

MEMORANDO OPEX Nº 239/2019

**ASUNTO: LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO (UpM) 10 AÑOS DESPUÉS:
CÓMO SUPERAR LAS EXPECTATIVAS FRUSTRADAS**

AUTORÍA: INÈS ABDEL RAZEK es asesora de políticas en el ámbito de la cooperación al desarrollo y la diplomacia. Vive en la actualidad en Ramallah y es miembro del think tank palestino Al-Shabaka. **CLAUDIA DEL PRADO SARTORIUS** es abogada y trabajó en Naciones Unidas (Nueva York) cubriendo diferentes temas de Oriente Medio. Actualmente vive en Madrid y trabaja como business designer en Igeneris

FECHA: 20/02/2019

PANEL: Oriente Medio y Norte de África

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-externior-opex/documentos/memorandos>

Director de OPEX: Diego López Garrido

Coordinadora del Panel: Itxaso Domínguez de Olazábal

ISSN: 1989-2845

Edición: Tram Anh Nguyen y Mateo Peyrouzet García-Siñeriz

Maquetación: Paula Carretero Oya

INTRODUCCIÓN

Nos encontramos en un momento complejo para los jefes de Estado y ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea (UE) y los países del Mediterráneo.

Los días 24 y 25 de febrero de 2019, la UE y la Liga Árabe (LAS) celebrarán su primera cumbre conjunta a nivel de jefes de Estado. Los dos bloques regionales se centrarán en ámbitos como la estabilidad y la migración, priorizando una vez más los objetivos de seguridad y estabilidad por encima de los anhelos de democracia y derechos humanos. El objetivo de este evento es también forjar una nueva alianza entre África y Europa, en la que los países árabes puedan convertirse en puentes entre los dos continentes. Si esta nueva alianza se hiciera realidad, nos encontraríamos ante la demostración de que el centro de gravedad de la cooperación entre la UE y los países árabes se está desplazando del Mediterráneo a África.

Hace unos meses, el pasado 8 de octubre de 2018, se celebró en Barcelona la Cumbre de ministros de Asuntos Exteriores del Mediterráneo, con motivo del décimo aniversario de la Unión por el Mediterráneo (UpM). Es de lamentar que este nuevo acontecimiento apenas tuviera repercusión mediática, pues sus participantes se limitaron a reafirmar, como siempre han hecho, su compromiso político con la cooperación regional. Ni siquiera hubo acuerdo suficiente entre los países para lograr una declaración formal post-cumbre (tan solo una mera declaración firmada por los copresidentes¹). Desde fuera se tuvo la impresión de que el único objetivo del encuentro había sido el de reunir a los ministros de la mayoría de los 43 países. Sin embargo, a pesar de sus limitaciones, el hecho mismo de que esta reunión se produjera puede considerarse un logro, si se tiene en cuenta la falta de alineación que existe en las relaciones y prioridades políticas de los 43 países.

El 18 y 19 de enero de 2019 se celebró, por su parte, el Encuentro de ministros de Asuntos Exteriores del Diálogo 5+5 (Foro del Mediterráneo Occidental²). La declaración final se centró en el refuerzo de los vínculos entre los países del Mediterráneo occidental, principalmente en “el desarrollo sostenible, los jóvenes, la migración y la movilidad”³. Este formato más “mediterráneo” del diálogo, en el que participan únicamente los Estados colindantes del lado oeste del Mediterráneo, tiene

¹ <https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2018/10/Conclusions-of-the-Co-Presidency.pdf>

² Malta, Italia, Francia, España y Portugal; Libia, Túnez, Argelia, Marruecos y Mauritania.

³ <http://www.independent.com.mt/articles/2019-01-18/local-news/5-5-Western-Mediterranean-Dialogue-Foreign-Ministers-meeting-held-in-Malta-6736202278>

Memorando Opex N° 239/2019. La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después: cómo superar las expectativas frustradas

la ventaja de poder ofrecer una gestión más eficaz que una UpM compuesta por 43 países, de los que algunos están muy alejados del Mediterráneo.

En este sentido, Francia apuesta por una nueva iniciativa recientemente anunciada por su presidente Emmanuel Macron, que se celebrará en Marsella el 24 de junio de este año bajo el nombre de "Cumbre de las Dos Orillas". Su objetivo es reavivar el formato del Diálogo 5+5, haciéndolo más inclusivo y menos gubernamental, incluyendo a la sociedad civil y a todos los actores y todas las voces que componen el diálogo euro-mediterráneo. Propone una nueva "política del Mediterráneo", a través de cuyas líneas se entrevé una referencia a los evidentes fracasos de la UpM⁴.

En este artículo las autoras destacan que en la actualidad existe una opinión generalizada, tanto en el terreno político como en el diplomático, de que la UpM es un foro necesario para el diálogo entre intereses geopolíticos contrapuestos, aunque resultan evidentes la falta de profundidad y claridad en sus objetivos. La UE insiste en criticar el hecho de que la UpM, por una parte, se presente como un modelo de influencia regional que compite con la Política de Vecindad de la Comisión Europea y, por otra, que no permita que los países del sur desempeñen un papel importante. Por este motivo manifiesta claramente su falta de interés por la organización. Por otra parte, entre los 43 países miembros existe una discrepancia evidente acerca de lo que la Unión significa, de su importancia y de sus logros.

En numerosas ocasiones a lo largo de los últimos 10 años los expertos han señalado la necesidad de revitalizar y reformar la Unión. La realidad, sin embargo, es que el encaje internacional de la UpM frente a otras organizaciones internacionales y regionales no es evidente. Tampoco está claro cuál es su relación con los instrumentos de la UE en el Mediterráneo, sobre todo en lo que se refiere a la política de vecindad europea.

La UE, a nivel político, presenta a la UpM como un modelo de integración regional que complementa la Política de Vecindad. Sin embargo, los países del sur del Mediterráneo siguen teniendo limitado protagonismo y mostrando poco interés en una organización que ha fracasado en su intento de erigirse en una alianza igualitaria – un país, un voto – que podría contribuir a mejorar la integración económica regional con la UE. Los asuntos críticos que afectan a la región en temas

⁴ Foreign Policy Speech at the « conference des Ambassadeurs »
<http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs/>

**Memorando Opex N° 239/2019. La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después:
cómo superar las expectativas frustradas**

de seguridad y geopolítica se discuten fuera de la UpM, a través de la Liga Árabe o del Diálogo 5+5. La falta de cooperación y coherencia entre estas organizaciones también ha contribuido al debilitamiento de la Unión.

En los tiempos que corren, en que el multilateralismo está siendo duramente cuestionado en todo el mundo, en que la UE experimenta una división interna y un auge de fuerzas nacionalistas y populistas, y en que el mundo árabe ya ha dejado atrás el optimismo de sus "primaveras", ¿tiene cabida una UpM? ¿Cómo podría esta Unión hacerse con un hueco meritorio en la escena internacional?

¿Podría la UpM convertirse en un instrumento eficiente que lograra empujar simultáneamente un desarrollo socioeconómico compartido entre el norte y el sur del Mediterráneo y un desarrollo a nivel local? ¿Podría la UpM ser la impulsora de proyectos con un impacto real superando a otras agencias de cooperación? A pesar de sus múltiples carencias, creemos firmemente en el gran valor que aporta esta unión de países y en la importancia de reforzar sus mecanismos. Por lo tanto, apostamos por reforzar esta institución para lograr un progreso socioeconómico real en las dos orillas.

UN COMIENZO DIFÍCIL PARA EL RENACER DE UN ACUERDO EURO MEDITERRÁNEO

En 2005, el Proceso de Barcelona (PB), también conocido como el Acuerdo Euro-Mediterráneo, cumplía 10 años. Fue creado por la UE en 1995 como el primer acuerdo regional de carácter formal entre la UE y los países del Mediterráneo. Ya entonces expertos y diplomáticos de diferentes visiones políticas declararon que el acuerdo no había conseguido alcanzar los objetivos marcados en la Declaración de Barcelona⁵. En concreto, decían, no había logrado cumplir con la esperada transformación política de los países del sur en materia de derechos humanos y democratización, ni tampoco había logrado ser una organización influyente desde un punto de vista político y de seguridad. También, decían estos expertos, había fracasado en su intento de promover una mayor integración económica entre las dos orillas y en el Norte de África. Es necesario recordar que esta zona estuvo paralizada por el conflicto del Sáhara occidental entre Argelia y Marruecos, a pesar de los intentos de la Unión Árabe del Magreb y el Diálogo 5+5.

⁵ http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/euromed/docs/bd_en.pdf

Memorando Opex N° 239/2019. La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después: cómo superar las expectativas frustradas

Pese a que nadie cuestionó los principios fundacionales y los valores positivos sobre los que se había construido la Declaración de Barcelona, casi todos estuvieron de acuerdo en la necesidad urgente de revisarla y de un nuevo ímpetu. De hecho, la propia UE había virado hacia un enfoque más unilateral estableciendo la Política de Vecindad Europea en 2004, basada en una negociación de acuerdos de cooperación bilaterales con los países del sur.

Nicolas Sarkozy, entonces candidato a la presidencia de Francia, en su discurso de campaña⁶ en Toulon en 2007, propuso la idea de una Unión Mediterránea asentada en una visión que está en el origen de muchas de las carencias de la Unión y cuya huella todavía permanece. En dicho discurso, Sarkozy resaltó una visión orientalista, basada en un necesario "renacimiento" civilizacional en el Mediterráneo, insistiendo en las divisiones y la violencia causada por la religión y el "odio" entre "nuestros hijos", e hizo un llamamiento a respetar el pasado colonialismo de "Occidente" en nombre de un "ideal de civilización"⁷. En esta lectura neocolonial se ocultaba el interés pragmático de Francia por los asuntos de seguridad.

Sarkozy también remarcó sus intenciones políticas en el significado que atribuía a la Unión, pues en su opinión ésta debía responder a los objetivos que se manifestarían claramente durante su mandato: contener y controlar los flujos migratorios, frenar las ambiciones turcas de devenir un miembro de la UE ofreciendo una alternativa (de ahí la mala acogida de la Unión Mediterránea por parte de Turquía) y posicionar a Francia, de acuerdo con su ambición nacionalista, como el actor diplomático principal en MENA⁸.

Una vez elegido, Sarkozy situó el Mediterráneo en el centro de la agenda política de Francia y propuso al resto de Europa y a los países del Mediterráneo la formación de una Unión compuesta únicamente de los Estados ribereños del Mediterráneo. Esta nueva visión francesa supuso una ruptura con la idea de una política exterior europea común, así como con el legado del PB. Con la nueva fórmula, la Comisión Europea tendría un sitio en la mesa, pero la Unión estaría liderada por los Estados. La organización propuesta también ignoraba el Diálogo 5+5, el más

⁶ <http://discours.vie-publique.fr/notices/073000533.html>

⁷ *ibid* « L'Occident longtemps pécha par arrogance et par ignorance. Beaucoup de crimes et d'injustices furent commis. Mais la plupart de ceux qui partirent vers le Sud n'étaient ni des monstres ni des exploiters. Beaucoup mirent leur énergie à construire des routes, des ponts, des écoles, des hôpitaux. Beaucoup s'épuisèrent à cultiver un bout de terre ingrat que nul avant n'eux n'avait cultivé. Beaucoup ne partirent que pour soigner, pour enseigner. On peut désapprouver la colonisation avec les valeurs qui sont les nôtres aujourd'hui. Mais on doit respecter les hommes et les femmes de bonne volonté qui ont pensé de bonne foi oeuvrer utilement pour un idéal de civilisation auquel ils croyaient. »

⁸ https://elpais.com/diario/2007/07/15/opinion/1184450411_850215.html

**Memorando Opex N° 239/2019. La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después:
cómo superar las expectativas frustradas**

antiguo foro mediterráneo de diálogo intergubernamental – creado en 1990 – reunido a nivel ministerial para discutir temas socioeconómicos. Este último contaba con el apoyo de los países del Norte de África, puesto que tenía en cuenta sus diferencias con respecto a la región del Levante. La necesidad de tener en cuenta estas diferencias sigue siendo un punto importante para los países del Norte de África, tal y como demuestra el apoyo dado por Argelia a la “Cumbre de las dos orillas” propuesta a iniciativa francesa.

El interés geoestratégico común mostrado por Francia en relación con la región Mediterránea, así como la necesidad de dar un nuevo impulso a la alianza regional, han sido bien recibidos en España. Sin embargo, este país es escéptico con respecto al intento de enterrar y sustituir el Proceso de Barcelona, debido al liderazgo que Madrid tuvo en la creación de esta alianza en 1995. La posición de España es comprensible si se tiene en cuenta su largo apoyo a una política exterior mediterránea y su vínculo al “*acquis* mediterráneo”, es decir, a los temas y mecanismos negociados en el PB. En cambio, la posición diplomática de Francia ha estado históricamente más centrada en torno al “mundo árabe”. Por otra parte, Alemania (que dio una aportación financiera significativa a los programas del PB), y a continuación otros países como Finlandia y Noruega, expresaron su disconformidad ante la creación de una alianza mediterránea de la que quedarían excluidos, pues temían supusiera una división en la política exterior común de la UE.

En una reunión en Roma en diciembre de 2007 se alcanzó un compromiso en que Sarkozy convenció a Italia y España⁹. Se reconoció el carácter central del Proceso de Barcelona vinculando la UpM al PB, incluyendo también a todos los Estados miembros en esta alianza con el fin de preservar la unidad de la política exterior de la UE. Este vínculo más fuerte con el PB también garantizó el acceso a los fondos de la UE dedicados a la región e intensificó la alineación con las políticas de la UE. Gracias a la propuesta del ministro español de Asuntos Exteriores al fin se asignó a la UpM el nombre de “Proceso de Barcelona: la Unión por el Mediterráneo”. El acuerdo alcanzado en Roma mantuvo en vida y con fondos a la mayoría de las plataformas y mecanismos existentes del PB y de la Política de Vecindad Europea. Tampoco sustituyó el ya existente Foro del Mediterráneo Occidental (5 + 5).

Este compromiso, en lugar de construir una plataforma multilateral coherente para la región, contribuyó a una confusión institucional y a una cierta duplicidad de las diferentes alianzas. Todavía hoy los ministros solicitan una mayor eficiencia de

⁹ <https://www.dw.com/en/sarkozy-gets-italy-spain-on-board-for-mediterranean-union/a-3016610>

Memorando Opex N° 239/2019. La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después: cómo superar las expectativas frustradas

los instrumentos de la UE con sus vecinos, así como la multiplicación de las sinergias entre la UpM y el Diálogo 5+5¹⁰, lo que representa un mensaje político que demuestra la permanencia de una duplicidad y la dificultad para articular estas diferentes plataformas.

El acuerdo diplomático recién mencionado también demostró que la alianza que se acababa de renovar dependía de un debate sobre política exterior de carácter eurocéntrico que se desarrolla dentro de las fronteras europeas, y que por lo tanto lo que queda no es más que una proyección de las aspiraciones europeas en relación con el Sur del Mediterráneo, en lugar de una alianza basada en la igualdad de los países mediterráneos.

Nicolás Sarkozy consiguió colocar a la mayoría de los jefes de Estado alrededor de la mesa para firmar la Declaración de París que lanzaba la Unión por el Mediterráneo en la Cumbre de París del 13 de julio de 2008. El entonces presidente no ahorró esfuerzos ni gastos¹¹ para convencer a todos los líderes, incluyendo a los jefes de regímenes autoritarios como Bashar Al Assad, Zine El Abidine Ben Ali y Hosni Mubarak, de la bondad de su proyecto. Países del Norte de África como Marruecos y Túnez aceptaron y siguieron este nuevo planteamiento puesto que se basaba en el desarrollo socioeconómico más que en la migración o el terrorismo – temas en los que ellos aparecían como el problema y no como los aliados. A pesar de ello habrían favorecido un planteamiento de carácter ribereño que reconociera la especificidad de sus situaciones frente a los países del Sur de Europa presentes en el Diálogo de los 5+5¹². Egipto, a quien se ofreció la copresidencia y un papel destacado, vio en la nueva Unión una oportunidad para profundizar en la legitimación de su régimen, expandir la política exterior de su zona de influencia y ampliar sus oportunidades comerciales en la región.¹³

¹⁰ Ver declaración de Argel: <https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2018/01/55-D%C3%A9claration-dAlger.pdf>

¹¹ Incurriendo en un elevado gasto para los contribuyentes, como señaló posteriormente un informe del tribunal fiscal de mayor peso en Francia: https://www.lemonde.fr/politique/article/2009/10/28/la-tres-couteuse-presidence-francaise-de-l-union-europeenne_1259732_823448.html

¹² Aomar Baghzouz: <https://journals.openedition.org/anneemaghreb/669#tocto3n6>

¹³ http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/dt13-2010

UNA ALIANZA RENOVADA NACIDA DEFECTUOSA: INSTITUCIONES POLITIZADAS, MANDATO APOLÍTICO

Una “Unión de Proyectos” en una plataforma política

En el momento de su creación como institución, la UpM consiguió impulsar un tiempo de renovación para la alianza euro-mediterránea a través de instituciones que reflejaban una autoridad conjunta y un peso político, y que por lo tanto eran más fuertes en comparación con el Proceso de Barcelona. Prueba de ello es que creó una copresidencia, un copresidente de la UE y uno del Sur, así como un Secretariado ubicado en el Norte, pero con un secretario general del Sur. El Secretariado, con la supervisión de una Comisión de Altos Funcionarios que actuaban como Consejo de Dirección al nivel de un Ministerio de Asuntos Exteriores que se reunía de forma regular, representaba la verdadera novedad y la fuerza de la alianza. Tenía como objetivo seguir de forma concreta las decisiones y los proyectos de carácter político y dar mayor visibilidad a la alianza.

Además, la UpM se convirtió en la única alianza multilateral, sin contar la Asamblea General de las Naciones Unidas, en que todos los países árabes del Mediterráneo y Turquía se habrían sentado alrededor de una mesa con Israel. Sin embargo, la UpM representaba también una señal política negativa enviada desde la UE a Turquía, como una débil alternativa a su deseo de ser miembro de la UE.

Vale la pena observar que la UpM sigue siendo hoy la única plataforma (sin contar las alianzas árabes e islámicas) en que Palestina es estado miembro de pleno derecho en las mismas condiciones que los otros 42 miembros. Los palestinos la utilizan como foro diplomático para dar a conocer sus preocupaciones y defender sus intereses.

La UpM también proporcionó la oportunidad a países de los Balcanes, como Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Albania, que no son miembros de la UE y no participan en otras plataformas multilaterales euro-mediterráneas, de establecer un diálogo más dinámico con sus vecinos del Mediterráneo.

El compromiso de asociación fue negociado en 2007, reafirmado en la Declaración de París y más tarde detallado en la Declaración de Marsella de los ministros de Asuntos Exteriores. El texto estaba expresamente orientado al pragmatismo más que a la ambición de ser un vehículo de cambio, reformas y rígidos

**Memorando Opex N° 239/2019. La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después:
cómo superar las expectativas frustradas**

acuerdos multilaterales. El pragmatismo del compromiso de asociación contrastaba con la dimensión política de sus mecanismos de toma de decisiones. La importancia que se daba a la cumbre de los jefes de Estado (que nunca se convocó después de la Cumbre fundacional de París de julio de 2008) y a la toma de decisiones dependiente de cada país fue, en esencia, más política que el PB, que utilizaba la forma de tomar decisiones de las instituciones de la UE¹⁴.

La UpM fue creada para ser una "unión de proyectos"¹⁵ que promoviera proyectos socioeconómicos regionales a gran escala, sin autoridad para resolver disputas geopolíticas y evitando todo mandato sobre temas que pudieran llevar a enfrentamientos y parálisis entre los miembros.

Mientras que la Declaración de Barcelona mencionaba de forma explícita los derechos humanos y el avance en la democratización como parte de sus objetivos, la UpM relegaba estos objetivos a la categoría de principios fundamentales en lugar de convertirlos en parte del mandato de la Unión. En este aspecto Europa y los Gobiernos del Sur del Mediterráneo también tenían diferentes percepciones del carácter de la pertenencia. Para éstos, el libre comercio, la integración económica y el libre movimiento de personas constituían un objetivo esencial de la pertenencia. Para la UE, la integración económica y el libre comercio eran un objetivo a largo plazo que no se debía acelerar y que se promocionaba a través de proyectos regionales enumerados en las declaraciones de la UpM de 2008.

Una paradoja inherente, por lo tanto, impedía a la UpM desarrollar este nuevo paradigma como una verdadera "unión". Por una parte, la UpM fue creada en un ambicioso marco político que incluía un proceso de toma de decisiones liderado por el Estado y basado en el consenso a nivel de Ministerios de Asuntos Exteriores, entre países con relaciones diplomáticas tensas o incluso sin ellas (Israel y los países árabes, Marruecos y Argelia, Chipre y Turquía). Por otra parte, la UpM recibió un mandato pragmático y apolítico a través de la promoción de proyectos regionales a gran escala, sin que le fuera concedida la financiación y las ambiciones técnicas que esos proyectos hubieran requerido para avanzar de forma efectiva hacia la integración.

¹⁴ Senén Florensa, La Union por el Mediterraneo, retos y ambiciones, Med2010, IEMed

¹⁵ Según la declaración conjunta de la cumbre por el Mediterráneo de París celebrada el 13 de julio de 2008, el Secretariado se encarga de detallar una serie de iniciativas clave en las siguientes áreas: lucha contra la contaminación del Mediterráneo, rutas terrestres y marítimas, protección civil, energías alternativas, el Plan Solar Mediterráneo, educación superior e investigación, la universidad euro-mediterránea, la iniciativa de desarrollo empresarial mediterránea, etc.

Una UpM operativa en el pasado, hoy cautiva de su propia paradoja

La UpM, tras dos años de estancamiento, al fin empezó a actuar en 2010 con el establecimiento de una Secretaría con base en Barcelona. Muchos analistas y medios de información vieron ese estancamiento como una señal de una alianza nacida muerta; este hecho podía atribuirse al contexto geopolítico (la falta de progreso en la cuestión israelí-palestina seguía siendo el motivo esgrimido para no celebrar cumbres), así como la crisis financiera que golpeaba a Europa.

El establecimiento de una Secretaría lentamente activó las diferentes plataformas ejecutivas de la alianza, concretamente el Encuentro de Altos Funcionarios, en que los embajadores de los 43 países empezaron a reunirse de forma regular para debatir sobre los diferentes proyectos y las cuestiones de interés común. La formación institucional de la Secretaría y su funcionamiento reflejó la naturaleza híbrida y paradójica de la relación entre los miembros: el personal era una mezcla de diplomáticos que trabajaban en temas políticos, apoyados por sus respectivas capitales, junto con expertos de diferentes agencias europeas de desarrollo. Se les pedía a todos ellos que juntos llevaran a la práctica proyectos técnicos muy ambiciosos entre diferentes países y fronteras. Esto suponía una divergencia de visiones en relación con el desarrollo institucional y de la cultura de trabajo de la Secretaría.

El Plan Solar del Mediterráneo o la Autovía Trans-Magreb fueron dos de los llamados proyectos "bandera" que la Secretaría hubiera debido llevar a la práctica. También fueron símbolos de la paradoja inherente de la UpM. Mientras los Gobiernos que participaban en la Autovía Trans-Magreb¹⁶ avanzaban en lo referente a las secciones de las autovías de sus respectivos países, la UpM se mostraba incapaz de resolver la cuestión del cierre de la frontera entre Argelia y Marruecos. Además, la guerra y la situación general de Libia hacían imposible el tramo de la autovía en este país, de forma que un proyecto creado para la integración regional quedaba totalmente derrotado.

El Plan Solar Mediterráneo representaba un intento de integración en el mercado de la energía y de las conexiones en el terreno de la electricidad. Sin embargo, resultó ser demasiado ambicioso, debido a la divergencia en el terreno geopolítico y la competencia entre países productores, países de tránsito y países clientes. Después de más de tres años de inversión sustancial por parte de la

¹⁶ Argelia, Túnez, Marruecos y Libia

Memorando Opex N° 239/2019. La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después: cómo superar las expectativas frustradas

Secretaría para el Proyecto de un Plan Maestro, no se alcanzó un consenso y todo el programa fue destruido en su nacimiento, sin que apenas resultara visible¹⁷. En 2009 se creó, con grandes corporaciones e instituciones, un consorcio industrial (*Desertec Industrial Initiative – Dii*) destinado a ser el brazo privado de la implementación del Plan Maestro. El Dii, que inicialmente contaba con 17 socios, se redujo a 3 en 2014. En 2017 el “Plan Solar Mediterráneo” dejó de formar parte del oleoducto y de los proyectos de la Secretaría de la UpM¹⁸. El objetivo original fue sustituido por uno más modesto, que consistía en “Reforzar y animar un diálogo regional estructurado sobre la energía y la acción climática entre los Estados miembros” a través de Plataformas de Política de Energía especializadas¹⁹. El carácter funcional de la relación entre los miembros, cuyo objetivo era permanecer alejados de toda dimensión política, supuso una limitación. Una plena integración regional en el terreno económico no es posible sin una visión geopolítica común y sin paz. Exactamente como ocurrió con la UE cuando fue creada, ésta solo fue posible sobre la base de la democracia y la paz.

Las “Primaveras Árabes”: una verificación de la realidad

La principal llamada a despertar para las operaciones de la Secretaría de la UpM fue la inesperada “Primavera Árabe” que se extendió por varios países en 2011. Los movimientos sociales y políticos que rechazaban un modelo económico neoliberal aparecieron más tarde en Europa; fue el caso de los “indignados”. La juventud y los movimientos civiles de las dos orillas establecieron vías de comunicación y se hicieron eco los unos de los otros, sin que tuviera que mediar ningún mecanismo intergubernamental²⁰.

Los funcionarios de la UpM no esperaban aquellos cambios tan fuertes. Debido a la estructura jerárquica del organismo intergubernamental, la plataforma no podía reaccionar sin temor a interferir en los asuntos internos de los Estados miembros. La UpM dio la impresión de apoyar *de facto* a regímenes autoritarios y el *status quo* permaneciendo clamorosamente en silencio. Las “Primaveras Árabes” representaron un tabú en la UpM hasta que, a raíz de la caída de Ben Alí y Mubarak y de los evidentes cambios importantes que se estaban produciendo en las diferentes sociedades, la

¹⁷ La Comisión lamenta que no se llegara a ningún consenso en cuanto al plan.

¹⁸ see activity report 2017 <https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2018/07/UfM-Annual-Report-2017.pdf>

¹⁹ <https://ufmsecretariat.org/ufm-energy-platforms/>

²⁰ <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13676261.2015.1020937>

Memorando Opex N° 239/2019. La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después: cómo superar las expectativas frustradas

Secretaría de la UpM se vio obligado a reaccionar y a informar. Lo hizo a través de la traducción de voces externas²¹, y no con declaraciones de la misma UpM *per se*.

Las “Primaveras Árabes” demostraron la desconexión existente entre percepción de las instituciones europeas acerca de los logros alcanzados en la región de MENA - a través de su Política de Vecindad y de la UpM - y la percepción de la sociedad civil y los jóvenes, para los que la UE tenía una influencia muy limitada y no conocía la situación real²². Estudios recientes²³ han dejado en evidencia el escepticismo que gobierna la percepción de la sociedad civil acerca del rol político de la UE y de los países europeos en esta región.

Esta tormenta política y social forzó al Secretariado de la UpM a realizar un ejercicio de introspección y de reposicionamiento estratégico dentro del marco del mandato existente. El enfoque estratégico viró de grandes proyectos de infraestructura liderados por países a proyectos más centrados en la gente, en temáticas como el empleo juvenil, el empoderamiento de la mujer o el acceso al agua - todas ellas causas de las revueltas árabes y de las protestas sociales en Europa. La UpM también redujo sus ambiciones iniciales en relación al alcance de los proyectos, lentamente sustituyendo los proyectos de infraestructura a gran escala por proyectos más centrados en la asistencia técnica. En los proyectos se instauró el concepto de “geometría variable”: aquellos países que quisieran cooperar y participar, podrían hacerlo. De esta forma se facilitaba el consenso y se eludía la divergencia política.

La iniciativa Med4jobs, como parte del objetivo de “Desarrollo empresarial” de la Unión, se adoptó y “etiquetó” (en febrero de 2012), orientada a mejorar la empleabilidad de los jóvenes del Mediterráneo, focalizándose en proyectos a nivel micro en lugar de macro.

²¹ La primera mención en nota de prensa data del 26 abril de 2011: <https://ufmsecretariat.org/the-mediterranean-seeks-a-political-project-states-duran-lleida-in-el-pais/>

²² <https://carnegieeurope.eu/2011/05/27/tiptoeing-around-issue-europe-s-response-to-egyptian-uprising-pub-44230>

²³ Review of Surveys on Euro-Mediterranean Relations, and an Introduction to the Elite Survey in MEDRESET, 2017: <http://www.iai.it/en/publicazioni/review-surveys-euro-mediterranean-relations-and-introduction-elite-survey-medreset>

Unos medios limitados se tradujeron en un impacto limitado

La UpM intentó reconciliarse con su naturaleza híbrida de una manera innovadora, concediendo su "etiqueta" (aval) a proyectos seleccionados. El "etiquetado" es un reconocimiento político simbólico concedido al proyecto en cuestión, votado por consenso por los altos funcionarios de la Unión. Este "etiquetado" tiene como objetivo impulsar la visibilidad del proyecto, apoyar su *networking*, consolidar las alianzas en torno al mismo y promover su financiación, jugando un papel a la vez político y técnico para los promotores del mismo. Sin embargo, las carencias financieras²⁴ que sufre la UpM a la hora de apoyar proyectos "etiquetados" han provocado que no logre posicionarse como una plataforma importante para proyectos de alcance significativo. El "etiquetado" no se ha convertido en un valor añadido fundamental para los promotores de este tipo de proyectos.

Para mayor complejidad, la UpM tuvo que afrontar el desafío que supone la limitación económica a los ya existentes esfuerzos políticos y diplomáticos que requerían muchos de estos proyectos.

Por lo tanto, en términos de la inversión financiera y del número de beneficiarios, iniciativas como Med4jobs todavía no han alcanzado el nivel que cabría esperar proviniendo de una institución intergubernamental de alto nivel. Se han declarado 100.000 beneficiarios²⁵, un resultado limitado para una iniciativa de marco regional, en especial cuando el rol de la UpM es de mediador y facilitador en el plano político y no el de financiador directo.

La Cumbre Ministerial convocada por la UpM el 8 de octubre repasó los avances conseguidos tras un año desde la adopción del "Plan de acción" (*Roadmap for action*)²⁶. El plan era un documento de acciones concretas iniciado e impulsado por la Secretaría de la UpM con el objetivo de dar mayor protagonismo a algunas de sus acciones ya en marcha. Sin embargo, la mayoría de los elegidos son proyectos impulsados por instituciones euro mediterráneas con una implicación mínima de la UpM, o proyectos de alcance reducido, algunos de ellos con no más de 1000 beneficiarios.²⁷

²⁴ El núcleo presupuestario anual del Secretariado nunca superó los 9 millones de euros.

²⁵ Outcomes of the Med4Jobs first stakeholder Dialogue, 8 October

2018 <https://ufmsecretariat.org/outcomes-first-med4jobs-stakeholders-dialogue/>

²⁶ <https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2017/10/UfM-Roadmap-for-action-2017.pdf>

²⁷ *ibid*

Memorando Opex N° 239/2019. La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después: cómo superar las expectativas frustradas

En un sentido más positivo, el Secretariado de la UpM ha hecho grandes esfuerzos – en particular desde el nombramiento como secretario general de Fathallah Sijimassi, de nacionalidad marroquí, en 2012 – para profesionalizar y optimizar procesos internos y el funcionamiento de la institución²⁸. Estos esfuerzos han tenido resultados exitosos; ejemplos de ellos son la creación de procedimientos estandarizados para las reuniones oficiales, mayor transparencia en la selección y desarrollo de proyectos, y la introducción de herramientas y mecanismos para el desarrollo de colaboraciones en proyectos.

Un posicionamiento débil en el escenario multilateral

A pesar de los esfuerzos realizados para responder a un programa más cercano a la realidad de las sociedades mediterráneas, la UpM no ha conseguido convertirse en un foro multilateral en el que se adopten acuerdos internacionales, programas transformadores y mecanismos de financiación.

La UpM ha continuado siendo una entidad eurocéntrica. Salvo leves intentos de incrementar su relevancia tras las primaveras árabes, la UpM sigue funcionando como una entidad impulsada principalmente por los países europeos y con poco arraigo en los vecinos del sur. El principal motivo que subyace bajo este eurocentrismo es el hecho de que la mitad de su financiación proviene de instrumentos de la Política de Vecindad de la Comisión Europea. A este hecho hay que sumarle que los altos funcionarios son con frecuencia embajadores de sus países ante la UE en Bruselas.

Otro gran problema es que las instituciones y organizaciones (gubernamentales y no gubernamentales) euro mediterráneas se han quedado como círculos cerrados en sí mismos, desconectados de decisiones geopolíticas críticas a nivel nacional, así como de negociaciones y conversaciones a nivel multilateral. A lo largo de los años, muchas de estas instituciones – *think tanks*, universidades, ONG, comunidades²⁹ – se reúnen y participan exclusivamente en sus propias conferencias y publicaciones. Sin embargo, la UpM no ha logrado crear una red de instituciones que se refuercen mutuamente hacia una integración regional, puesto que carece de la influencia necesaria para tener una relevancia decisoria a nivel nacional e internacional (en la ONU y otros organismos multilaterales). Un ejemplo concreto de

²⁸ <https://ufmsecretariat.org/what-we-do/how-to-submit-a-project/>

²⁹, e.g. Parliamentary Assembly of the UfM, Annah Lindh Foundation, IEMed, EuroMesCo, IPAMED, FEMISE, GWP-Med, EuroMed University, Parliamentary Assembly of the UfM, Anima Investment Network etc.

Memorando Opex N° 239/2019. La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después: cómo superar las expectativas frustradas

esto ocurre en el sector medioambiental. Las reuniones ministeriales y grupos de trabajo de la UpM relativas a este tema no han logrado coordinarse con el programa de medioambiente de NNUU en su Plan de Acción para el Mediterráneo³⁰ ni con los grupos regionales de negociación de la Convención de Naciones Unidas para el Cambio Climático (UNFCCC); ambos acuerdos de obligado cumplimiento para los países y que cuentan con mecanismos claros de implementación.

Otros actores estatales, como Estados Unidos a través de MEPI³¹ y más recientemente China, a través de su Iniciativa de la Franja y la Ruta, están involucrándose activamente de manera bilateral con los países del Mediterráneo, alejados de un prisma eurocéntrico y velando por sus propios intereses en la región³². Estos países nunca tuvieron en cuenta la existencia de la alianza euro mediterránea ni de su potencial, a la vez que la propia UpM no fue capaz de posicionarse de una forma clara hacia estos países de gran relevancia internacional. Un país como Marruecos, que podría haberse convertido en el puente entre la UpM y la Unión Africana, nunca intentó crear un programa común, dando pie a que esta "Alianza africana" se discuta a través de la Liga Árabe. De una forma similar, los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) han desarrollado sus alianzas y colaboraciones a su manera en la región mediterránea, y no parecen predispuestos a tomar en consideración a un tercero como la UpM.

UpM – SIGUIENTES PASOS. LA PRIORIDAD ES ENCONTRAR UN EQUILIBRIO ENTRE SU DIMENSIÓN POLÍTICA Y LA INNOVACIÓN EN EL ÁMBITO SOCIOECONÓMICO

Un difícil contexto político que podría conllevar una mayor legitimidad para la UpM

La UpM se desenvuelve hoy en un contexto regional particularmente delicado desde el punto de vista político y de seguridad.

La crisis migratoria representa una tragedia humana y política³³ que afecta a ambas orillas. Los países implicados todavía tratan de ponerse de acuerdo sobre

³⁰ <http://web.unep.org/uneppmap/>

³¹ <https://mepi.state.gov/>

³² <https://www.ifri.org/en/publications/notes-de-lifri/china-mediterranean-emerging-presence>

³³ Más de 15.000 personas han perdido la vida desde 2014 <https://missingmigrants.iom.it>

Memorando Opex N° 239/2019. La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después: cómo superar las expectativas frustradas

cómo gestionar el fenómeno. Mientras Turquía o Jordania luchan por integrar a una gran población de refugiados sirios, la mayoría de los países europeos tienen como único objetivo mantener sus fronteras cerradas a cal y canto.

Siete años después de que tomaran las calles movimientos políticos liderados por jóvenes en el mundo árabe, y en menor medida Europa, las respuestas a las exigencias de los mismos por parte de sus países, la UE y la UpM no han estado a la altura, muy particularmente en términos de democratización, reformas y una nueva visión del desarrollo socioeconómico en respuesta a los efectos de la globalización y de las políticas neoliberales.

Tal y como Intissar Fakir y Sarah Yerkes afirmaron recientemente, *"La necesidad de forjar una nueva relación entre el Estado y el ciudadano fue uno de los factores implícitos de las protestas árabes de 2011 y la agitación subsiguiente. Uno de los componentes centrales de un contrato social viable, el buen gobierno efectivo, aún está en declive en la mayor parte de la región"*³⁴.

El debate público en Europa no presenta mejor aspecto. Uno de sus principales ejes es la radicalización religiosa, en íntima conexión con la influencia de los migrantes y el islam en el tejido cultural, así como los efectos adversos de la globalización en las desigualdades. Las conversaciones que tienen lugar en la actualidad en los ámbitos político y social han ido ampliando el espacio público de los partidos políticos extremistas y populistas dotados de agendas xenóforas, nacionalistas y con mayor énfasis en la división que en la unidad. Aumentan los actos de racismo e intolerancia, al mismo tiempo que Gobiernos nacionalistas rechazan la propia idea de la UE y, en general, sus principios.

El paisaje geopolítico en la región no es tampoco prometedor. La guerra en Siria sigue siendo una guerra de intereses derivados entre los países rivales del Medio Oriente y sus aliados; la lucha contra el terrorismo en el Sahel concentra esfuerzos militares y estratégicos de varios países de la UpM; la reconciliación y estabilización en Libia está parada agitando a Francia e Italia; mientras que en el Mediterráneo Oriental las perspectivas de paz entre Israel y Palestina son más bajas que nunca.

Por si esto fuera poco, el multilateralismo nunca se ha visto tan vituperado y menospreciado por algunos influyentes líderes mundiales, que adoptan discursos

³⁴ <https://carnegieendowment.org/2018/10/16/governance-and-future-of-arab-world-pub-77501>

Memorando Opex N° 239/2019. La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después: cómo superar las expectativas frustradas

patrióticos y nacionalistas. La gran mayoría de foros multilaterales que se esfuerzan por defender el buen gobierno mundial se enfrentan a una crisis de legitimidad y a limitaciones presupuestarias, como es el caso de la necesaria (pero no aún puesta en práctica) reforma de Naciones Unidas, un G8 que en ocasiones se convierte en G7, la crisis del *brexit* y, más recientemente, el reto que representa para una UE cada vez más fragmentada la postura y tendencia del grupo de Visegrado³⁵. La UpM, con un mandato más frágil y un peso político menor, no es inmune a este amplio rechazo al multilateralismo.

Este clima político alimenta en aún mayor medida la ideología del “choque de civilizaciones” que construye y sustenta las diferencias entre las dos orillas, que han sido caracterizadas como “un repliegue ilusorio, paranoico y autodestructivo”³⁶.

Este contexto desafiante y complejo abre sin embargo la puerta a que la UpM goce de una mayor legitimidad y valor añadido. La UpM está en posición de convertir su defecto de nacimiento y su existencia paradójica – como institución política con un mandato funcional apolítico – en fortalezas, reinsertando una dimensión política con el fin de promover el desarrollo humano sostenible de una amplia gama de actores, así como de construir modelos alternativos.

Abordar los problemas socioeconómicos que afectan la agenda política y de seguridad

Es un hecho ampliamente aceptado que la UpM no resolverá conflictos como el palestino-israelí o el del Sáhara Occidental. Las divergencias geopolíticas entre los 43 países impiden que se alcance ningún consenso sobre cuestiones políticas delicadas y de seguridad. La UpM tampoco va a representar una plataforma en la que el Norte y el Sur del Mediterráneo negocien un acuerdo para la gestión de flujos migratorios. Prueba de esto es la reciente decisión de la UE de celebrar una cumbre con la Liga Árabe como un ejercicio bilateral entre dos bloques diferentes de países, sin tener en cuenta a la UpM, con la intención de discutir estos temas³⁷. Sin embargo, parece que las recientes tensiones entre la UE y Arabia Saudí – y el enfrentamiento en relación a sentarse a negociar con Bashar-Al-Assad – pueden

³⁵ <http://www.visegradgroup.eu/>

³⁶ <http://www.synaps.network/the-mediterranean-crush>

³⁷ <https://www.consilium.europa.eu/fr/european-council/president/news/20180924-tusk-meeting-alsisi/>

Memorando Opex N° 239/2019. La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después: cómo superar las expectativas frustradas

impedir que se discutan los temas sensibles de seguridad en esta cumbre de alto nivel³⁸.

La UpM puede desempeñar un papel relevante en la dimensión socioeconómica de la migración, tanto en los países de origen como de transición o destino. La organización podría utilizar sus programas, herramientas y plataformas para ejercer una influencia positiva en los proyectos socioeconómicos regionales, avanzando en el conocimiento y la comprensión de la cuestión con el fin de luchar contra estereotipos, ideas equivocadas y respuestas desenfocadas. La decisión adoptada por la UpM en 2017 de nombrar un embajador al cargo de este *dossier*, y más particularmente de desarrollar un plan de acción *ad hoc*, es un paso en la buena dirección³⁹. El Consejo Europeo ha aprobado un nuevo marco financiero plurianual (MFP) para el periodo 2021-2027 consistente en un presupuesto consolidado con una mayor dotación para las áreas de “vecindad, desarrollo y cooperación internacional”. Aunque la mayoría de las partes interesadas han recibido con satisfacción el aumento en la financiación, varias ONG advirtieron de que un enfoque centrado casi exclusivamente en la cuestión de la migración sólo atiende a intereses cortoplacistas en materia de seguridad de los Estados miembros, y no se preocupa por la necesidad de incentivar el desarrollo sostenible⁴⁰. El MFP será presentado al Consejo de la UE y al Parlamento Europeo para su aprobación a finales de mayo de 2019.

Un elemento fundamental de la ecuación protagonizada por la seguridad y la dimensión socioeconómica, a menudo dejado de lado, es el aspecto cultural y social de los países de la Unión. Ambos deben verse por lo tanto reforzados, enfocados particularmente hacia los jóvenes, que representan el punto de partida para alcanzar mayores dosis de democratización, pluralidad, sentimiento de pertenencia y *empoderamiento*. Debates en torno a cuestiones como la fe, el patrimonio cultural y las civilizaciones deben pasar a formar parte de agendas y plataformas gubernamentales en las que participen múltiples partes interesadas, incluida la sociedad civil. Hoy en día, el grave estancamiento del proceso de integración de la UE, al igual que ocurre con la propia UpM – ambas en busca de una identidad – representan las dos caras de una misma moneda en la que la juventud busca razones para creer en los beneficios de la integración regional.

³⁸ https://www.washingtonpost.com/world/europe/eu-cool-on-arab-league-summit-over-syria-saudi-concerns/2019/01/18/23099c16-1b20-11e9-b8e6-567190c2fd08_story.html?noredirect=on&utm_term=.bdf5feddd8c5

³⁹ ver página 7 https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2018/10/Roadmap_FollowUp_ENG_DEF_WEB.pdf

⁴⁰ <https://www.devex.com/news/alarm-bells-sounded-over-new-eu-aid-instrument-proposals-92936>

Memorando Opex N° 239/2019. La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después: cómo superar las expectativas frustradas

Posibles vías de acción en este sentido incluirían: el fortalecimiento de la Fundación Anna Lindh e integración de sus órganos rectores e instrumentos con los de la UpM; la celebración de una reunión de ministros de Cultura que involucrara activamente a organizaciones de la sociedad civil; y promover tanto el intercambio de grupos de jóvenes como la investigación aplicada en estos campos.

Una plataforma multilateral para impulsar un cambio en las políticas socioeconómicas

Tanto en lo que respecta al Proceso de Barcelona como a la UpM, los gobiernos en el Norte y Sur han tendido por igual a centrarse exclusivamente en la necesidad de avanzar en la liberalización de los mercados.

Sin embargo, si hay una característica que la “Primavera Árabe”, los “Indignados” y otros movimientos bajo el paraguas “Occupy” tenían en común, era por una parte el rechazo a un modelo económico y social que parecía limitarse a concentrar capital en las manos de unos pocos, y por otra el sentimiento de no formar parte de ningún proceso de toma de decisiones⁴¹.

Aquellas acciones dirigidas a la preservación del medio ambiente, el fortalecimiento de la democracia, la responsabilidad social corporativa y la igualdad de género siguen siendo a menudo consideradas como preocupaciones de “segundo nivel” en comparación con la necesidad de avanzar en la liberalización de los mercados. Hoy en día, no son sólo los movimientos de activistas quienes piden un cambio en los modelos sociales y económicos, sino que es una postura compartida por los científicos y especialistas (ver por ejemplo la alarma expresada por el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático – IPCC⁴² – o el primer informe global sobre la desigualdades “*World Inequality Report*”⁴³)

Estos desafíos ‘macro’ son transnacionales y similares en ambas orillas del Mediterráneo, y requieren una mayor inversión en investigación y desarrollo, además de una alineación común de las visiones políticas, soluciones e innovaciones. La UpM presenta en este sentido una ventaja significativa: puede reunir a decisores políticos (funcionarios ministeriales, parlamentarios), académicos, y sociedad civil. Este enfoque basado en la participación de múltiples partes interesadas,

⁴¹ <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13676261.2015.1020937>

⁴² <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13676261.2015.1020937>

⁴³ <https://wir2018.wid.world/>

Memorando Opex N° 239/2019. La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después: cómo superar las expectativas frustradas

incluidos los responsables políticos, puede mostrarse más eficaz que las demandas individuales y de activistas para cambiar el curso de la historia.

La UpM debe erigirse en una plataforma para promover elementos tales que la investigación orientada a políticas, la innovación en materia gubernamental y de políticas públicas, o el desarrollo de mecanismos públicos y conjuntos para facilitar el diseño de modelos socioeconómicos más sostenibles e inclusivos. Este tipo de diálogos en los que participan múltiples partes interesadas tienen el potencial de optimizar el pensamiento colectivo imprescindible para catalizar cualquier cambio significativo.

A lo largo de los últimos diez años, y basándose en reuniones ministeriales previas, la UpM ha ideado múltiples plataformas de trabajo por temáticas. Estas nuevas entidades han permitido la puesta en marcha de intercambios regulares y diálogos formales entre altos funcionarios y expertos en asuntos políticos y técnicos sobre temas prioritarios para el futuro de la región. Uno de los ejemplos recientes es la adopción, a raíz del fracaso del Plan Solar del Mediterráneo (ambicioso, pero poco realista), de tres plataformas para avanzar en un diálogo sobre integración energética regional. Estas plataformas no reemplazarán los esfuerzos bilaterales y otros canales de diálogo, y tampoco se puede esperar que conduzcan a la adopción de acuerdos internacionales vinculantes. Sin embargo, dotar de mayor espacio para el diálogo a este tipo de políticas puede suponer la convergencia de intereses subregionales, y ayudar a eliminar obstáculos para avanzar en acuerdos⁴⁴.

Estos foros, para dejar de ser meras plataformas, deben recibir un mayor impulso, así como un mayor protagonismo⁴⁵. Este refortalecimiento es posible de alcanzar en el marco del mandato existente si se invierten esfuerzos para involucrar a actores interesados en el ámbito en cuestión y con potencial innovador, más allá de los "sospechosos habituales" de las instituciones euro mediterráneas.

Si media una coordinación correcta, estas plataformas políticas pueden convertirse en el paraguas para impulsar y conectar entidades euro mediterráneas ya existentes, integrarlas y evitar duplicidades con otros foros, como es el caso de los diálogos técnicos en el marco del Dialogo 5 + 5.

⁴⁴ Tareq Baconi, https://www.ecfr.eu/publications/summary/pipelines_and_pipedreams_how_the_eu_can_support_a_regional_gas_hub_in_7276

⁴⁵ ibid

Memorando Opex N° 239/2019. La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después: cómo superar las expectativas frustradas

Para que estas plataformas temáticas funcionen a pleno rendimiento, la UpM debe ser más efectiva en su conexión con otros foros y círculos multilaterales que trabajan en asuntos similares, especialmente en el marco de Naciones Unidas. Podría evitar así no entrar en las espirales cerradas que se mencionaron anteriormente.

En ese sentido, la UpM debe aumentar las sinergias y evitar la duplicidad con los diversos organismos mediterráneos creados en instituciones globales como el Banco Mundial (CMI)⁴⁶ o la ONU⁴⁷. Estos suborganismos del Mediterráneo, a su vez, en el caso de que estén alineados y coordinados de manera más eficaz con los organismos dedicados a 'MENA' y a grupos regionales dentro de sus organizaciones globales, podrían convertirse en un puente que conecte a la UpM con una configuración multilateral más amplia. La firma en noviembre de un memorando de acuerdo entre el CMI y la UpM parece reflejar esta perspectiva necesaria⁴⁸.

La UpM también debería convertirse en un paraguas oficial para el Diálogo 5 + 5, sin por ello cuestionar el valor agregado de ese diálogo subregional. En la última conferencia de ministros de relaciones exteriores, los ministros del 5 + 5 exigieron una mayor coherencia con la UpM⁴⁹, pero aún deben ser identificados los instrumentos y canales concretos para asegurar el alineamiento de resultados.

Los esfuerzos recientes realizados por parte de la Secretaría de la UpM para crear asociaciones y firmar memorandos de entendimiento con varios organismos de las Naciones Unidas, así como para obtener el estatus de observador en la Asamblea General de Naciones Unidas, son muestra de una voluntad encomiable de estar más integrados en los marcos de gobernanza global, y pueden desencadenar en resultados positivos. El fortalecimiento de la asociación con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁵⁰ es también un importante paso para lograr el avance de reformas políticas y marcos comunes, teniendo en cuenta la experiencia y la legitimidad de la OCDE en la materia, así como el interés de la organización por ampliar el alcance de sus países⁵¹.

⁴⁶ <https://www.cmimarseille.org/>

⁴⁷ Como la 'convención de Barcelona' sobre el medio ambiente marino o 'Silva Mediterranean', organizadas por Naciones Unidas y FAO, respectivamente.

⁴⁸ <https://ufmsecretariat.org/synergy-impact-ufm-cmi/>

⁴⁹ Ver declaración de Argel: <https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2018/01/55-D%C3%A9claration-dAlger.pdf>

⁵⁰ <http://www.oecd.org/newsroom/ufm-and-oecd-partner-to-strengthen-cooperation-for-inclusive-and-sustainable-development-in-the-southern-mediterranean.htm>

⁵¹ La mayoría de países del Mediterráneo sur y oriental no forman parte de la OCDE.

Impulsar proyectos e iniciativas más realistas y con impacto

Es también muy poco probable que los 43 Estados miembros de la UpM proporcionen a la Unión y a su Secretariado suficientes medios como para convertirla en una verdadera agencia de desarrollo o en un “banco de desarrollo”. Por poner un ejemplo comparable, el “Nuevo Banco de Desarrollo”⁵², creado recientemente por los países BRICS⁵³, se consolidó con un capital inicial suscrito de 50 billones de dólares. En cambio, para la UpM lograr proyectos de un valor total de 1.5 millones de dólares ya es un gran logro. Esto refleja, en parte, la relativa intrascendencia que los respectivos países otorgan a la UpM.

A pesar de estas deficiencias financieras y estructurales, existen dos vías a través de las que la UpM puede fortalecerse con el fin de aumentar su impacto en el marco actual configurado por su capacidad, su configuración institucional y mandato.

En primer lugar, la UpM podría promover más proyectos a gran escala con una dimensión regional, lo que se denominan proyectos “emblemáticos” (*flagship*). Estos proyectos deben ser cuidadosamente elegidos, poniendo particular énfasis en evitar los defectos de base iniciales (mencionados anteriormente) de los que adolecía la primera ola de proyectos propuestos en las declaraciones de la UpM. El éxito actual de la Universidad Euromediterránea de Fez es ejemplo de un esfuerzo al mismo tiempo fuertemente apoyado a nivel nacional – Marruecos – y que ha logrado involucrar a los socios necesarios para darle la necesaria dimensión regional para promover intercambios y mayores dosis de integración. Proyectos de este estilo deberían ser contemplados en todos los campos.

El proyecto de desalinización de la Franja de Gaza, con una infraestructura de un coste de 500 millones de dólares (con el objetivo de llevar agua potable a la mayoría de palestinos), es otro buen ejemplo. El proyecto ha sobrevivido a pesar del bloqueo impuesto por Israel desde hace 11 años y otros obstáculos políticos sustanciales. La UpM desempeñó un papel clave a la hora de hacer avanzar ese proyecto, eliminando los cuellos de botella y aliándose con socios tanto nacionales como regionales e internacionales en un entorno político delicado. Esto ayudó a que los socios se comprometieran con el desarrollo futuro del proyecto. Todavía no ha sido implementado, y teniendo en cuenta la desesperada

⁵² <https://www.ndb.int/>

⁵³ Denominación utilizada para las economías emergentes: Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica

Memorando Opex N° 239/2019. La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después: cómo superar las expectativas frustradas

situación energética en la Franja de Gaza, probablemente su implantación avance lentamente.

En segundo lugar, la UpM podría representar un catalizador de innovaciones que surjan a nivel nacional dentro de los sectores más punteros y dinámicos (tanto en el campo social como en el empresarial), en particular centrándose en las iniciativas de una juventud que no espera a que su Gobierno encuentre soluciones antes de tomar parte en la "cuarta revolución industrial". Podrían promoverse e impulsarse gracias a la UpM más historias de éxito como la de la empresa social SINGA⁵⁴, que ayuda a conectar refugiados con sus comunidades de acogida, o la de la empresa social Yomken⁵⁵, pionera en *crowd-solving*. Los jóvenes que lideran estas organizaciones ya están conectados con sus vecinos mediterráneos, pero podrían beneficiarse del impulso institucional que puede proporcionar un organismo intergubernamental como la UpM para ampliar su alcance y potenciar su escalabilidad.

La decisión de los altos funcionarios de la UpM de "reformar la etiqueta de la UpM con el fin de que sea más clara, presente y eficaz para los promotores de proyectos y donantes por igual"⁵⁶ representó un paso necesario, pero no suficiente, para incrementar el impacto y efecto multiplicador de la etiqueta. La UpM debe ser dotada de los medios e instrumentos financieros necesarios para poder invertir en los proyectos e iniciativas que llevan su etiqueta y que surjan de las plataformas temáticas o que se presenten a la Secretaría. Ya en 2011, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) destinó a un miembro de su personal a la Secretaría de la UpM, paso que luego replicó el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) en 2014. Estas decisiones, sin embargo, no venían apoyadas por ninguna financiación específica para iniciativas de la UpM. Otros instrumentos de cooperación Sur-Sur también deberían ser aprovechados, como son el Banco Islámico de Desarrollo, o TIKA, la agencia turca de desarrollo, que en la actualidad invierte importantes cantidades en África Subsahariana.

Las instituciones de la UpM también deberían ofrecer más oportunidades y mayor margen de maniobra para experimentar y probar el potencial de iniciativas de innovación locales y nacionales que surjan de actores sobre el terreno, como ONG,

⁵⁴ https://www.lesechos.fr/04/09/2015/lesechos.fr/021301080541_singa--l-association-2-0-qui-connecte-les-refugies-et-les-benevoles.htm

⁵⁵ <https://www.yomken.com/>

⁵⁶ See page 6, https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2018/10/Roadmap_FollowUp_ENG_DEF_WEB.pdf

Memorando Opex N° 239/2019. La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después: cómo superar las expectativas frustradas

Pymes, cooperativas, empresas sociales y universidades. La Secretaría de la UpM podría ser un trampolín para estas organizaciones, conectándolas de forma más eficaz con proyectos concretos de innovación gracias a los procesos de diálogo político e investigación que tengan lugar en las diversas plataformas de expertos y plataformas políticas.

CONCLUSIÓN

Diez años después de su creación, y transcurridos 23 años desde el Proceso de Barcelona, ha llegado el momento para que la UpM de, por tercera vez, un giro transformador; si no quiere correr el riesgo de desaparecer, cediendo el sitio a otras instituciones sin ninguna intención unificadora – el diálogo entre la LAS y la UE – o que representan a un menor número de países – el Diálogo 5+5 o la Política de Vecindad bilateral.

La UpM nació como una entidad defectuosa, y no consiguió avanzar de forma sustantiva en lo que el PB no había logrado. Es más, esta unión no-politizada de proyectos, dejando de lado todas las consideraciones de derechos humanos y democratización, ni siquiera logró avanzar en la integración regional. Se ha enfrentado a muchas dificultades para que sus decisores se anticipen y adapten a la realidad de sociedades enfadadas y cansadas, y no ha sido capaz de afrontar los retos de seguridad entre gobiernos con posiciones diplomáticas divergentes.

Para que la UpM se convierta en un foro relevante y visible en la escena global, debe abrazar su identidad mediterránea y discutir asuntos de interés político desde ambas orillas, sirviéndose de su configuración intergubernamental y participando como un catalizador para las iniciativas de la sociedad civil, en particular de la juventud. En contraposición al funcionamiento criticado de organizaciones como la UE y la Liga Árabe, impulsadas a nivel diplomático y gubernamental, la UpM debería erigirse como promotora de un ecosistema de iniciativas *bottom-up*, al mismo tiempo que promueve reformas políticas relacionadas con temas socioeconómicos críticos como el agua, el cambio climático, la educación superior y la movilidad, la agricultura o el transporte.

Tres condiciones, que se especifican a continuación, deberían cumplirse para que la UpM pueda avanzar de manera efectiva. Primero, la organización debe articularse y conectarse de manera más eficiente con otros foros

Memorando Opex N° 239/2019. La Unión por el Mediterráneo (UpM) 10 años después: cómo superar las expectativas frustradas

multilaterales, especialmente en el marco de la ONU o de otras plataformas regionales. La UpM también debe aclarar sus diferencias y sinergias institucionales con los instrumentos mediterráneos de organizaciones internacionales y agencias de desarrollo, así como con instrumentos unilaterales como la PEV. En segundo lugar, la Secretaría, sus plataformas temáticas y los proyectos avalados con la etiqueta de la UpM deberían gozar de mayores medios financieros para que sus acciones puedan impulsar el cambio sistémico y no solo un impacto a corto plazo, como corresponde a una estructura de nivel intergubernamental. En tercer lugar, la UpM debe ser más ágil en sus procesos decisorios, integrando para ello a actores punteros en la región, tanto de la sociedad civil como del sector privado.

No queda claro, en vista de las conclusiones y resultados del Foro Ministerial del pasado 8 de octubre, si existe la voluntad política de impulsar estos cambios. ¿Puede la "Cumbre de las dos orillas", que tendrá lugar en junio, lograr el impulso necesario para un diálogo mediterráneo sobre la base de una fórmula renovada? El foco en la inclusividad regional y en la juventud parece la manera correcta de movilizar a todos los actores – plataformas de la UpM, ONG, comunidades e innovadores – hacia una estrategia *bottom-up* para la UpM. Sin embargo, también podría suponer un riesgo de marginalización para la UpM si se vuelve a un enfoque demasiado eurocéntrico.

Todavía queda por ver si la UE favorecerá el fortalecimiento de su diálogo con la Liga Árabe para reafirmar su influencia en África y Oriente Medio (y a expensas de sus objetivos en el Mediterráneo), o si continuará invirtiendo en la UpM como un puente necesario y significativo. A su vez, los países árabes de la UpM, teniendo en cuenta su diversidad, puede que prefieran un mecanismo aparentemente más sólido como es el diálogo UE-LAS para presionar a la UE en asuntos críticos como la migración, el terrorismo y el comercio; y continúen favoreciendo las relaciones bilaterales.

En última instancia, cualquier propuesta de renovación de la Unión por el Mediterráneo deberá tener en cuenta que la Unión hoy es el único acuerdo existente entre las dos orillas que supone actuaciones conjuntas – e instituciones comunes – más allá de cumbres y reuniones ministeriales.

Memorandums Opex de reciente publicación

- 238/2019: **Elecciones en la República Democrática del Congo: ¿Una oportunidad para la paz y la reconciliación?** Iker Zirion Landaluze.
- 237/2018: **Situación económica en EEUU y su impacto en las Mid Term Elections 2018.** Alexandre Muns Rubiol.
- 236/2018: **La situación en Yemen y la respuesta europea al conflicto.** Leyla Hamad Zahonero.
- 235/2018: **Menores extranjeros no documentados en la UE: situación y pautas para abordarlo.** Juan Antonio Pavón Losada.
- 234/2018: **El desafío de la insurgencia yihadista en Mali.** David Nieves Bullejos.
- 233/2018: **Elecciones presidenciales en Colombia: previsiones y desafíos tras la primera vuelta.** Erika Rodríguez Pinzón.
- 232/2018: **Putin: nuevo mandato y su impacto para la política exterior de Rusia.** Javier Morales Hernández.
- 231/2018: **La estrategia de la UE con África: nuevos enfoques y perspectivas.** Ainhoa Marín.
- 230/2018: **Las guerras comerciales de Trump: China, México y Europa. Posibles escenarios y consecuencias.** Alexandre Muns Rubiol
- 229/2018: **¿Qué pasa en Turquía? Restricción de libertades y desequilibrio de poderes.** Antonio Ávalos Méndez
- 228/2018: **La cuestión kurda en Siria e Irak tras caída de ISIS.** David Meseguer
- 227/2018: **La Inversión Socialmente Responsable en España como herramienta de transformación social: Una aproximación al estado de la cuestión.** Realizado por ECODES, y coordinado por Cristina Monge y Leo Gutson.
- 226/2018: **La Argentina de Macri: perspectivas para el nuevo año político.** Mario Scholz
- 225/2018: **Qatar, Arabia Saudí y la redefinición del Golfo Pérsico.** Ignacio Gutiérrez de Terán.
- 224/2018: **La Reforma Fiscal de Trump y su impacto en EEUU y en Europa.** Alexandre Muns Rubiol
- 223/2017: **Trump y la capitalidad de Jerusalén.** Itxaso Domínguez de Olazábal
- 222/2017: **La crisis de gobierno en Arabia Saudí y sus derivaciones regionales.** Itxaso Domínguez de Olazábal
- 221/2017: **El triunfo de Macri en las legislativas de 2017 y sus posibles consecuencias para Argentina. Una visión desde la Unión Cívica Radical (UCR).** Mario Scholz
- 220/2017: **Avances en tecnología de transporte eléctrico. Estado del arte y camino por delante.** Emilio de las Heras

Para consultar toda la serie de Memorandos Opex en versión online y visitar nuestra página web:

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/memorandos>