

# UN PROYECTO PARA EUROPA.

## Reflexiones y propuestas para la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea

SEGUNDA PARTE: LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL

Capítulo 6: El Mediterráneo y Oriente Medio: Una prioridad de riesgo

[www.cidob.org](http://www.cidob.org)

Elisabets, 12  
08001 Barcelona  
España  
Tel. (+34) 93 302 6495  
Fax. (+34) 93 302 6495  
[info@cidob.org](mailto:info@cidob.org)

## CAPÍTULO 6 EL MEDITERRÁNEO Y ORIENTE MEDIO: UNA PRIORIDAD DE RIESGO

---

**E**l Mediterráneo y Oriente Medio revisten para la UE y para España un especial interés. Por razones de proximidad y de urgencia, ocuparán un lugar necesariamente destacado en el primer semestre de 2010. Si durante los últimos años hemos asistido al enquistamiento de conflictos internos y regionales, así como al surgimiento de nuevas amenazas, hemos visto a su vez cómo desde la Conferencia de Barcelona de noviembre de 1995 han cambiado notablemente los instrumentos para conseguir paz, estabilidad y prosperidad en esta región.

El Mediterráneo es una prioridad de primer orden de la política exterior y europea de España. Como se ha demostrado en el pasado, la mejor manera de hacer valer los intereses propios es ejerciendo un papel de liderazgo en la política mediterránea de la UE, solicitando a la Unión mayor atención hacia sus vecinos, especialmente hacia el Magreb, y contribuyendo a la resolución de los conflictos en Oriente Medio a través de una decidida implicación europea. Tres se perfilan como las principales prioridades España de cara a la Presidencia del Consejo en el primer semestre de 2010: 1) Poner en marcha la Unión por el Mediterráneo, preservando la herencia del Proceso de Barcelona y utilizando al máximo los nuevos instrumentos; 2) un salto cualitativo en las relaciones con los países vecinos; y, finalmente, 3) la paz y la estabilidad en Oriente Medio.

La Presidencia española deberá hacer frente a un escenario de riesgo. Aunque algunos elementos puedan tener un impacto positivo, como el nuevo Gobierno estadounidense o el desbloqueo del Tratado de Lisboa, otros pueden minar las posibilidades de éxito. La crisis económica seguirá teniendo un impacto negativo en materia de recursos y ambición, pero lo más imprevisible, y a la vez lo más peligroso, es el curso de los acontecimientos en Oriente Medio. Lo que suceda en relación con el conflicto árabe-israelí y con Irán, puede poner contra las cuerdas todo intento de dar un salto cualitativo en las relaciones euromediterráneas o en el Proceso de Paz. La existencia de estos riesgos no debería desanimar a la Presidencia española, que sí debería establecer mecanismos de alerta temprana que la preparen para reconducir la agenda de su Presidencia y, en todo caso, ser modesta en la creación de expectativas.

La Presidencia española deber preparar mecanismos de alerta temprana para responder a posibles crisis derivadas del conflicto árabe-israelí y con Irán, dos temas que pueden poner contra las cuerdas cualquier intento de avanzar en el proyecto euromediterráneo

## LA UNIÓN PARA EL MEDITERRÁNEO: BUSCANDO LA CONSOLIDACIÓN

Desde el lanzamiento del Proceso de Barcelona en 1995 España ha reiterado su compromiso con el Mediterráneo a pesar de las dificultades

La propuesta inicial de Unión Mediterránea no sólo suponía un ataque a la línea de flotación del Proceso de Barcelona, sino también una amenaza al liderazgo de España en el ámbito mediterráneo

El año 2010 estará marcado por la voluntad de reforzar dinámicas de integración regional en el Mediterráneo, tal como venía haciéndose en el marco del Proceso de Barcelona. Este Proceso se caracteriza por unos objetivos ambiciosos y transversales, por la implicación de actores muy diversos y por la voluntad de trabajar de forma consensuada entre los países del espacio euromediterráneo. A pesar de algunos avances en materia de liberalización comercial y de haber sabido mantener un diálogo político regular, los resultados del Proceso de Barcelona no estuvieron a la altura de lo esperado.

Cabe recordar que fue precisamente bajo la Presidencia española de 1995 cuando se lanzó este proceso y, a pesar de múltiples dificultades, España ha reiterado su compromiso y ha puesto su capital político y diplomático al servicio del "modelo Barcelona". Su defensa ha sido asumida por todos los gobiernos españoles, incluso en circunstancias muy adversas. Así se hizo en 2002 con la organización de la conferencia de Valencia y, posteriormente, con la organización de la primera cumbre euromediterránea en Barcelona en 2005, bajo Presidencia británica.

A lo largo de estos años, España ha apostado por mantener un diálogo político al más alto nivel, por avanzar en la liberalización comercial (aunque con reservas en el ámbito agrícola), por introducir la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior, así como por promover programas culturales y educativos. También ha potenciado una mayor institucionalización, el aumento de la dotación presupuestaria y el refuerzo de la dimensión de la sociedad civil en el desarrollo de las relaciones euromediterráneas.

Tomando como argumento la constatación generalizada de que a pesar de estos esfuerzos el Proceso de Barcelona no fue capaz de satisfacer los objetivos marcados, Francia propuso en 2007 crear una Unión Mediterránea. Sin embargo, este proyecto no se hizo con el espíritu de sumar sino que entraba en colisión con la lógica del Proceso de Barcelona, ya que pretendía excluir a los países de la UE no ribereños del Mediterráneo y era percibido como un instrumento al servicio de intereses estrictamente franceses. La retórica del proyecto no consiguió ocultar la voluntad de ofrecer a Turquía un nuevo espacio como contrapartida a su eventual exclusión de la Unión Europea, ni la de crear un nuevo espacio hegemónico para una Francia desplazada del centro de gravedad europeo por la ampliación.

La propuesta inicial de Unión Mediterránea no solo suponía un ataque en la línea de flotación de Barcelona, sino también una amenaza para el liderazgo de España en el ámbito euromediterráneo. Se optó, en esas circunstancias, por promover la europeización de la propuesta francesa y acercarla al Proceso sin entrar en un enfrentamiento abierto con París. Además, se consiguió introducir en la agenda temas en los que España tiene especial interés, como la energía solar y el desarrollo empresarial; pero, sobre todo, y como fruto de una buena coordinación entre administraciones (Ayuntamiento de Barcelona, Generalitat, Ministerio) y un excelente trabajo de la diplomacia española, se persuadió al resto de países de

que Barcelona era el mejor emplazamiento para la secretaría permanente de la, para entonces ya rebautizada, "Unión por el Mediterráneo".

Siguen pendientes decisiones básicas sobre este organismo, ya que los acuerdos de la cumbre de París y la ministerial de Marsella suponen un complicado encaje de bolillos caracterizado por las ambigüedades y las contradicciones. ¿Estará en marcha este organismo en 2010? ¿Qué papel tendrán los vicesecretarios generales? ¿Es realmente funcional un organismo con tantos equilibrios diplomático-geográficos en su dirección?

También se introdujo una nueva estructura institucional, con una copresidencia formada por un representante de la UE y otro del Sur. Por parte europea, sigue sin resolverse quién asume la copresidencia y, a pesar de lo acordado, Francia parece querer mantener estas funciones también durante el período de la Presidencia española de la UE. Por parte de los países socios, la primera copresidencia ha recaído en Egipto (por un período de dos años). El mayor protagonismo árabe en la convocatoria y agenda del proceso tiene efectos claramente positivos, sobre todo de corresponsabilización por parte árabe. Si este esquema hizo posible un bloqueo del despliegue de la Unión por el Mediterráneo a raíz de la crisis de Gaza, no es menos cierto que la diplomacia egipcia se empleó a fondo en que los estados árabes volviesen a la mesa a mediados de 2009, cuando los trabajos se retomaron con una cierta normalidad. No sabemos si se reproducirán en 2010 estos bloqueos, ni cómo podrán evitarse o en todo caso minimizar su impacto. En cualquier caso, habrá que evitar que los países europeos sigan enfrentándose para acaparar protagonismos.

La Unión por el Mediterráneo adoptó una nueva metodología de cooperación basada en una lógica funcionalista, con la selección de seis áreas de cooperación (energía solar, descontaminación, infraestructuras, educación superior, protección civil y desarrollo empresarial) en las que deberán desarrollarse proyectos que se basen y generen solidaridades concretas. Sólo aquéllos países que estén realmente interesados deberían implicarse en el desarrollo de estos proyectos, y éstos deberán ser suficientemente flexibles y atractivos para movilizar capitales privados. Ignoramos también si en 2010 estos proyectos estarán en marcha, o si habrán conseguido la financiación adecuada en un contexto de crisis económica global.

Finalmente, la Unión por el Mediterráneo hereda el acervo de Barcelona. Los objetivos y los principios siguen siendo los mismos, simplemente se han añadido algunas novedades para ir más lejos y superar el margen tradicional. No obstante, siguen vigentes las dudas sobre la transición entre ambos marcos. ¿Qué papel tendrá la Comisión, que lideraba en Proceso y marcaba la agenda, en esta nueva fase? ¿Cómo se articularán los proyectos gestionados desde el marco anterior? ¿Qué sucede con la dimensión sociedad civil que tan presente había estado en el Proceso de Barcelona?

Todos y cada una de estas incertidumbres nos sitúan ante una Unión por el Mediterráneo sobre la que se han generado amplias expectativas, pero que se encuentra en una fase de indefinición. Su consolidación es una de las grandes asignaturas que afronta el Gobierno español en el primer semestre de 2010.

El mayor protagonismo árabe en la convocatoria y agenda de la Unión por el Mediterráneo tiene efectos claramente positivos, sobre todo de corresponsabilización por parte árabe, a pesar de haber hecho posible su bloqueo durante un tiempo

La consolidación de una Unión por el Mediterráneo que responda a las amplias expectativas que ha despertado será una de las grandes asignaturas que afronte el Gobierno español en el primer semestre de 2010

En 2010 hay que completar la puesta en marcha de una secretaría general potente, con sede en Barcelona, con capacidad de impulso y voluntad real de superar las divisiones existentes

Hay que centrar la atención en las cuestiones de desarrollo humano y acercar a la Unión por el Mediterráneo a su destinatario final: la ciudadanía

Con la perspectiva del año 2010, España se ha marcado como objetivos que la secretaría esté en marcha, que también lo estén algunos de los proyectos, y que se desarrolle con éxito una nueva cumbre euromediterránea, probablemente en Barcelona. Este objetivo hace necesaria la abierta colaboración de Francia. El Gobierno español parece dispuesto a ceder el protagonismo a este país siempre que pueda ejercer la Presidencia de la Unión por el Mediterráneo hasta el año 2012. No obstante, esta actitud puede generar amplias resistencias en otras cancillerías europeas y puede entrar en contradicción con el Tratado de Lisboa. Los mismos efectos alienantes para la mayoría de Estados Miembros que tuvo la propuesta inicial francesa podrían reproducirse si los socios tienen la impresión de que España y Francia se reparten el protagonismo sin tenerlos en cuenta.

Pensamos que el ejercicio de la Presidencia debe ser, en primer lugar, la ocasión para demostrar que la Unión por el Mediterráneo es una iniciativa coherente con el acervo del Proceso de Barcelona, y que las acciones en este campo deberían intentar preservar todas las virtudes de Barcelona (visión inclusiva, voluntad de consenso, valores y objetivos comunes), así como corregir algunas de las críticas que se le habían hecho (eurocentrismo, infrafinanciación, escasa visibilidad y flexibilidad). En ese sentido, y sin tensar la cooperación con Francia, España sí debería procurar soltar algún lastre heredado de la anterior Presidencia francesa. En primer lugar, habría de anteponer el interés general a la tentación de protagonismos nacionales. Este principio, que puede concretarse en muchas acciones específicas, debe guiar los seis meses de Presidencia y la posterior implicación de España en la Unión por el Mediterráneo.

En segundo lugar, deben resolverse las disfunciones de la nueva estructura institucional y preservar la Unión por el Mediterráneo de los envites de los conflictos regionales. Por un lado, debe aprovecharse al máximo la lógica de la flexibilidad o de la geometría variable en el lanzamiento y desarrollo de proyectos, pero también en el impulso de la dimensión política de la Unión por el Mediterráneo. El Mediterráneo Occidental puede y debe ser un núcleo duro de la construcción euromediterránea. Para ello, pensamos que habría de potenciarse el Diálogo Mediterráneo 5+5 en su forma actual y, en paralelo, crear grupos de coordinación en el ámbito del Mediterráneo Occidental, para cada proyecto de la Unión por el Mediterráneo. Complementariamente, debe avanzarse hacia la puesta en marcha de una secretaría general potente, con capacidad de impulso y con voluntad de superar las divisiones existentes. Junto a las funciones técnicas y de búsqueda de fondos, la nueva secretaría debe poder incidir en la agenda de la Unión por el Mediterráneo, presentar propuestas de actuación y convocar reuniones.

En tercer y último lugar, hay que centrar la atención en las cuestiones de desarrollo humano, y acercar la Unión por el Mediterráneo a su destinatario final: la ciudadanía. En 2010 deben aprobarse proyectos y un plan de trabajo que incida, fundamentalmente, en cuestiones como la seguridad alimentaria, al desarrollo rural o a las condiciones de vida en las grandes urbes del Mediterráneo. Para estos ámbitos deberían lanzarse proyectos específicos, con o sin apoyo de capital privado. Asimismo, debe ponerse en valor la contribución de la sociedad civil en las relaciones euromediterráneas, una dimensión ausente en el desarrollo inicial de la Unión por el Mediterráneo.

## UN NEW DEAL CON LOS VECINOS DE LA UE

Suele calificarse a la UE como una potencia transformadora, que ha confiado en las bondades de la convergencia de estados terceros con las normas y prácticas europeas. También se presenta a la UE como un actor que promueve, sobre todo entre los países de su entorno, la resolución de los contenciosos abiertos. La ampliación es la política que mejor refleja esta doble voluntad. Desde 2004, la UE cuenta con la Política Europea de Vecindad, caracterizada por su gradualismo y por ofrece una integración *à la carte*, sin llegar a ofrecer la adhesión. Los países mediterráneos participan en esta política, pero lo hacen con un entusiasmo desigual. Casos paradigmáticos son el de Marruecos, receptivo a esta filosofía diferenciadora, y Argelia, que rechaza la lógica vertical y de convergencia unilateral que propone la Política de Vecindad. Los incentivos, en cualquier caso, son insuficientes, y conviene pensar en una nueva oferta que permita un pacto renovado, un *New Deal*, que sea mucho más atractivo para los países del sur y este del Mediterráneo.

El año 2010 será un año importante para el desarrollo de la Política Europea de Vecindad. Primero, porque deben reevaluarse las perspectivas financieras hasta el año 2013. Aunque el margen de maniobra sea escaso, deben actualizarse las previsiones por países y ámbitos de actuación. Segundo, porque este año se irá concretando el desarrollo del Estatuto Avanzado con Marruecos, estando prevista la primera cumbre UE-Marruecos como prueba de la elevación de estas relaciones. Tercero, porque los Planes de Acción con varios socios mediterráneos deberán renovarse. Y, en cuarto lugar, porque habrá de darse una respuesta a países como Jordania, Túnez y Egipto que solicitan seguir la vía iniciada por Marruecos.

En este contexto, la UE deberá cuestionarse si la Política de Vecindad y/o los Estatutos Avanzados son un incentivo suficiente para generar transformaciones de calado entre aquellos estados que se han mostrado predispuestos a avanzar en esta vía. Ya se ha señalado en un capítulo precedente que la inclusión de los países mediterráneos en el mismo marco político que los países de la Asociación Oriental no beneficia a unos ni a otros. Por otro lado, habrá de explorarse qué tipo de política debe establecerse con países como Argelia (más allá de la asociación energética) o Libia (ofrecer un acuerdo-marco), que siguen sin mostrar especial interés por esta dinámica y que verían en la Política Europea de Vecindad poco menos que una ingerencia en asuntos internos.

Aunque tuvo un papel discreto en el lanzamiento de la Política de Vecindad, España sí se ha mostrado favorable a la filosofía de esta política y, concretamente, ha promovido y defendido la existencia de programas regionales y de cooperación transfronteriza en el marco de la misma, defendiendo un reparto de fondos del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación de 2/3 para los países mediterráneos y 1/3 para los de la Europa Oriental, e impulsando la idea del estatuto avanzado de Marruecos con la UE. De hecho, España fue el primer país de la UE en apoyar la demanda marroquí y ha tenido un papel activo en aglutinar una corriente de opinión en la UE favorable a explorar con Marruecos un salto cualitativo en sus relaciones con la Unión a nivel de diálogo político, de participación en políticas y organismos de la UE y de armonización legislativa, todo ello acompañado por un aumento de la ayuda financiera. El Gobierno español no descartaría, además, que se pudiese exportar esta fórmula a países como Egipto, Jordania y Túnez, aunque la prioridad es que el estatuto de Marruecos sea un éxito.

La UE debe cuestionarse si la Política de Vecindad y/o los Estatutos Avanzados son suficiente incentivo para las transformaciones de gran calado y, en caso contrario, pensar en una nueva oferta europea

Ha llegado el momento de proponer a los socios mediterráneos un *New Deal* cuyos ingredientes principales pueden ser la agricultura, la movilidad, la financiación y la seguridad energética

Es bien sabido que, de todos los vecinos de la UE, España mira con especial atención a los tres países del Magreb central. No en vano, con estos países ha establecido el máximo nivel de relaciones bilaterales a través de los Tratados de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación. La agenda con Marruecos es compleja, con cuestiones como el control de los flujos migratorios, la pesca, la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, así como la creciente inversión española en este país. También en Argelia existen intereses notables, aunque en este caso mucho más polarizados por la cuestión energética. España ha optado por construir con estos países un colchón de intereses que neutralice los riesgos de una eventual crisis bilateral.

El gran reto de la Presidencia española es desarrollar el contenido del Estatuto Avanzado, que podría contemplarse como una buena práctica para futuros marcos parecidos que se adopten con otros vecinos. Solo así tendrá la UE capacidad de atracción. Esto supone impulsar un *New Deal* para la región, cuyos ingredientes principales pueden ser la agricultura, la movilidad, la financiación y la seguridad energética.

En agricultura debe avanzarse hacia una mayor liberalización, pero priorizando la sostenibilidad del empleo y el desarrollo rural tanto en el norte como en el sur del Mediterráneo. La Presidencia española debe impulsar la idea de que el futuro del sector agrícola euromediterráneo no radica en el proteccionismo sino en una apuesta por la calidad de la producción, un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y políticas comprehensivas de desarrollo rural.

En movilidad, la prioridad de esta Presidencia debería ser facilitar y agilizar la obtención de visados, centrándose en colectivos específicos. Para países concretos, deben explorarse fórmulas como los *mobility partnerships* que ya se están aplicando con países de la vecindad como Moldova. En estos casos, las demandas de la UE de una mayor cooperación en materia de acuerdos de readmisión deberían ir acompañadas de una necesaria flexibilidad en la circulación de trabajadores temporales.

En financiación, la Presidencia debe empezar a plantear un incremento sustancial de fondos a partir del año 2014. Los países vecinos deben poder beneficiarse (aunque sea en grado menor) de fondos de políticas como la política regional, la de infraestructuras y la de reconversión industrial, que han tenido un impacto positivo en el desarrollo de las regiones y países más pobres de la UE. En parte, el aumento de estas partidas quedaría compensado con una racionalización de la partida destinada a la Política Agrícola Común.

Finalmente, la energía debe ser un objetivo compartido. Los países mediterráneos deberán comprometerse con la seguridad energética de la UE, del mismo modo que la UE debería comprometerse con el desarrollo sostenible de estos países. En casos como el de Argelia, este compromiso puede ir acompañado de un apoyo de la UE en temas de especial interés para Argel como su entrada en la Organización Mundial del Comercio. Además de apoyar a Marruecos, convendría que España realizase durante su Presidencia un esfuerzo suplementario con el Gobierno argelino, que está desarrollando una actitud cada vez más crítica hacia la UE, y perjudicial no sólo en la relación UE-Argelia, sino en el global del ámbito euromediterráneo.

Este *New Deal* no resolverá, por sí mismo, algunos retos como el de la integración magrebí. Las deterioradas relaciones entre Marruecos y Argelia, con el conflicto del Sáhara como una de las principales pero no única pieza, siguen hipotecando el futuro de un potencial “tigre norteafricano”. Aunque las conversaciones sobre el Sáhara siguen su curso, es muy probable que en 2010 la UE deba hacer frente al estancamiento de los últimos años y que los actores que se benefician del mantenimiento del statu quo sigan imponiendo sus preferencias. Con todo, la situación en el Magreb es mucho más favorable que la de Oriente Medio, y no debe sorprender que se vea la cooperación con esta región como una manera de salvar los obstáculos derivados del conflicto en Oriente Medio y de mantener vivo el acervo del Proceso Euromediterráneo en su conjunto.

## EN BÚSQUEDA DE UN PAPEL POLÍTICO EN ORIENTE MEDIO

Resulta obvio que, en Oriente Medio, el conflicto (en realidad, los conflictos) árabe-israelí sigue ocupando un lugar central, que lastra el desarrollo político, económico y social de esta área. En 2010 seguirá siendo así. Según nuestro análisis, diversos factores marcarán la evolución de este conflicto: primero, la implicación estadounidense en las conversaciones de paz y la posibilidad que la nueva administración Obama sea por fin vista como un *honest broker* en la región; segundo, la evolución del Gobierno israelí, ya que si el Gobierno actual se muestra dispuesto a negociar con la perspectiva de dos estados puede reanudarse el proceso de paz; tercero, el curso del proceso de reconciliación entre las diversas facciones palestinas y la eventual formación de un gobierno de unidad nacional o de consenso; y, cuarto, la posibilidad de que se produzca algún tipo de avance en clave regional aunque para ello deban reanudarse las conversaciones entre Israel y Siria y, más tarde, con Líbano. Todos estos elementos pueden evolucionar negativamente si los Estados Unidos siguen siendo vistos como un actor parcial, si el Gobierno Netanyahu se muestra inflexible, si Hamás sigue al margen de la negociación, si se reproducen los enfrentamientos entre Hamás y Fatah (e incluso en el seno de Fatah) y, finalmente, si surgen nuevos focos de tensión, por ejemplo en Líbano.

Sea como fuere, tanto en Europa como en Oriente Medio se demanda una mayor implicación de la UE en el proceso de paz, y que no lo haga como un mero proveedor de fondos. Para que en 2010 la UE adquiera un papel político, deberá presentarse como un actor más ágil y unido que en crisis recientes como las de Líbano (2006) y Gaza (2008-2009).

Respecto al conflicto árabe-israelí, España se ha destacado por su defensa de la Presidencia de la Autoridad Nacional Palestina, incluso cuando ésta era denostada por otros actores internacionales (véase la política estadounidense al final del mandato de Yaser Arafat) o cuando se ha visto confrontada a la oposición interna (Hamás). También ha destacado por su defensa de una solución al conflicto que pasa por una negociación regional y por que Siria no sea vista como parte del problema, sino como parte de la solución. Finalmente, el Gobierno español ha destacado por su compromiso con la paz y la estabilidad en el Líbano.

La implicación de España en la resolución del conflicto de Oriente Próximo (desde que organizara la conferencia de Paz de Madrid en 1991),

Convendría que España hiciese durante su Presidencia un esfuerzo suplementario con el Gobierno argelino, que está desarrollando una actitud cada vez más crítica con la UE

Para tener en 2010 un mayor perfil político en Oriente Medio, la UE deberá presentarse como un actor más ágil y unido de lo que estuvo en las crisis de Líbano (2006) y Gaza (2008-2009); el nuevo marco institucional del Tratado de Lisboa puede contribuir a ello

La Presidencia española debe asumir que el proceso de paz sólo dará resultados si se sustenta en un diálogo sin exclusiones con todas las fuerzas representativas

así como su trayectoria diplomática en la región, han hecho que la voz de España se escuche con particular atención. No obstante, en algunos momentos, el Gobierno español ha llegado quizás a sobrevalorar el papel que puede desempeñar, como cuando en 2006 precipitó una iniciativa de paz sin contar aparentemente con consenso suficiente en la UE y en la región.

La Presidencia española debería estar dispuesta a corregir algunos errores del pasado sin renunciar a sus bazas. En primer lugar, debe asumir que el proceso de paz solo dará resultados si se sustenta en un diálogo sin exclusiones con todas las fuerzas representativas. La exclusión de actores, que en muchos casos representan corrientes mayoritarias, resta valor y fiabilidad a los compromisos adquiridos en la negociación. Seguramente fuerzas como Hamás no serán nunca ni aliadas ni socias de la UE, pero sí deben ser interlocutores, y más en situaciones de crisis como la actual. En el marco de esta visión inclusiva, pensamos que la UE debe apoyar la creación de un gobierno de unidad nacional o de consenso en Palestina. Esta actitud inclusiva implica también la adopción de una perspectiva regional. La Presidencia española, aprovechando la renovada relación transatlántica, puede y debe hacer valer su capital diplomático para impulsar procesos de paz de Israel con Siria y el Líbano, siempre que haya una política más favorable a la reconciliación por parte del ejecutivo de Netanyahu.

En el marco de una creciente convergencia con los Estados Unidos en política internacional, del creciente temor en Israel por el mantenimiento del plan nuclear iraní por parte de un nuevo Gobierno aún más radicalizado, y del hecho de que, a medida que pasan los meses, la solución del conflicto es cada vez más compleja, la Presidencia debería impulsar junto a Washington una iniciativa de paz imaginativa. Debe explorarse la posibilidad de ofrecer garantías transatlánticas de seguridad a Israel y al futuro Estado palestino en caso de ataque de un Estado tercero, siempre que previamente Israel y la Autoridad Nacional Palestina hayan llegado a un acuerdo de paz que se acerque a la oferta de la Iniciativa de Paz Árabe (dos estados siguiendo las fronteras de 1967, reconocimiento del Estado de Israel por parte de las naciones árabes, solución negociada al drama de los refugiados y a la capitalidad de ambos estados en Jerusalén).

A parte del conflicto árabe-israelí, la región también se verá afectada por la evolución de Irak y, sobre todo, de Irán. Las capacidades de la UE, y aún más las de España, para modificar el curso de los acontecimientos en Irak y en Irán son limitadas, pero no por ello deben desatenderse ambos temas, sobre todo porque pueden tener un impacto en la configuración regional. Además, como en el caso árabe-israelí, la UE se ha presentado dividida en ambos casos, y España ha sido un agente más de esta división. Unidad, diálogo, asunción de responsabilidades y visión regional deben ser los principios directores de la estrategia de la Presidencia española.

Respecto a Irak, la UE entiende que es prioritaria la estabilidad y la reconstrucción del país tras la retirada (total o parcial) de las tropas estadounidenses. Los efectos de la invasión y el período de inestabilidad posterior son bien visibles. La inseguridad cotidiana, el sectarismo y comunitarismo, así como la interferencia de actores externos, seguirán estando presentes en 2010. El mayor reto será que la retirada estadounidense no comporte un aumento de la violencia y del riesgo de desmembramiento del país.

Las políticas de la UE deben ir encaminadas a apoyar la emancipación completa de este país. Entre otras medidas, puede ofrecer al Gobierno de Bagdad el refuerzo de la misión de gobernabilidad democrática EUJust LEX y cooperación en materia de refugiados y desplazados internos.

Finalmente, en el marco de una perspectiva regional amplia, sería importante que de modo gradual la aproximación a Irak no sea exclusivamente en términos postbélicos. Tras la inclusión de un gran número de países árabes en los procesos euromediterráneos (Barcelona y, ahora, la Unión por el Mediterráneo), y a medida que avanzan las negociaciones y el diálogo con el Consejo de Cooperación del Golfo, quedan lagunas en la estrategia europea hacia los países árabes, la más significativa de las cuales es Irak. La Presidencia española de la UE podría ser una ocasión adecuada para diseñar un marco de cooperación para los países no mediterráneos de Oriente Medio. En ese marco, se podría pensar, además, en un acuerdo con el Consejo de Cooperación del Golfo, en la posibilidad de negociar Acuerdos de Asociación con Yemen y con Irak y dejar la puerta abierta, cuando cambie la coyuntura, a un acuerdo con Irán. Si la Presidencia alemana de la UE impulsó en 2007 una Estrategia para Asia Central, tal vez la Presidencia española podría proponer una estrategia equivalente para el Golfo y la Península arábiga.

Irán ha ido adquiriendo un protagonismo creciente en un área de influencia más amplia. En los últimos años la atención de la comunidad internacional se ha centrado en el desarrollo del programa nuclear y su capacidad potencial para desarrollar armas atómicas. En esta cuestión, Teherán continúa haciendo oídos sordos a las exigencias de transparencia de la comunidad internacional. Unas exigencias que desde la UE han sido realizadas por Alemania, Francia, Reino Unido y el Alto Representante. La escalada de tensión entre Israel e Irán nos situaría, por otro lado, en uno de los peores escenarios, ya que podría darse a lo largo de 2010. Además, a raíz de las últimas elecciones, la situación política interna ha generado dudas sobre el equilibrio de poder y la estabilidad en Teherán. Las esperanzas están puestas en la oferta de diálogo de los Estados Unidos a Irán como mejor política para alejarse de un escenario de confrontación regional con alcance global. No obstante, la delicada situación interna no hace sino multiplicar las dudas sobre la evolución de este *dossier*, y la UE deberá estar preparada para tomar decisiones con rapidez.

Sin embargo, un enfrentamiento con Irán es el que dibuja el peor de los escenarios para la Presidencia española de la UE. La Presidencia debe agotar todas las vías diplomáticas, articular la posición de la UE con la de los grandes actores globales y esforzarse por integrar a Irán en foros e iniciativas de diálogo. La Presidencia debe enviar a Irán el mensaje de que este país puede y debe contribuir a la estabilidad y a la seguridad en Oriente Medio, en el Golfo, en Asia Central y en Afganistán, y que es a través de esta política constructiva que Irán se afianzará como una potencia regional indiscutible. No obstante, en el probable caso de una respuesta negativa de Irán a la oferta de cooperación internacional, la Presidencia española habrá de volcar todos sus esfuerzos para evitar que la UE se presente dividida ante una nueva crisis. En otras palabras, debería evitarse a toda costa la imagen dada en 2003 con la invasión de Irak: ello implica trabajar con antelación para llegar a consensos sólidos en la UE, que no sólo eviten divisiones sino que vayan más allá de políticas de mínimo común denominador.

La Presidencia española podría ser una ocasión adecuada para diseñar un marco de cooperación para los países no mediterráneos de Oriente Próximo, empezando por Irak, con una estrategia regional equivalente a la adoptada en 2007 para Asia Central

Uno de los peores escenarios que hay que evitar, pero para el cual hay que estar preparados, es un enfrentamiento directo con Irán

## CONCLUSIONES

La agenda mediterránea y mediorienta está llena de dificultades, y no es una apuesta de éxito seguro para la Presidencia española del Consejo en 2010. Aún así, son tantos los intereses en juego, que un país como España, que conjuga una vocación europeísta y mediterránea, está obligado a situar el Mediterráneo y Oriente Medio como una gran prioridad. Con todo, esta implicación debe hacerse sin crear expectativas exageradas y contemplando los intereses europeos como algo indisociable de los intereses nacionales.

España necesita una política europea fuerte en el Mediterráneo, y ésta sólo será posible si todos los Estados Miembros la sienten como suya. Deberán explotarse al máximo las virtudes del Proceso de Barcelona, utilizar las innovaciones de la Unión para el Mediterráneo y corregir algunos de los problemas estructurales de la misma. Será necesario anteponer el interés colectivo sobre la voluntad de protagonismos nacionales, clarificar y racionalizar la estructura institucional y pensar la Unión por el Mediterráneo con el foco puesto en sus destinatarios: la ciudadanía.

Es necesario abordar las relaciones con nuestros vecinos con mayor ambición. Introducir con mayor fuerza la política agrícola, la movilidad, la energía y políticas activas de desarrollo puede generar dinámicas transformadoras. Sólo con algo semejante a un *New Deal*, que suponga una oferta atractiva, podrá Europa solicitar a sus vecinos del Sur las reformas necesarias. Unas reformas que deberán ser evaluadas teniendo en cuenta criterios objetivos y que incluyan la voluntad de desbloquear contenciosos abiertos entre los propios estados del Sur.

En 2010, el conflicto árabe-israelí y también la delicada situación en Irak e Irán, seguirán marcando el futuro de la región. Tal vez sería la hora de apostar por un diálogo sin exclusiones a priori. Incluso se puede pensar en ofrecer a israelíes y palestinos garantías transatlánticas de seguridad si avanzan por la senda de paz. En cualquier caso, será imprescindible cooperar con una administración estadounidense que actúe como un *honest broker*. Un enfoque regional para la zona del Golfo, impulsando el acuerdo con el Consejo de Cooperación del Golfo pero también con Yemen e Irak, serviría para encuadrar la implicación en la estabilidad de un Irak que se emancipa de la tutela estadounidense. El mayor peligro para el papel y los intereses de la UE en la región es la división entre Estados Miembros, en particular ante Irán; para evitarla, se deben prever los mecanismos de diálogo político interno y externo para el supuesto escenario de reactivación o aparición de un foco de tensión en la región.

Deberán explotarse al máximo las virtudes del Proceso de Barcelona y utilizar las innovaciones de una Unión para el Mediterráneo modificada

Europa sólo podrá solicitar a sus vecinos del Sur mayores reformas con un *New Deal* que ponga sobre la mesa una oferta nueva y suficientemente atractiva