

Cooperación en el Mediterráneo y el Báltico

La globalización y los crecientes flujos transfronterizos fomentan el intercambio de ideas y sirven como trampolín para una futura colaboración interregional.

Elisabeth Johansson-Nogués

El 2008 se perfila como un año importante para las relaciones entre la Unión Europea (UE), de un lado, y el Mediterráneo y el Báltico de otro. En julio, la iniciativa del presidente francés, Nicolas Sarkozy, para impulsar la cooperación euromediterránea se convirtió en realidad bajo la denominación “Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo” (PdB:UpM), y de ahora en adelante todo se centrará en cómo poner en marcha las reformas propuestas. Por otra parte, durante el otoño la Comisión Europea trazará el primer esbozo de una nueva “Estrategia europea para la región del Mar Báltico” con vistas a dar un salto cualitativo en la cooperación entre la UE y los países del Mar Báltico (la dimensión septentrional abarca la UE-27, Islandia, Noruega y Rusia).

Estas iniciativas constituyen testimonios de la importancia de estas regiones para la UE y de la creciente preocupación entre sus Estados miembros sobre cómo conseguir una mayor participación de los países vecinos en la cooperación y en la gestión conjunta de las cuestiones transnacionales. Por otro lado, y en una nota más sombría, estas iniciativas revelan el estado de estancamiento generalizado en que se halla la cooperación preexistente de estas dos regiones.

Las razones de la falta de éxito de la cooperación son tan diversas como la propia naturaleza de las regiones. Lo mismo ocurre con muchos de los desafíos, actuales y futuros, a los que se enfrentan ambas zonas. Por ello, en muchos niveles, las relaciones de la UE con estas dos cuencas marítimas no son comparables.

Sin embargo, hay algunos puntos de encuentro. Ésta fue la idea subyacente en la conferencia organizada por la Fundación Anna Lindh, el Instituto de Investigación para la Paz de Tampere (TAPRI) y el Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed) bajo el título *El Báltico y el Mediterráneo – un futuro compartido a través de la acción: un encuentro bajo el sol de medianoche*. Celebrada en Tampere (Finlandia) en junio de 2008, la reunión de académicos y profesionales de ambas zonas se estructuró alrededor de la idea que, aunque con diferencias, la cooperación con las dos cuencas marítimas

tiene ciertos puntos en común que podrían explorarse en beneficio mutuo, e incluso servir como trampolín para una futura colaboración interregional Mediterráneo-Báltico.

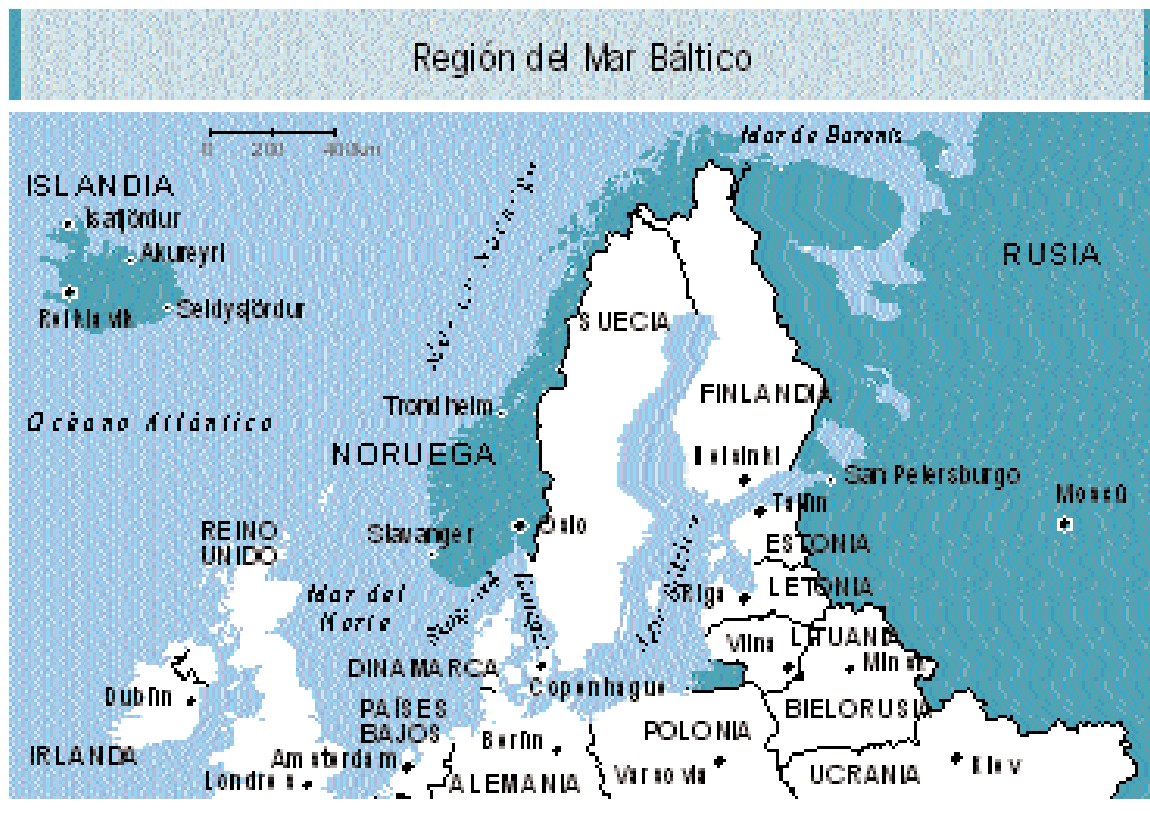
¿Mundos aparte...?

Son conocidas las diferencias inherentes entre los países del Mediterráneo y del Mar Báltico: geografía, sociedades, culturas, presencia o no de conflictos armados (por ejemplo, en Oriente Próximo) o desarrollo económico.

Otra gran diferencia es la forma en que cada una se relaciona con la UE. Las relaciones euromediterráneas responden a una lógica de cooperación maximalista. Esto es evidente por la existencia de una declaración política de intenciones (la Declaración de Barcelona), una estructura crecientemente institucionalizada (cumbres de jefes de Estado y gobierno, reuniones ministeriales o de altos funcionarios, un secretariado...) y un presupuesto estable y sustancial. Las relaciones entre la UE y el Mar Báltico, por su parte, se caracterizan por un enfoque más bien minimalista, dado que carecen de una declaración política para guiar las relaciones, así como de un presupuesto. Y hasta hace poco las reuniones periódicas de alto nivel de ministros o de altos funcionarios no estaban institucionalizadas.

En consecuencia, se podría decir que la cooperación inherente en cada región ha evolucionado en la última década en direcciones casi diametralmente opuestas.

Por un lado, la cooperación en el área mediterránea se caracteriza por un planteamiento de una estructura arriba-abajo (*top-down*) y por su tendencia a ser monopolizada por las elites políticas. Se ha concentrado en proyectos de gran escala, de los cuales muchos necesitan intervenciones gubernamentales e importantes inversiones, como por ejemplo las redes de energía o las infraestructuras. Sin embargo, incluso iniciativas como la Fundación Anna Lindh o la Alianza de Civilizaciones, pensadas por fomentar el contacto entre los pueblos del Mediterráneo están por el momento limitadas



Fuente: AFKAR/IDEAS.

esencialmente a los debates de alto nivel político. La asignatura pendiente es, por tanto, crear una cooperación sostenible y fructífera a nivel local a través del Mediterráneo.

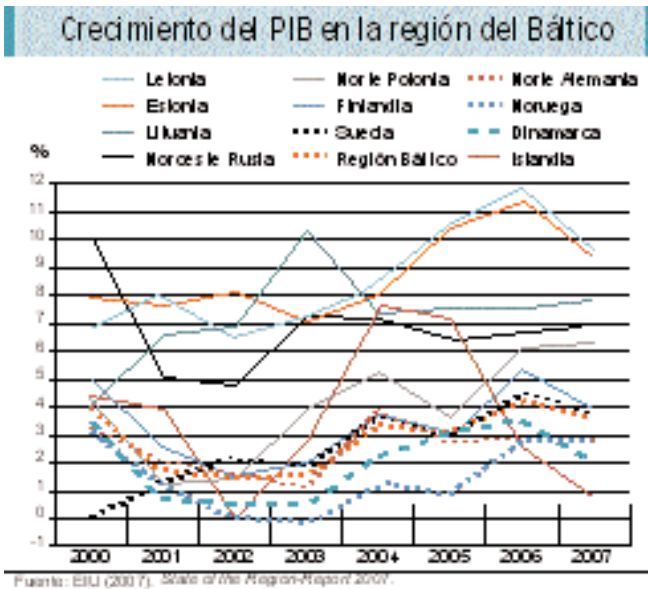
Por su parte, la cooperación en el Mar Báltico destaca sobre todo por la iniciativa local y, por ello, es claramente de abajo-arriba (*bottom-up*). El Mar Báltico es hogar de un gran número de redes transnacionales especializadas en diferentes áreas: por ejemplo medio ambiente, comercio o educación. Entre las redes más activas encontramos iniciativas como la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas de Europa, la Comisión del Mar Báltico, la Asociación de las Cámaras de Comercio del Mar Báltico y las redes universitarias de intercambio de estudiantes. Sin embargo, al haber surgido de forma espontánea, sin participación significativa de los gobiernos de la región, su crecimiento continuado se ve amenazado por la falta de una atención política adecuada. No existe la legislación necesaria para que estas redes puedan operar de forma transfronteriza y en otros casos no hay fondos suficientes para la cooperación de los actores no-gubernamentales.

¿... o uno solo?

A pesar de estas diferencias, hay algunos elementos en común, e incluso de la experiencia acumulada por cada uno de estos ámbitos de cooperación regional se pueden extraer algunas lec-

ciones relevantes, que podrían servir de inspiración mutua.

En primer lugar, las dos regiones se hallan actualmente en estancamiento por su desequilibrada estructura de cooperación. El sesgo bien del *top-down* o del *bottom-up* ha generado notables obstáculos para el futuro de la cooperación. La falta de inclusión de actores de la sociedad civil en el Mediterráneo y de la elite política en el Mar Báltico impide la consolidación de las iniciativas de cooperación. En este sentido, el PdB:UpM de Sarkozy no ofrece muchas novedades e incluso parece fortalecer la dimensión intergubernamental. Sin embargo, cabe señalar que el Proceso de Barcelona posee múltiples vías, algunas todavía por explorar, que permitirían un diálogo más estrecho con los ciudadanos así como con las organizaciones no-gubernamentales. La clave es convencer a los políticos del valor y la complementariedad de la cooperación descentralizada –y a tal efecto la experiencia del Mar Báltico puede servir de fuente de inspiración. Por su lado, los actores en el Mar Báltico están tomando nota de la evolución de la cooperación dentro del PdB:UpM. Cada vez más consideran que es fundamental para su futuro éxito la puesta en marcha de proyectos a gran escala similares a los del Mediterráneo, con un compromiso mayor por parte de los gobiernos. En este sentido, las redes de cooperación del Mar Báltico han depositado su confianza en la futura “Estrategia europea para la región del Mar Bálti-



co” de la Comisión Europea, con la esperanza de que aporte tanto la muy necesitada orientación política general para el desarrollo de la cooperación por lo que respecta a macroproyectos, como un distintivo o “marca” (*trademark*) para la región que facilite su equiparación con el PdB:UpM.

En segundo lugar, las dos regiones sufren una falta de implicación significativa por parte de los socios de la UE. La asignatura pendiente es incentivar a los países mediterráneos no-miembros de la UE para que se involucren más en la cooperación mediterránea. Lo mismo ocurre con el principal socio de la UE en el Norte: Rusia. En este sentido ambas regiones miran expectantes las recientes iniciativas europeas: en el caso del PdB:UpM consiste en la propuesta de una co-presidencia y un secretariado gestionado en común en determinadas áreas. En el Mar Báltico, la Dimensión Septentrional es desde 2006 una “política común” con Islandia, Noruega y Rusia, lo que significa que la agenda y las políticas a desarrollar se deciden en común entre la UE-27 y los tres socios. Del éxito de estas dos fórmulas para lograr más reciprocidad (*co-ownership*) entre la UE y sus socios se podrán extraer lecciones importantes para el futuro.

En tercer lugar, tanto la cooperación del Mediterráneo como del Mar Báltico experimentan una gran fragmentación en cuanto a instrumentos financieros que sostienen la cooperación regional. La existencia de una multitud de mecanismos de ayuda en ambas regiones ha creado confusión e incluso obstáculos. El reto es encontrar formas de financiar proyectos y crear sinergias entre diversas líneas de ayuda para que éstas, en su conjunto, puedan hacer frente a los costes de cooperación. Cabe señalar que la creatividad en ambas regiones es necesaria para asegurar los fondos suficientes para sus respectivas iniciativas de cooperación y

una *cross-fertilization* de ideas entre el Mediterráneo y el Mar Báltico podría generar un dinamismo en este ámbito.

Por último, el Mediterráneo y el Mar Báltico deben afrontar un gran número de problemas que requieren soluciones urgentes, como por ejemplo el medio ambiente, la contaminación del suelo y las actividades urbanas, los ecosistemas frágiles y los riesgos derivados del tráfico marítimo. Ambas regiones se enfrentan a desafíos económicos de distinto alcance, que van desde la falta de integración de los mercados en estas regiones, la insuficiente diversidad de la oferta energética, hasta los sistemas de transporte y comunicaciones. En términos culturales y educativos, la asignatura pendiente es la promoción de la educación superior, el intercambio de estudiantes, la movilidad académica y el reconocimiento mutuo de los títulos universitarios. Por último, ambas regiones comparten un desafío en materia de protección civil, gestión de fronteras y cooperación en los sectores de servicios sociales y de salud. Ante tales retos compartidos, no hay duda de que los actores de la cooperación en el Mediterráneo y el Mar Báltico seguirán observándose mutuamente. Además, deberían plantearse la viabilidad de alianzas esporádicas o redes transregionales con actores de la otra región para compartir sus experiencias y trabajar conjuntamente.

¿Dos mundos en uno?

La cooperación en el Mediterráneo y la cooperación en el Mar Báltico se han desarrollado en paralelo y, en general, con muy poca referencia entre sí. Esto es hasta cierto punto lógico dada la naturaleza diferente de las dos zonas. Sin embargo, se podría argumentar que, si bien estas dos regiones son muy heterogéneas, la globalización económica y los crecientes flujos transfronterizos podrían dar pie a un intercambio de ideas y de creatividad entre las regiones dentro de los diferentes campos de la cooperación. Tal intercambio incluso podría ser necesario en un mundo cambiante para evitar la creciente marginación de estas regiones, las dos fuera del centro de los flujos globales. El beneficio de la experiencia compartida y un puente de diálogo tendido entre el mundo mediterráneo y el báltico podría ser clave para el futuro de la cooperación regional de estas dos cuencas marítimas de gran importancia para la UE. ■