

El Procés de Barcelona, deu anys després: comentaris sobre la dimensió parlamentària

Stelios Stavridis¹

El desé aniversari del Partenariat Euromediterrani (PEM), l'anomenat Procés de Barcelona, ha donat origen a una plèthora d'estudis i valoracions. La majoria confirmen que aquest procés ha tingut, a la Mediterrània, un impacte limitat.² No sorprendrà el lector que en la majoria d'aquests treballs aparega regularment el tòpic del «got mig buit o mig ple», ni que es faça èmfasi, a continuació, en com de difícil resultarà omplir la meitat que falta. Alguns posen l'accent en la manca de desenvolupament econòmic (no es redueix la distància que separa les dues riberes de la nostra mar) o en la tragèdia, cada dia més gran, de les pasteres, de la *boat people* d'Europa. Una altres se centren en l'impacte insignificant que ha tingut el PEM en els conflictes internacionals (pensem en el de l'Orient Pròxim, per descomptat, però també en el problema de Xipre o el del



1. El Dr. Stavridis és el cap de la Unitat d'Estudis Euromediterranis i de l'Orient Pròxim de l'Institut de Relacions Econòmiques Internacionals d'Atenes (www.idec.gr/iier). Quan va rebre la invitació d'escriure aquest breu article, era titular de la Càtedra Mediterrània de l'any 2006 a la Universitat de València, als mesos de maig i juny (www.uv.es/psudnord). L'autor vol agrair al Dr. Roderick Pace (de la Universitat de Malta) els seus profitosos comentaris sobre una versió primerenca del text. Els advertiments habituals quant a la responsibilitat s'apliquen també en aquest cas.

2. Per esmentar-ne només uns pocs, vegeu els treballs produïts per dos instituts amb seu a Madrid, l'Institut Real Elcano i la FRIDE, i particularment el d'Amirah Fernández i Youngs (2005), o el Dossier Med Obs (2005) del consorci Med Obs de Barcelona, o les nombroses publicacions de dues xarxes d'instituts de recerca: EuroMesco i FEMISE, respectivament en www.euromesco.net i www.femise.org.

Sàhara Occidental), o en la manca de democratització al Magrib i al Maixriq (l'occident i l'orient del món àrab, respectivament). Encara d'altres mencionen la proliferació de tota mena d'armes, i, especialment des de l'11-S, el creixement del *megaterrorisme* internacional, particularment els atacs recents de Casablanca, Madrid, Istanbul i Londres, a part dels atacs més *convencionals* de l'Orient Pròxim. Finalment, n'hi ha que no veuen que es desenvolupe una identitat euromediterrània, la qual cosa reforçaria una visió de la política de la regió en clau del *xoc de civilitzacions* huntingtoniana.³

És clar que el pessimisme és gairebé un requisit per a qualsevol que s'ocupe dels afers de la Mediterrània; però també existeix un optimisme innat, i és en aquesta línia que cal entendre el que ve a continuació. Aquest breu treball no s'ocuparà del PEM en si mateix, ni de la recentment anunciada Política Europea de Veïnatge (PEV), un procés que abraçarà alguns estats de la ribera sud de la Mediterrània.⁴ Se centrarà, en canvi, en una dimensió menys coneguda del Procés de Barcelona: el vessant parlamentari. Al llarg dels anys, el PEM ha desenvolupat la cooperació parlamentària entre els seus membres, primer a través del Fòrum Parlamentari (FP) del PEM dels anys 1998-2003, que es va reunir cinc vegades en cinc anys, i, en segon lloc, mitjançant una iniciativa que fa relativament poc que es va posar en marxa: l'Assemblea Parlamentària Euromediterrània (APEM), que es va reunir per primera vegada al març de



No sorprendrà el lector que en la majoria d'aquests treballs aparega regularment el tòpic del «got mig buit o mig ple».

2004 a Atenes; dues vegades més el 2005, respectivament al Caire (al març) i a Rabat (al novembre); i a Brussel·les al març de 2006.

Aquest breu article està escrit des d'un punt de vista clarament institucionalista, que reivindica la importància de les institucions per a la cooperació internacional. En part perquè, com assegura una sentència cèlebre de Jean Monnet, «*les gens meurent mais les institutions durent*», i en part perquè la majoria dels individus que participen en els processos institucionalitzats experimenten un efecte de socialització. *A priori*, els parlamentaris no haurien de ser una excepció a aquesta regla.

3. Podeu veure'n una crítica en Coulombis i Veremis (1994).

4. Síria, el Líban, Jordània, Israel, Palestina, Egipte, Tunísia, Algèria, el Marroc.



© Cedida per: UNESCO

Aquest breu article està escrit des d'un punt de vista clarament institucionalista, que reivindica la importància de les institucions per a la cooperació internacional.

La creació del FP del PEM resulta reveladora pel que fa a la naturalesa de tot el Procés de Barcelona, perquè confirma que la principal raó perquè aquest s'iniciara tingué a veure amb els esforços de la mateixa UE per a desenvolupar una postura comuna respecte dels problemes de la Mediterrània. És a dir, que el sentit del Procés de Barcelona és tant, o potser és més i tot, mirar d'arribar a una postura comuna europea, com buscar la cooperació entre les dues riberes de la mar Mediterrània. N'és bona prova el fet que l'estiu del 2000, o siga, menys de cinc anys després que la Declaració de Barcelona posara les bases del procés, el Consell de la UE adoptara una PESc⁵ sobre la Mediterrània per tal d'assegurar-se que tot aquest procés

fóra dirigit fermament per Brussel·les (vegeu Attinà 2001: 279-284). De la mateixa manera, tota la història de la creació del FP del PEM reflecteix les divisions internes de la UE —però aquesta vegada a nivell parlamentari— i, en particular, una lluita pel poder entre els eurodiputats i els membres dels parlaments dels estats de la UE (en trobareu més detalls a Stavridis 2002; 2004). No és possible saber encara si la constitució de l'APEM permetrà superar aquest obstacle particular, atés que hi ha hagut exemples recents de diferències internes al si de la UE: per exemple, en la distribució de les presidències i les vicepresidències de les comissions permanents, fou forçós d'efectuar un canvi pel qual el Parlament Europeu renunciava a una vicepresi-

dència a favor d'un país de nou ingrés a la UE.⁶ Tot això reflecteix en part un desplaçament de la balança informal de poder, que s'inclina cada vegada més cap a la banda dels parlaments nacionals de la UE. Aquest desplaçament es pot veure en una certa renacionalització de la política europea⁷ i en el final del *consens permissiu* quant a la integració europea en les opinions públiques de la Unió. Aquests dos fenòmens troben la millor il·lustració en la profunda crisi que s'ha desencadenat des de començaments de l'estiu del 2005, després dels referèndums francès i neerlandés sobre el Tractat Constitucional Europeu. En la darrera reunió del Consell Europeu es confirmà que no calia esperar cap avanç en aquest front abans del 2008,⁸ o el

5. Política exterior i de seguretat comuna. De la mateixa manera, l'Estratègia Europea de l'any 2003 (anomenada també *la doctrina Solana*) pretén desenvolupar una funció semblant.

6. Segons la informació que es pot trobar en el web del parlament espanyol (www.congreso.es).

7. Pel que fa a les tensions entre forces nacionals i europees, vegeu Hill (2004).

8. La reunió del Consell Europeu de juny de 2006 a Brussel·les.

que és el mateix, abans de les eleccions presidencials franceses. Cal tenir-ho ben present, això, perquè la naturalesa futura de la UE també afecta la seua política euromediterrània.

Podem trobar encara més proves d'aquesta dinàmica interior/exterior en el fet que la PEV representa un esforç per continuar desenvolupant el PEM després de l'ampliació de l'any 2004 i de l'inici de les negociacions per a l'entrada de Turquia. Com a resultat de les últimes ampliacions, i de les pròximes que es preveuen, l'equilibri intern del PEM ha patit una transformació, des de la fórmula de 27 membres (15 + 12) fins a una situació (si més no de moment) de 45 membres: 28 (25+2+1+X) + 17 (4+10+3). És a dir: des dels 15 membres de la UE més els 12 països de la Mediterrània Sud (que llavors incloïen Turquia, Malta i Xipre) fins a una configuració totalment diferent. Avui hi ha, d'una banda, 28 estats: els 25 de la UE, als qual cal afegir Romania i Bulgària, però també Turquia i Croàcia, a més d'un grapat encara per determinar d'estats balcànics; i de l'altra, hi ha 17 països: Rússia, Ucraïna, Bielorússia i Moldàvia a l'est, més els 9 de la Mediterrània Sud (tots els que hi havia abans llevat de Turquia, Xipre i Malta, però afegint-hi Líbia i, potser, Mauritània), junt amb Armènia, Azerbaidjan i Geòrgia. Això suposa un context regional totalment diferent, en què el finançament provindrà de pressupostos homogeneïtzats de la UE a partir de l'any 2007 (si s'accepta la proposta de la Comissió), i deixarà per tant d'haver-hi diferents fonts de finançament per a despeses internes

i externes.⁹ Això és ben diferent del que ocorria l'any 1995, quan l'autèntic repte eren les implicacions de l'ampliació de la UE a l'est.¹⁰ Avui tenim, per tant, una conjuntura completament nova, que a més a més ha patit transformacions derivades d'una situació internacional totalment diferent, com a conseqüència del megaterrorisme internacional, de la proliferació de tota mena d'armes de destrucció massiva, en especial de la tecnologia nuclear (Corea del Nord, el Pakistan i l'Índia, i, amb una importància particular per a la regió mediterrània, l'Iran), d'una política internacional dels Estats Units d'Amèrica que ha explotat al màxim les divisions que hi ha entre els europeus (especialment pel que fa a l'Iraq i, més recentment, al Líban) i d'un entorn econòmic i climàtic generalment pessimista, del qual són bons testimonis la greu preocupació que hi ha avui quant a la seguretat de les provisions energètiques i l'alta volatilitat del mercat mundial del petroli.

A les dimensions internes (de la UE) i internacionals que hem esmentat fins ara, i que afecten totes les institucions del PEM, inclosa la dimensió parlamentària, cal afegir el conflicte araboisraelià. Ja han quedat ben arrere els dies en què ingènuament es pensava que el PEM tindria un paper complementari a les expec-



© Cedida per: UNESCO

**Com assegura una sentència cèlebre de Jean Monnet,
«les gens meurent mais les institutions durent».**

9. Document d'estratègia, Comissió Europea COM (2004) 373 final, p.29.

10. Barbé i Izquierdo (1997: 126).



© Cedita per: UNESCO

Ja han quedat ben arrere els dies en què ingènuament es pensava que el Procés Euromediterrani tindria un paper complementari a les expectatives, llavors optimistes fins a l'eufòria, que suscitava un procés de pau a l'Orient Pròxim.

tatives, llavors optimistes fins a l'eufòria, que suscitava un procés de pau a l'Orient Pròxim (PPOP) que en aquell moment es trobava en plena floració. L'acord d'Oslo, i altres acords del passat, han quedat enterrats per més violència a l'Orient Pròxim, l'expressió més recent de la qual ha sigut la guerra del Líban de l'estiu de 2006. L'Orient Pròxim sem-

pre ha afectat el PEM, i ha provocat des del trasllat a Malta de la trobada dels ministres d'Afers Exteriors de l'any 1997, que s'hauria d'haver celebrat en un país nord-africà, fins a la manca de progressos en la redacció d'una Carta d'Estabilitat o al boicot de Síria i el Líban després de l'any 2000. En una data tan recent com el novembre de 2005, en la

mateixa reunió del desé aniversari es va confirmar aquest lamentable estat de coses, ja que els estats àrabs només van enviar representats de baix nivell a trobar els líders dels estats i les institucions de la UE, a més del primer ministre israelià, el president de l'Autoritat Palestina i el primer ministre turc, els quals havien acudit a Barcelona per tal de *celebrar* l'esdeveniment.

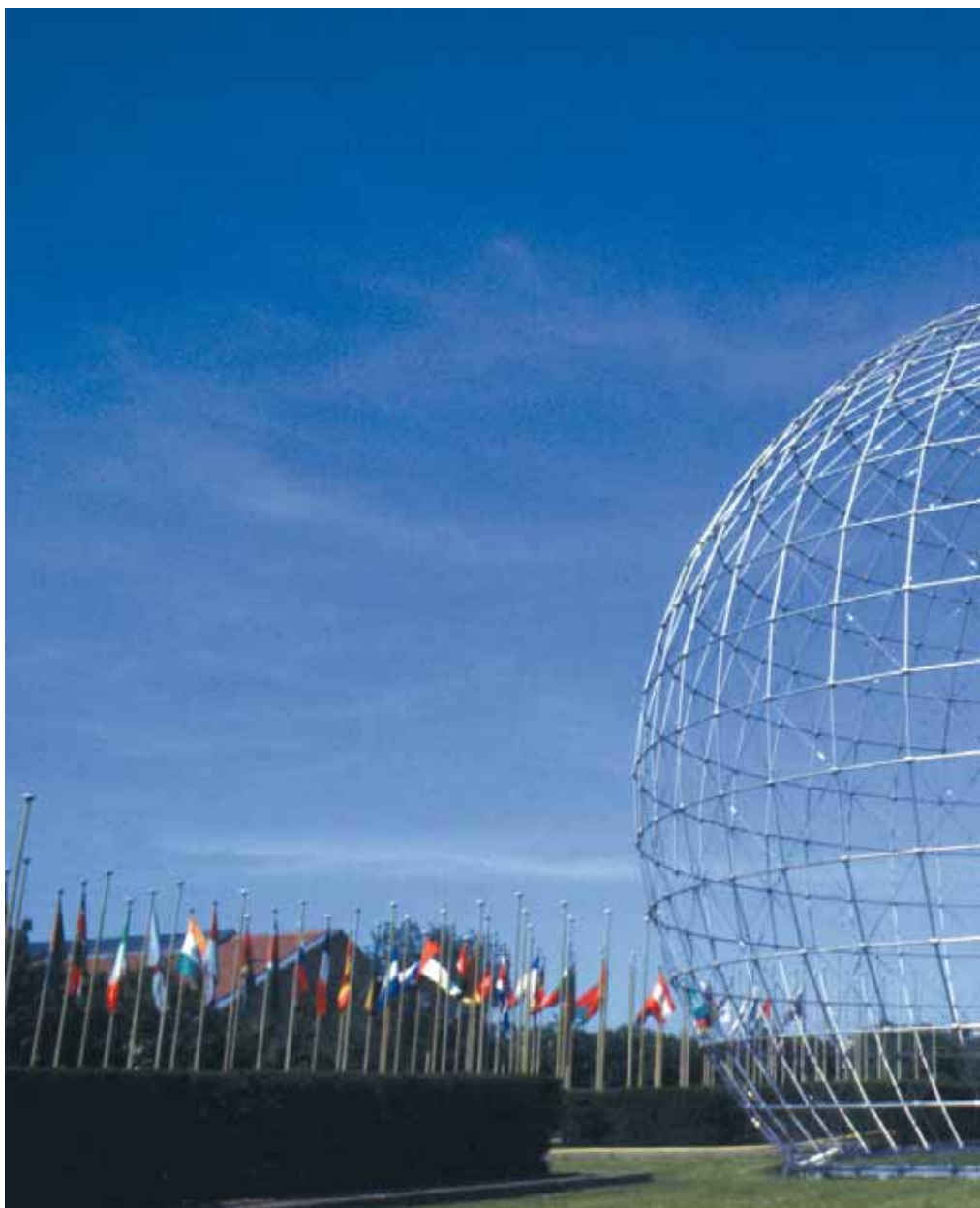
Malgrat aquests tres factors importants (la Unió Europea, el context internacional, l'Orient Pròxim), la dimensió parlamentària s'ha desenvolupat. És clar que ho ha fet a un pas bastant més lent del que un hauria

11. Hi ha més institucions de caràcter parlamentari que inclouen els països de la Mediterrània, però no me'n puc ocupar en el breu espai d'aquest article. Per esmentar-ne algunes: la Unió Interparlamentària, l'Assemblea Parlamentària de l'OSCE, l'Assemblea Parlamentària de l'OTAN i l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa.

La cooperació parlamentària en general, i particularment quan pren la forma de diplomàcia parlamentària, pretén facilitar el diàleg entre els actors internacionals.

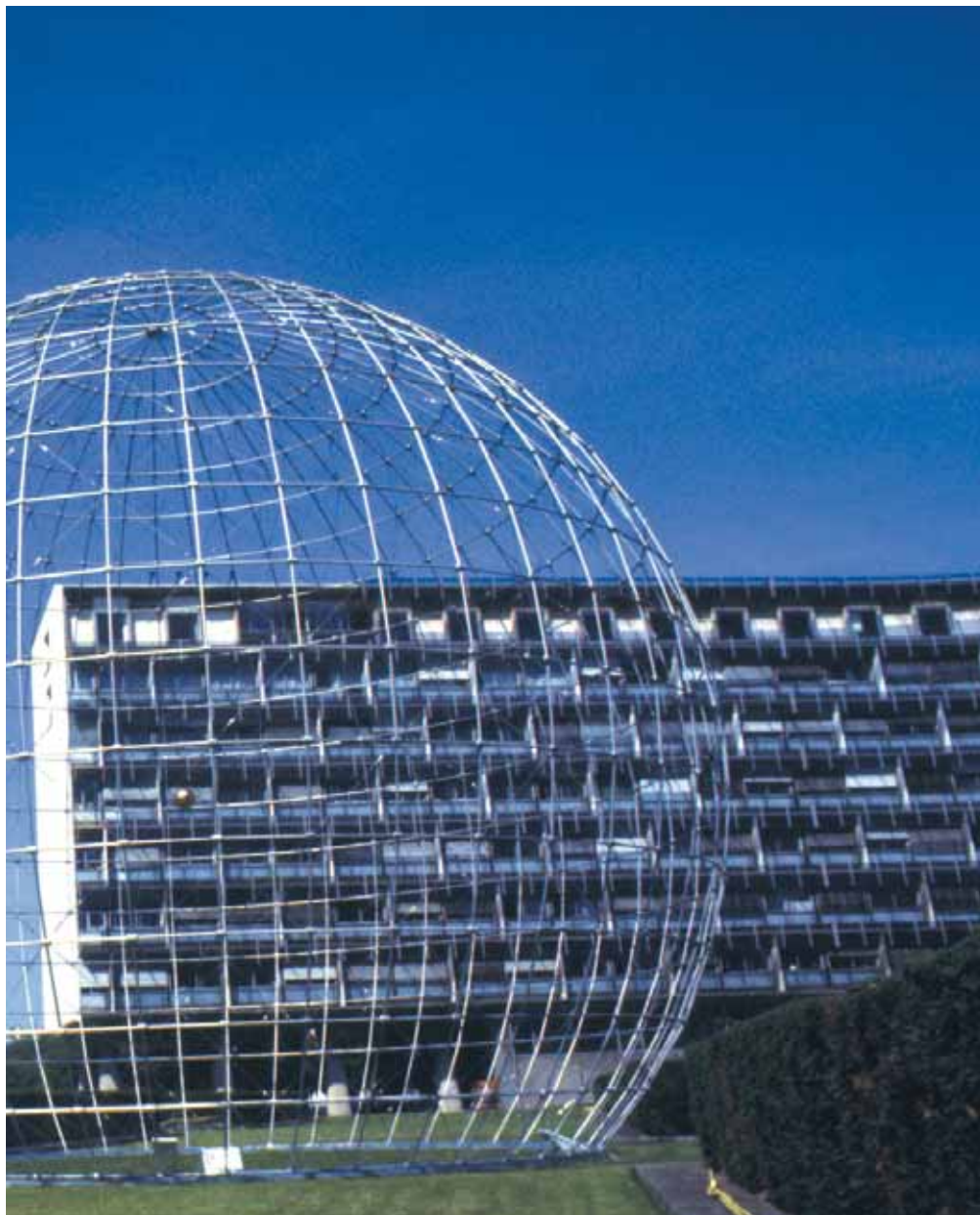
previst fa onze anys.¹¹ Però, amb tot, s'ha avançat, en fer pujar de nivell el Fòrum Parlamentari per a convertir-lo en Assemblea Parlamentària.

I ara, on som? L'APEM té una Presidència, una Mesa, tres comissions permanents i uns quants grups de treball. Es reuneix en sessió plenària almenys una vegada a l'any. Elabora resolucions i informes. També té un lloc web propi.¹² El Ple l'integren 240 membres, 120 de la ribera sud i 120 de la UE (dels quals 75 provenen dels parlaments nacionals de la UE i la resta, 45, del Parlament Europeu). Les seues decisions no són vinculants i normalment es prenen per consens, encara que és previst que siga suficient una majoria de 4/5 parts sempre que aquesta reflectisca una majoria a l'interior de cadascun dels dos components de l'APEM (la UE i els països que no en formen part). En l'actualitat, la Presidència l'ocupa el Parlament de Tunísia (del març del 2006 al març del 2007), després que ho hagen fet el d'Egipte (del març del 2004 al març del 2005) i el Parlament Europeu (del març del 2005 al març del 2006), i l'any que ve la Presidència correspondrà a la *Vouli* de Grècia (del març del 2007 al març del 2008). El paper de la Mesa de l'APEM és coordinar el treball de l'Assemblea. Consta d'un president i tres vicepresidents, dos dels



12. <http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/default.htm>.

© Cedida per: UNESCO



quals vénen de la ribera sud i els altres dos de la UE: l'un dels parlaments nacionals i l'altre del Parlament Europeu (PE). Les tres comissions parlamentàries reflecteixen fins a un cert punt les tres *cistelles*, o capítols, del Procés de Barcelona. Els actuals presidents i vicepresidents respectius són:¹³

1. *Afers polítics, de seguretat i de drets humans*: El PE n'és president; Palestina, Espanya i Israel, vicepresidents.¹⁴

2. *Afers econòmics, financers, socials i educatius*: Jordània n'ocupa la Presidència, i el PE, Turquia i Irlanda en són vicepresidents.¹⁵

3. *Qualitat de vida, intercanvis humans i cultura*: Itàlia en la Presidència, i el Marroc, Malta i Algèria com a vicepresidents.¹⁶

Pel que fa a les reunions i activitats de l'APEM, actualment hi ha sis grups de treball, a més d'una comissió *ad hoc* sobre els drets de la dona. Cada grup de treball té 20 membres (10 del sud, 6 dels parlaments nacionals de la UE i 4 del PE), mentre que la comissió *ad hoc* consta de 40 membres (20, 12 i 8, respectivament).

L'estiu del 2006, quan va esclatar la guerra al Líban, la Mesa de l'APEM va fer pública una declaració en què condemnava la violència i demanava un alto el foc immediat, el 8 d'agost de 2006. El mateix dia va publicar-

13. Cada comissió té 80 membres, la meitat de la ribera sud i la meitat del nord. En el cas de la UE, 25 provenen de parlaments nacionals i els 15 restants, del PE.

14. Respectivament, la Sra. Tokia Saifi (PE) i els Srs. Ziad Abu Zayyad (Palestina), Josep Duran i Lleida (Espanya) i Majalli Whbee (Israel).

15. Respectivament, el Sr. Hashem Ad-Dabbas (Jordània) i la Sra. Jamila Madeira (PE), el Sr. Oguz Oyan (Turquia) i el Sr. Michael Mulcahy (Irlanda).

16. Respectivament, el Sr. Mario Greco (Itàlia) i els Srs. Mohamed Mansouri (Marroc), Mario Galea (Malta) i Miloud Chorfi (Algèria).

A causa de la creixent importància de la descentralització, tant dins com fora de la ue, resulta vital emfatitzar el paper de la paradiplomàcia parlamentària.

ne una altra per condemnar l'arrest del Sr. Aziz Dweik, el president del Consell Legislatiu Palestí, i demanar que fóra posat en llibertat. Dweik havia sigut arrestat a sa casa, a Ramallah, com a membre de Hamàs, «una organització terrorista», segons va declarar el portaveu de la Força de Defensa Israeliana després de la detenció.¹⁷ No entraré en el debat de com hauria de tractar Europa els membres de Hamàs, quan aquesta continua figurant en la llista d'organitzacions terroristes de la UE. Només vull esmentar que la cooperació parlamentària en general, i particularment quan pren la forma de *diplomàcia parlamentària*, pretén facilitar el diàleg entre els actors internacionals. Aquest paper és particularment important en situacions en què les relacions bilaterals oficials, d'estat a estat, són difícils, han sigut tallades o, simplement, no existeixen. Serà, doncs, interessant veure si l'APEM intervé activament en la crisi. Al llarg dels seus cinc anys d'existència, el FP havia arribat a una posició molt més proàrab sobre l'Orient Pròxim (i especialment sobre Palestina) que la dels estats membres de la UE.

Encara que és difícil fer una valoració global quan només fa dos anys que hi ha una Assemblea Parlamentària (a part dels cinc anys

que durà el Fòrum), podem assenyalar uns quants assumptes de caràcter general que afecten l'APEM: per exemple, la qüestió de si hom hauria de posar-se a dialogar en l'àmbit parlamentari en absència d'interlocutors democràtics. Alguns afirmen que «*on ne bâtit pas la démocratie avec le déni de démocratie*»;¹⁸ dit d'una altra manera: l'autèntic problema és si els parlaments de què parlem són «*de vrais parlements*».¹⁹ D'altra banda, l'«efecte de socialització» derivat de pertànyer a institucions comunes es presenta com un punt de vista alternatiu en aquest debat, que continua obert. L'argument fonamental és que, altrament, l'única opció possible seria la de no dialogar de cap manera.²⁰

Una altra qüestió que cal esmentar és la de la *dimensió regional* en general, i en particular la dels parlaments regionals. L'APEM es refereix al paper que hi poden tenir aquests quan enumera «organitzacions regionals parlamentàries i intergovernamentals» que demanen l'estatus d'observadores i invitades a l'APEM (regla 7 del seu *Vademècum*, edició de gener de 2006). A causa de la creixent importància de la descentralització, tant dins com fora de la UE, resulta vital emfatitzar el paper de la *paradiplomàcia parlamentària*, si se'ns permet encunyar una nova

expressió; o el que és el mateix, de la diplomàcia parlamentària regional. És important tenir present que també aquesta dimensió forma part d'un context més ampli de cooperació entre les societats civils.²¹ Els parlaments han de tenir un paper particularment important en aquest terreny, atès que són interlocutors privilegiats dels actors socials civils.²² Tant els parlaments regionals com els actors de la societat civil apareixen clarament identificats com a socis clau per al futur del Procés de Barcelona en els punts 34 i 35 de la resolució de la Comissió de l'APEM sobre Afers Polítics, de Seguretat i de Drets Humans que s'adoptà a Rabat (el 21 de novembre del 2005). Això no és cap coincidència.

Allò que resta clar és que la dimensió parlamentària del Procés de Barcelona encara està emergent avui. El seu paper anirà creixent amb el temps, sempre que s'hi pare l'atenció necessària. Altrament, podria ser solament una més d'aquelles institucions que continuen existint només per tal d'existir. I això seria una llàstima. Perquè la conca euromediterrània necessita encara tots els mecanismes i totes les eines per a la resolució de conflictes i la democratització que puga aconseguir.

Atenes, 2 de setembre del 2006

17. *Le Monde*, 06-08-06: www.lemonde.fr. El 29 de juny de 2006, 64 líders polítics de Hamàs havien sigut arrestats, incloent-hi huit ministres i 26 parlamentaris.

18. El parlamentari belga Patrick Moriau en el segon Fòrum Parlamentari del PEM que tingué lloc a Brussel·les, al febrer de 2001.

19. El senador francès Jacques Legendre, citat a Sénat (2001: 55).

20. Al llarg dels anys, m'he entrevistat amb uns quants parlamentaris i europarlamentaris, i aquest darrer punt de vista, la necessitat de «posar-se a dialogar», és força important.

21. Vegeu Pace, Stavridis i Xenakis (2004).

22. Pel que fa a les societats civils de la Mediterrània Sud, vegeu Roque (2002); Roy (2005); Woodward (2006).



© Cedida per: UNESCO

Referències i bibliografia

- Amirah Fernandez, Haizam i Youngs, Richard (2005), *The Euro-Mediterranean Partnership. Assessing the First Decade*, Elcano i FRIDE, Madrid: www.realinstitutoelcano.org i www.fride.org
- Attinà, Fulvio (2001), "Conclusions: Partnership-building", en Attinà, Fulvio i Stavridis, Stelios (ed.), *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean Issues from Stuttgart to Marseilles*, Giuffré, Milà, pàg. 269-288
- Barbé, Esther i Izquierdo, Ferran (1997), "Present and Future Joint Actions for the Mediterranean Region", en Holland, Martin (ed.), *Common Foreign and Security Policy. The record and the reforms*, Pinter, Londres, pàg. 120-135
- Couloumbis, Theodore i Veremis, Thanos (1994), "In Search of New Barbarians: Samuel P. Huntington and the Clash of Civilizations", *Mediterranean Quarterly*, vol. 5, núm.1, pàg. 36-44
- Dossier Med Obs (2005), *Diez años del Proceso de Barcelona. Balance y perspectivas*: www.medobs.net
- Hill, Christopher (2004), "Renationalizing or Regrouping? EU Foreign Policy Since 11 September 2001", *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, núm. 1, pàg. 143-163
- Pace, Roderick; Stavridis, Stelios i Xenakis, Dimitris (2004), "Parliaments and Civil Society Cooperation in the Euro-Mediterranean Partnership", *Mediterranean Quarterly*, vol. 15, núm. 1, hivern 2003/4, pàg. 75-92
- Roque, Maria-Àngels (ed.) (2002), *La sociedad civil en Marruecos*, Icaria, IEMed, Barcelona
- Roy, Olivier (2005), "The predicament of 'civil society' in Central Asia and the 'Greater Middle East'", *International Affairs*, vol. 81, núm. 5, pàg. 1001-1012
- Sénat (2001), *La diplomatie parlementaire*, Actes du Colloque, Sénat Francés, París: www.senat.fr
- Stavridis, Stelios (2002), "The Parliamentary Forum of the Euro-Mediterranean Partnership: an assessment", *Mediterranean Politics*, vol. 7, núm. 2, estiu, pàg. 30-53
- Stavridis, Stelios (2004), *From Parliamentary Forum to Parliamentary Assembly in the EMP: Does it all Amount to Much Ado About Nothing?*, Med Obs/Observatori de polítiques mediterrànies (IEMed i IUEE/UAB) *working paper* núm. 2, Barcelona, gener: www.medobs.net
- Woodward, Peter (2006), "Civil society and democratic reform in the Middle East with particular reference to Egypt and Lebanon", *Journal of Political Science and Sociology*, Universitat Keio, Tòquio, núm. 5