

Introducción

*Haizam Amirah Fernández
y Richard Youngs*

En noviembre de 1995, la creación de la Asociación Euromediterránea (AEM) representó el nacimiento de lo que parecía ser una de las iniciativas de política exterior más ambiciosas e innovadoras de la Unión Europea (UE). Dicha iniciativa fue acordada cuando la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) apenas tenía dos años de antigüedad. La AEM forjó una asociación entre los entonces quince Estados miembros de la Unión y doce países del sur del Mediterráneo en un amplio abanico de cuestiones de índole económica, social, cultural, política y de seguridad. A lo largo de su década de existencia, la AEM se ha consolidado de forma gradual, aunque no con toda la fuerza que se esperaba.

Existe un consenso general en afirmar que la AEM ha sido incapaz de alcanzar los objetivos más elevados de la Declaración de Barcelona, el texto fundacional de la Asociación. Se coincide también en señalar que la AEM se ha esforzado por adaptarse a los cambios producidos en el entorno estratégico, especialmente los asociados al conflicto israelo-palestino. Sin embargo, más allá del consenso existente sobre la necesidad de adoptar mejoras que permitan adaptar la retórica de la AEM a la realidad, es evidente que abundan las diferencias de opiniones.

Existen diferencias en relación al significado y la relevancia de los logros alcanzados por la AEM durante la última década. Se discrepa sobre el grado de consolidación de la Asociación desde su creación y sobre quién es su mayor beneficiario; los gobiernos de los países socios del norte o del sur, el sector privado o la sociedad civil. Existen también divergencias sobre la estrategia futura de la Asociación; hasta qué punto interesa conservar la filosofía de la Declaración de Barcelona y qué elementos han de ser actualizados e impulsados son dos de las cuestiones que se plantean. Pueden identificarse claras discrepancias en lo referente a dichas cuestiones entre los Estados miembros de la UE; en el seno de cada uno de dichos Estados; entre la Comisión Europea y los países socios del sur del Mediterráneo; entre los gobiernos del sur del Mediterráneo y la opinión de la sociedad civil; y entre la comunidad árabe e Israel. La uniformidad de opiniones es más notable entre los analistas, que coinciden en realizar una crítica contundente de la Asociación, si bien difieren en cuanto a los logros alcanzados por la AEM.

Muchas de estas diferencias ya estuvieron presentes durante el nacimiento de la AEM. Algunos observadores y dirigentes políticos sostienen que los distintos intereses y perspectivas han ido convergiendo desde entonces, gracias al impacto socializador de la AEM. Otros optan por destacar la persistencia de dichas divergencias, que tienen una magnitud más que considerable después de una década de supuesta asociación común. Lo cierto es que dichas diferencias, vayan en aumento o en descenso, han resultado relevantes en el contexto de los esfuerzos por dar un nuevo impulso al Proceso de Barcelona.

El presente volumen está inspirado en los debates celebrados para determinar cómo reforzar la AEM ahora que se acerca su décimo aniversario. Con motivo de la cumbre de alto nivel que tendrá lugar en Barcelona en noviembre de 2005 para celebrar su efeméride, se analizarán todas estas cuestiones y se centrará el debate en el futuro de la Asociación.

Este volumen, que ha sido elaborado en los meses previos a la celebración de la cumbre del décimo aniversario, trata de explorar las muchas y variadas perspectivas que existen en torno a la Asociación, valorando los resultados alcanzados durante la última década e incidiendo tanto en los éxitos como en las carencias. El objetivo es proporcionar la información necesaria para el debate en la etapa crucial en la que nos encontramos –y también con posterioridad a la cumbre propiamente dicha–, tratando de arrojar luz sobre los logros y las asignaturas pendientes en lo referente a los principales ejes temáticos de la AEM, así como las distintas posturas que existen a día de hoy en dichos debates. A tal efecto, el volumen recoge nuevos ensayos realizados por algunos de los expertos más reputados en relaciones euromediterráneas, que indagan en los distintos ámbitos temáticos de la cooperación en el seno de la AEM, así como en las distintas perspectivas nacionales ante la evolución de la Asociación.

Cambios en el Mundo Árabe

La AEM echó a andar en un momento de considerable optimismo sobre el futuro del sur del Mediterráneo. Este clima de optimismo respondía en parte a la dinámica inicial generada por los Acuerdos de Oslo entre Israel y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP). Las negociaciones adicionales entre Israel y algunos Estados árabes crearon un ambiente propicio para el debate sobre una posible “zona de paz, estabilidad y seguridad” euromediterránea, tal y como recoge la Declaración de Barcelona. A medida que pasó el tiempo, se estancó el proceso de paz en Oriente Medio, y, por supuesto, se agudizaron las tensiones en la región, sumergiendo a la AEM en un periodo de serias dificultades. El hecho de que se consolidara un entorno regional cada vez más adverso, sumado a la inercia interna de la UE, acabó minando la capacidad y la voluntad política de los países socios y de las instituciones de la AEM para poner en práctica el amplio abanico de reformas inicialmente contempladas bajo la Declaración de Barcelona.

Diez años después del lanzamiento de la AEM, el contexto político, social y económico de cada uno de los países árabes y de la región árabe en su conjunto ha cambiado significativamente. La mayoría de los observadores, árabes y no árabes, convienen en que el desarrollo humano de la región se sigue enfrentando a importantes desafíos. Algunos sostienen que la crisis del desarrollo árabe se ha agudizado durante los últimos años y es hoy más compleja que nunca. El Informe sobre Desarrollo Humano Árabe del año 2004 elaborado por el PNUD ha identificado “el déficit agudo de libertad y buen gobierno en el mundo árabe como el principal obstáculo al renacimiento árabe”¹.

La intervención de potencias extranjeras, como la ocupación persistente de los territorios palestinos por parte de Israel y la ocupación que lidera Estados Unidos en Iraq, socavan la seguridad y el bienestar de la región. Otros obstáculos están relacionados con la existencia de estructuras políticas, sociales y económicas en los países árabes que siguen sustentando regímenes autoritarios. El supuesto comienzo de los procesos de reforma política en el mundo árabe ha sido ampliamente

¹ *Informe sobre Desarrollo Humano Árabe 2004. Hacia la libertad en el mundo árabe*. PNUD, Nueva York, 2005, pág. 4. La traducción en castellano del resumen ejecutivo está disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/ArabHuman2004/DesarrolloHumanoArabe2004_PNUD.pdf

comentado. Dicho cambio incipiente tiene sin duda una enorme relevancia, y promete incidir sustancialmente sobre el Proceso de Barcelona. Sin embargo, hasta la fecha los cambios políticos en el sur del Mediterráneo han sido discretos y selectivos, y han estado controlados por los regímenes gobernantes. Las reformas han sido fragmentarias y no puede decirse que hayan contribuido de forma perceptible a resolver la crisis de desarrollo humano que afecta a la región. El contexto internacional, marcado por la "guerra contra el terrorismo" emprendida por Estados Unidos tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, también está repercutiendo sobre las libertades árabes, llevando a varios gobiernos a imponer controles y restricciones todavía más severos sobre sus ciudadanos, amparándose en el temor a que se cometan nuevos atentados terroristas.

Pese a los factores restrictivos, durante los últimos años se han realizado llamamientos tanto desde la región como desde las potencias extranjeras para impulsar la consecución de reformas destinadas a abordar algunos de los desafíos más críticos a los que se enfrenta el mundo árabe. Un ejemplo a nivel oficial es la Declaración sobre el Proceso de Reforma y Modernización, emitida con motivo de la Cumbre Árabe celebrada en Túnez en mayo de 2004. Las organizaciones de la sociedad civil también han presentado varias iniciativas de reforma, tales como la Declaración de Sanaa de enero de 2004 y la Carta de Alejandría aprobada por las organizaciones de la sociedad civil árabe en marzo de 2004. Existe una amplia percepción de que el debate sobre la reforma se ha visto impulsado en gran medida por el nuevo compromiso (declarado) de Estados Unidos de apoyar a los movimientos democráticos en Oriente Medio. La Iniciativa para el Amplio Oriente Medio y Norte de África (BMENA), que fue adoptada durante la cumbre del G8 celebrada en junio de 2004, y la Iniciativa de Asociación entre Estados Unidos y Oriente Medio son algunos de los nuevos elementos en el ámbito político que influyen en la AEM.

Tiempos de cambio en la Unión Europea

Estas tendencias internacionales, junto con los cambios producidos en el seno de la UE, constituyen un telón de fondo para la AEM que se presenta hoy sustancialmente diferente a lo que lo era en 1995. Los cambios producidos en la UE son tan relevantes como los producidos en el mundo árabe. Durante la última década, la UE ha afianzado gradualmente su perfil como actor internacional. Se han puesto en marcha procesos de reforma sólidos, aunque de escasa trascendencia en la dinámica de relaciones exteriores de la UE. Esto sin duda ha aumentado las expectativas en todo el mundo, que confiaba que la UE estuviera más capacitada para cumplir con sus propios objetivos, adoptando una política exterior eficaz, unificada y anclada firmemente en sus valores. La adhesión de diez Estados miembros en mayo de 2004 proporcionó a la UE un peso mayor, además de una mayor capacidad de influencia a nivel internacional; incorporó a una serie de países que habían experimentado poco tiempo atrás el tipo de reformas políticas y económicas que la AEM promueve en el sur del Mediterráneo; y también contribuyó sustancialmente a garantizar que la UE adoptara procedimientos más eficaces en la toma de decisiones en el ámbito de la política exterior.

El Tratado Constitucional, rechazado por los votantes franceses y holandeses predicaba un mayor grado de compromiso en lo referente a algunos objetivos políticos de la UE, en concreto las políticas de seguridad, desarrollo y derechos humanos. Asimismo, incorporaba importantes mejoras institucionales, incluida la figura de un nuevo ministro de Exteriores de la UE, destinadas fundamentalmente a dar una mayor coherencia al creciente abanico de instrumentos de política de la Unión. Cuando se preparaba este volumen –en un momento en que los líderes europeos se encuentran en pleno periodo de reflexión–, el destino de las reformas de la política exterior de la UE permanece incierto.

Uno de los objetivos clave que se ha reafirmado durante los últimos años ha sido “acercar Europa a los ciudadanos”. Los políticos europeos han sostenido con frecuencia que la UE necesita reflexionar detenidamente sobre los valores y las inquietudes de sus ciudadanos, y operar con mayor transparencia y responsabilidad. Esto ha abierto el debate sobre una participación más sistemática de los actores de la sociedad civil en las operaciones exteriores de la Unión. Los sondeos han demostrado de forma cada vez más contundente que los ciudadanos europeos esperan una política exterior común eficaz y asignan una gran importancia a los derechos humanos y al desarrollo. El nuevo Tratado Constitucional establece (en sus Artículos I-1 y III-193) que la UE está basada en los principios de “libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y derechos humanos” y que las políticas de la UE a nivel internacional han sido “diseñadas para consolidar los principios que han inspirado su propia creación en un mundo más amplio”.

Con estos cambios de carácter general de telón de fondo, el diseño de una nueva Política Europea de Vecindad (PEV) ha añadido una nueva dimensión a las relaciones con el sur del Mediterráneo. La PEV pretende promover un “anillo de amigos” en la nueva periferia de la UE tras la ampliación. Esta iniciativa ha generado cierta confusión sobre cómo afectará a la AEM la vinculación de los países del sur del Mediterráneo con países tales como Ucrania, Moldavia y Armenia bajo un único marco político. La doctrina oficial de la UE es que la Política de Vecindad supone una continuación y un refuerzo del Proceso de Barcelona. Sin embargo, permanece abierto el debate sobre la distribución exacta de las iniciativas entre estos dos marcos.

La PEV fue concebida inicialmente como una iniciativa orientada hacia los Estados de la nueva periferia oriental de la UE. Su ampliación al sur del Mediterráneo ofrece a la Unión una serie de nuevos instrumentos que son potencialmente importantes para la región. La PEV está basada en la idea de promover una cooperación más rápida y reforzada con aquellos Estados que estén dispuestos a adoptar una serie de reformas clave. Dicha política ofrece a los “nuevos vecinos” la posibilidad de participar en muchos ámbitos de cooperación económica de la UE y, en concreto, el mercado único, y dice asentarse sobre el principio de “todo salvo las instituciones”. La PEV también pretende adoptar un enfoque más orientado hacia el fomento de los derechos humanos y de la democracia.

Con el objetivo expreso de hacer una distinción más clara entre cada Estado miembro, la PEV proporciona planes de acción bilaterales para cada uno de los países vecinos. Marruecos, la Autoridad Palestina y Jordania fueron los primeros países en acordar dichos planes de acción; Egipto y Líbano han progresado significativamente en sus negociaciones con la UE. Estos planes de acción incluyen alrededor de 200 objetivos declarados, pero con escaso orden de prioridades. Dichos objetivos tienen un diseño que se acerca en gran medida a los acuerdos europeos de la década de 1990 y, de hecho, algunos apartados son réplicas más o menos exactas de los marcos aplicados en Europa Oriental. El progreso realizado en una serie de parámetros de reforma será revisado en el año 2007, con el fin de generar una “dinámica competitiva” entre los países que deseen atraer un volumen superior de recursos europeos. La propuesta actual de la Comisión (ahora implicada en los debates altamente politizados sobre la reforma del presupuesto de la Unión) es que a partir del año 2007 el abanico de presupuestos asignados a los nuevos vecinos sea fusionado en un único Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación. El último texto sobre reforma presupuestaria presentado por la Presidencia luxemburguesa en el Consejo Europeo de junio de 2005 –que, como era de esperar, fue rechazado entre una gran acrimonia– proponía un descenso significativo de las ayudas destinadas a las relaciones exteriores.

Como resultado, existe un alto grado de incertidumbre en torno a la relevancia de la PEV. Algunos países la perciben con preocupación, al considerar que puede interferir con el acervo del Proceso de Barcelona y que se trata de una iniciativa europea indebidamente “impuesta” que puede minar el sentido de asociación desarrollado con los Estados árabes. Otros Estados la consideran fundamental para superar el estancamiento del Proceso de Barcelona e implantar un enfoque más centrado en resultados concretos que en la filosofía “del proceso por el proceso”, que, a su modo de ver, ha perjudicado a la AEM. Hasta el momento la UE se ha mostrado deliberadamente vaga en torno a qué tipo de reformas serán recompensadas con volúmenes adicionales de ayuda. Los apartados de los borradores iniciales de los planes de acción donde se mencionaban parámetros objetivos y firmes han sido reemplazados por un lenguaje más discrecional. Una serie de Estados miembros se resiste a incrementar los presupuestos de ayuda contemplados bajo el nuevo Instrumento Financiero de Vecindad a Estados de renta media del Magreb y el Mashreq, presionando para que se destine un porcentaje superior de recursos a los países en desarrollo que tengan un mayor índice de pobreza.

En definitiva, esta plétora de acontecimientos –la AEM; los nuevos debates sobre los valores y la efervescencia democrática interna a nivel europeo; la ampliación hacia el este; el desarrollo de los mecanismos de política exterior de la UE; el rechazo del Tratado Constitucional– se combinan para producir un clima cambiante para las estrategias de la Unión hacia el sur del Mediterráneo. Estos cambios, cuyas implicaciones son todavía inciertas, son factores importantes en el abanico de consideraciones que conforman las perspectivas sobre el pasado y futuro de la AEM.

Revisando el Proceso de Barcelona

Este contexto cambiante invita al análisis de la AEM desde distintos niveles y perspectivas. Con motivo de la cumbre de su décimo aniversario, se han preparado

una serie de resúmenes sobre los logros de la Asociación, así como documentos de política que recomiendan reformas específicas. El documento elaborado en febrero de 2005 por EuroMeSCo se perfila como el más completo y de más alto perfil de dichos informes², mientras que la Comunicación emitida por la Comisión en abril de 2005 proporciona una visión oficial sobre lo que ha sucedido en el marco de la AEM y qué elementos requieren mayor atención³.

En el presente volumen el análisis ha sido estructurado en torno a una serie de cuestiones que, en nuestra opinión, han sido objeto de un estudio menos pormenorizado. Han sido concretamente dos los ámbitos de interés que se someten a estudio. La primera cuestión trata de dilucidar en qué medida contribuyen las numerosas iniciativas adoptadas en las distintas áreas temáticas a alcanzar los objetivos que persigue la Declaración de Barcelona. En segundo lugar, se estudia cómo la AEM es percibida desde las distintas perspectivas nacionales y cuál es la relación entre la Asociación y las políticas que están desarrollando los gobiernos nacionales. Para alcanzar dichos objetivos generales, este volumen analiza una serie de cuestiones de carácter más específico:

- ¿Cuáles han sido los efectos políticos y sociales en el sur del Mediterráneo de la cooperación y las limitaciones económicas en el contexto de la AEM?
- ¿Cuál ha sido la relevancia de la adopción de enfoques supuestamente nuevos en materia de seguridad en el marco de la AEM desde los atentados terroristas del 11 de septiembre?
- ¿Cuáles han sido concretamente los puntos fuertes y débiles de las iniciativas de la AEM en materia de cooperación cultural y derechos humanos?
- ¿Qué esfuerzos han realizado los Estados miembros de la UE para influir sobre la evolución de la AEM y cómo han cambiado sus prioridades nacionales en el Mediterráneo?
- ¿Qué lecciones generales pueden extraerse de los resultados de la AEM en relación a la eficacia y distinción de la UE como actor en el ámbito de política exterior? ¿Qué reformas son más urgentes en los instrumentos de política exterior de la UE?
- ¿Cómo han evolucionado las perspectivas de la AEM en el sur del Mediterráneo durante la última década y cuál ha sido el impacto de la Asociación en el debate político interno de dichos países?

A la luz de dichas cuestiones, este volumen ha sido dividido en dos partes; la primera de ellas analiza los principales ejes temáticos de la AEM, mientras que la segunda estudia las posiciones y perspectivas de una serie de países en el contexto del Proceso de Barcelona.

Eberhard Kienle es el encargado de abrir la primera parte con una crítica de uno de los principios que subyacen a la filosofía de la AEM: la tendencia a pensar que los

² *Barcelona Plus: Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States*, Informe de EuroMeSCo, febrero de 2005.

³ *Tenth Anniversary of the Euro-Mediterranean Partnership: A Work Programme to Meet the Challenges of the Next Five Years*, Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, 12 de abril de 2005.

esfuerzos por promover la reforma económica en el sur del Mediterráneo pueden contribuir positivamente a alcanzar el objetivo de la UE de promover un cambio político que fomente la seguridad. En líneas similares, *George Joffé* explica las carencias de las fórmulas económicas de la AEM y la incapacidad de la Unión para satisfacer las necesidades más apremiantes en el ámbito de la infraestructura económica y social del sur del Mediterráneo.

En el capítulo tercero, *Roberto Aliboni* sostiene que pueden apreciarse deficiencias semejantes en el ámbito político, y que los esfuerzos realizados por la UE para promover la democracia y los derechos humanos han sido limitados en escala y plantean una interpretación errónea de una serie de conceptos fundamentales. En su ensayo, *Michelle Pace* abre un espacio para el optimismo al describir el desarrollo de un impresionante abanico de iniciativas culturales en el contexto de la AEM, al tiempo que lamenta el hecho de que el tercer pilar de la Asociación se haya orientado a temas poco polémicos y haya adoptado un enfoque centrado en las élites en lugar de promover una participación más amplia.

Mediante una crítica contundente de las políticas de inmigración de la UE, *Bichara Khader* arremete contra el enfoque adoptado por el Proceso de Barcelona para abordar las cuestiones relativas a la inmigración, un enfoque centrado claramente en la seguridad que, en su opinión, contradice los principios de inclusión que ha defendido la AEM. A través de un análisis del ámbito de la seguridad, *Fred Tanner* explica cómo la cooperación en materia de seguridad en la AEM se ha centrado cada vez más en las cuestiones relativas al ámbito de Justicia y Asuntos Internos (JAI), dejando al margen las iniciativas más amplias destinadas a la reforma del sector de la seguridad.

La segunda parte del presente volumen ofrece estudios de casos sobre siete de los países miembros de la AEM, cuatro de ellos europeos y tres árabes.

Dorothee Schmid describe los elementos clave de las “distintas” perspectivas francesas hacia la AEM: el deseo creciente de Francia de utilizar la AEM a la vez que conserva un ámbito para la acción nacional; su preocupación prioritaria por el refuerzo del pilar de JAI de la Asociación después del 11-S; y su tendencia creciente a percibir la AEM desde el prisma de la competencia estratégica con Estados Unidos. En el capítulo sobre las políticas españolas, *Jesús Núñez* analiza los distintos enfoques adoptados por los sucesivos gobiernos españoles hacia el Mediterráneo, a la vez que advierte que el gobierno actual se está jugando gran parte de su credibilidad en el Mediterráneo en su capacidad de promover el desarrollo y la seguridad de la región.

Annette Jünemann explica que Alemania ha reforzado gradualmente su compromiso con el Proceso de Barcelona, que está centrado en la seguridad, al tiempo que señala que Berlín también ofrece muestras contradictorias: por una parte, el país se ha centrado cada vez más en facilitar el diálogo (tanto a través de la AEM como en términos bilaterales) con un amplio espectro de organizaciones de la sociedad civil; por otra parte, ha respaldado algunas medidas altamente “represivas” en el ámbito de la lucha contra el terrorismo. En su ensayo, *Rosa Balfour* señala varias tendencias

claramente contradictorias de la política italiana: el bajo perfil que ha venido adoptando Italia en los debates sobre la AEM y su enfoque prioritario hacia los Balcanes; y su tendencia a recurrir a las acciones bilaterales más allá del ámbito de la AEM, incluida su relación con Libia, que se opone a los objetivos de la UE en materia de derechos humanos.

Por último, este volumen recoge tres ensayos breves que arrojan luz sobre las perspectivas árabes hacia la AEM. En su capítulo, *Amr Hamzawy* lamenta el papel limitado que ha desempeñado el Proceso de Barcelona en relación a los importantes cambios políticos que se han producido recientemente en Egipto. *Walid Abu-Dalbouh* explica las preocupaciones que siguen existiendo en Jordania en torno al impacto económico de la AEM y critica a la UE por haber contribuido de forma muy limitada a impulsar la defensa de la democracia y los derechos humanos en Jordania desde la creación del Proceso de Barcelona. En último lugar, *Fouad Ammor* analiza las perspectivas marroquíes hacia la AEM, haciendo hincapié en la necesidad de que la UE haga mayores esfuerzos para ayudar a poner en práctica reformas políticas en los países socios del sur del Mediterráneo.

Las conclusiones de este libro recogen una serie de preocupaciones comunes que expresan los autores en sus respectivos capítulos. Estas preocupaciones se centran en los asuntos clave que requieren ser tratados con mayor urgencia, si se desea cumplir con el objetivo declarado de revitalizar el Proceso de Barcelona. Asimismo, en el capítulo de conclusiones se recogen las principales sugerencias para alcanzar mejoras en cada una de las áreas temáticas con el deseo de estimular el debate, tanto antes como después del décimo aniversario de la AEM. En resumen, las conclusiones de este volumen indican que la Asociación Euromediterránea requiere reformas, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo, para que no pierda sus ventajas comparativas como marco holístico que gobierne las relaciones entre la UE y el sur del Mediterráneo.