Real Instituto Elcano
de Estudios Internacionales y Estratégicos

FRIDE
FUNDACIÓN PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL DIÁLOGO EXTERIOR

La Asociación Euromediterránea una década después

Coordinadores:
Haizam Amirah Fernández
Richard Youngs

Este libro está disponible en las siguientes páginas web:

Edición en español:
http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/Barcelona10_esp.pdf
http://www.fride.org/B10

Edición en inglés:
http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/libros/Barcelona10_eng.pdf
http://www.fride.org/eng/B10

Diseño y maquetación: Quinteral Servicios Gráficos, S.L.
Impresión: Quinteral Servicios Gráficos, S.L.
Depósito legal: M-44417-2005
ISBN: 84-689-4520-X
Ejemplar gratuito. Prohibida la venta

La Asociación Euromediterránea una década después

Coordinadores:
Haizam Amirah Fernández
Richard Youngs

Índice

Prefacio 7

Biografías 9

Acrónimos 12

Introducción Haizam Amirah Fernández y Richard Youngs 13

Primera parte: Áreas temáticas 23

Capítulo 1 ¿Es posible una reforma política mediante una reforma económica? Los países del sur del Mediterráneo diez años después de la Declaración de Barcelona 25
Eberhard Kienle

Capítulo 2 La inversión extranjera en el contexto de la Asociación Euromediterránea 39
George Joffé

Capítulo 3 El enfoque de la Asociación Euromediterránea en materia de derechos humanos y democracia 51
Roberto Aliboni

Capítulo 4 Las iniciativas culturales de la AEM: ¿qué relevancia política? 65
Michelle Pace

Capítulo 5 Cooperación en materia de seguridad: ¿hacia una nueva reforma? 81
Fred Tanner

Capítulo 6 La inmigración y la Asociación Euromediterránea 95
Bichara Khader

Segunda parte: Perspectivas nacionales 107

Capítulo 7 Francia y la Asociación Euromediterránea: los dilemas de un poder en transición 109
Dorothée Schmid

Capítulo 8 La política española hacia la Asociación Euromediterránea 119
Jesús A. Núñez Villaverde

Capítulo 9 Las políticas alemanas en el Mediterráneo 127
Annette Jünemann

Capítulo 10 Las políticas de Italia en el Mediterráneo 139
Rosa Balfour

Capítulo 11 La AEM y la reforma democrática en Egipto: debates políticos contemporáneos 149
Amr Hamzawy

Capítulo 12 Jordania y la Asociación Euromediterránea 159
Walid Abu-Dalbouh

Capítulo 13 Las perspectivas de Marruecos ante la AEM 169
Fouad M. Ammor

Conclusiones Haizam Amirah Fernández y Richard Youngs 179

Prefacio

Publicado en vísperas de la reunión de alto nivel que se celebrará con motivo del décimo aniversario de la Asociación Euromediterránea (AEM o Proceso de Barcelona), el presente volumen trata de analizar los éxitos y las carencias de la AEM durante la última década. Este libro es el resultado del esfuerzo conjunto de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) y el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Habiendo asumido España la responsabilidad de organizar la cumbre del décimo aniversario de la AEM, bajo la Presidencia británica de la Unión Europea, estos dos centros de estudios internacionales con sede en Madrid han desarrollado un fuerte interés en el análisis de los acontecimientos relacionados con el Proceso de Barcelona. El presente volumen recoge una colección de ensayos inéditos escritos por algunos de los expertos de mayor renombre en materia de asuntos euromediterráneos; los coordinadores quieren expresar su más sincero agradecimiento a dichos autores por sus valiosas contribuciones. Asimismo, nos gustaría expresar nuestro agradecimiento a los participantes del seminario celebrado en Madrid en mayo de 2005, en el que se presentaron y debatieron los borradores de los capítulos que integran este volumen. Además de los autores de los capítulos, el debate se ha beneficiado en gran medida de la participación de otros expertos, como Sven Biscop, Iván Martín, Gonzalo Escribano, Alejando Lorca y Mariano Aguirre. Nos gustaría dar las gracias a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y a la Embajada Británica de Madrid por la asistencia financiera que nos han brindado. Nuestro agradecimiento especial a nuestras respectivas organizaciones por apoyar el proyecto y, en concreto, a Ana Echagüe e Irene Menéndez y a Natalia Sancha, investigadoras de FRIDE y el Real Instituto Elcano, respectivamente, sin cuyo trabajo este volumen no habría sido posible. Gracias, por último, a Andrea Álvarez y a Allison Rohe.

Richard Youngs y Haizam Amirah Fernández
Madrid, septiembre de 2005

Biografías

Haizam Amirah Fernández es investigador principal del Área de Mediterráneo y Mundo Árabe del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos de Madrid, y profesor en el Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades en Saint Louis University, Madrid. Actualmente está coeditando un libro sobre las relaciones políticas en el Norte de África, cuya publicación está prevista para el año 2006.

Fouad M. Ammor es profesor de la Universidad Mohamed V-Souissi de Rabat. Es investigador del Groupement d'Études et de Recherches sur la Méditerranée (GERM), y también miembro de la red EuroMeSCo. Entre sus publicaciones más recientes figuran: *Le partenariat euro-méditerranéen à l'heure de l'élargissement. Perceptions du Sud* (GERM, Rabat, 2004) y *L'État à l'épreuve du social* (REMALD, Rabat, 2003).

Walid Abu-Dalbouh ha sido analista de asuntos europeos en el Ministerio de Planificación y Cooperación Internacional de Jordania. Actualmente es investigador en varios proyectos relacionados con Oriente Medio, así como profesor en el Departamento de Ciencia Política en la Universidad de Jordania.

Roberto Aliboni es vicepresidente del Istituto Affari Internazionali (IAI) de Roma, donde dirige el Programa de Mediterráneo y Oriente Medio. También es miembro del Comité de Dirección de EuroMeSCo. Entre sus publicaciones más recientes figuran: "The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy" (en *European Foreign Affairs Review*, nº 10, primavera de 2005) y *Promoting Democracy in the EMP. Which Political Strategy?* (EuroMeSCo Reports, noviembre de 2004).

Rosa Balfour es investigadora sobre estudios europeos en el Centro Studi di Politica Internazionale (CeSPI) de Roma. Algunas de sus publicaciones más recientes son: "Beyond Enlargement. The European Neighbourhood Policy and its Tools" (con Rotta A. en *International Spectator*, nº 1, 2005); "Promoting Principles of Democracy and Human Rights. European Union Strategies towards its Neighbours" (en S. Lucarelli e I. Manners (eds.), *Values in EU Global Action*, pendiente de publicación); y "Rethinking the Euro-Mediterranean Political and Security Dialogue" (EU-ISS, *Occasional Paper* nº 52, París, junio de 2004).

Amr Hamzawy es investigador en el Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC. Previamente fue profesor en la Universidad de El Cairo y en la Universidad Libre de Berlín. Sus publicaciones más recientes incluyen: *Civil Society in the Middle East* (Verlag Hans Schiler, 2003) y *Religion, Staat und Politik im Vorderen Orient* (Lit Verlag, 2003).

George Joffé es profesor de estudios contemporáneos de Oriente Medio y el Norte de África en el Centre of International Studies en Cambridge University y en el Departamento de Geografía de King's College en University of London. También es oficial administrativo de la red EuroMeSCo, con sede en Lisboa. Ha publicado ampliamente sobre temas de Oriente Medio y el Norte de África.

Annette Jünemann es profesora de ciencias políticas y relaciones internacionales en la Universidad Helmut Schmidt de las Fuerzas Armadas Federales en Hamburgo. Algunas de sus publicaciones más recientes son: "10 Jahre Euro-Mediterrane Partnerschaft – Bilanz und Perspektiven. Sonderheft" (con Cilja Harders en *Orient*, Herbst, 2005, pendiente de publicación); *Euro-Mediterranean Relations after September 11. International, Regional and Domestic Dynamics*, (Frank Cass, Londres); y "The Euromed Civil Forum: Critical Watchdog and Intercultural Mediator" (en S. Panebianco, *A New Euro-Mediterranean Cultural Identity*, Frank Cass, Londres, 2003).

Bichara Khader es profesor en la Université Catholique de Louvain (Bélgica) y director de su Centre d'Étude et de Recherche sur le Monde Arabe Contemporain (CERMAC). Es autor de numerosas obras sobre temas mediterráneos, entre las que figuran: *Le partenariat euro-méditerranéen vu du Sud* (L'Harmattan, París, 2001) y *Le partenariat euro-méditerranéen après la conférence de Barcelone* (L'Harmattan, París, 1997).

Eberhard Kienle fue director del Centre for Near and Middle Eastern Studies en la School of Oriental and African Studies (SOAS) de University of London. Actualmente es director del Institut de Recherches et d'Études sur le Monde Arabe et Musulman (IREMAM/CNRS) de Aix-en-Provence. Es autor de *Ba'th v. Ba'th: The Conflict between Syria and Iraq, 1968-1989* (I.B. Tauris, Londres, 1990) y *A Grand Delusion: Democracy and Economic Reform in Egypt* (I.B. Tauris, Londres, 2001).

Jesús A. Núñez Villaverde es director del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) de Madrid. Es autor de numerosas publicaciones sobre temas mediterráneos, entre ellas: *Las relaciones de la Unión Europea con sus vecinos mediterráneos. Entre la frustración y la esperanza* (CIDOB, Barcelona, 2005) y *La Asociación Euromediterránea: un instrumento al servicio de la paz y la prosperidad* (CECOD, Madrid, 2004).

Michelle Pace es Roberts Fellow en estudios sobre la ampliación de la UE en el European Research Institute de University of Birmingham en el Reino Unido. Trabaja también en el proyecto financiado por la UE dentro del Quinto Programa Marco titulado "EU and Border Conflicts: The Impact of Integration and Association". Es autora de *The Politics of Regional Identity: Meddling with the Mediterranean* (Routledge, Londres, 2005).

Dorothée Schmid es investigadora sobre temas del Mediterráneo y Oriente Medio en el Institut Français des Relations Internationales (IFRI) de París. Su trabajo se centra en las políticas europeas hacia la región del Mediterráneo, con especial énfasis en temas de economía política.

Fred Tanner es subdirector del Geneva Centre for Security Policy (GCSP) y profesor del Graduate Institute of International Studies de Ginebra. Previamente fue director de la Mediterranean Academy of Diplomatic Studies de Malta. Sus publicaciones más recientes son: "Promoting Security Sector Governance in the European Union's Neighbourhood" (con Heiner Hänggi, EU-ISS, *Chaillot Paper* nº 80, París, julio de

2005); y "NATO's Role in Defence Cooperation and Democratisation in the Middle East", (*International Spectator*, nº 4, 2004).

Richard Youngs es investigador principal en la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) de Madrid, y profesor en el Departamento de Ciencias Políticas y Estudios Internacionales de University of Warwick, Reino Unido. Entre sus publicaciones más recientes figuran: *International Democracy and the West: The Role of Governments, Civil Society and Multinational Business* (Oxford University Press, Oxford, 2004); y "Europe's Tentative Pursuit of Middle East Reform" (en T. Carothers y M. Ottaway (eds.), *Uncharted Journey: Promoting Democracy in the Middle East*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2005).

Acrónimos

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACP	África, Caribe y Pacífico (países de)
AEM	Asociación Euromediterránea
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BMENA	Amplio Oriente Medio y Norte de África
CAN	Consejo del Atlántico Norte
CESD	Colegio Europeo de Seguridad y Defensa
CPI	Corte Penal Internacional
CPS	Comité Político y de Seguridad
DAD	Diálogo de Asistencia a la Democracia
ENI	Compañía Nacional de Petróleo (Italia)
ENPI	Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación
EuroMeSCo	Euro-Mediterranean Study Commission
FEMIP	Instrumento de Inversión y Colaboración Euromediterráneas
FEMISE	Red Euromediterránea de Institutos Económicos
IED	Inversión Extranjera Directa
IEDDH	Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos
JAI	Justicia y Asuntos Internos
MEDA	Medidas Financieras y Técnicas (de acompañamiento de las reformas de las estructuras económicas y sociales)
MEFTA	Área de Libre Comercio de Oriente Medio
MENA	Oriente Medio y Norte de África
NMF	Nación Más Favorecida
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONG	Organización(es) No Gubernamental(es)
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PDN	Partido Democrático Nacional (Egipto)
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común (de la UE)
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PEV	Política Europea de Vecindad
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SHAPE	Cuartel General Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa
UE	Unión Europea
USMEPI	Iniciativa de Asociación entre Estados Unidos y Oriente Medio
ZIC	Zonas Industriales Cualificadas

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 informes[2], 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 atención[3].

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.

Dorothée 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.

Primera parte:
Áreas temáticas

Capítulo 1

¿Es posible una reforma política mediante una reforma económica?

Los países del sur del Mediterráneo diez años después de la Declaración de Barcelona

Eberhard Kienle

Diez años después de la Conferencia de Barcelona, apenas se aprecian avances en los procesos de democratización y liberalización política de los países vecinos de la Unión Europea del sur y del este del Mediterráneo. Es más, algunos regímenes políticos se han vuelto aún más autoritarios y represivos durante esta década. La relación causal que se esperaba entre la liberalización económica y la política, que es un elemento central de la filosofía del Proceso de Barcelona, no se ha materializado en la práctica. Este capítulo examina por qué las reformas económicas no han conllevado la reforma política, más allá de lo que se puede denominar la reconfiguración del autoritarismo. La comprensión del porqué del fracaso de esta vinculación es un punto clave para un desarrollo más acertado del Proceso de Barcelona en el futuro.

Reformas económicas

Desde mediados de la década de 1980, todos los países del sur del Mediterráneo han puesto en práctica una serie de políticas de reforma económica, en su empeño por superar las graves crisis económicas en que estaban inmersos y mejorar sus perspectivas de crecimiento a largo plazo. Concretamente se había producido una reducción de los ingresos generados por el petróleo, la asignación de recursos no era eficaz y disminuía la productividad. Todo ello había derivado en un fuerte desequilibrio presupuestario y de los pagos exteriores, acompañado de un alarmante incremento de la deuda pública. Ante esta situación, la mayoría de los países afectados puso en práctica los programas de estabilización macroeconómica y ajuste estructural propuestos o impuestos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En algunos casos aislados, como los de Siria y Libia, estas reformas se llevaron a cabo incluso sin la implicación directa de agentes externos, pese a que en esencia constituían una copia de las políticas dictadas por aquellas instituciones. Tanto las instituciones de Bretton Woods como la mayoría de los países de la OCDE y sus correspondientes organizaciones multilaterales han preconizado esta clase de reformas, basadas en una serie de premisas económicas que estaban en boga entonces y siguen estándolo en la actualidad. Por lo tanto, no es de extrañar que las reformas económicas recomendadas en el marco de la Asociación Euromediterránea (AEM) estén inspiradas en dichas premisas.

El objetivo principal de la estabilización macroeconómica con sus distintas variaciones es eliminar cualquier desequilibrio de los presupuestos o de los pagos exteriores que genere un incremento de la deuda pública, interior y exterior. Teniendo en cuenta que el desequilibrio de los pagos exteriores suele deberse a un desequilibrio endémico de los presupuestos, el proceso de estabilización incluye, entre otras medidas, recortes en el gasto gubernamental (servicios sociales, ayudas, etc.) e iniciativas para aumentar los ingresos (impuestos). Por otro lado, el objetivo del plan de ajuste estructural –en el sentido más amplio del término, incluyendo la definición específica del Banco Mundial– es incrementar la productividad y la competitividad de la economía a largo plazo. En definitiva, ambas políticas, que se solapan parcialmente, comparten un objetivo común: "liberalizar" las economías afectadas mediante tres iniciativas principales. En primer lugar, se intenta reforzar el sector

privado respecto al público, a través de medidas como la privatización de empresas de titularidad pública, especialmente las de productos básicos y servicios. En segundo lugar, se pretende desregular las actividades económicas, por ejemplo mediante la reforma de los mercados laborales. En tercer y último lugar, se procura aumentar el peso de los mercados en la asignación de los recursos. Según una falsa creencia ampliamente extendida, el crecimiento del sector privado respecto al público implica un aumento relativo o incluso relevante de la importancia de los mercados en dicha asignación. Los procesos de estabilización y ajuste van acompañados de una serie de medidas de aplicación limitada, cuyo objetivo es amortiguar los efectos sociales negativos y contribuir de otras maneras al proceso de transición hacia economías basadas en el sector privado (fondos sociales, centros de apoyo a empresas, periodos de transición, etc.)[1].

Cuando se celebró la Conferencia de Barcelona, eran cada vez más los países del sur del Mediterráneo que estaban pasando del proceso de estabilización al de ajuste, o bien se encontraban en condiciones de consolidar el proceso de ajuste. Así pues, resulta lógico que la Unión Europea propugnara unas reformas que hicieran mayor hincapié en el ajuste que en la estabilización de sus economías. Estas reformas persiguen el objetivo de la liberalización económica, centrándose exclusivamente en las iniciativas de desregulación, expansión del sector privado y promoción de los mercados, aunque también van acompañadas de otras medidas cuya finalidad es hacerlas más aceptables socialmente. Asimismo, conceden una especial importancia a la liberalización económica exterior y, por ende, al libre comercio entre la UE y los socios de sur del Mediterráneo, con el objetivo último de crear una zona euromediterránea de libre comercio[2].

Si bien es cierto que todos los países del sur del Mediterráneo se han embarcado en un proceso de liberalización de sus economías, no se aprecian grandes avances a este respecto en ninguno de ellos. A pesar de la recesión del sector público, éste continúa representando una gran parte del PIB, del comercio exterior y de las inversiones en activo fijo, aún sin tener en cuenta las industrias de hidrocarburos. Tampoco han desaparecido los monopolios estatales; en algunos casos simplemente han sido sustituidos por monopolios del sector privado o por oligopolios. Al igual que muchas otras actividades, los mercados laborales continúan estando altamente regulados, pese a su reforma y a su "liberalización" parcial. Si bien es cierto que las relaciones de mercado han permitido la asignación de una cantidad cada vez mayor de bienes y servicios, aún se conservan algunas formas centralizadas de asignación de recursos.

---

[1] Ver Lance Taylor (ed.), *The Rocky Road to Reform: Adjustment, Income Distribution, and Growth in Developing Countries*, MIT Press, Cambridge, MA, 1993; Lance Taylor, *Restructuring Macroeconomics: Structuralist Proposals and Critiques of the Mainstream,* Harvard University Press, Cambridge, MA, 2004.

[2] Para obtener un breve resumen, ver el informe del FEMISE para 2005, editado por Samir Radwan y Jean-Louis Reiffers, *Le partenariat euro-méditerranéen, 10 ans après Barcelone: acquis et perspectives*, (FEMISE 2005 Report), Institut de la Méditerranée, Marsella, 2005. Para obtener distintos puntos de vista sobre la estrategia, los objetivos y los resultados, ver Richard Youngs, "European Approaches to Security in the Mediterranean", *Middle East Journal*, vol. 57, nº 3, 2003, págs. 414-31; Oliver Schlumberger, "Arab Political Economy and the European Union's Mediterranean Policy: What Prospects for Development?", *New Political Economy*, vol. 5, nº 2, págs. 247-68; Eberhard Kienle, "Destabilization through Partnership? Euro-Mediterranean Relations after the Barcelona Declaration", *Mediterranean Politics*, vol. 3, nº 2, págs. 1-20.

La liberalización del comercio exterior es mayor –o tiende a serlo– en aquellos países que han ratificado acuerdos de asociación con la UE y se rigen por los principios de la AEM[3].

Relaciones entre las reformas económicas y las reformas políticas

Gran parte de los estudios que establecen una relación causal directa entre reforma económica y reforma política suelen centrarse en los efectos de la liberalización económica. Por lo general, dan por sentado que la expansión del sector privado favorece (a) el crecimiento económico y la creación de riqueza, (b) la aparición o el fortalecimiento de una clase media o burguesía, frecuentemente considerada como portadora nata de los valores democráticos, (c) el crecimiento de los "mercados económicos" y el consiguiente crecimiento de los "mercados políticos", y (d) la retirada del Estado. Aunque difieran en sus puntos de vista y en los grados de conformidad, la opinión de los defensores de la AEM en coincide con todos estos argumentos o, al menos, con algunos de ellos. Sin embargo, rara vez suele esgrimirse un quinto argumento, mucho más interesante, según el cual las reformas económicas agravan las fracturas y desigualdades sociales, creando la necesidad de diseñar nuevos instrumentos para la resolución de conflictos[4].

Son pocas las voces en la literatura especializada que defienden la idea de que las medidas de austeridad inherentes a la estabilización macroeconómica que favorezcan la liberalización política. Incluso los promotores de la democracia las consideran un obstáculo temporal a la democratización, ya que supuestamente tienden a alentar movilizaciones contra el gobierno, con la consiguiente imposición de medidas represivas preventivas o reactivas[5]. Sin embargo, en teoría las medidas de austeridad deberían sanear las economías a largo plazo, de manera que éstas mejoren o crezcan y la liberalización política vuelva a figurar en la agenda. Curiosamente, las medidas de austeridad casi nunca se han relacionado con la subida de impuestos, que según las ideas extendidas en materia tributaria, favorece la liberalización política y la democratización[6].

Desarrollo económico y político

En algunos países socios del sur del Mediterráneo, un cierto grado de liberalización política se ha producido, bien durante o después de la reforma económica. Aunque esto pueda sugerir la existencia de una relación causal entre ambas reformas, es necesario analizar los hechos más detenidamente.

---

[3] Ver los informes anuales del FEMISE y los informes pertinentes del Banco Mundial. Estos últimos se actualizan con frecuencia y suelen estar disponibles en el sitio web del Banco Mundial.

[4] Para obtener más información acerca de estos argumentos, ver Eberhard Kienle, *A Grand Delusion: Democracy and Economic Reform in Egypt*, I.B. Tauris, Londres, 2001, en particular las págs. 183-200.

[5] Ver, Stephen Haggard y Robert R. Kaufman, "Economic Adjustment and the Prospects for Democracy", en S. Haggard y R.R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton University Press, Princeton, 1992, págs. 319-50.

[6] Eberhard Kienle, "The Political Economy of Regime Transformation", artículo inédito presentado en el seminario de la European Science Foundation "Euro-Med and Middle East Political Economy: Assessing the State of the Field", European University Institute, Florencia, mayo de 2003.

En este contexto, suele mencionarse el caso de Marruecos. Catorce años después de que se iniciara la reforma económica del país, y transcurrido un año desde que éste se incorporara al Proceso de Barcelona, las elecciones parlamentarias de 1997 parecían marcar el comienzo de un cambio político fundamental. Ya en 1983 Marruecos había llegado a un acuerdo de estabilización y ajuste con las instituciones financieras internacionales. Los acuerdos, que contemplaban las medidas habituales anteriormente descritas, fueron ejecutados a plena satisfacción de las instituciones de Bretton Woods: generaron estabilidad macroeconómica; un crecimiento económico moderado; un cierto grado de desregulación; el crecimiento del sector privado con respecto al sector público; una expansión de los mercados y, por último, un mayor número de propietarios de capital sustancialmente acrecentado. En 1996, Marruecos se convirtió en el segundo país del sur del Mediterráneo –después de Túnez, como se verá a continuación– en firmar un acuerdo euromediterráneo de asociación, que entraría en vigor en el año 2000.

Tanto los observadores que esperaban un cierto desfase temporal entre las reformas económicas y políticas, como aquellos que creían en una rápida traducción del cambio económico en un cambio político, vieron cómo se cumplían sus teorías en las elecciones de 1997. Estas elecciones no sólo supusieron un cambio en la composición del Parlamento, sino que dieron lugar a un nuevo gobierno de coalición, dirigido por un partido socialista que nunca había obtenido representación en ningún gobierno anterior. El nuevo primer ministro, Abderramán Yusufi, había pasado muchos años en la cárcel por motivos políticos. Sin embargo, si bien es innegable que se produjo un cambio, no se trató de un cambio democrático inmediato. Tal y como había sucedido hasta entonces, los resultados de las elecciones de 1997 fueron manipulados, negociados entre los partidos políticos y Palacio y, en última instancia, amañados por éste. El rey Hasan II volvió a elegir a los principales ministros, como los de Defensa e Interior, sin ninguna consulta previa con el primer ministro. El rey no perdió ni renunció a ninguno de sus amplios poderes, que pronto fueron heredados por su hijo y sucesor, Mohamed VI.

Desde entonces ninguna reforma política importante ha sido llevada a cabo en Marruecos, a excepción de la nueva legislación sobre el código de familia, que mejoró la situación jurídica de las mujeres. Después de las elecciones de 2002, Mohamed VI retrasó la formación del nuevo gobierno para reafirmar sus prerrogativas y demostrar la irrelevancia de las elecciones. Probablemente con esta misma intención, eligió un primer ministro que no contaba con el respaldo de la nueva mayoría parlamentaria. Casi al mismo tiempo reforzó los procesos descendentes de toma de decisiones, reforzando, por citar un ejemplo, el papel de los gobernadores provinciales. La descompresión política –por usar un término menos ambicioso que el de "liberalización política"– continuó, pero ya no se siguió fomentando. Si bien es cierto que ahora existe una mayor libertad de expresión, los problemas que los periodistas y la prensa en general han tenido últimamente indican que no se han producido avances en cuanto al reconocimiento y el refuerzo de las libertades.

Incluso si el panorama político de Marruecos hubiera experimentado una evolución más positiva desde 1997, el orden cronológico de los acontecimientos y la correlación entre éstos no habrían demostrado relación causal alguna entre las reformas económicas y las políticas. La "alternancia" de 1997 ha sido explicada también como un esfuerzo de rotación de la élite en el poder, mediante el cual el rey garantizaría privilegios y prebendas a los grupos y facciones rivales. Por otro lado, esta redefinición parcial y algo menos restrictiva de las libertades que se ha ido configurando desde finales de la década de 1990 podría ser pura fachada: una argucia para contentar a los países donantes y a los aliados, incluida la UE, que mostraban su preocupación –en un sentido retórico de la palabra– por la democracia y los derechos humanos[7].

Mucho menos citado es el caso de Siria, donde las reformas económicas comenzaron en la década de 1970 y, a partir de la de 1990, coincidieron con un cierto grado de descompresión política. Las primeras reformas económicas tuvieron lugar mucho antes de que se inaugurara la AEM. En cambio, las medidas posteriores fueron aprobadas después de que Damasco se mostrara interesado en suscribir un acuerdo euromediterráneo de asociación. Este acuerdo se firmó en 2004, después de largas negociaciones, aunque a fecha de hoy aún no ha sido ratificado.

En la segunda mitad de la década de 1980, el régimen de Hafiz al–Asad recurrió al sector privado para sacar a Siria de la crisis fiscal y cambiaria en la que el país estaba inmerso y recuperar un índice de crecimiento positivo. El cambio de política dio rápidamente los frutos deseados, aunque la explotación de hidrocarburos, que pese a sus modestas dimensiones era también cada vez mayor, contribuyó a que el régimen pasara por alto problemas estructurales de fondo. En pocos años, el sector privado había sobrepasado al sector público en nuevas inversiones, producción industrial y aportación al PIB. Para fomentar estos cambios, se había llevado a cabo un proceso tácito y en ocasiones explícito de desregulación y nueva regulación, que supuso una asignación de recursos adicionales mediante mecanismos del mercado. Como era de esperar, los ingresos de los propietarios de empresas privadas aumentaron considerablemente, exacerbando de este modo las desigualdades sociales.

Inmediatamente antes de las elecciones parlamentarias de 1990, el régimen puso en marcha lo que, para un régimen como el sirio, se presentaba como una reforma política muy importante. La ley electoral fue modificada, permitiendo la participación de candidatos independientes que llegaron a ocupar una tercera parte de los escaños del parlamento. Asimismo, la represión cedió ligeramente y el régimen puso coto a algunos de los abusos más graves que las fuerzas del orden público solían cometer contra los derechos humanos. Continuaron aplicándose medidas para fomentar el sector privado, entre las que cabe destacar la ley de incentivos a la inversión de 1991, que concedía una generosa tregua tributaria a los inversores nacionales y extranjeros.

---

[7] Mounia Bennani-Chraïbi, Myriam Catusse y Jean-Claude Santucci (eds.), *Scènes et coulisses des élections au Maroc: les législatives de 2002*, Karthala, París, 2005; Myriam Catusse y Frédéric Vairel, "Ni tout à fait le même, ni tout à fait un autre: métamorphoses et continuités du régime marocain", *Monde arabe: Maghreb / Machrek*, nº 175, págs. 73-92; Jean-Noël Ferrié, "Succession monarchique et désenchantement de l'alternance partisane au Maroc", *Annuaire de l'Afrique du Nord 1999*, Editions du CNRS, París, 2002, págs. 215-32; Alain Roussillon, "Un Maroc en transition: ruptures et continuités", *Monde arabe: Maghreb / Machrek*, nº 164, págs. 3-8; ver también los capítulos sobre Argelia del *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Editions du CNRS, París, publicación anual.

Tras el periodo de estancamiento de la segunda mitad de los noventa, y después de que Bashar al–Asad sucediera a su padre en 2000, se promulgaron y pusieron en marcha nuevas reformas. La novedad más notable fue la modificación de la legislación bancaria, que permitía que los bancos privados constituyeran empresas conjuntas con el Estado y compitieran con los bancos del sector público. Hoy en día, la formación del Parlamento sigue decidiéndose con arreglo a la ley electoral modificada y, a pesar de los numerosos abusos que han sufrido los deteriorados derechos humanos por parte del régimen, éstos están siendo mejorados.

No cabe la menor duda de que la reforma electoral ayudó al régimen a ampliar su espectro social, permitiendo la incorporación de miembros de la esfera empresarial como socios menores. Éste es un ejemplo de liberalización política a pequeña escala obtenida en el marco de una liberalización económica limitada. Sin embargo, las mejoras en el historial de los derechos humanos han estado claramente dirigidas a atraer a norteamericanos y europeos, cuyo apoyo había cobrado una importancia crítica al término de la Guerra Fría, cuando la desaparición de la Unión Soviética privó a Siria de sus principales fuentes externas de apoyo económico, militar y diplomático frente a Israel[8].

En resumen, en los casos de Marruecos y Siria es evidente que la liberalización parcial de la economía se adelantó o coincidió con un cierto grado de descompresión política. Además, en el caso de Marruecos, esta descompresión se produjo tras la firma del nuevo acuerdo de asociación con la UE. Sin embargo, a excepción de los modestos cambios experimentados por la ley electoral en Siria, no hay evidencia alguna de una relación causal entre reforma económica y reforma política. Los ejemplos de los países en los que las reformas económicas coincidieron con un estancamiento político o incluso con un proceso de desliberalización política también ponen en tela de juicio la existencia de dicha relación causal.

Los procesos de estabilización macroeconómica y ajuste estructural en Jordania se remontan a mediados de la década de 1980. Respetando las características básicas de estas políticas, se abordó el desequilibrio presupuestario y el de los pagos exteriores; tuvo lugar una ligera desregulación; se permitió que el sector privado asumiera actividades que hasta entonces habían sido del dominio exclusivo del sector público; se multiplicó el número de propietarios de capital y su poder económico y, por último, los mercados jugaron un papel creciente en la asignación de recursos. Al igual que en Marruecos, estas tendencias se vieron reforzadas por la firma del acuerdo euromediterráneo de asociación en 1997, que entraría en vigor en 2002.

Sin embargo, las aclamadas elecciones generales de 1989 y sus resultados reflejaron avances tanto políticos como económicos. En lugar de fomentar la participación, las

[8] Philippe Droz-Vincent, "L'autoritarisme syrien entre réformes internes et pressions américaines", en Rémy Leveau (ed.), *Afrique du Nord/ Moyen-Orient: espace et conflits, Edition 2004-2005*, La documentation française, París, 2004, págs. 95-115; Raymond Hinnebusch, *Syria: Revolution from Above*, Routledge, Londres, 2002; Eberhard Kienle (ed.), *Contemporary Syria: Liberalization between Cold War and Cold Peace*, British Academic Press, Londres, 2004; Eberhard Kienle, "Authoritarianism Liberalised: Syria and the Arab East after the Cold War", en William Hale y Eberhard Kienle (eds.), *After the Cold War: Security and Democracy in Asia and Africa*, I.B. Tauris, Londres, 1997, págs. 194-226; Volker Perthes, *The Political Economy of Syria under Assad*, I.B. Tauris, Londres, 1995; Volker Perthes, "Syria under Bashar al-Asad: Modernization and the Limits of Change", *Adelphi Paper*, nº 366, Oxford University Press, Oxford, 2004.

elecciones permitieron cierto grado de representación política para incorporar al proceso político a un electorado útil y compensar a los votantes por las pérdidas económicas ocasionadas por las medidas de austeridad, que se habían traducido en auténticas revueltas. Asimismo, se respetó la resolución adoptada en 1988 por el rey Husein de reducir la mayoría de los vínculos con la Palestina ocupada por Israel, reflejando de esta forma la reformulación de la monarquía hashemí como entidad transjordana similar a la que había prevalecido desde su creación hasta la primera guerra palestina. Evidentemente, la nueva economía parcialmente liberalizada tampoco impidió las reiteradas suspensiones del Parlamento, ni la promulgación en el año 2003 de una nueva ley electoral que revisaba las circunscripciones electorales para garantizar la estabilidad de una mayoría parlamentaria pro–hashemí. Desde el punto de vista político, Jordania se ha quedado estancada en el periodo de reforma económica posterior a la inauguración del Proceso de Barcelona[9].

Tras la crisis económica y los grandes disturbios de finales de la década de 1980, en Argelia se aplicaron importantes medidas de estabilización que tuvieron grandes repercusiones. Desde entonces se han seguido aplicando cautas políticas macroeconómicas que, más tarde, fueron complementadas con medidas moderadas de liberalización económica. En el año 2002 Argelia suscribió un acuerdo de asociación con la UE –que entró en vigor en septiembre de 2005– y recientemente volvió a plantearse la posibilidad de llevar a cabo privatizaciones a gran escala. El volumen sustancial de ingresos que Argelia obtiene de la explotación de hidrocarburos es uno de los motivos por los que este país no ha sido testigo del auge del sector privado. No existen propietarios de capital ni mercados lo suficientemente fuertes para que los defensores de una relación entre liberalización económica y liberalización política piensen en la posibilidad de que se produzca un cambio político.

Durante este periodo, Argelia apenas ha avanzado en el proceso de liberalización política. Es bien sabido que el gobierno suspendió las elecciones generales de 1992, cuando la oposición islamista parecía alzarse ya con la victoria. Una vez que dicha oposición fue derrotada mediante una fuerte represión, y tras una guerra civil con reiteradas escaladas de violencia protagonizadas no sólo por los opositores sino también por el gobierno, se han celebrado dos elecciones presidenciales. En ambos casos se permitió la participación de los candidatos de la oposición, aunque en las primeras éstas retiraron sus candidaturas en señal de protesta por los intentos de amañar las elecciones protagonizados por el gobierno, mientras que en las segundas recibieron un número insignificante de votos. El gobierno siguió en el poder, con algún que otro cambio para reajustar el equilibrio entre sus distintas facciones. Tras un periodo de descompresión política, la libertad de prensa ha vuelto a ser coartada. Prueba de ello son el cierre del diario *Le Matin* en 2004 y el acoso y las detenciones sufridas posteriormente por muchos periodistas[10].

---

[9] André Bank y Oliver Schlumberger, "Jordan: Between Regime Survival and Economic Reform", en Volker Perthes (ed.), *Arab Elites: Negotiating the Politics of Change*, Lynne Rienner, Boulder, CO, 2004; Lucas E. Russell, *Institutions and the Politics of Survival in Jordan: Domestic Responses to External Challenges, 1988-2001*, State University of New York Press, Albany, NY, 2005; Curtis A. Ryan, *Jordan in Transition*, Lynne Rienner, Boulder, CO, 2002.

[10] Bradford L. Dillman, *State and Private Sector in Algeria: The Politics of Rent-Seeking and Failed Development*, Westview, Boulder, CO, 2000; Luis Martinez, *The Algerian Civil War*, 1990-1997, Hurst, Londres, 2000; Werner Ruf, *Die algerische Tragödie: vom Zerbrechen des Staates einer zerissenen Gesellschaft*, Agenda-Verlag, Münster, 1997; ver también los capítulos sobre Argelia del *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Editions du CNRS, París, publicación anual.

En el caso de Egipto, las reformas llevadas a cabo en virtud del acuerdo firmado en 1991 con las instituciones financieras internacionales siguieron el patrón habitual y se aplicaron las políticas de rigor. Se logró controlar el déficit presupuestario y el déficit de los pagos exteriores, al menos temporalmente. Al igual que en Siria, se permitió que el sector privado tomara la delantera al sector público con respecto a ciertos indicadores económicos clave. Asimismo, se reforzó el peso de los mercados, aunque quizá no en la misma medida. Se multiplicó tanto el número de propietarios de capital como su poder económico, agravándose de esa forma las desigualdades sociales. Estas tendencias se vieron reforzadas por la firma en 2001 del acuerdo de asociación con la UE, que entró en vigor en 2004.

En cuanto al ámbito político, las reformas económicas coincidieron con las siguientes circunstancias: una modificación extremadamente represiva del código penal; un creciente número de detenciones al amparo de lo dispuesto por las leyes de emergencia; una avalancha de sentencias de muerte; restricciones más severas a la independencia de los organismos profesionales; mayores recortes a la libertad de expresión y, por último, la grave manipulación de los resultados de las elecciones generales de 1995, en las que el partido del gobierno obtuvo el 95% de los escaños. Estos hechos coincidieron, a su vez, con el periodo previo a la Conferencia de Barcelona y continuaron produciéndose durante las largas negociaciones mantenidas para alcanzar un acuerdo euromediterráneo de asociación entre Egipto y la UE. A finales de los noventa la represión cedió ligeramente. En las elecciones generales de 2000, el partido del gobierno obtuvo el 87% de los escaños: más o menos el porcentaje que había conseguido en las elecciones anteriores a 1995. Sin embargo, la reforma constitucional promulgada en mayo de 2005, que permitía la presentación de más de un candidato a las elecciones presidenciales, incluyó las restricciones necesarias para garantizar la victoria del candidato del régimen.

Sin lugar a dudas, fueron varios los factores que provocaron la desliberalización política de Egipto en los noventa. Los conflictos entre el gobierno y la oposición islamista contribuyeron en gran medida a que se produjera esta situación. En lo que respecta a las libertades positivas, el factor desencadenante fue un fallo del Tribunal Supremo por el que se solicitaba al gobierno la modificación de una ley electoral que resultaba excesivamente restrictiva. En otras palabras, el hecho de que un tribunal de tendencia liberal fallara a favor de una liberalización de la ley electoral hizo que el gobierno recuperara –a menudo, en exceso– mediante fraude lo que habría podido perder en unas elecciones más libres y justas. El ejemplo de la situación de Egipto en los noventa no sólo demuestra que el mero hecho de liberalizar la economía no basta para potenciar un proceso de liberalización política, sino que, en cierto sentido, una liberalización económica puede propiciar la desliberalización política de un país. De hecho, es posible demostrar que las últimas restricciones impuestas a la prensa y a las actividades sindicales estaban directamente relacionadas con la expansión del sector privado: el objetivo era invertir en medios de comunicación y debilitar la capacidad de organización de los trabajadores. La reciente descompresión política no es una

consecuencia indirecta de la reforma económica, sino que se debe a presiones internacionales, especialmente a las ejercidas por Estados Unidos[11].

El caso de Túnez favorece algo más a los defensores de una relación causal entre reforma económica y reforma política. La rápida recuperación del equilibrio macroeconómico de Túnez se debió a las políticas de estabilización y ajuste que empezaron a aplicarse en el país a partir de 1987. Se pusieron en práctica las habituales medidas de estabilización y ajuste que contribuyeron a la desregulación, al aumento del peso de los mercados en la asignación de los recursos y, con algunas salvedades, al crecimiento del sector privado con respecto al público. Además, el proceso de liberalización económica se vio reforzado por la firma del nuevo acuerdo euromediterráneo de asociación en 1995, que entraría en vigor en 1998. Al igual que en el resto de los países de la región, surgió y se consolidó una nueva clase de propietarios de capital y se agravaron las desigualdades sociales.

En general, el caso de Túnez se considera todo un éxito desde el punto de vista económico. Sin embargo, el gobierno de este país se está volviendo cada vez más represivo en lo que se refiere a la participación política. Tras un breve periodo de apertura política a finales de los ochenta, justo después de que el actual presidente Zin al-Abdin Bin Ali derrocara a su antecesor Habib Bourguiba, se inició un proceso de desliberalización política que se prolongaría durante toda la década de los noventa. Se reprimió sistemáticamente a los grupos de la oposición, entre los que se encontraban la izquierda y los islamistas. Finalmente, este proceso culminó en la reforma constitucional de 2002, que permitió que el presidente Bin Ali fuera reelegido en dos ocasiones y se le concediera la inmunidad absoluta con carácter vitalicio. La represión y la eliminación de cualquier forma significativa de participación siguieron imperando después de que Bin Ali fuera "reelegido" en 2004. El recrudecimiento de la represión contra los miembros del colegio de abogados que se produjo a principios de 2005 es sólo un ejemplo de ello[12].

Tendencias y explicaciones

Todos estos ejemplos demuestran la lenta y moderada transformación que están experimentando algunos de los regímenes políticos actuales, a base de incorporar nuevos elementos aparentemente participativos, reforzar los existentes y reducir el número de formas de represión extremadamente violentas. A pesar de ello, estas transformaciones no han impedido que los gobiernos de estos países continúen en el poder, se reproduzcan y desarrollen sus propias políticas, respetando siempre todas las restricciones pertinentes, incluidas las internacionales. Aunque cada vez parecen reconocerse más libertades, en su lugar, se están imponiendo, de un modo u otro,

[11] May Kassem, *Egyptian Politics: The Dynamics of Authoritarian Rule*, Lynne Rienner, Boulder, CO, 2004; Eberhard Kienle, *A Grand Delusion: Democracy and Economic Reform in Egypt*, I.B. Tauris, Londres, 2001; Eberhard Kienle, "Transformation without Democratization? Egypt's Political Future", *Internationale Politik und Gesellschaft/International Politics and Society*, nº 4, 2004, págs. 70-86.

[12] Eva Bellin, *Stalled Democracy: Capital, Labor and the Paradox of State–Sponsored Development*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 2002; Michel Camau y Vincent Geisser, *Le syndrome autoritaire: politique en Tunisie de Bourguiba à Ben Ali*, Presses de Sciences-Po, París, 2003; véase también los capítulos sobre Túnez del *Annuaire de l'Afrique du Nord*, Editions du CNRS, París, publicación anual.

otras restricciones menos evidentes. Según I. William Zartman, la descompresión política consolida más que amenaza a los regímenes autoritarios[13]. Lejos de representar procesos de liberalización política o de democratización, estos cambios ponen de manifiesto la reconfiguración y la modernización de dichos regímenes.

En la mayoría de los casos, estas transformaciones suelen producirse durante o después de reformas económicas que constan de medidas de estabilización y ajuste, orientadas principalmente a la liberalización económica. Esta coincidencia temporal no debe confundirse con la causalidad. Si bien es cierto que, en algunos casos, podría llegar a existir cierto grado de relación causal entre la liberalización económica y el reconocimiento de ciertas libertades, las reformas políticas resultantes son tan insignificantes que no podrían considerarse como una transformación del régimen existente. Por ejemplo, resulta evidente que la reforma electoral llevada a cabo en Siria en 1990 no impidió que Bashar al–Asad heredara de su padre la presidencia de la República.

En otros casos, la liberalización económica ha contribuido al recorte de las libertades. Retomando el caso de Egipto, la expansión del sector privado tuvo como consecuencia una reducción de la libertad de los trabajadores a afiliarse a sindicatos, y al aumentar la riqueza, también se produjo un incremento de la corrupción real y percibida. Otro de los resultados de la riqueza generada fue la proliferación de empresas privadas de medios de comunicación: esto supuso el recorte de la libertad de expresión y de la libertad de crear empresas privadas de medios de comunicación. Otro factor importante es que, hasta hoy, ninguna reforma económica aplicada en ningún país ha mejorado la calidad de vida de la mayor parte de la población, cuyas libertades fundamentales se han visto afectadas negativamente por esas mismas reformas.

Podría argumentarse que, en los países examinados hasta ahora, los efectos políticamente liberalizadores de la liberalización económica quedaron limitados, neutralizados o completamente desbancados por los efectos políticamente desliberalizadores de las medidas de austeridad. De hecho, tanto la política de liberalización económica como las medidas de austeridad se desarrollaron en todos los casos tras la estabilización o durante el proceso de estabilización –entendido en su sentido más amplio– de estos países, aunque sólo se pretendiera prevenir el incremento del déficit presupuestario o del equilibrio de los pagos exteriores. En otras palabras, los casos estudiados anteriormente no arrojan ninguna luz sobre cuáles serían, o habrían sido, las consecuencias de una liberalización económica en un contexto general en el que no intervinieran factores de estabilización ni de austeridad. Es más, tampoco parece probable que esta cuestión vaya a dilucidarse en un futuro, ya que algunos países, como Marruecos, parecen estar a punto de embarcarse en nuevos programas de estabilización mientras que otros, como Egipto, decidieron recortar drásticamente los programas de privatización en cuanto el proceso de estabilización dio sus primeros frutos.

Sin embargo, la liberalización económica de un país no puede considerarse como un factor determinante para el surgimiento o el desarrollo de un proceso de

[13] I. William Zartman, "Opposition as Support of the State," en Giacomo Luciani (ed.), *The Arab State*, Routledge, Londres, 1990, págs. 220-46.

liberalización política, sencillamente, porque las consecuencias políticas de las medidas de austeridad prevalecen sobre las de la liberalización económica. Además, el hecho de que la liberalización económica de los países árabes suela producirse en un marco de estabilización real o preventiva –para prevenir desequilibrios macroeconómicos– hace que la teoría de la relación causal entre liberalización económica y liberalización política sea un argumento puramente hipotético. Este planteamiento no sólo es válido para los países árabes, sino también para los países de la OCDE, en los que la liberalización económica suele producirse en un marco de contracción fiscal y, por ende, en un contexto de estabilización reactiva o preventiva, con las consiguientes medidas de austeridad.

La teoría de que los efectos políticos de las medidas de austeridad podrían ser desfavorables para los de la liberalización económica se basa en la hipótesis de que las medidas de austeridad a menudo, o siempre, conllevan un recorte de las libertades políticas. La validez de este razonamiento ya ha sido cuestionada anteriormente. Por otro lado, la idea de que la liberalización económica favorezca o conlleve por sí misma una reforma política se apoya en hipótesis sin ninguna base, *incluso* cuando solamente se aplica a casos sencillos, en los que no interviene ninguna política de austeridad. Casi ningún planteamiento sobre este tema suele ser convincente desde la perspectiva de la lógica, ni suele estar argumentado con hechos históricos. Al menos tres de los argumentos clásicos que se suelen alegar en este tema son cuestionables:

- Primero, que la liberalización económica implique un crecimiento económico ipso facto;
- Segundo, que la liberalización económica genere de forma natural una clase media favorable a la democracia; y
- Tercero, que el crecimiento del mercado le reste inevitablemente poder al Estado.

Históricamente, la liberalización económica sólo ha afectado a los procesos de liberalización política y de democratización cuando –y donde– ha favorecido o provocado el surgimiento de nuevos centros de poder capaces de desafiar al régimen de turno y dispuestos a hacerlo. Estos centros de poder a menudo fueron el producto de una creciente diferenciación social. Sin embargo, la creciente diferenciación social no conlleva de manera inmediata la aparición de dichos centros de poder. En este proceso, agentes económicos privados tales como empresas, empresarios o los grupos y asociaciones compuestos por ellos, y posteriormente los sindicatos, comenzaron a ejercer un poder económico suficiente para hacerse también políticamente relevantes. De manera completamente opuesta al capitalismo de camarilla (*crony capitalism*), fue éste el proceso mediante el cual los conflictos, los enfrentamientos, las negociaciones e incluso la violencia, en ocasiones, derivaron en mecanismos de reparto de poder que a su vez se convertirían gradualmente, gracias a la presencia de otros factores favorecedores, en procedimientos democráticos de toma de decisiones[14].

[14] Según los análisis históricos comparativos llevados a cabo por Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber-Stephens y John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992; Charles Tilly, *Contention and Democracy in Europe: 1650-2000*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004; Kathleen Thelen y Sven Steinmo, "Historical Institutionalism in Comparative Perspective", en Kathleen Thelen, Sven Steinmo y Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

Hasta la fecha, los mecanismos de liberalización económica fomentados y apoyados por la AEM en los Estados árabes no han permitido la aparición de estos centros de poder competitivos. Tampoco ha surgido en ningún país ninguna institución –en el sentido más amplio del término– que pudiera favorecer la aparición de este tipo de centros de poder, como podría hacerlo, por ejemplo, un mercado dirigido con imparcialidad. La liberalización económica tampoco ha otorgado ningún poder a los agentes económicos más débiles, como por ejemplo cualquier empresario sin contactos en el gobierno, que les permita desafiar a los agentes económicos más consolidados y erigirse en centros de poder competitivos.

Repercusiones en el Proceso de Barcelona

Entre las principales preocupaciones de los líderes políticos europeos que velan por la defensa de la democracia y de las libertades debería encontrarse la de contribuir al surgimiento de estos centros de poder, siempre y cuando se alcance un consenso mínimo en torno al procedimiento y a los límites de la comunidad política pertinente. En determinadas condiciones, una reforma económica bien llevada podría contribuir a la consecución de este objetivo. Mediante la reforma del sector público, quizá se podrían romper las ataduras patrimoniales que suelen permitir que los regímenes políticos puedan gestionar este sector en beneficio propio. Siempre que se eviten mecanismos capitalistas basados en el amiguismo, las políticas de privatización podrían tener unas consecuencias más trascendentales. Sobre todo, si, además de la liberalización del capital privado, favorecieran la independencia de los sindicatos, y más aún si se complementaran con unas reformas políticas más amplias dirigidas a reforzar la división de poderes.

Si se reconoce la necesidad de que existan centros de poder competitivos para que la democratización de un país sea posible, no se puede confiar exclusivamente en los efectos supuestamente beneficiosos que unas medidas tan generales como una reforma económica o un proceso de liberalización podrían tener sobre la política. Se trata, más bien, de respaldar algunos aspectos bien definidos de una reforma económica y asociarlos a ciertos aspectos concretos de una reforma política, sin que ésta sea entendida como una mera consecuencia lógica de aquélla.

En la práctica, esto significa que los agentes externos que, como la UE, propugnan la aplicación de reformas en los países del Mediterráneo o en otros países en vías de desarrollo deben cambiar sus políticas en materia de ayudas, comercio y desarrollo, de tal forma que favorezcan la aparición de centros de poder independientes. Por ejemplo, se podrían ajustar los criterios de acceso a los mercados europeos y a los de la OCDE, ya que hasta ahora se han aplicado criterios subjetivos que atendían a las exigencias de los grupos de presión nacionales. Esta medida permitiría que aquellos agentes económicos, grupos y categorías de agentes económicos en el sur del Mediterráneo que, hasta la fecha, hubieran desempeñado un papel menos destacado pudieran prosperar y consolidarse más rápidamente. Para evitar una nueva forma de amiguismo transmediterráneo y respetar las normas de la Organización Mundial del

Comercio (OCM), se podrían obtener unos resultados similares, pero más imparciales, inspeccionando las empresas del sur del Mediterráneo cuya propiedad o dirección estuviera en manos de miembros de los gobiernos actuales o de sus familiares. Si esta iniciativa recibiera objeciones por incumplimiento del principio de no injerencia, entonces podrían, y deberían, proponerse unas medidas similares aplicables a las empresas y a los políticos europeos.

Lógicamente aparecerían testaferros, pero con una situación económica favorable, ellos mismos podrían decidir romper las cadenas del clientelismo más adelante. También se podrían idear otras técnicas de distintas clases para combatir el peligro. No obstante, se debería dar prioridad a los siguientes aspectos: el control de las actividades económicas de los miembros del gobierno; la necesidad de que las élites hagan pública la información sobre su riqueza y sus intereses; la aplicación de normas que separen el ejercicio de las responsabilidades políticas del cumplimiento de las responsabilidades económicas privadas en la mayor medida posible; y la total transparencia de los procesos judiciales y de arbitraje, para lo que sería necesaria la consolidación de un poder judicial independiente y, por ende, el afianzamiento de la división de poderes.

Naturalmente, si la Constitución contempla la división de poderes, esta división de poderes deberá reflejarse en la práctica, y esto supondría unos cambios mucho más difíciles de materializar que una simple reforma constitucional. Los tribunales de justicia jamás serán independientes mientras exista un gobierno que no tenga que rendir cuentas a nadie y que, además, posea el control absoluto de la policía, así como la capacidad para utilizarlo con el fin de ejercer presión sobre los jueces. La devolución de las competencias policiales al ámbito regional podría ser una solución válida en algunos casos.

En resumen, la aparición de centros de poder independientes depende de una profunda reforma política, que además haga especial hincapié en la reforma económica del sistema. Por otro lado, para que una reforma económica favorezca la aparición de centros de poder independientes y el consiguiente desarrollo de un proceso de liberalización y de democratización, ésta deberá llevarse a cabo teniendo en cuenta, al mismo tiempo, la reforma política del régimen. Todo buen ingeniero de caminos sabe que un túnel debe construirse por ambos extremos simultáneamente.

Capítulo 2

La inversión extranjera en el contexto de la Asociación Euromediterránea

George Joffé

Cuando el Proceso de Barcelona fue lanzado en 1995 como una política de la Unión Europea (UE) hacia el Mediterráneo, se asentaba sobre una serie de premisas económicas que fueron diseñadas para alcanzar objetivos específicos en materia de seguridad. Aunque fueron definidos otros objetivos y premisas más allá de la esfera económica, lo cierto es que éste ha sido el ámbito al que la Asociación Euromediterránea (AEM) ha prestado mayor atención. Dicho enfoque no sorprende si se tiene en cuenta la naturaleza de la UE, que fue concebida como un producto que responde a una lógica similar. El presente capítulo cuestiona algunas de las principales premisas económicas sobre las que se asienta la AEM, tratando de explicar por qué no ha aumentado la inversión extranjera en los países del sur del Mediterráneo; describe la incapacidad de la AEM para superar los principales obstáculos al crecimiento endógeno de los Estados árabes; y, por último, señala que la Política Europea de Vecindad (PEV) corre el riesgo de interponerse en algunos ámbitos de gran relevancia, pudiendo interferir con el planteamiento holístico del Proceso de Barcelona.

La receta económica

El objetivo principal en materia de seguridad era, por supuesto, encontrar formas para frenar la emigración económica descontrolada y los contagios de brotes de violencia interna –que son, a su vez, fruto del fracaso económico– mediante la promoción de un desarrollo económico sostenido y eficaz en los países del sur del Mediterráneo. Este objetivo debía ser alcanzado mediante la ampliación de las políticas de cooperación económica previamente existentes, que permitían a la UE proporcionar acceso a sus mercados nacionales a los bienes procedentes de dichos países, con la esperanza de estimular el desarrollo económico a través de un crecimiento endógeno orientado hacia las exportaciones. De esta manera, se realizaron exportaciones ilimitadas de productos primarios y bienes industriales a los mercados europeos[1], mientras que los productos agrícolas permanecían sujetos a restricciones con el fin de proteger a los productores europeos bajo la Política Agrícola Común (PAC), especialmente después de la adhesión de España y Portugal a la Comunidad Europea en 1986.

Un objetivo secundario de los acuerdos de cooperación previos al Proceso de Barcelona había sido fomentar la inversión extranjera, tanto en términos de ayuda oficial al desarrollo como de inversión extranjera privada directa. A partir de 1983, fecha de la crisis de reembolso de la deuda marroquí, y a medida que el Consenso de Washington fue adoptado por las organizaciones financieras multilaterales –en concreto, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial– se hizo mayor hincapié, también por parte de la UE, en la reestructuración económica y la creación de un clima favorable para la inversión en la cuenca sur del Mediterráneo. De esta forma, se pretendía promover la inversión privada desde el extranjero. Por consiguiente, aunque la Unión continuó proporcionando ayuda oficial e introdujo el concepto de "financiación horizontal", se prestó una atención cada vez mayor a las ventajas de la financiación extranjera del sector privado, ya fuera a través de inversiones directas o, dado que los Estados empezaban

[1] De hecho, los productos y bienes textiles fueron objeto de acuerdos voluntarios de restricción para proteger a los productores europeos, siguiendo las pautas marcadas por el Acuerdo Multifibra, que acaba de finalizar.

a desprenderse de activos económicos y de responsabilidades de servicio, a través de inversiones de cartera.

Como era de esperar, dichos principios fueron trasladados al Proceso de Barcelona. Aunque se continuó asignando ayuda oficial al desarrollo a través de los programas MEDA[2], dicha ayuda fue destinada principalmente a facilitar el proceso de transición económica –inevitablemente doloroso– previsto bajo los principios definidos en los nuevos acuerdos de asociación, que reemplazaron los acuerdos de cooperación anteriores. En teoría, los acuerdos de asociación se diferenciaban de sus predecesores únicamente en dos aspectos clave; en primer lugar, no preveían ningún cambio en los regímenes de exportación agrícola de los países del sur y, en segundo lugar, además de permitir un acceso libre de aranceles al mercado europeo para los bienes industriales, establecían un tratamiento recíproco por parte de los Estados socios del sur. El motivo fue sencillo; la idea original de promover un crecimiento centrado en las exportaciones en dichos países mediante un acceso libre de aranceles no había funcionado, en parte porque las industrias implicadas estaban protegidas. La respuesta obvia fue promover la eficiencia y el crecimiento económico a través de la competencia con los productos y productores europeos.

Dicho enfoque está basado en la teoría económica tradicional imperante. El subdesarrollo económico en el sur del Mediterráneo, tal y como reflejan los bajos índices de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) y el aumento de la tasa de desempleo –consecuencia a su vez del crecimiento descontrolado de la población y del subdesarrollo– fue fruto de una asignación poco adecuada de los recursos económicos. Dicho subdesarrollo provocó una ineficiencia económica crónica, como resultado de la adopción de políticas nacionales de fijación de precios poco realistas, que se enmarcaban a su vez en el proteccionismo económico reinante. La solución, por lo tanto, era exponer dichas economías al impacto abrumador del precio real de los recursos económicos, tal y como marcaban los precios mundiales y la competencia ilimitada a nivel mundial. Esto explica que se formularan demandas tanto por parte del Consenso de Washington como de la Unión Europea para que se promoviera el crecimiento basado en las exportaciones, la retirada de las barreras arancelarias, la liberalización de los regímenes de divisas, la exclusión del Estado del proceso económico y el fomento de la inversión extranjera.

En la práctica la situación resultó ser –tal y como sospechaban sus diseñadores– mucho más compleja, aunque ésta era sin duda la razón subyacente a las estrictas políticas de reestructuración económica del FMI, que empezaron a ser aplicadas en Marruecos en 1983, fueron adoptadas voluntariamente en Túnez en 1987 y adoptadas bajo presión externa en Argelia a partir de 1994. Por supuesto, también contribuyeron a la dimensión económica del Proceso de Barcelona a partir de 1995 y continúan, a día de hoy, siendo la base teórica de la política contemporánea. Quienes diseñaron el proceso eran conscientes de los peligros y trataron de reflejarlo en los planes de acción.

Existían temores a corto plazo sobre los efectos negativos que el fomento del comercio y la desviación del mismo podrían tener en el sur del Mediterráneo; se

[2] Los programas MEDA (Medidas de Acompañamiento). Ver Anexo I.
Véase también: http://www.europa.eu.it/europeaid/projects/med/foreward_en.htm

proporcionaron fondos para ayudar a los sectores industriales de esos países a prepararse para el impacto de la competencia[3]; y se centró la atención en el inevitable "sistema de centro y radios" (*hub-and-spoke system*) que se desarrollaría a partir de los componentes económicos bilaterales de la AEM multilateral. Dicho sistema sería compensado mediante el fomento de la integración de las economías del sur en un mercado único que se fundiría posteriormente con la UE mediante la creación del Área de Libre Comercio Mediterránea (MEFTA) en el año 2010. El Acuerdo de Agadir es el primer paso de dicho proceso de integración económica entre países del sur, que debería conducir a la creación de una zona capaz de consolidar un crecimiento económico endógeno autosuficiente.

Competidores y decepciones

Muchas preguntas han sido planteadas y seguirán siéndolo en el futuro en torno a la viabilidad de la dimensión económica del Proceso de Barcelona. ¿Por qué, por ejemplo, debería asumirse que el proceso de liberalización del comercio provoca sistemáticamente un crecimiento económico generalizado, al margen de los dictados de la teoría económica? No debe olvidarse que dicho proceso está sujeto a multitud de limitaciones internas. Tampoco conviene olvidar que se está exigiendo a las economías del sur que dediquen una proporción significativa de sus recursos al apoyo de los sectores de la población económicamente inactivos, lo cual inhibe las perspectivas de crecimiento[4]. ¿Y si la competencia ilimitada conduce a la aparición de economías de "piel de leopardo" (*leopard spot economies*), de manera que los sectores favorecidos de las economías nacionales puedan beneficiarse de su relación con Europa mientras que otros se vienen abajo? ¿La exclusión de los sectores débiles es realmente un vehículo a través del cual se pueden compensar las desigualdades económicas?

En la actualidad han surgido modelos alternativos para desafiar el holismo inherente al planteamiento del Proceso de Barcelona. Estados Unidos, en su interpretación del "poder blando", ha presentado dos propuestas destinadas a promover el cambio –lo cual incluye el desarrollo económico– en la cuenca mediterránea: la Iniciativa para el Amplio Oriente Medio y Norte de África (BMENA) y la Iniciativa de Asociación entre Estados Unidos y Oriente Medio (MEPI). La primera de ellas fue bien acogida cuando se presentó durante una conferencia celebrada en Rabat a principios de diciembre de 2004, si bien la segunda, que fue lanzada en el año 2002, es una cuestión mucho más compleja. Tiene oficinas regionales en Bahrein y Túnez y propone una agenda para

---

[3] Además de los programas MEDA, que eran principalmente bilaterales con un pequeño componente de financiación horizontal para los proyectos regionales y fueron diseñados fundamentalmente para atenuar el impacto de la transición, existía también un instrumento de créditos blandos a través del Banco Europeo de Inversiones. Entre 1995 y 1999 dicho instrumento asignó un total de 4.808 millones de euros y prevé una asignación adicional de 6.400 millones de euros entre 2000 y 2007. También durante dicho periodo proporcionará una asignación adicional de 1.000 millones de euros en un proyecto transnacional de créditos blandos. Véase: http://www.europe.eu.int/comm/external_relations/euromed/meda.htm

[4] El Banco Mundial calcula que dichas economías deben alcanzar tasas de crecimiento anuales de entre un 5 y 7% para responder a la demanda de servicios. Tradicionalmente, las economías de Oriente Medio y el Norte de África han registrado tasas de crecimiento anual que oscilaban entre el 1,4 y el 2,1%. En el año 2002 la tasa media de crecimiento fue del 2,5% y las previsiones futuras sugieren que en el mejor de los casos se alcanzará el 3,2%. Banco Mundial, *Perspectivas Económicas Globales 2003*, Washington DC.

crear áreas bilaterales de libre comercio con los Estados del sur del Mediterráneo, promoviendo el buen gobierno democrático y el respeto de los derechos humanos, junto con programas de reforma educativa y un refuerzo del papel de la mujer, todo ello a nivel bilateral.

Ciertamente, dichos programas reciben una financiación mínima en comparación con el Proceso de Barcelona, que destina anualmente unos 2 mil millones de dólares en concepto de ayudas y créditos blandos. A pesar de recibir un promedio de 100 millones de dólares cada año, la iniciativa MEPI está siendo activamente promovida, y de hecho Jordania, Marruecos y Túnez ya han firmado acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Estos acuerdos no están limitados a los bienes industriales, como en el caso de la UE –al menos hasta la fecha–, sino que incluyen a su vez las exportaciones agrícolas. Esto puede acarrear consecuencias sociales nefastas, puesto que la agricultura local no podrá competir con la producción de cereales –por citar sólo un ejemplo–, privando a los campesinos de su medio de vida. Como consecuencia, se agravaría la crisis macroeconómica y social y se estimularía la inmigración económica hacia Europa.

Aunque oficialmente Europa dice no sentirse molesta ante dichos acontecimientos cabe destacar que la Comisión se apresuró a desarrollar una nueva Política de Vecindad, sobre todo para abordar los problemas relativos a la relación con la periferia de Europa Oriental, y, en concreto, las relaciones futuras con países tales como Ucrania. Dicha política fue puesta en marcha a finales del año 2003 y, en líneas generales, proponía que dichos países se implicaran en un programa con la UE que les daría pleno acceso a las ventajas de participar en el Mercado Único europeo, aunque no implicaba la adhesión a la Unión y, por lo tanto, no proporcionaba la posibilidad de participar en la toma de decisiones ni tampoco en sus procesos administrativos y ejecutivos. Sí implicaba en cambio un sistema de condicionalidad positiva que permitía a los países participantes elegir entre una lista de 133 requisitos para determinar su nivel de participación, algunos de ellos de naturaleza política.

Inevitablemente, como parte de las políticas europeas hacia la periferia, la misma oferta fue realizada a los países del sur del Mediterráneo, en el marco de la nueva PEV. Dicha política parece ser una respuesta a las propuestas estadounidenses en el marco de la iniciativa MEPI, pero también interfiere en el ámbito de aplicación de la AEM. Oficialmente, se supone que estas dos políticas se complementan entre sí, aunque lo cierto es que es difícil que lo hagan, dado que ambas regulan la relación económica entre Europa y la región del sur del Mediterráneo, pero una lo hace en un contexto holístico y multilateral, con objetivos claramente definidos a este respecto, mientras que la otra también ofrece a los países del sur del Mediterráneo la oportunidad de entablar relaciones bilaterales[5]. El peligro reside en que los beneficios fundamentales del Proceso de Barcelona dependen de la integración de los mercados

[5] Según el Informe Anual 2004 sobre la política de desarrollo y las ayudas externas de la Comunidad Europea (pág. 86), los Programas de Nueva Vecindad recibirán 45 millones de euros del presupuesto MEDA para los tres programas indicativos actualmente adoptados en el sur del Mediterráneo (con Jordania, Túnez y Marruecos) y, a partir del año 2007, la Nueva Política de Vecindad tendrá su propio presupuesto. Por su parte, el Programa MEDA distribuyó un total de 600,3 millones de euros durante el año 2003, de un presupuesto total de 1.402,47 millones de euros para 143 proyectos y programas.

del sur, pues sólo de esta forma se puede crear una zona económica endógena autosuficiente que pueda generar la inversión interna necesaria y, por consiguiente, contrarrestar la relación "centro y radios" inherente a las relaciones bilaterales entre los Estados de forma individual y la UE. La PEV es, en definitiva, una receta para perpetuar la dependencia de las economías del sur hacia la Unión Europea, en lugar de una fórmula para su transición gradual hacia un crecimiento autosuficiente, tal y como predica el Proceso de Barcelona.

El dilema de la inversión

Teniendo en cuenta esta serie de relaciones, no sorprende que haya pocas pruebas de que se vayan a cumplir las promesas y esperanzas iniciales del Proceso de Barcelona. El que fuera un plan –bien o mal concebido– para garantizar el desarrollo económico a través de actividades del sector privado basadas en el modelo de libre mercado está hoy altamente burocratizado. La gestión de la AEM está en manos de complejos comités de diplomáticos y burócratas que dependen de los gobiernos nacionales y de la Comisión Europea, de manera que la transmisión de sus decisiones al sector privado se realiza a través de estructuras gubernamentales. Esto mina gravemente su eficacia y retrasa el proceso de toma de decisiones, cuyo objetivo no es otro que mejorar la eficiencia económica. Lo que es aún peor, el tema corre el riesgo de convertirse en objeto de discusiones políticas y diplomáticas, provocando un entorno muy poco propicio para el desarrollo eficaz de la economía, independientemente de que se destinen volúmenes sustanciales de ayuda oficial y créditos blandos. Sin embargo, ésta no es realmente la crisis a la que se enfrenta el Mediterráneo en su búsqueda de un desarrollo económico viable. La respuesta a dicho desarrollo reside en una cuestión mucho más sencilla que se encuentra en el seno del Proceso de Barcelona, pero que suele ser ignorada en la planificación y las interacciones intergubernamentales. Se trata sencillamente de la incapacidad de que llegue inversión privada en los volúmenes que se había previsto. De hecho, gran parte de la inversión nacional potencial se ha perdido como consecuencia de la fuga de capitales hacia entornos más rentables en Europa y Estados Unidos.

Stock de capitales fugados por país – Norte de África y Mediterráneo Oriental (en millones de USD)

	1980 - 1985	1986 - 1990	1991 - 1995	1996 - 2000	2001 - 2002
Argelia	17,7	25,7	29,1	29,7	22,7
Egipto	27,9	41,8	32,1	30,9	30,0
Jordania	2,8	6,5	8,1	7,5	7,8
Marruecos	12,6	21,5	22,8	23,0	19,0
Túnez	4,0	6,8	9,2	11,2	11,8
Turquía	21,0	41,2	63,2	96,3	122,5
PSM	85,9	143,5	164,5	198,6	213,7

Fuente: Banco Europeo de Inversiones, 2005

Según los políticos de la región, una vez creadas las estructuras económicas, los inversores privados acudirían en manada a los países del sur del Mediterráneo para explotar las nuevas oportunidades de mercado. Esto, a su vez, generaría los puestos de trabajo necesarios –el problema que constituye la principal fuente de preocupación para la UE en el ámbito de seguridad– y, de esta forma, absorbería el exceso de población en el Norte de África y en Oriente Medio. También contribuiría al desarrollo económico, lo cual animaría a los inversores extranjeros a medida que se fuera creando un círculo virtuoso de inversión. En efecto, gran parte de las reformas jurídicas que se han emprendido en la región han estado destinadas a crear las condiciones necesarias para promover dichos cambios.

El problema es simple y llanamente que no se han creado dichas condiciones. Los países del sur del Mediterráneo han recibido de media la mitad de la inversión extranjera que esperaban recibir y, a pesar de la aplicación de planes de privatización de gran alcance en toda la región, gran parte de la inversión ha sido inversión directa, en lugar de inversión de cartera –que se esperaba produjera una proporción creciente de flujos de inversión privada a medida que los inversores se fueran decantando por los mercados financieros nacionales, que debían ser creados como motores de crecimiento. Asimismo, incluso cuando se tiene en cuenta la inversión en los sectores petroleros de los países ricos en petróleo, el clima de inversión apenas mejora y lo cierto es que dicha inversión prácticamente no ha contribuido a estimular la inversión y el desarrollo económico más allá del sector petrolero. Ha habido, en definitiva, muy pocas pruebas de que se haya producido un "círculo virtuoso" de inversión. Más llamativo aún es el hecho de que en el año 2002 menos del 1% de los flujos de inversión a los países en desarrollo fueran destinados a Oriente Medio y el Norte de África[6].

Las causas de la incapacidad para atraer inversión extranjera han sido analizadas en un artículo anterior[7]. En él se sugiere que existen algunos problemas genéricos que dificultan el proceso de inversión en la región, entre los que destaca la seguridad de la inversión y, en el contexto de la inversión en el sector petrolero, el peligro de "acuerdo obsolescente" (*obsolescing bargain*). Más allá de dichos ámbitos, existen preocupaciones acerca de la estabilidad política y el entorno jurídico en el que se realizan las inversiones. Dichas preocupaciones están relacionadas no tanto con los beneficios máximos que pueden obtenerse, como con la estabilidad del índice de retorno del que puede disfrutar un inversor, y subrayan el hecho de que la inversión es casi siempre un proceso a largo plazo en el que el inversor prevé una relación duradera.

Curiosamente, la situación cambia a medida que las inversiones de cartera se convierten en un componente cada vez más relevante en el panorama general de inversión, al tratarse de una modalidad de inversión con una liquidez muy superior a la de la inversión directa. Esto es especialmente importante en el contexto de la

---

[6] De un total neto de flujos de inversión a los países en desarrollo de 170.000 millones de USD en 2000 y 2001 y 145.000 millones de USD en 2002. Banco Mundial, *Perspectivas Económicas Globales 2003*, Washington DC.

[7] G. Joffé, "Foreign investment and the rule-of-law", en A. Vasconcelos y G. Joffé (eds.), *The Barcelona Process: Building a Euro-Mediterranean Regional Community*, Frank Cass, Londres, 2000, págs. 33-49.

inversión crediticia, donde las entidades bancarias internacionales participan en las decisiones de inversión para que dichas modalidades de inversión sean mucho más volátiles, como se demostró en la crisis económica de 1997 en el Sudeste Asiático. Por otra parte, se tiende a dar prioridad a maximizar los índices de retorno sobre la estabilidad del retorno, como suele suceder en la región del sur del Mediterráneo.

En muchos aspectos, los motivos que se escondían tras el fracaso de la inversión en el sur del Mediterráneo en la década de 1990 tienen hoy menor relevancia. Es muy posible que los últimos indicadores de buen gobierno elaborados por el Banco Mundial permitan identificar las inquietudes multilaterales de lo que ha pasado a denominarse como el "Segundo Consenso de Washington"[8], en el que el buen gobierno y la transparencia pasan a ser motores clave de la inversión, pero no reflejan los problemas reales que se ocultan tras el fracaso de la inversión en el sur del Mediterráneo. En su lugar, han prevalecido otras cuestiones, como el entorno económico en el que se produce la inversión y el contexto sociopolítico. Factores tales como la infraestructura física y la base de recursos humanos se han convertido en cuestiones importantes a la hora de determinar la naturaleza de la inversión. En este sentido, el Informe sobre Desarrollo Humano Árabe de 2003 proporciona una explicación precisa de las razones por las que el sur del Mediterráneo ha resultado ser un destino tan poco atractivo para los inversores[9].

El problema real, en su sentido más amplio, es que la región no ofrece ninguna ventaja comparativa para atraer inversores, al margen del sector del petróleo y el gas, lo cual provoca problemas de *rentismo*, la "enfermedad holandesa" (*Dutch disease*) y la "maldición del petróleo". Las oportunidades y los recursos autóctonos de la región son demasiado escasos como para atraer la atención de los inversores internacionales. La región está siendo excluida por las demandas crecientes del sistema financiero globalizado que se está desarrollando. Es muy poco probable que las perspectivas de inversión en el sur del Mediterráneo cumplan los requisitos de la Directiva sobre Requisitos de Capital Basilea-2, al menos no como lo hacen las oportunidades en el Lejano Oriente o América Latina, ni tampoco garantizan el índice de retorno de dichas regiones. Las instituciones financieras en el sur del Mediterráneo tienen un tamaño demasiado limitado y las estructuras son demasiado primitivas para satisfacer las demandas del mundo contemporáneo.

Pueden identificarse dos problemas. El primero es que el presunto vínculo entre buen gobierno económico y crecimiento económico no siempre es tan imprescindible como se suele creer: la acumulación primitiva de capital sigue siendo el primer punto a considerar, antes de centrar la atención en la manera en la que dicho capital está siendo explotado. El problema es que como el grado de inversión no es lo suficientemente elevado como para impulsar el desarrollo, la manera en que se utiliza

[8] Los "Indicadores de Buen Gobierno" correspondientes a 209 países fueron publicados por el Banco Mundial a principios de mayo de 2005. En total, son seis indicadores por país –derechos, inestabilidad política y violencia, eficacia del gobierno, carga normativa, Estado de derecho y corrupción. El Segundo Consenso de Washington da prioridad a la apertura, transparencia y responsabilidad sobre los criterios meramente económicos.

[9] *Informe sobre Desarrollo Humano Árabe 2003*, PNUD, Nueva York, 2004.

la inversión deja de ser una cuestión prioritaria, aunque no conviene olvidar que la corrupción y la fuga de capital impiden el desarrollo. A esto se suma el hecho de que el entorno para el inversor extranjero no resulta suficientemente atractivo, debido a la falta de ventaja comparativa y al problema de los retornos, además de las cuestiones relativas a la corrupción y la falta de buen gobierno. El segundo problema es que no se dispone de la infraestructura física y humana necesaria para impulsar la inversión mediante la creación de un clima adecuado para garantizar retornos estables y aceptables.

El sur del Mediterráneo carece de los sistemas de comunicación y telecomunicaciones que buscan los inversores privados y, éstos, por otra parte, no ven ningún motivo por el que deban asumir la responsabilidad de suplir dicha carencia. Una vez más, las tasas de retorno y las dimensiones del mercado, además del entorno político en el que realizar las inversiones, inhiben la inversión privada. La "financiación horizontal" de la UE está diseñada para compensar dicha deficiencia y promover el desarrollo de las infraestructuras, pero no es un instrumento adecuado para alcanzar dicho objetivo. Lo mismo puede decirse de los sistemas educativos nacionales, que siguen sin estar adaptados a las demandas de la economía moderna, aunque se han empezado a emprender reformas en dicho ámbito. Sin embargo, una vez más, la capacidad limitada del Estado para lograr que se invierta en dichos ámbitos, fruto de la tesis general sobre la que se asienta el Proceso de Barcelona y demás iniciativas afines, incluidas las diseñadas por Estados Unidos, impide cualquier respuesta eficaz. Como consecuencia, la infraestructura y el capital humano no pueden responder a las exigencias de la modernización económica.

En tales circunstancias, parece imposible que se cumpla el supuesto fundamental que se esconde tras las políticas de la UE. La inversión privada no puede convertirse en el motor de la Asociación, ni de la PEV, al menos por el momento. La infraestructura física y humana debe ser impulsada y reconstruida, una tarea de la que no se ocupará el sector privado siempre que pueda encontrar mejores oportunidades de inversión en otro lugar. Esto deja al sector público o a la UE propiamente dicha como fuentes de la inversión necesaria y responsables de su reparto. No tiene sentido esperar que los ingresos obtenidos en el sector del petróleo y del gas promuevan dicho proceso. A estas alturas, parece inevitable que la ayuda oficial externa sea fundamental para encontrar una solución real al problema. Queda por ver si la Unión Europea será capaz de afrontar un reto de tal envergadura cuando la AEM cumple su décimo aniversario.

Anexo 1

Los programas de financiación MEDA (en millones de euros)

	MEDA I (1995-1999)			*MEDA II (2000-2003)*			*MEDA I y II (1995-2003)*		
Financiación bilateral	**compromisos**	**desembolsos**	**%**	**compromisos**	**desembolsos**	**%**	**compromisos**	**desembolsos**	**%**
Argelia	164,0	30,2	18,40	181,8	32,7	18,0	345,8	62,8	18,17
Palestina	111,0	54,0	48,65	277,8	234,3	84,3	388,8	288,3	74,55
Egipto	686,0	157,1	22,91	194,5	209,5	107,7	880,5	366,6	41,64
Jordania	254,0	108,4	42,67	169,4	192,0	113,3	423,4	300,4	70,94
Líbano	182,0	1,2	0,66	55,7	62,5	112,2	237,7	63,7	26,81
Marruecos	656,0	127,6	19,45	525,3	285,3	54,3	1.181,3	412,9	34,95
Siria	99,0	0,0	0,00	82,7	20,8	25,1	181,7	20,8	11,44
Túnez	428,0	168,0	39,25	306,6	243,7	79,5	734,6	411,7	56,04
Total bilateral	2.580,0	646,5	25,06	1.793,8	1.280,8	71,4	4.373,8	1.927,3	44,06
Financiación regional	480,0	228,8	47,66	560,1	304,0	51,5	1.070,1	532,8	49,79
Financiación total	3.060,0	875,0	28,60	2.383,9	1.584,8	66,5	5.443,9	2.460,1	45,19

Fuente: MEDA Programme; Europe Aid

Anexo 2

(1) Inversión directa (en miles de millones de euros)

	2001	MED-9	MED-12	2002	MED-9	MED-12
Flujos	Entradas	0,4	1,2	Entradas	0,7	0,6
	Salidas	1,5	3,2	Salidas	1,3	4,0
	Saldo	1,1	2,0	Saldo	0,6	3,4
Stocks	Entrante	4,1	7,9	Entrante	4,6	8,5
	Saliente	15,0	26,5	Saliente	16,9	30,5

- MED-9: Marruecos, Argelia, Túnez, Palestina, Egipto, Jordania, Israel, Líbano y Siria.
- MED-12: Todos los Estados anteriormente citados junto con Turquía, Malta y Chipre.
- Estas cifras no incluyen estadísticas relativas a Palestina.

Nota: En el año 2002, el grupo MED-12 representó el 0,7% de las entradas de inversión directa de la Unión y absorbió el 3,07%.

(2) Comercio de servicios (en miles de millones de euros)

2001	MED-9	MED-12	2002	MED-9	MED-12
Importaciones	13,1	20,4	Importaciones	11,3	19,3
Exportaciones	11,5	14,2	Exportaciones	10,4	13,4
Saldo	-1,6	-6,1	Saldo	-0,9	-5,9

Nota: En el año 2002, el grupo MED-12 representó el 6,31% de las importaciones de servicios de la Unión y absorbió el 4,09% de sus exportaciones de servicios. El grupo MEDA-12 representó el 5,2% del comercio total de servicios de la Unión, frente al 3,5% del MED-9, el 37,5% de Estados Unidos, el 11,2% de Suiza y el 4,5% de Japón.

(3) Comercio de bienes (en miles de millones de euros)

Unión Europea	***1980***		***1990***		***2002***	
	MED-9	***MED-12***	***MED-9***	***MED-12***	***MED-9***	***MED-12***
Importaciones	13,0	14,7	20,3	27,7	43,0	66,3
Exportaciones	17,8	20,9	24,0	34,7	50,2	80,2
Saldo	4,8	6,3	3,7	7,0	7,3	13,9
Porcentaje del total de la Unión Europea (%)						
Importaciones	4,6	5,2	5,0	6,9	4,3	6,8
Exportaciones	8,4	9,9	6,8	9,8	5,0	8,0

Nota: El comercio MED-12 con la Unión Europea aumentó en una media anual del 7,14% entre 1980 y 2002. El grupo MED-12 representó el 6,75% de las importaciones de la Unión en el año 2002 y absorbió el 8,04% de sus exportaciones.

Mundo	*1980*		*1990*		*2002*	
	MED-9	*MED-12*	*MED-9*	*MED-12*	*MED-9*	*MED-12*
Importaciones	30,6	32,1	62,2	65,7	164,2	176,0
Exportaciones	24,0	24,6	41,4	43,0	113,4	123,2
Saldo	-6,6	-7,5	-20,8	-22,7	-50,8	-52,8
Porcentaje del total de la Unión Europea (%)						
Importaciones	2,3	3,0	2,2	3,3	2,1	3,3
Exportaciones	2,2	2,4	1,6	2,3	1,7	2,5

Nota: La dependencia comercial del sur del Mediterráneo en Europa, lejos de reducirse durante los últimos años, ha aumentado. En el año 2002, el 30,57% de las importaciones del MED-9 y el 45,57% de las importaciones del MED-12 procedían de la Unión Europea, que también absorbió el 26,18% de las exportaciones del MED-9 y el 53,81% de las exportaciones del MED-12.

(4) Comercio de bienes (en miles de millones de euros)

	Productos Agrícolas	Energía	Maquinaria	Materiales de transporte	Productos químicos	Productos textiles
MED-9						
Importaciones	3,0	16,4	3,8	0,8	2,6	7,0
Exportaciones	4,5	1,1	12,3	5,8	6,7	4,7
Saldo	1,5	-15,3	8,5	5,0	4,1	-2,3
MED-12						
Importaciones	5,3	16,6	7,3	4,2	3,1	16,3
Exportaciones	6,4	2,0	21,6	10,3	11,9	6,4
Saldo	1,1	-14,6	14,3	6,1	8,8	-9,9

Fuentes: *www.trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2004/fed/tradoc_113276.xls*
www.trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2004/fed/tradoc_113468.xls

Capítulo 3

El enfoque de la Asociación Euromediterránea en materia de derechos humanos y democracia

Roberto Aliboni

El presente capítulo versa sobre la política de la Asociación Euromediterránea (AEM) en materia de derechos humanos y democracia. En él se analiza cómo dicha política puede ser reforzada y mejorada ahora que se cumple una década de esfuerzos que, lejos de ser plenamente satisfactorios, han sido en su mayoría decepcionantes. En primer lugar, el capítulo describe las iniciativas actuales más destacadas de la AEM en la promoción de la democracia y los derechos humanos; en segundo lugar, plantea varias propuestas para lograr que la puesta en práctica de dichas políticas sea más eficaz; y, en tercer y último lugar, analiza el impacto del marco político general de la Unión Europea (UE) en las políticas específicas de consolidación de la democracia y defensa de los derechos humanos.

Instrumentos de política

El objetivo de promover la democracia y los derechos humanos queda claramente reflejado en la Declaración de Barcelona. Dicha Declaración hace una referencia explícita a múltiples derechos humanos que han de ser respetados por los socios de la AEM. Este mismo objetivo también está recogido, aunque de forma menos pormenorizada, en los acuerdos de asociación, en cuyo artículo segundo se expresa con claridad el firme compromiso de los socios con la reforma democrática. Son muchos los instrumentos de política que han sido concebidos para fomentar la democracia y los derechos humanos dentro de la AEM, ya sea a iniciativa de la UE o de los socios en su conjunto.

Condicionalidad

Durante la última década, la UE no han impuesto ningún tipo de condicionalidad ligada al grado de democratización de los países árabes. En esta misma línea, las ventajas en materia de ayuda y comercio se han mantenido a pesar de las prácticas autoritarias. La condicionalidad positiva, o basada en métodos de recompensa, se ha aplicado de forma poco eficaz, fundamentalmente debido a que las recompensas concedidas han coincidido con las oportunidades que la AEM como tal debía proporcionar; en otras palabras, las recompensas han sido consideradas como una consecuencia de la propia aplicación de la AEM. No cabe duda de que la condicionalidad positiva ha sido un instrumento eficaz en el contexto de la ampliación de la UE, propiciado por las perspectivas de formar parte de la Unión. Ahora bien, la UE no puede ofrecer las mismas perspectivas a los socios del sur, de la misma forma en que resulta poco probable que dichos socios estén dispuestos a ingresar en la Unión como miembros de pleno derecho. De hecho, hay motivos para pensar que no desean entablar una relación política verdaderamente privilegiada con la UE. Otro de los motivos por los que la condicionalidad positiva en la AEM no ha dado sus frutos es la falta de eficacia de las dinámicas de integración.

Sin embargo, es posible que la introducción de la nueva Política Europea de Vecindad (PEV) logre reforzar el uso de la condicionalidad positiva[1]. Por una parte, "el mayor

[1] Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada *Una vecindad europea más amplia: Un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del este y del sur*, COM (2004) 104, 11 de marzo de 2003; y la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada *Política Europea de Vecindad – Documento de Estrategia*, COM (2004) 373, 12 de mayo de 2004.

grado de integración" que garantiza la PEV es, a juicio de sus defensores, suficiente para incentivar las reformas en el sur del Mediterráneo. Es muy probable que a la mayoría de los socios del sur les resulte atractiva la idea de una zona de libre circulación de personas, bienes, servicios y capital, todas ellas libertades contempladas en la agenda de la PEV. Por otra parte, la PEV ofrece la posibilidad de alcanzar un mayor grado de cooperación, pudiendo derivar en un aumento sustancial del volumen de recursos, que dependerá del cumplimiento de los objetivos de la UE por parte de los países socios.

Dichos objetivos serán definidos de forma bilateral por la UE y cada uno de los socios a través de los denominados planes de acción, un nuevo instrumento introducido por la PEV. Además de planificar políticas económicas que serán aplicadas junto con las ayudas financieras de la UE, los planes de acción han sido concebidos para proporcionar una plataforma común para la realización de reformas políticas. Antes de su aplicación, los planes de acción deberán ser negociados por las dos partes en el marco de lo que la PEV denomina "diálogo político reforzado". Los planes incluyen una serie de parámetros que han sido negociados y acordados por las partes en el curso del diálogo político reforzado, con la finalidad de supervisar la puesta en práctica de dichas reformas. El seguimiento y evaluación de las mismas se realizará de forma conjunta basándose en el principio de copropiedad. El resultado de dicho ejercicio deberá determinar la continuidad del plan. Cada tres años, aproximadamente, las partes deberán redactar un informe para hacer un balance de la situación. Si el resultado es satisfactorio, según los parámetros definidos, se aumentarán los recursos destinados al socio en cuestión. En la actualidad, la Comisión está solicitando a los Estados miembros de la UE un incremento considerable de los fondos para el periodo comprendido entre los años 2007 y 2013, momento en que el fondo MEDA y otros fondos (relativos a Europa del Este) se fundirán en un único instrumento financiero, el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (ENPI), si bien el futuro de dicha propuesta dependerá de las conclusiones de los debates sobre el presupuesto que han surgido a la luz de la negativa de Francia y Holanda al Tratado sobre la Constitución Europea. La UE espera que los mecanismos propuestos sean una forma eficaz de condicionalidad positiva.

Políticas indirectas

La UE también ha aplicado políticas que promueven de forma más indirecta la democracia y los derechos humanos, es decir, que promueven ayudas para los sectores de la sociedad que desempeñan un papel relevante en el fomento de la democracia y el respeto de los derechos humanos. Aunque el concepto básico de la AEM implica un vínculo de refuerzo entre sus múltiples dimensiones (ya que, según la filosofía de la asociación, las ayudas financieras son una forma indirecta de promover la democracia en la medida en la que contribuyen al buen gobierno, que, a su vez, está destinado a estimular el desarrollo económico), lo cierto es que algunas políticas pueden considerarse más eficaces que otras a la hora de promover la democracia. Pueden identificarse un total de cinco categorías principales de políticas destinadas a crear un

entorno propicio para la consolidación de la democracia y el respeto de los derechos humanos, tratándose concretamente de políticas que proporcionen: (a) el buen gobierno; (b) el Estado de derecho; (c) los intercambios y movilidad entre individuos y colectivos de los países socios; (d) los flujos de información entre individuos de ambos lados del Mediterráneo; y (e) el diálogo cultural y religioso, un elemento tan delicado como relevante en la políticas anteriores.

El buen gobierno y el Estado de derecho son expresiones que denotan prácticas y valores democráticos. Existen múltiples tipos de actividades conjuntas que pueden contribuir al buen gobierno y al Estado de derecho en los países socios del sur del Mediterráneo. Sin embargo, estas reformas están siendo promovidas fundamentalmente a través de la cooperación económica y financiera. Se espera que la PEV, al promover un proceso de mayor integración en el que las normas del mercado único de la UE deban ser respetadas por los socios del sur, logre transmitir a estos últimos un alto grado de buen gobierno.

Por otra parte, la AEM promueve el Estado de derecho a través del programa incluido en el Plan de Acción elaborado en Valencia en el año 2002. Dicho plan está centrado en la consolidación de las instituciones judiciales, la lucha contra el tráfico ilegal, el crimen organizado, el terrorismo y la inmigración ilegal. El resultado es el programa MEDA: Programa de Justicia, Libertad y Seguridad. De los tres proyectos contemplados en el programa, uno de ellos trata sobre el Estado de derecho. Dicho proyecto es descrito como un programa que se inscribe en el ámbito de "justicia" y cuyo objetivo es "crear una comunidad interprofesional de jueces, abogados y funcionarios en el marco de un servicio jurídico moderno y abierto, capaz de afianzar el Estado de derecho y la defensa de los derechos humanos"[2].

Durante la década de 1990, las políticas que promovían los intercambios y la movilidad de personas cobraban relevancia a través de programas de cooperación descentralizados. Dichos programas acabaron siendo eliminados, de ahí que últimamente estas políticas hayan recibido un menor grado de atención. Algunos ejemplos son la ampliación de los programas TEMPUS y EuroMed Youth de la UE a los países del sur del Mediterráneo. Un buen ejemplo de una política promotora de los intercambios de información es el programa EuroMed Audiovisual. La categoría relativa al diálogo cultural y religioso incluye, inter alia, el programa EuroMed Heritage y la Fundación Euromediterránea Anna Lindh para el Diálogo entre Culturas[3]. La mayoría de los esfuerzos están dirigidos al diálogo cultural e interreligioso, un ámbito que, según expertos de ambos lados del Mediterráneo, constituye un desafío fundamental de cara al futuro. La Comisión Prodi encargó a un grupo de expertos la elaboración de un informe sobre las medidas a adoptar para fomentar el diálogo cultural euromediterráneo, un documento que ha dado lugar a importantes recomendaciones[4].

---

[2] Véase Comisión Europea, *Cooperación MEDA Regional y Bilateral en los ámbitos de Justicia, Libertad y Seguridad, Justicia y Asuntos Internos en el Marco del Plan de Acción de Valencia*. Nota informativa elaborada por la Oficina de Cooperación EuropeAid en colaboración con la Dirección General de Justicia, Libertad y Seguridad, publicada en la serie *EuroMed Reports*, nº 86, 1 de marzo de 2005.

[3] Véase el capítulo 4, de Michelle Pace, en este volumen.

[4] *Diálogo entre los Pueblos y las Culturas en el Espacio Euromediterráneo*, Informe del Grupo Consultivo de Alto Nivel establecido a iniciativa del Presidente de la Comisión Europea, diciembre de 2003.

Todas estas políticas tienen la finalidad de dirigirse y movilizar a las sociedades de los países socios. Al hacerlo se espera garantizar una dinámica ascendente eficaz que permita promover la reforma política y el cambio desde dentro, aunque no se espera que dicho cambio se materialice a corto plazo.

Ayudas a la democracia y a los derechos humanos

La sociedad civil es también uno de los beneficiarios de un tercer instrumento: la financiación de iniciativas dirigidas de forma específica a la consolidación de la democracia y el respeto de los derechos humanos en los países socios del sur del Mediterráneo. La Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) es un fondo que concede becas a organizaciones internacionales, regionales y, sobre todo, no gubernamentales (ONG) para fomentar la democracia, el buen gobierno, el Estado de derecho y los derechos humanos. Además de estos objetivos de carácter general, la IEDDH se centra en tres temas específicos: la abolición de la pena de muerte; la lucha contra la tortura y la impunidad y el apoyo a los tribunales y cortes penales internacionales; y la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación contra las minorías y las poblaciones autóctonas. La IEDDH es el instrumento de la UE que contribuye de forma más directa al fomento de la democracia y de los derechos humanos.

La IEDDH es fruto de una iniciativa del Parlamento Europeo de 1994 y, durante algún tiempo, englobó el fondo MEDA-Democracia, que era una de las líneas del presupuesto MEDA. Posteriormente el fondo MEDA-Democracia se incorporó a la IEDDH. El rasgo distintivo de la IEDDH es que negocia la mayoría de las ayudas directamente con las ONG del sur del Mediterráneo, sin intervención o mediación alguna por parte de los gobiernos.

La IEDDH financia proyectos a escala mundial y regional. Su programación definitiva para el año 2004[5] incluía siete proyectos de carácter mundial: la aplicación de instrumentos para la promoción de los derechos humanos; la abolición de la pena de muerte; la prevención contra la tortura y la rehabilitación de las víctimas; el apoyo a las víctimas de violaciones de los derechos humanos; los tribunales internacionales y la Corte Penal Internacional; la protección de las poblaciones autóctonas; y la creación de una red no gubernamental de prevención de conflictos. También incluía una serie de proyectos dirigidos a regiones específicas, como Oriente Medio y el Mediterráneo. Los proyectos de mayor envergadura, es decir de más de 300.000 euros, estaban destinados a los llamados "países prioritarios", como es el caso de Israel, los Territorios Palestinos, Argelia y Túnez. Los microproyectos, que tienen una asignación inferior a los 100.000 euros, estaban destinados a financiar "acciones a pequeña escala en favor de la democratización y la defensa de los derechos humanos por parte de ONG locales". La IEDDH también financia "proyectos específicos" identificados de forma individualizada por la Comisión. Por último, la IEDDH se encarga de financiar la asistencia y los observadores necesarios para la celebración de elecciones.

[5] La programación definitiva de la IEDDH para el año 2004 es el resultado de las modificaciones realizadas por el Parlamento Europeo a mediados de diciembre de 2003 respecto a la programación actualizada aprobada por la Comisión el día 1 de diciembre de 2003. Tanto la programación actualizada como la enmendada están publicadas en el sitio web de la IEDDH. Las cifras mencionadas aquí han sido extraídas del documento que informa sobre las modificaciones realizadas en el programa, págs. 6 y 11.

En el año 2004, la IEDDH asignó líneas por valor de 132,63 millones de euros, de los cuales 14,15 fueron destinados a Oriente Medio y el Mediterráneo (3,72 a proyectos regionales y 10,43 a proyectos en países prioritarios y microproyectos). Si las propuestas actuales de la Comisión (de otoño de 2005) son aceptadas, los recursos que la IEDDH destina actualmente a los socios mediterráneos pasarán a formar parte del ENPI a partir del año 2007, es decir, se inscribirán en el marco general de la PEV. Mientras tanto, las ayudas a la democratización y la defensa de los derechos humanos contempladas en los nuevos planes de acción serán financiadas a través del fondo MEDA.

A través de distintas líneas presupuestarias, la Comisión financia también dos redes de institutos euromediterráneos, EuroMeSCo y el Femise, que se dedican a la seguridad internacional y a las relaciones económicas internacionales, respectivamente. Mientras que los gobiernos de la AEM ven en dichas redes un apoyo a sus deliberaciones y, sobre todo, medidas para el fortalecimiento de la asociación y para la consolidación de la confianza, su finalidad principal es integrar las sociedades civiles euromediterráneas, de ahí que puedan considerarse también como una política indirecta de apoyo a la democratización.

Evaluación de las políticas

¿En qué medida contribuyen dichas políticas a la democratización y la defensa de los derechos humanos? Lo cierto es que el balance de la última década no resulta del todo satisfactorio.

En primer lugar, la aplicación de dichas políticas ha sido poco clara. En cierta medida, desde el 11 de septiembre de 2001, la atención ha pasado de centrarse en la defensa de los derechos humanos a centrarse en la promoción de amplias reformas políticas. La opinión pública de la UE sigue mostrándose más sensible a la defensa de los derechos humanos y a aquellas cuestiones que, a su modo de ver, se inscriben en el ámbito de los derechos humanos más fundamentales. Los gobiernos y las élites de la UE están más concienciados que la opinión pública de la importancia de llevar a cabo reformas políticas. Además, les corresponde dar cuenta del papel que éstas desempeñan en las relaciones transatlánticas e internacionales. Sin embargo, en la práctica, los gobiernos están orientando dichas políticas a la defensa de los derechos humanos[6], pues es eso lo que espera de ellos la opinión pública. El tema de los derechos humanos se solapa sustancialmente con el de la democracia. La lucha por la defensa de los derechos humanos en el marco de regímenes no democráticos es, en el mejor de los casos, un esfuerzo individualizado y fragmentado. Sin duda la consolidación de la democracia es una solución política más duradera que, por definición, permite una defensa más eficaz de los derechos humanos. La tendencia evidente de los gobiernos de la Unión consiste en comprender la necesidad de democratización a largo plazo y concentrarse a corto plazo en la defensa de los derechos humanos y en el consenso del que disfrutan en sus respectivas políticas. En definitiva, la defensa de los derechos humanos recibe más atención que la democratización, de ahí que la agenda política sea inconsistente. ¿Qué es lo que

[6] Véase Richard Youngs, "Europe's Uncertain Pursuit of Middle East Reform", *Carnegie Papers* nº 45, Washington DC, junio de 2004, pág. 11.

realmente está dispuesta a hacer la UE? Evidentemente, no se trata de restar importancia a las políticas para la promoción de los derechos humanos, sino de asignar una mayor importancia a las políticas de democratización en su conjunto, mejorando su articulación y estructuración.

En segundo lugar, la UE no ha aplicado el mecanismo de condicionalidad negativa a los socios árabes de la AEM, lo cual no se debe a la incompetencia de los gobiernos de la UE. No se ha aplicado la condicionalidad, en parte, porque los gobiernos del sur de Europa se han mostrado más preocupados que sus vecinos del norte por el impacto del radicalismo religioso emergente en su seguridad. De hecho, durante esa década todos los países occidentales actuaron de acuerdo con una percepción del islamismo marcadamente simplista, y compartieron la opinión de que los gobiernos islamistas habrían sido más negativos para Occidente que los regímenes autoritarios existentes. Todos compartieron el planteamiento de Edward Djerejian –el que fuera subsecretario de Estado de Estados Unidos– sobre lo que hubiera supuesto la victoria del Frente Islámico de Salvación (FIS) en las elecciones celebradas en Argelia en 1991: "un hombre, un voto, una vez". Los motivos por los que no se aplicó la condicionalidad negativa no pueden ser atribuidos únicamente al sur de Europa. Lo cierto es que dichos motivos condicionaron todo el espectro de relaciones entre Occidente, Oriente Medio y el Norte de África, así como las relaciones más estrechas entre la UE y el Mediterráneo.

Gracias al cambio en las percepciones de la región, se ha prestado una mayor consideración al uso de la condicionalidad. No obstante, desde los atentados del 11 de septiembre, las condiciones han sido igualmente adversas. Es evidente que en la actualidad Occidente hace una distinción más clara entre los distintos grupos islamistas. La opinión mayoritaria es que los grupos islamistas moderados deben ser incluidos en el proceso político nacional. Asimismo, cabe destacar que el apoyo de Occidente a los regímenes autoritarios es hoy menor. A pesar de todo, estas nuevas percepciones no se han traducido en estrategias concretas. La estabilidad sigue siendo el principal motivo de preocupación en las políticas occidentales y se sigue abogando por la no aplicación de la condicionalidad.

Con todo, estas percepciones sólo ofrecen una explicación parcial de lo que está sucediendo. Es evidente que tratar de combinar el mecanismo de condicionalidad (tanto negativa como positiva) con el principio de inclusión supone un enorme desafío. La relación entre condicionalidad e inclusión puede interpretarse fundamentalmente de dos formas:

(a) La condicionalidad puede aplicarse únicamente en el marco de un proceso compartido de reforma política; sólo en dicho marco puede adquirir legitimidad y ser aceptada tanto por los gobiernos como por la opinión pública. En este sentido, cualquier influencia que pueda tener la condicionalidad negativa es fruto de la existencia de una base común entre las partes. Esta es la conclusión que puede extraerse del papel desempeñado por la condicionalidad negativa en la ampliación

de la UE hacia los países de Europa del Este, y que explica por qué los resultados de la condicionalidad han sido tan pobres en la AEM[7]; y

(b) Para que la condicionalidad pueda ejercer cierta influencia, es necesario aumentar las recompensas. Esta segunda interpretación se enmarca en la filosofía de la PEV[8]. Como dijo Romano Prodi, quien fuera presidente de la Comisión, en una de sus intervenciones más destacadas, se estaba ofreciendo a los países vecinos "todo salvo las instituciones". Los beneficios, sin duda sustanciales, que ofrece la PEV son presentados como lo suficientemente generosos como para compensar la falta de pertenencia formal a la Unión y convencer a los gobiernos de los países socios del sur para que introduzcan reformas políticas a nivel nacional. Algunos observadores se muestran escépticos ante este punto. En general, según Richard Youngs, "los propios legisladores de la UE reconocen que es probable que el nivel de 'recompensas' que se está contemplando hasta la fecha no proporcione el incentivo necesario a los gobiernos árabes para dar luz verde a un cambio de gran alcance"[9].

Nathalie Tocci[10], Michael Emerson y Gergana Noutcheva[11] han señalado que las referencias de la PEV a la aplicación de la condicionalidad negativa ante medidas y compromisos de carácter específico han sido suavizadas bajo suposiciones "heroicas" relacionadas con el concepto de copropiedad y los valores compartidos. Se tiende a pensar que la condicionalidad positiva será activada de mutuo acuerdo bajo los planes de acción gracias a la existencia de una base común, que se expresa, a su vez, por los principios de copropiedad y valores compartidos. Esta es una asunción excesivamente generosa, como se verá más adelante. La base común relativa a la democracia y los derechos humanos debe interpretarse no como un punto de partida sino como un punto de destino. El uso de la condicionalidad negativa es necesario en alguna etapa del camino, en relación a objetivos específicos y a medio plazo. En otras palabras, es probable que la apuesta de la PEV por la condicionalidad positiva no sea suficiente.

Una tercera limitación es el hecho de que los presupuestos de ayuda a la democratización y la defensa de los derechos humanos han sido muy limitados. Si se tienen en cuenta las políticas indirectas, el volumen de recursos destinado por la UE a los países del sur del Mediterráneo para promover la democracia y los derechos humanos es considerable. Sin embargo, las ayudas directas a la democracia y los derechos humanos distan mucho de ser significativas.

---

[7] Véase Nathalie Tocci, "Does the ENP Respond to the EU's Post-Enlargement Challenges?", *International Spectator*, nº 1, 2005, págs. 21-32; ver también págs. 25-26.

[8] Véase Tobias Schumacher, "Riding on the Wind of Change: The Future of the Euro-Mediterranean Partnership", *International Spectator*, nº 2, 2004, págs. 89-102; Raffaella A. Del Sarto y Tobias Schumacher, "From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?", *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, nº 1, primavera de 2005.

[9] Richard Youngs, "El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?", FRIDE, *Documento de Trabajo* nº 2, Madrid, enero de 2005.

[10] Nathalie Tocci, op. cit., págs. 26-27.

[11] Michael Emerson y Gergana Noutcheva, "From Barcelona Process to Neighbourhood Policy. Assessment and Open Issues", CEPS, *Documento de Trabajo* nº 220, Bruselas, marzo de 2005, pág. 16.

Son muchos los analistas que han hecho hincapié en este último punto. No obstante, cabe preguntarse si la asignación de una cantidad superior sería sostenible. ¿Podría la IEDDH asignar un volumen de recursos significativamente superior? ¿Se dispondría de suficientes proyectos? Hoy por hoy, la respuesta a estas preguntas probablemente tendría que ser negativa. Esta limitación no sólo afecta a los programas de la UE destinados a la promoción de procesos de democratización ascendentes y de defensa de los derechos humanos, sino también a otros programas bilaterales relevantes, como los relativos a Estados Unidos. Al considerar el tipo de proyectos y ONG que estas agencias pueden financiar, se llega a la conclusión de que sólo conocen de forma parcial las realidades nacionales y regionales del sur del Mediterráneo. Las ONG islamistas no participan en el programa, y es muy poco probable que decidan aceptar la invitación a hacerlo[12]. El planteamiento político general de la UE (y de Occidente) respecto a las políticas de promoción de la democracia y los derechos humanos es más bien unilateral y dista mucho de adoptar una visión global de reforma. Como consecuencia, los programas siguen estando dirigidos a ONG de estilo occidental. Esto se confirma por el hecho de que las ONG del sur del Mediterráneo que aceptan cooperar con programas occidentales perciben cierto grado de interferencia y a menudo tienen problemas con ONG de carácter más nacionalista y religioso[13].

Cabe señalar también que los programas de la UE (al igual que otros programas occidentales) se encuentran en la disyuntiva de elegir entre fomentar la cooperación y el diálogo político con los gobiernos del sur del Mediterráneo, por una parte, y, por otra, apoyar a los grupos de la oposición más o menos explícitos. Este problema se deriva de una cuestión política fundamental, como es el diseño de una agenda política consistente que permita una transición de regímenes autoritarios a democráticos sin imponer cambios o tener un efecto desestabilizador. En definitiva, el problema no es tanto de la IEDDH y del volumen de recursos disponible como del fundamento en el que se basan las políticas de promoción de la democracia y los derechos humanos y la naturaleza de las mismas.

En último lugar, aunque no por ello menos importante, se encuentra el papel de las políticas indirectas de promoción de la democracia y los derechos humanos. El elemento más relevante no es el valor intrínseco de dichas políticas, sino su eficacia de cara a la democratización y la defensa de los derechos humanos. ¿Puede decirse que las políticas indirectas contribuyan realmente a los procesos de democratización y promoción de los derechos humanos? ¿Es superior su impacto al de las políticas directas?

La Fundación Anna Lindh representa un paso significativo en el esfuerzo por promover las relaciones culturales. Sin embargo, los gobiernos tienen un papel de primer orden en el estatuto de la Fundación, y parece poco probable que la iniciativa

---

[12] Richard Youngs, "Europe's Uncertain Pursuit of Middle East Reform", op. cit.; Tamara Cofman Wittes, "The Promise of Arab Liberalism", *Policy Review*, nº 125, junio-julio de 2004, (Cofman Wittes hace comentarios sobre la agenda de la política de democratización de Estados Unidos muy semejantes a los realizados por Youngs respecto a la UE).

[13] Ver M. Kamel Al Sayyid y H. J. Steiner (eds.), *International Aspects of the Arab Human Rights Movement. An Interdisciplinary Discussion Held in Cairo in March 1998*, debate organizado por el Human Rights Program de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard y el Centro para el Estudio de los Países en Desarrollo de la Universidad de El Cairo, Harvard Law School Program, Cambridge, MA. Disponible en: http://www.law.harvard.edu

vaya a afianzar el papel de las sociedades civiles. Además, la Fundación –como el concepto de diálogo cultural de la AEM parece estar más interesada en proteger el legado cultural existente que en promover nuevas tendencias culturales comunes. El estatuto de la Fundación señala que la diversidad cultural es tan importante como la biodiversidad, de ahí que deba ser preservada. Todo indica que la Fundación tiene una vocación más conservadora que innovadora, más apta para museos que para seminarios progresistas. El verdadero reto en la región euromediterránea es dejar de un lado las culturas tradicionales y encontrar un hueco para nuevas expresiones de cultura transnacional[14]. La interpretación conservadora de la cultura juega a favor de los regímenes y de los islamistas conservadores, frenando más que propiciando su objetivo indirecto, es decir, la promoción de la democracia y los derechos humanos.

Más allá de estas iniciativas concretas se encuentra una cuestión más amplia y relevante: ¿las políticas indirectas como tales pueden contribuir realmente a promover la democratización? Debido a su carácter esencialmente cooperativo, las políticas indirectas son consistentes con la identidad del "poder civil" de la UE, y con las consiguientes limitaciones de la política exterior y de seguridad común de la UE. Con respecto a políticas internacionales de carácter más tradicional, las políticas indirectas de la Unión pueden tener, en el mejor de los casos, un impacto limitado y a largo plazo. Sin embargo, el problema está más relacionado con la UE propiamente dicha que con las políticas como tales; dichas políticas podrían ser más eficaces si aumentara la cohesión institucional y política de la Unión. Sin duda alguna, la nueva Constitución –que probablemente no será ratificada– habría reforzado la PESC y, por lo tanto, dotado de una mayor eficacia a las políticas indirectas[15].

Otro argumento a favor de las políticas indirectas radica en la finalidad de los programas de cooperación regionales del tipo de la AEM en materia de relaciones internacionales. Mientras que la AEM no responde a los requisitos teóricos de una comunidad de seguridad[16], algunos autores afirman que el formato de la AEM resulta práctico a la hora de atenuar los problemas asociados a la globalización, en la medida en que aumenta la "coordinación de las políticas transnacionales" y reduce los desequilibrios entre los socios del norte y del sur a través de un proceso exhaustivo de socialización[17].

Desde este punto de vista, se reconoce que las políticas indirectas están concebidas a largo plazo, aunque desempeñan un papel decisivo a corto plazo. Al estimular la socialización, estas políticas contribuyen a establecer una sensación de solidaridad y

---

[14] El artículo, pendiente de publicación, del Director Ejecutivo de la Fundación Anna Lindh, Traugott Schoefthaler, "From Dialogue to Hospitality and Cooperation. Programme and Objectives of the Euro-Mediterranean Foundation", *Quaderns de la Mediterrània*, nº 6, Barcelona, otoño de 2005, ofrece una interpretación correcta del diálogo entre culturas al afirmar que se "trata esencialmente de un diálogo entre seres humanos, no entre entidades culturales anónimas". El autor del presente capítulo no cree que el concepto expresado por el Director Ejecutivo sea acorde a las intenciones de los 35 gobiernos que participan en la Fundación.

[15] International Crisis Group, "EU Crisis Response Capability Revisited", *ICG Europe Report* nº 160, 17 de enero de 2005.

[16] Emanuel Adler y Michael Barnett, "Security Communities in Theoretical Perspective", en E. Adler y M. Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998, págs. 3-28.

[17] Véase Fulvio Attinà, "The Euro-Mediterranean Partnership Assessed: The Realist and Liberal Views", *European Foreign Affairs Review*, vol. 8, 2003, págs. 181-199, en el que se describen los distintos enfoques teóricos empleados para explicar la finalidad de la AEM.

asociación que, desde el punto de vista funcional, se acerca a una comunidad de seguridad propiamente dicha. Algunos autores opinan que la AEM ha dado los primeros pasos hacia la creación de una comunidad de seguridad[18]. Sea cual fuere el planteamiento teórico, lo cierto es que la AEM ha logrado aumentar de forma significativa los flujos transaccionales en un proceso que recuerda en gran medida al de las comunidades alemanas. Por este motivo, las políticas indirectas, pese a sus limitaciones, constituyen un factor importante en las relaciones de la AEM y pueden contribuir sustancialmente a la transmisión de los valores asociados a los modelos pluralistas de organización política en la otra orilla del Mediterráneo. Esto no significa que las políticas indirectas deban remplazar a las directas, pues no hay que olvidar que tanto unas como otras son necesarias en la medida en que desempeñan un papel fundamental y han de ser mejoradas.

Un marco político general

Mejorar las políticas de la AEM en materia de promoción de la democracia y de los derechos humanos depende fundamentalmente del marco político general de la UE en el Mediterráneo. Al fin y al cabo, el elemento que puede proporcionar coherencia y eficacia a los instrumentos específicos anteriormente descritos no es otro que el marco político general.

En primer lugar, la UE no puede depender exclusivamente de la condicionalidad positiva, pues ésta aún no se encuentra firmemente anclada en una base común de valores compartidos. Teóricamente, la copropiedad debería descartar la necesidad de obligar a los socios a acatar las decisiones compartidas. En la práctica, el Proceso de Barcelona seguirá teniendo asimetrías, ambigüedades, incertidumbres y segundas intenciones. La UE debe mantener los medios para aplicar la condicionalidad negativa y estar preparada para utilizar dicho instrumento. Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es que el uso de la condicionalidad requerirá una mayor cohesión política entre los miembros de la Unión.

En segundo lugar, el tipo de condicionalidad positiva que se espera que funcione en el marco de la PEV debe ser más convincente, especialmente en lo que se refiere a las "recompensas" concedidas en ámbitos como el de la inmigración.

En tercer lugar, es necesario asignar un mayor volumen de recursos a la consolidación de la democracia y los derechos humanos. Para gestionar un programa más exhaustivo de democratización y promoción de los derechos humanos deben abordarse antes tres limitaciones existentes: (a) la tendencia a decantarse por los derechos humanos en detrimento de la democracia; (b) la dificultad política objetiva que supone abordar realidades locales sin provocar reacciones contraproducentes por parte de gobiernos o sectores nacionalistas y religiosos; y (c) la ausencia de instrumentos gestionados a nivel local. Mientras que la posibilidad de un "*bon usage de l'interférence*" (buen uso de la injerencia) depende de la existencia de un marco político general que sea coherente con la labor de promoción de la democracia y los

[18] Emanuel Adler y Beverly Crawford, "Normative Power: The European Practice of Region-Building and the Case of the Euro-Mediterranean Partnership", en Emanuel Adler et al. (eds.), *The Convergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region*, University of Toronto Press, Toronto, (pendiente de publicación).

derechos humanos –un punto que será abordado más adelante– es evidente que es necesario diversificar y perfeccionar los instrumentos locales para la aplicación de políticas. Las delegaciones han de ser más flexibles e independientes si desean comprender en mayor medida las realidades locales. La IEDDH debe colaborar con las fundaciones privadas de promoción de la democracia, y acercarse más al concepto de fundación. Por otra parte, se deben multiplicar los canales de segunda vía en las sociedades civiles.

En cuarto lugar, es preciso reforzar las políticas indirectas. La finalidad de algunas de estas políticas, como en el caso del Programa de Justicia, Libertad y Seguridad y de los programas a favor de las relaciones culturales, ha de ser aclarada. La seguridad no debe vincularse a la inmigración. Por otra parte, las relaciones culturales deben estar destinadas a fortalecer las sociedades del conocimiento y de la información, evitando la exaltación de las culturas tradicionales y de la historia. En definitiva, deben allanar el camino para un futuro común en lugar de reafirmar a los pueblos y a los gobiernos en sus glorias pasadas.

Conviene profundizar en los puntos mencionados:

- Aunque la Declaración de Barcelona describe ampliamente la necesidad de promover la democracia y los derechos humanos como uno de sus objetivos, es evidente que no se trata del objetivo más importante o prioritario de la AEM. Los múltiples objetivos del Proceso de Barcelona (paz y estabilidad, prosperidad, desarrollo humano, cooperación cultural, etc.) son interpretados como objetivos que se complementan entre sí. Esta filosofía refleja la postura de la UE en relación a la prevención de conflictos y la seguridad, tal y como queda reflejado en la Estrategia Europea de Seguridad[19]. En este contexto, ayudar a los socios a alcanzar la democracia y garantizar el respeto de los derechos humanos es un objetivo que la Unión no puede plantearse de forma aislada. Al contrario, debe enmarcarse en la política de prevención de conflictos, de manera que la UE pueda ayudar a sus socios a crear un clima de estabilidad estructural a medio y largo plazo. La estabilidad estructural es un objetivo clave de las políticas de prevención de conflictos. Implica la puesta en práctica de la democracia política, junto con el desarrollo sostenible y una serie de medidas adicionales[20]. Aunque la democracia y los derechos humanos no constituyen por sí mismos el objetivo más importante de la AEM, es fundamental que sean considerados como una dimensión que debe ser compensada por otros ámbitos de progreso establecidos bajo la Declaración de Barcelona.

La complementariedad de los objetivos también responde a la visión ampliamente respaldada de que la AEM ha dado pie a un proceso de socialización. Como destaca Attinà, "el proceso de socialización hace hincapié en la interrelación intrínseca que existe entre los tres pilares del Proceso de Barcelona" y requiere que "los gobiernos

[19] Javier Solana, *Una Europa Segura en un Mundo Mejor. Estrategia Europea de Seguridad*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

[20] La estabilidad estructural se define como "una situación caracterizada por el desarrollo económico sostenible, la democracia y el respeto de los derechos humanos, estructuras políticas viables, y condiciones sociales y medioambientales saludables, con capacidad para gestionar el cambio sin recurrir a la violencia". La definición ha sido extraída de SWP-CPN, *Conflict Prevention and Peace-Building: A Practical Guide*, Berlín, diciembre de 2001.

desarrollen iniciativas equilibradas, en lugar de compromisos desiguales en el ámbito económico que vayan en detrimento de medidas en el ámbito político y sociocultural"[21] o viceversa. Alcanzar un equilibrio entre los objetivos de la AEM responde a la estrategia fundamental de la UE de adquirir un compromiso constructivo; esta estrategia requiere que la Unión lleve a cabo iniciativas equilibradas desde un planteamiento más complejo.

Resulta especialmente importante destacar este punto en un momento como el actual, en el que las circunstancias internacionales ejercen presión sobre la AEM para que conciba la democracia y los derechos humanos como una prioridad absoluta. Ahora bien, se corre el riesgo de que dichas circunstancias tergiversen el planteamiento de la UE. El carácter imperativo y dominante del fomento de la democracia en las políticas estadounidenses tras los atentados del 11 de septiembre responde a la creencia equivocada de la Administración Bush de que el terrorismo es fruto del retraso generalizado de las regiones de Oriente Medio y el Norte de África[22]. La percepción europea es que el terrorismo tiene su origen en una serie de problemas políticos cuya solución es fundamental para garantizar la seguridad internacional y regional. Aunque la UE está respondiendo adecuadamente a la presión internacional y de sus aliados en la lucha contra el terrorismo, es necesario conservar un equilibrio entre los múltiples objetivos de la AEM. Éste es el elemento fundamental que los legisladores europeos deberán tener en cuenta a la hora de diseñar las estrategias para la promoción de la democracia y los derechos humanos.

- Los legisladores de la UE no deben olvidarse de que las políticas diseñadas para el fomento de la democracia y la defensa de los derechos humanos deben estar dirigidas principalmente a los ciudadanos y a la sociedad civil. Estas políticas deben permitir a los actores locales promover sus propias estrategias de reforma democrática. Es fundamental que garanticen las condiciones políticas e institucionales necesarias para que los habitantes del sur del Mediterráneo puedan participar en debates libres y abiertos y tomar decisiones con total libertad, de acuerdo con una serie de normas compartidas[23]. Los europeos suelen afirmar que los factores de tipo cultural son importantes a la hora de abordar cuestiones relativas a la democracia en Oriente Medio y el Norte de África. Se trata de factores que evidentemente no pueden ser exportados y que sólo pueden ser abordados –y sujetos a un cambio duradero– de forma convincente a través de debates y procesos internos. Mientras que la mayoría de los derechos humanos se inscribe dentro de una esfera moral compartida por distintas culturas, algunos están vinculados a la modernidad y al

---

[21] Fulvio Attinà, op. cit., pág. 188.

[22] Thomas Carothers y Marina Ottaway, "Middle East Democracy", *Foreign Policy*, noviembre-diciembre de 2004, págs. 22-28, donde se critica el vínculo que el Gobierno de Estados Unidos establece entre el terrorismo y la democracia.

[23] Según un artículo de Saad Eddin Ibrahim titulado "Islam Can Vote, if We Let It", *New York Times*, 21 de mayo de 2005: "Estos principios deberían incluir: el respeto firme de las Constituciones y del Estado de derecho, incluida la independencia plena del poder judicial; el reconocimiento del principio de rotación del poder basado en elecciones libres y justas avaladas por la presencia de observadores internacionales; […] el acuerdo de garantizar a las minorías no musulmanas una ciudadanía y derechos culturales plenos […] ; el acuerdo de garantizar a las mujeres una participación plena e igualitaria en la vida pública". Véase Roberto Aliboni y Laura Guazzone, "Democracy in the Arab Countries and the West", *Mediterranean Politics*, vol. 9, nº 1, primavera de 2004, págs. 82-93.

pluralismo y, por consiguiente, deben ser abordados con cautela antes de ser aceptados por los ciudadanos de Oriente Medio. El punto de partida ha de ser el establecimiento de unas condiciones institucionales y políticas que permitan cambios pacíficos en la sociedad, en lugar de considerar dichos cambios como el paso inicial.

- La UE necesita una mayor credibilidad política para promover de manera eficaz la democratización y la defensa de los derechos humanos. Su actual falta de credibilidad es lo que impide que grupos potencialmente democráticos de los países del sur del Mediterráneo colaboren con países de la UE y se muestren más propensos a aceptar las políticas de la UE en materia de democratización y defensa de los derechos humanos. Dicha falta de credibilidad lleva a posibles demócratas árabes a contemplar las políticas de la Unión como una forma inaceptable de injerencia, hasta el punto de que los demócratas terminan respaldando la retórica nacionalista de los regímenes a los que se oponen. La credibilidad es fundamental para que la UE sea capaz de movilizar a individuos en los países implicados y reforzar sus acciones locales para promover la democratización. Generar esta credibilidad depende especialmente de la relevancia que demuestre la AEM de cara a las preocupaciones de seguridad de los países árabes frente a Israel.

Conclusión

Mientras que las iniciativas actuales de fomento de la democracia y de los derechos humanos en los países del sur del Mediterráneo presentan limitaciones y podrían ser fácilmente mejoradas y reforzadas, el marco político general en el que deben aplicarse dichas políticas tiene un carácter más complejo.

Por una parte, la promoción de la democracia y los derechos humanos no puede alcanzarse a través de políticas concebidas para su obligado cumplimento. Esto se debe, en parte, a la naturaleza inherentemente cooperativa de la AEM y la importancia que ésta asigna al poder civil. También es debido, y quizá de forma más relevante, al hecho de que la democracia y los derechos humanos no pueden ser impuestos sin o contra la voluntad de las instituciones locales, como tampoco pueden ser implementados de la noche a la mañana. Imponer la paz es difícil. Imponer la democracia es imposible. Tanto la democracia como los derechos humanos han de ser promovidos desde fuera, principalmente mediante políticas indirectas y a largo plazo. En otras palabras, la promoción de la democracia y los derechos humanos está basada en la puesta en práctica de una estrategia indirecta a largo plazo, de ahí que genere cierta frustración.

Por otra parte, el fomento de la democracia y de los derechos humanos debe enmarcarse en un contexto de política exterior sólido y amplio, que garantice una mayor convergencia en términos de seguridad. Al mismo tiempo, la UE debe mostrarse más firme en el cumplimiento de los acuerdos alcanzados y más unida a la hora de ejercer presiones para la realización de reformas. No se trata de un problema de la AEM como tal, sino más bien de una cuestión relativa a la identidad de la Unión y a su futuro.

Capítulo 4

Las iniciativas culturales de la AEM: ¿qué relevancia política?

Michelle Pace

"Si tuviera que empezar de nuevo, comenzaría por la cultura"
(Jean Monnet)

La Asociación Euromediterránea (AEM) se dispone a celebrar su décimo aniversario en noviembre de 2005 con unos resultados más bien modestos, sobre todo en el contexto del tercer pilar (cooperación en asuntos sociales, culturales y humanos). Frente al optimismo que acompañó al lanzamiento de la AEM en noviembre de 1995, estos diez primeros años del Proceso de Barcelona han resultado decepcionantes para aquellos que creían que el tercer pilar podría proporcionar un enfoque estratégico viable, que permitiera ir más allá de la tendencia tradicional de la UE a centrarse en las cuestiones comerciales y económicas. El presente capítulo evalúa los logros y las deficiencias de la AEM en el ámbito sociocultural, a la luz de este dato desalentador y de la creciente importancia que se está asignando tanto al diálogo intercultural como a la cooperación de la sociedad civil en el espacio euromediterráneo desde los atentados del 11 de septiembre de 2001.

El tercer pilar de la AEM se basa en el reconocimiento de las distintas tradiciones culturales y en la identificación de raíces culturales comunes. Su principal objetivo es fomentar el desarrollo de los recursos humanos; aumentar el conocimiento de otras culturas y potenciar el entendimiento entre ellas; y promover el acercamiento entre los pueblos del espacio euromediterráneo a través de intercambios y del desarrollo de sociedades civiles libres y prósperas. Para lograr este objetivo, se han puesto en marcha una serie de actividades regionales destinadas a:

- mejorar los sistemas educativos y formativos;
- controlar el crecimiento demográfico;
- reducir las presiones migratorias; y
- combatir el racismo, la xenofobia y la intolerancia.

El tercer pilar aborda temas específicos entre los que destacan el patrimonio cultural, la cooperación audiovisual, los jóvenes, los medios de comunicación y la mujer. El programa de trabajo de Barcelona incluye dos líneas de acción específicas que requieren: (a) la celebración de reuniones centradas en el ámbito de la cultura y la religión para abordar el problema de la intolerancia; y (b) una mayor interacción entre los medios de comunicación.

Descripción general de la cooperación cultural en el marco de la AEM

Desde la creación de la AEM, se han planteado múltiples actividades en el contexto del tercer pilar. Entre dichas actividades destacan las siguientes:

Educación

La educación ha sido una de las prioridades de la AEM para promover el acercamiento entre los pueblos del espacio euromediterráneo. La finalidad de este enfoque está

vinculada al segundo pilar: el crecimiento económico debe estar acompañado de una mayor cohesión social, lo que incluye tanto la posibilidad de acceder a la educación en igualdad de condiciones como el desarrollo de los recursos humanos. Por consiguiente, el objetivo de las iniciativas comunitarias es garantizar el acceso a la educación, mejorar su calidad, aumentar la participación de los interesados y consolidar la integración en la nueva sociedad del conocimiento y de la información. Entre 1995 y 2005 el programa MEDA financió nueve programas de gran relevancia en el ámbito de la educación, con una inversión total de 379,5 millones de euros. Aproximadamente un 52% de los fondos para programas de educación se destinaron a la educación primaria, un 8% a la educación secundaria y un 40% a la educación superior, en la que se incluye el programa Tempus[1]. Este programa elabora proyectos comunes entre universidades de la Unión Europea (UE) y de uno de los países candidatos del Mediterráneo (en los proyectos Tempus deben participar al menos dos universidades que pertenezcan a diferentes Estados miembros de la UE y una universidad del sur del Mediterráneo). Gracias al programa se conceden becas a profesores, investigadores y otros expertos en educación superior para estancias breves en los países socios. De este modo, ambas partes tienen la oportunidad de mejorar la calidad de sus sistemas de formación universitaria e impulsar así su reestructuración. Nueve países mediterráneos forman parte del programa Tempus, que está financiado a través del fondo MEDA y recibió un total de 21,5 millones de euros, tanto en el año 2003 como en el año 2004. El 12 de abril de 2005, la Comisión presentó las siguientes propuestas: un incremento sustancial del apoyo de la UE y de los Estados miembros a la educación y a la formación profesional, con el objetivo de aumentar la ayuda financiera destinada a la educación como mínimo en un 50%; un nuevo compromiso por parte de los socios para erradicar el analfabetismo en la región antes del año 2015; la escolarización de todos los niños y niñas en centros de educación primaria y la eliminación de la desigualdad de género a todos los niveles educativos; y, por último, un sistema de concesión de becas para la realización de estudios universitarios en Europa, con un porcentaje de plazas reservado para mujeres[2].

Formación

El apoyo de la UE a los programas de formación profesional también busca satisfacer las necesidades prácticas de la economía de los países socios del Mediterráneo. Teniendo en cuenta que un alto porcentaje de su población está compuesto de jóvenes en busca de trabajo, estos países necesitan poner en marcha urgentemente programas sistémicos e integrados para el desarrollo de sus recursos humanos. Desde 1995 se han lanzado 15 proyectos financiados mediante el programa MEDA, lo cual representa una inversión total de aproximadamente 327 millones de euros, en un esfuerzo por contribuir a la mejora y la eficacia de los sistemas de empleo. Sin embargo, sólo un porcentaje que oscila entre el 10 y el 20% de la población activa de los países socios del Mediterráneo recibe formación profesional[3].

---

[1] Comisión Europea, 2005a. *Informe Euromed*, 14 de abril de 2005.

[2] Comisión Europea, 2005b. Commission launches 5-year work programme to reinforce Euro-Mediterranean Partnership. IP/05/419, Bruselas, 12 de abril de 2005. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/news/ip05_419.htm

[3] Ibid.

Cultura

En el marco del tercer pilar del Proceso de Barcelona se han puesto en marcha una serie de programas destinados a favorecer el "diálogo entre las culturas y los intercambios humanos, científicos y tecnológicos"[4]. Euromed Heritage y Euromed Audiovisual son dos de los programas relevantes que se enmarcan en este contexto.

El programa Euromed Heritage I se puso en marcha en septiembre de 1998, cuando los ministros de Cultura de los países pertenecientes a la AEM se reunieron en Rodas y dieron luz verde a 18 proyectos que se financiarían a través del programa MEDA con un presupuesto total de 14 millones de euros[5]. Euromed Heritage apoya a los países mediterráneos en su esfuerzo por promover y conservar su patrimonio.

En el año 2001 se lanzó el programa Euromed Heritage II, que constituía una inyección de dinamismo a partir de las lecciones aprendidas de Euromed Heritage I. Los nuevos proyectos continúan promoviendo el diálogo cultural, pero con un enfoque más temático, que pretende crear corpus de conocimientos teóricos y prácticos[6]. Asimismo, conceden una atención especial a la conservación del patrimonio inmaterial del Mediterráneo: las tradiciones orales, los conocimientos técnicos especializados, los contextos culturales y sociales, la historia de la región y las experiencias sonoras y táctiles. Este tipo de vivencias ofrece un espacio muy propicio para indagar en la memoria, que constituye un pilar importante desde el que entablar el diálogo en la región euromediterránea[7]. Aunque el presupuesto de estos proyectos ascendía a 26 millones de euros, la suma que se ha destinado finalmente a través del programa MEDA II es de 10 millones de euros.

En el año 2004 se pusieron en marcha cuatro proyectos que habían sido seleccionados entre las propuestas presentadas durante la convocatoria de Euromed Heritage II y cuyos objetivos eran los mismos que persigue dicho programa. Estos cuatro proyectos (Discover Islamic Art, Rehabimed, Qantara y Byzantium Early Islam) reciben el nombre de Euromed Heritage III y se les ha asignado un presupuesto de 11 millones de euros. Rehabimed, por ejemplo, pretende "sensibilizar a los pueblos y proteger el patrimonio arquitectónico tradicional de la cuenca mediterránea para mejorar las condiciones de vida y aumentar la capacidad de gestión de las autoridades regionales y locales"[8].

---

[4] Declaración de Barcelona de 1995, aprobada en la Conferencia Euromediterránea celebrada los días 27 y 28 de noviembre de 1995. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/bd.htm

[5] Corpus, Corpus Levant, Euromediterranean Heritage Days, Expo 2000, exposición Saving Cultural Heritage, Fêtes du Soleil, Ipamed, curso de formación Maghreb Heritage I y II, Manumed / Ver, Museomed, Islamic Art in the Mediterranean, Pisa, Rias, Salambo, Unimed Audit, Unimed Herit, Unimed Symposium, Enciclopedia del Mediterráneo.

[6] Delta, Prodecom, Filières Innovantes, La Navigation du Savoir, Mediterranean Voices, Medimuses, Temper, Patrimoines Partagés, Ikonos, Unimed Cultural Heritage II, Sistemas de Defensa de la Costa del Mediterráneo.

[7] Michelle Pace y Tobias Schumacher, "Report: Culture and Community in the Euro-Mediterranean Partnership: A Roundtable on the Third Basket, Alexandria 5-7 October 2003", *Mediterranean Politics*, vol. 9, nº 1, 2004, págs. 122-126.

[8] Véase: http://www.euromedheritage.net/en/euromedheritageprojects/eh3/rehabimed.htm

La finalidad del programa Euromed Audiovisual, que se inició en el año 2000, es desarrollar el sector audiovisual (radio, televisión y cine) en los países socios del Mediterráneo y fomentar una identidad cultural euromediterránea a través del patrimonio audiovisual de la región. En estos momentos se está iniciando la segunda fase del proyecto, cuyo presupuesto asciende a un total de 35 millones de euros. En términos generales, el programa ha contribuido a que profesionales del sector audiovisual de los 35 países puedan reunirse para compartir sus experiencias.

Euro-Med Youth

Aunque se han creado otros muchos programas en el marco del tercer pilar, como por ejemplo Euromed Humanities, MEDA Democracia, Med-Campus, Med-Media y Med-Urbs[9], el que más éxito ha tenido hasta la fecha, según los analistas, es el primer Programa de Acción Euromediterráneo para la Juventud, aprobado a finales de 1998 y concebido con la idea de que "los intercambios de jóvenes sean la forma de preparar a las generaciones futuras para una cooperación más estrecha entre los países pertenecientes a la Asociación Euromediterránea"[10]. En la primera fase del programa se promovió la movilidad y las actividades educativas no formales para jóvenes a través de intercambios, programas de voluntariado e iniciativas de apoyo. Desde su puesta en marcha, el programa ha propiciado la participación y el intercambio de ideas entre 20.000 jóvenes de todo el Mediterráneo. Ahora que ha concluido Euromed Youth II, la Comisión tiene en mente un nuevo diseño para el programa Euromed Youth III, que se caracterizará por una gestión descentralizada[11]. El presupuesto que se asignó a Euromed Youth II fue de 14 millones de euros para el periodo comprendido entre los años 2002 y 2004, un 40% superior al asignado a Euromed Youth I.

Fundación Euromediterránea Anna Lindh para el Diálogo entre Culturas

La creación de la Fundación Anna Lindh para el Diálogo entre Culturas supuso un gran avance durante los primeros diez años de la AEM. En la reunión ministerial celebrada en Valencia en 2002, se acordó la creación de una Fundación Euromediterránea para fomentar el diálogo entre las culturas y las civilizaciones. Aunque los socios no llegaron a un acuerdo sobre la sede de esta Fundación durante la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Nápoles, finalmente se optó por Alejandría[12].

---

[9] Algunos de estos programas fueron suspendidos y algunos se reanudaron al cabo de un tiempo. Véase Maurizio Giammusso, "Civil Society Initiatives and Prospects of Economic Development: The Euro-Mediterranean Decentralized Co-Operation Networks", *Mediterranean Politics*, vol. 4, nº 1, primavera de 1999, págs. 25-52.

[10] Véase la Declaración de Barcelona de 1995. Ver también Pace y Schumacher, op. cit.

[11] Si se desea obtener más información, véase también: Pace y Schumacher, op. cit., y el informe de evaluación de la Comisión, titulado "Mid-term Evaluation of the Euromed Youth Programme" nº de ref. MEI/B7-4100/1B/0418, 24 de agosto de 2001.

[12] Entrevistas llevadas a cabo en Bruselas en enero de 2004. Ver también el plan de acción de la Conferencia de Valencia en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/conf/val/action.pdf y las conclusiones de la Conferencia de Nápoles en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publications.htm

Una de las metas principales de la Fundación es el desarrollo de recursos humanos, especialmente de los jóvenes. Asimismo, para garantizar que las sociedades civiles de la región desempeñen un papel relevante, la Fundación actúa como una red integrada por 35 redes nacionales. Todos los socios euromediterráneos han hecho aportaciones económicas a la Fundación, que ha recibido un importe total de más de 11 millones de euros, además de los 5 millones de euros proporcionados por la Comisión Europea a través del programa MEDA[13].

Cooperación de la sociedad civil

Desde la inauguración de la AEM, las cumbres euromediterráneas de ministros de Asuntos Exteriores han estado acompañadas de distintos tipos de Foros Civiles euromediterráneos. Con el tiempo, estos actos han pasado de tener una función meramente complementaria en las cumbres oficiales celebradas en torno al tercer pilar, a constituir un nuevo espacio para el diálogo político. Además, dichos foros prestan una atención especial al primer pilar, vinculándolo al tercero. Los derechos sociales y los derechos de los trabajadores, el diálogo e intercambio cultural y los debates sobre los principales retos que afrontan los países mediterráneos son algunos de los temas recurrentes de dichos Foros, que han ido cambiando en función de las organizaciones participantes y del comité organizador. Hasta la fecha, han tenido lugar nueve Foros Civiles; el más reciente celebrado en Luxemburgo en 2005. La participación activa de las sociedades civiles de la región se ha visto reforzada recientemente por la creación de la Plataforma No Gubernamental Euromediterránea[14].

Cuestiones sociales y laborales

A través de los grupos de trabajo de asuntos sociales constituidos en el marco de la AEM, los socios colaboran en cuestiones relativas a las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores inmigrantes de los países socios, y a su integración social (mediante políticas de empleo, la igualdad de género y la lucha contra la pobreza y la exclusión social). De hecho, durante los últimos diez años se ha avanzado paulatinamente en el desarrollo de una legislación comunitaria contra la discriminación laboral por motivos de religión, origen racial o étnico. Los aspectos relativos a la igualdad se debatieron en una conferencia de alto nivel organizada durante la Presidencia belga en julio de 2001[15]. Los acuerdos euromediterráneos de asociación también incluyen disposiciones sobre las condiciones laborales y la seguridad social, inspiradas sobre todo en el principio de igualdad de trato. Entre los principios en los que se basan estas disposiciones también se encuentran el principio de exportación de subsidios familiares dentro de la UE y la exportación de pensiones al país de origen.

[13] Véase: http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/euromed_foundation/index.htm

[14] Conclusiones de la Presidencia, La Haya, 29 y 30 de noviembre de 2004. Disponible en: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/82876.pdf

[15] Véase: Conclusiones de la Presidencia, Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores, Bruselas, noviembre de 2001. Disponible en: http://www.euromedrights.net/english/barcelona-process/EMP/summits/brussels.htm

Ciencia y tecnología

El objetivo de los programas de ciencia y tecnología es crear un espacio euromediterráneo para la investigación y la innovación que sirva de motor para la apertura del Espacio Europeo de Investigación hacia la región mediterránea. Desde 1995 se ha desarrollado un diálogo en este ámbito entre los Estados miembros de la UE y los países socios del Mediterráneo en el marco del Comité de Barcelona para la Ciencia y la Tecnología y sus grupos ad hoc. Inco-Med se creó en 1998, como parte del quinto Programa Marco, con una inversión de más de 110 millones de euros en actividades de investigación y desarrollo en la región. Estas actividades se centran en los recursos naturales (incluida la ampliación del sector hidrológico), la salud, el patrimonio cultural y las tecnologías avanzadas (por ejemplo, las energías renovables). En el contexto del sexto Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, la UE integró a las comunidades científicas de los países socios del Mediterráneo en el Espacio Europeo de Investigación. Con el séptimo Programa Marco aumentarán las oportunidades para el desarrollo de recursos humanos y la capacidad de investigación, gracias a la promoción de un mayor número de intercambios científicos con los socios mediterráneos.

Puntos fuertes y débiles del enfoque de la AEM en materia de cooperación cultural

La mayoría de los observadores convienen en que el aspecto más positivo de la AEM ha sido la creación de un foro multilateral permanente al margen de Naciones Unidas, en el que Israel y sus vecinos pueden reunirse de forma periódica. El valor añadido de los Foros Civiles estriba en su capacidad para brindar nuevas oportunidades para el diálogo entre todos los países pertenecientes a la AEM y para crear un ambiente propicio para el intercambio de opiniones. Los detractores sostienen que dichas reuniones son en realidad tertulias entre amigos que nunca se traducen en decisiones o medidas concretas. También se suele criticar el carácter elitista de los programas culturales, audiovisuales y educativos promovidos por la AEM. Aunque el programa de educación Tempus se ha ampliado a los países socios del Mediterráneo y supone un avance positivo en el desarrollo de una base de conocimientos en la región, algunos profesionales opinan que se deberían ampliar a esta zona otros programas, como el programa Erasmus. Por otra parte, para dotar de autonomía a las sociedades mediterráneas, todo intercambio o beca de investigación concedida en el contexto de la educación universitaria debería centrarse en ámbitos concretos, como la administración pública, con el fin de proporcionar a los estudiantes las competencias necesarias para desempeñar un trabajo en la economía mundial. Cabe señalar también que se ha desvirtuado el carácter bidireccional de los intercambios, ya que éstos no han servido para que los Estados miembros de la UE amplíen sus conocimientos sobre la cultura, las actitudes y las prioridades de las sociedades de los países socios. Tampoco se ha hecho especial hincapié en la ampliación de los estudios lingüísticos –en particular, los relativos a las principales lenguas de los socios mediterráneos, es decir, el árabe y el francés– en las universidades y centros de formación profesional europeos.

Resulta evidente la relevancia que ha cobrado la cultura con respecto a los desafíos que plantea la región mediterránea en materia de empleo; cohesión social; desarrollo

regional, urbano y estructural; tecnología de la información; turismo y otros sectores de producción y servicios. No obstante, debe prestarse una mayor atención a la tendencia a abordar la cultura desde una perspectiva única, centrada fundamentalmente en los aspectos comerciales de la misma, algo que está sucediendo sobre todo en el sector audiovisual. Los países pertenecientes a la AEM deberían continuar trabajando para consolidar unas condiciones de carácter jurídico, financiero y económico que permitan que las actividades culturales puedan contribuir al desarrollo democrático del espacio euromediterráneo, convirtiendo a los actores de la sociedad civil en fuerzas capaces de crear esferas públicas críticas. Para que libertades como la libertad de expresión, de prensa y de las artes sean posibles, hace falta algo más que un medio libre de censuras y presiones: el Estado debe apoyar y promover activamente la pluralidad en la prensa, las artes y el resto de formas de expresión para que los actores puedan entablar debates públicos libremente[16]. Las actividades y las reformas culturales influyen, por tanto, sobre los objetivos de reforma política de la AEM, principalmente mediante la promoción del buen gobierno, el Estado de derecho, la democratización y la protección de los derechos humanos. Es fundamental que los Estados sigan desempeñando un papel relevante como interlocutores entre los actores del cambio y la reforma en los países mediterráneos. Además, se deben dedicar más esfuerzos a sensibilizar a los ciudadanos sobre los programas culturales y las oportunidades disponibles en el marco del tercer pilar de la AEM.

Para desarrollar el potencial del tercer pilar en este contexto, es necesario adoptar un enfoque progresivo en materia de diversidad cultural, mediante la aplicación de programas que aborden de forma activa cuestiones relacionadas con el cambio social, el vertiginoso desarrollo de la sociedad del conocimiento, la educación, la inmigración, la globalización, etc. Esto significa que debe tenerse en cuenta el carácter transversal –o multifacético– de las actividades culturales a una escala más global[17]. Con este planteamiento no se pretende legitimar y justificar el apoyo al tercer pilar de la AEM, sino potenciar la dimensión *política* de las actividades culturales en un espacio euromediterráneo abierto y democrático, defendiendo la permeabilidad de las fronteras y la trasgresión de las características propias de cada pilar. En resumidas cuentas, se debe hacer un esfuerzo por resaltar el carácter transversal de los programas culturales, es decir, su interrelación con casi todos los ámbitos de los dos primeros pilares de la AEM. La dimensión cultural de la AEM podría servir para regular las relaciones de poder en los países mediterráneos; gracias a ella, las personas podrían tener la oportunidad de determinar en mayor medida sus condiciones de vida y de participar y ejercer presión en los debates celebrados en torno a las decisiones que afectan a las sociedades en las que viven. De hecho, podría ser el camino hacia una democratización significativa, que condujera al reconocimiento de los derechos de ciudadanía y, con el tiempo, a la consolidación de un Estado democrático[18].

---

[16] Therese Kaufmann y Gerald Raunig, "Anticipating European Cultural Policies", Documento de síntesis sobre la política cultural europea, 2002. Disponible en: http://www.eipcp.net

[17] Michel Foucault acuñó el término "transversalidad", referido en el contexto de este capítulo a las actividades culturales que, sin limitarse a un país en concreto, requieren múltiples formas de colaboración en ámbitos complejos. Estas actividades promueven nuevas formas de cooperación colectiva entre individuos y organizaciones del espacio euromediterráneo que provienen de los sectores más dispares.

[18] M. Kaldor e I. Vejvoda, "Democratization in Central and East European Countries", *International Affairs*, vol. 73, nº 1, 1997, pág. 67.

Evidentemente, al tercer pilar no le faltan actividades; lo que parece brillar por su ausencia es la interrelación entre estos programas y las actividades de los dos primeros pilares. Todo apunta a que este proyecto tan ambicioso tendrá que hacer frente a importantes desafíos en el futuro.

En busca de una mayor relevancia política de las iniciativas culturales

Los Estados miembros de la UE comparten la opinión de que la AEM no ha obtenido los resultados que se esperaban en un principio[19]. La región mediterránea aún debe dar respuesta a grandes desafíos. A pesar de que los progresos registrados en el Mediterráneo en el ámbito de la educación de las mujeres han sido los más rápidos de todas las regiones en desarrollo, y de que las tasas de alfabetización y de escolarización de las mujeres se han triplicado y duplicado respectivamente durante las tres últimas décadas, la autonomía y el poder de la mujer continúan siendo una de las principales asignaturas pendientes. Asimismo, el índice de analfabetismo femenino sigue siendo extremadamente elevado: dos terceras partes de los sesenta millones de adultos que no saben leer ni escribir son mujeres[20]. Consciente de las consecuencias que las diferencias económicas, las dificultades políticas y las realidades sociales del Mediterráneo podrían tener en el espacio euromediterráneo en su conjunto, la UE ha intentado abordar estas cuestiones. Los participantes en la Conferencia de Valencia de 2002 aprobaron unánimemente la puesta en marcha de un plan de acción que incluía iniciativas a corto y a medio plazo con las que se pretendía reforzar los tres pilares del Proceso de Barcelona[21].

No obstante, para que se produzca un desarrollo humano en el Mediterráneo, es necesario un mayor desarrollo de los sistemas de gobierno, sobre todo en materia de representación y responsabilidad. A pesar de que los programas culturales han tenido una gran aceptación en el sur del Mediterráneo, tanto la sociedad civil como el resto de los actores no gubernamentales –o al menos la mayoría de ellos– conservan su carácter apolítico y apoyan el estatu quo, sin contribuir en modo alguno a un cambio en el reparto de poder de los regímenes autoritarios. Los actores de las sociedades civiles del sur no son lo suficientemente influyentes como para contar con el apoyo necesario para desarrollar y promover una transformación política[22]; lo que no quiere decir que la sociedad civil no constituya un factor social relevante en la promoción de cambios políticos. Las sociedades civiles deberán entablar el diálogo fuera de sus propios círculos, para que todos los actores puedan incorporarse al ruedo político. Hoy en día existen distintas corrientes reformistas en el mundo árabe; no obstante, desde el punto de vista de Tarek Osman:

> El mundo árabe necesita, fundamentalmente, una reforma que reconozca las necesidades y las exigencias de la gran cantidad de jóvenes y mujeres cuyas aspiraciones se han visto truncadas; una reforma que devuelva al

[19] "Achieving a Common Vision". Contribución del Reino Unido al futuro del Proceso de Barcelona. Documento de síntesis sobre la opinión británica acerca de la AEM.
[20] *Informe sobre Desarrollo Humano Árabe*, PNUD, Nueva York, 2002.
[21] Sin embargo, este plan de acción no se ha llevado a cabo íntegramente.
[22] Irene Menéndez González, "Arab Reform: What Role for the EU?", IRRI-KIIB, *Egmont Paper* nº 8, Bruselas, 2005.

> pueblo la capacidad de tomar decisiones, el derecho a interpelar a la autoridad y a los gobiernos y la facultad de cambiarlos[23].

Por lo tanto, el reto al que se enfrentan actualmente la sociedad civil y las ONG del sur del Mediterráneo es averiguar cómo sacar el máximo partido de los programas culturales de la UE para movilizar a "la calle árabe". Paralelamente, los programas culturales de la Unión deberían aprovechar la oportunidad para apoyar las iniciativas actuales del sur del Mediterráneo, ejerciendo presión sobre los gobiernos para que eliminen las restricciones impuestas a los partidos políticos y a las organizaciones civiles y establezcan un poder judicial independiente. A modo de ejemplo, la UE podría buscar distintas formas de diálogo con los movimientos modernistas islámicos en los países árabes que pretendan conciliar cultura y religión con una democracia islámica. Si se destinan fondos a estos movimientos a través del tercer pilar para promover programas educativos en este contexto, se estará contribuyendo a defender las aspiraciones de las generaciones más jóvenes. Asimismo, convendría que la UE entablara un diálogo con los reformistas islámicos para determinar cómo sería esta democracia islámica, el tipo de estructuras institucionales capaces de integrar valores laicos y religiosos y la forma en que dichas estructuras podrían influir en el proceso de reforma política.

Muchos responsables políticos de la UE aún se sienten incómodos al abordar cuestiones relacionadas con la religión, los principios de las leyes tribales y las culturas mediterráneas. En palabras de uno de estos dirigentes, "estos temas no son plato de buen gusto para los europeos"[24]. El resultado es que en la práctica la cultura continúa sin recibir la atención que se merece y se sigue considerando un tema controvertido, aunque con una gran carga ideológica. Según una de las personas entrevistadas, esta podría ser la causa de que el tercer pilar de la AEM no ocupe un lugar prioritario en la agenda de la Asociación, ya que los europeos "temen" enfrentarse directamente a este tipo de cuestiones. En los círculos oficiales se suele destacar la importancia de estos asuntos, pero lo cierto es que en la práctica están sujetos a lo que un diplomático describió como intereses económicos. En definitiva, en la región euromediterránea, las políticas y las medidas relativas a la cultura se limitan a "ámbitos inofensivos", como por ejemplo los intercambios y las actividades de cooperación.

Hasta la fecha, el Proceso de Barcelona ha sobrevivido, ha fomentado contactos a distintos niveles en el espacio euromediterráneo y ha proporcionado la dinámica y los incentivos necesarios para que los países socios se atengan a los acuerdos suscritos. La construcción de confianza y la paciencia serán factores clave para el futuro de este proceso político.

A pesar de las deficiencias descritas, la AEM y la Política Europea de Vecindad (PEV), que constituye un refuerzo de la AEM, continúan siendo los principales instrumentos de cooperación y diálogo entre los Estados miembros de la UE y los países socios del

---

[23] Tarek Osman, "Arab Democracy: Says Who?", openDemocracy, 7 de junio de 2005. Disponible en: http://www.openDemocracy.net

[24] Información basada en las entrevistas realizadas por la autora en Bruselas, en enero de 2004 y en febrero de 2005. Véase Michelle Pace, *The Politics of Regional Identity. Meddling with the Mediterranean*, Routledge, Oxford, 2005.

Mediterráneo para la consecución del objetivo común: llevar a cabo reformas políticas, sociales y económicas destinadas a promover la estabilidad y la prosperidad en la región. Pese a los obstáculos y a la falta de fondos, las actividades, iniciativas y redes culturales, así como los intercambios entre artistas e intelectuales son mucho más significativos hoy que las actividades culturales organizadas por la mayoría de los Ministerios de Asuntos Exteriores de los países euromediterráneos[25].

Una de las formas de conseguir que el tercer pilar cobre una mayor relevancia en el futuro de la AEM consiste en que todas las partes interesadas den prioridad a unos objetivos clave que deberán alcanzarse en unos plazos concretos, con unos resultados reales y palpables que favorezcan a los pueblos del Mediterráneo. Sería conveniente que las futuras presidencias siguieran desarrollando la propuesta de la Presidencia del Reino Unido de 2005 de determinar las principales metas en las que centrarse durante los próximos diez años[26]. Por otra parte, los esfuerzos de cooperación de la sociedad civil deben dirigir la estrategia de la UE hacia el Mediterráneo a través del elemento común a los tres pilares de la AEM: el diálogo político, estableciendo un vínculo entre los debates de élite y las condiciones humanas específicas que se dan en el sur del Mediterráneo. Para lograrlo, podrían diseñarse programas de acción individuales para cada socio mediterráneo. Este tipo de iniciativas requieren el compromiso de todos los Estados del sur y, precisamente en este contexto, la Unión podría desempeñar un papel crucial en el fomento del desarrollo de la sociedad civil. Los planes de acción de la PEV para cada uno de los países socios del Mediterráneo ofrecen este tipo de posibilidades. Mientras que el Proceso de Barcelona podría llegar a ser un mecanismo más eficaz y singular mediante la definición de unos criterios de referencia concretos (*benchmarks*), los planes de acción específicos de la PEV brindan la oportunidad de alcanzar el objetivo común de poner en marcha un proceso integrado de desarrollo político, económico y social en el espacio euromediterráneo. Si se logran unos sistemas educativos más eficaces, unos sectores privados más pujantes y unos entornos democráticos y gubernamentales consolidados, se obtendrá un espacio euromediterráneo más coherente.

Para ello, es necesario rebasar los límites artificiales establecidos entre los tres pilares de la AEM, que han llevado a una complejidad institucional excesiva y a grandes carencias en cuanto a la participación de los actores sociales. Como ha señalado Iván Martín, la mayor contradicción de la AEM es que pretende promover la democracia, impulsar el desarrollo y reforzar el conocimiento mutuo entre los pueblos mediterráneos utilizando métodos meramente intergubernamentales, sin que las personas afectadas tengan ni voz ni voto. Por consiguiente, la "consulta social" con la sociedad civil, que ahora se limita al tercer pilar, debería extenderse a la "alta política", a cuestiones económicas y políticas como las que se abordan en los dos primeros pilares. De todo ello se infiere que uno de los factores críticos para el futuro de la AEM será establecer los procedimientos necesarios para que las consultas con todos los actores sociales implicados se conviertan en el punto clave del Proceso de Barcelona[27].

---

[25] "Dialogue between Peoples and Cultures: The Artists and the Cultural Actors". Conferencia organizada por la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión Europea en el Palais des Beaux-Arts, Bruselas, 25 y 26 de febrero de 2005.

[26] "Achieving a Common Vision", op. cit.

[27] Véase Michelle Pace, "Report: The Impact of European Union Involvement in Civil Society Structures in the Southern Mediterranean", *Mediterranean Politics*, vol. 10, nº 2, 2005, págs. 235-240.

Conclusión

Las actividades culturales de la AEM han aumentado considerablemente en todo el espacio euromediterráneo desde la puesta en marcha del Proceso de Barcelona. Sin embargo, existe una clara necesidad de materializar las funciones que deberían –y podrían– tener los programas culturales en acciones concretas que respondan a los cambios políticos, económicos y sociales tanto en el contexto del Mediterráneo como a escala mundial. Los presupuestos asignados a las actividades culturales deben satisfacer las aspiraciones y las necesidades de los sectores culturales.

Para que esto sea posible, es necesario superar una serie de obstáculos. La clave para garantizar intercambios culturales y educativos dinámicos y significativos a nivel internacional es la movilidad. Los factores que obstaculizan la movilidad entre las nuevas fronteras de la UE –es decir, la estricta normativa aplicable en materia de visados– deberían eliminarse a largo plazo o, como mínimo, suavizarse a corto o medio plazo. La normativa vigente en materia de visados para acceder a la zona Schengen plantea enormes problemas burocráticos que dificultan la libre circulación de ideas y los estímulos intelectuales y artísticos. El procedimiento actual para obtener un visado no sólo es engorroso y lento, sino que también resulta desalentador tanto para el artista como para la institución anfitriona. Ésta se encuentra ante una serie de dificultades: en toda carta de invitación que se envíe a un artista de un país vecino se debe garantizar por escrito que se asume toda la responsabilidad de la atención personal y médica del invitado durante su estancia en la zona Schengen, así como la de su viaje de vuelta una vez que el visado haya expirado. Estas condiciones pueden tener un efecto disuasorio, especialmente sobre las instituciones culturales más pequeñas de la UE que no tengan experiencia previa en la invitación de personas procedentes de países no pertenecientes a la Unión. El citado procedimiento impide, por tanto, el intercambio cultural y la movilidad intelectual.

Los planes de acción de la PEV deberían incluir medidas para ampliar los instrumentos y los programas de movilidad de la UE a los nuevos países vecinos en el futuro. En cuanto a la gobernanza de la Unión, no se trata de valorar si los estrictos regímenes de visados concebidos para proteger a los países comunitarios de la inmigración ilegal están justificados o no; lo importante es encontrar soluciones adecuadas para que la UE pueda evitar los efectos no deseados de dicha normativa. Teniendo en cuenta que el objetivo es fomentar la movilidad con los países vecinos, resulta contradictorio imponer unas condiciones de entrada tan estrictas que impidan que los participantes puedan acceder a la Unión Europea. Ya se ha planteado la idea de un visado de entrada múltiple o un documento de viaje simplificado para actores culturales, con el que se podrían evitar los trámites más engorrosos[28]. Otra opción es que la UE establezca un fondo de responsabilidad civil que funcione como un seguro y cubra los daños económicos ocasionados por los problemas que pudieran surgir en casos excepcionales. Estos mecanismos podrían reforzar los objetivos fijados por la Unión en materia de movilidad transfronteriza e intercambios culturales.

[28] Participación de la autora en el seminario "Propositions for the Engagement of Civil Society in the EMP: How to Render the Partnership Closer to the People of the Region", organizado por Friedrich Ebert Stiftung (FES), Marruecos, 18 y 19 de marzo de 2005.

Tanto la Comisión Europea como el alto representante, Javier Solana, creen que es necesario establecer unas metas más ambiciosas en lo que se refiere a las relaciones de Europa con la región mediterránea. Se deben desarrollar y complementar los marcos vigentes teniendo en cuenta las distintas situaciones en las que se encuentran los países mediterráneos. La AEM tiene la capacidad de ampliarse a través de la estrategia de la PEV. Por otro lado, es necesario reflexionar sobre el desarrollo de la estrategia integral hacia el conjunto de Oriente Medio, para facilitar la labor de la UE a la hora de hacer frente a discursos centrados en la seguridad y promover los procesos de reforma pertinentes. Asimismo, se deberían reforzar los mecanismos de consulta y cooperación para favorecer el diálogo político sobre la prevención de conflictos y la gestión de crisis, la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. Por último, la UE debería garantizar una mayor coherencia entre los instrumentos existentes, teniendo en cuenta la Estrategia Europea de Seguridad y haciendo hincapié en la promoción de reformas políticas, económicas y sociales. El seguimiento de la Estrategia Europea de Seguridad y el desarrollo del Proceso de Barcelona y de la PEV son los marcos en los que se debería continuar luchando por alcanzar estos objetivos[29]. Así pues, el tercer pilar tiene el potencial de desligar las relaciones políticas, económicas y sociales euromediterráneas de un enfoque centrado en la seguridad.

Por otra parte, la diversidad cultural en el contexto de la AEM no sólo debe tener en cuenta las diferencias entre los Estados miembros de la UE y los países socios del Mediterráneo, sino también las diferencias existentes *entre* los propios Estados miembros de la Unión. Si se interpreta la diversidad cultural desde un punto de vista positivo, entendiéndose por tal los procesos continuos de intercambio, intersección, cambio y diferenciación en el tiempo y en el espacio entre las distintas comunidades de los Estados miembros de la UE y de los países mediterráneos, el tercer pilar de la AEM puede llegar a ser un instrumento político productivo. Desde una interpretación positiva y progresiva de la diversidad cultural la diferencia es considerada no como un concepto cargado de "miedo", sino como un elemento que promueve el dinamismo y un proceso de intercambio y negociación continuo en las sociedades euromediterráneas.

Al considerar los programas culturales como iniciativas que afectan a multitud de sectores, se establece un vínculo formal entre la cultura y otros ámbitos de la vida. De esta forma, los actores culturales podrían solicitar un mayor porcentaje de recursos de los programas enmarcados en los dos primeros pilares de la AEM, como es el caso de los Fondos Estructurales, cuyos objetivos no son exclusivamente culturales. Además, esta interpretación de la cultura requiere una evaluación crítica de las consecuencias que toda decisión adoptada con respecto a los dos primeros pilares podría tener sobre el tercer pilar. Por ejemplo, las decisiones relativas a la legislación en materia de competencia y a otras normas comerciales podrían afectar al desarrollo de la vida cultural de los ciudadanos. La política de los programas culturales debe constituir, por tanto, el núcleo de la política de los procesos de democratización en el conjunto del

[29] "Strengthening the EU's Partnership with the Arab World", Javier Solana, alto representante de la UE para la PESC; Romano Prodi, presidente de la Comisión Europea; y Christopher Patten, miembro de la Comisión Europea. 4 de diciembre de 2003. Disponible en: http://europa-eu-un.org/articles/en/article_3078_en.htm

espacio euromediterráneo. El tercer pilar de la AEM ofrece a los socios un punto de encuentro para la negociación y renegociación permanente de posiciones y, por lo tanto, debería considerarse como un laboratorio para la búsqueda de modelos ejemplares que permitan una interpretación constructiva de las diferencias.

Si se desea estimular el diálogo cultural, religioso y sobre los medios de comunicación utilizando los instrumentos disponibles –incluida la Fundación Euromediterránea para el Diálogo entre Culturas–, las iniciativas del tercer pilar deberían perseguir los siguientes objetivos:

- La modificación de la política de inmigración. Teniendo en cuenta que los inmigrantes procedentes de los países socios del Mediterráneo contribuyen de forma significativa al desarrollo de Europa, y que la UE se ha comprometido firmemente a combatir cualquier forma de racismo y de discriminación, la nueva política de inmigración debería garantizar el respeto pleno de los derechos de los inmigrantes en Europa. Se debería perfeccionar su aplicación e incrementar la cooperación en el marco de los acuerdos vigentes para tener en cuenta las inquietudes y preocupaciones de los socios árabes. Asimismo, la UE debería aprovechar al máximo los nuevos programas marco, como la iniciativa de la PEV. También debería ser prioritaria la firma de acuerdos de readmisión con algunos países árabes para fomentar la colaboración en materia de gestión de los flujos migratorios.

- Las medidas adoptadas en el marco del tercer pilar deberían contribuir al desarrollo de sociedades de conocimiento abiertas en los países árabes. A través de la Fundación Euromediterránea para el Diálogo entre Culturas, la UE debería valorar la capacidad para establecer un diálogo intercultural en el conjunto del mundo árabe; concretamente, a través del marco del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). En este contexto, sin duda más amplio, la UE podría promover el diálogo cultural y religioso, además del intercambio de experiencias y las mejores prácticas en el ámbito de los derechos de las minorías y la lucha contra el racismo y la xenofobia. También convendría considerar el potencial de los programas Euromed Youth y Tempus para lograr una mayor cooperación y un mayor desarrollo de los actores de la sociedad civil en la región.

- Instar a los gobiernos de Oriente Medio y del Norte de África para que promuevan unos medios de comunicación independientes y permitan la libertad de expresión; impulsar la formación de periodistas y la retransmisión en árabe de las noticias de la radio y la televisión europeas, así como otras iniciativas que garanticen un mayor grado de información sobre las políticas y las condiciones europeas y una cobertura equilibrada de temas relacionados con el mundo árabe por parte de los medios de comunicación europeos; promover activamente las traducciones entre el árabe, las lenguas regionales y las europeas y fomentar la elaboración de un código de conducta –similar a los europeos– para los medios de comunicación de los países de Oriente Medio y del Norte de África.

- Los programas del tercer pilar ofrecen a la UE la posibilidad de fomentar y apoyar una cultura más plural y tolerante en un espacio euromediterráneo más amplio. El diálogo político debería constituir, a su vez, el principal elemento de unión entre las actividades culturales y los objetivos de reforma política de la AEM. Para ello, se deben afrontar algunos hechos innegables: los europeos han de reconocer que la mayoría de los socios árabes continúan expresando desconfianza y reservas hacia Occidente, lo cual supone un obstáculo a la hora entablar una verdadera relación de cooperación. La abrumadora mayoría de reacciones negativas por parte del mundo árabe ante la declaración de la "guerra contra el terrorismo" y la intervención de Occidente en Iraq responde a influencias del pasado, que permanecen firmemente arraigadas, especialmente al pasado colonial de Occidente. Una encuesta reciente sobre las posturas adoptadas a raíz del 11-S en ocho países (Egipto, Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Marruecos, Líbano, Jordania e Israel) confirma que una de las preocupaciones principales es la ausencia de paz en Oriente Medio[30]. Los socios árabes opinan que los gobiernos de Occidente deberían poner en práctica lo que preconizan cuando hablan de democracia y de reforma política en el mundo árabe. En definitiva, los europeos han de declarar abiertamente cuáles son sus intereses económicos y estratégicos y sus verdaderas intenciones con respecto a la promoción de la democracia en el mundo árabe y de un espacio para el diálogo en las relaciones euromediterráneas.

[30] "A Year After Iraq War", Pew Research Center, Global Attitudes Series, 16 de marzo de 2004. Disponible en: http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=206

Capítulo 5

Cooperación en materia de seguridad: ¿hacia una nueva reforma?

Fred Tanner [1]

[1] El presente documento ha sido extraído parcialmente de Heiner Hänggi y Fred Tanner, "Promoting Security Sector Governance in the European Union's Neighbourhood", EU-ISS, *Chaillot Paper* nº 80, julio de 2005.

Durante los diez años de existencia de la Asociación Euromediterránea (AEM) se han producido importantes cambios en el entorno de seguridad internacional que han incidido sobre la evaluación de las amenazas y las políticas de seguridad, tanto en los países europeos como en los países del sur del Mediterráneo. Este es sin duda un buen motivo para revisar y analizar las relaciones de seguridad en la región. Entre los elementos que influyen actualmente –y muy probablemente en el futuro– sobre la agenda y el entorno de seguridad de la región mediterránea, cabe mencionar los siguientes:

- Desde el 11-S y especialmente después de los atentados perpetrados por islamistas en Casablanca y en Madrid, el Mediterráneo se ha convertido en una "zona de interés estratégico, relevante para la seguridad interna y regional"[2];
- La realización de evaluaciones conjuntas de las amenazas a nivel euromediterráneo: terrorismo y crimen organizado. Esta evaluación conjunta de las amenazas ha conducido a la adopción de un discurso sobre seguridad cooperativa;
- La tendencia a vincular la cooperación en materia de seguridad al sector de defensa ha perdido fuerza a favor de la cooperación en el ámbito policial y de Justicia y Asuntos Internos (JAI);
- Divergencias en la forma de abordar dichas amenazas. Europa considera que el déficit democrático de la región es una de las "causas fundamentales" del terrorismo islámico. Por consiguiente, al menos a nivel declaratorio, la promoción de la democracia se ha convertido en una de las políticas predilectas de Occidente en el Mediterráneo y en Oriente Medio. Los Estados socios del sur, aun reconociendo la importancia del buen gobierno democrático, no comparten esta postura;
- El derrocamiento del régimen de Saddam Husein por parte del ejército estadounidense y el conflicto persistente en Iraq tienen potencial para desestabilizar Oriente Medio y la región del Golfo;
- La consolidación de la UE como actor en materia de seguridad a través de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), principal instrumento de política en el ámbito de política y seguridad; y
- El establecimiento de un consenso a nivel global en relación a los vínculos estrechos que existen entre seguridad, desarrollo y derechos humanos, conforme a lo establecido en el Informe del Panel de Alto Nivel de Naciones Unidas[3].

El marco político e institucional de la AEM también ha evolucionado con el paso del tiempo y se ha vuelto más flexible, aunque quizá también menos relevante. Los instrumentos de política de la AEM han sido complementados por la UE mediante nuevos instrumentos, tales como los planes de acción de la Política Europea de Vecindad (PEV) y el Diálogo sobre la PESD.

Recientemente, la defensa de los derechos humanos y la reforma política promovida por la UE se ha vuelto más estructurada en lo que se refiere a su vecindario tras la

---

[2] International Institute for Strategic Studies, *Strategic Survey 2003/4*, IISS, Londres, 2004, pág. 146.

[3] El ministro delegado de Asuntos Exteriores marroquí ajustó este triángulo a una relación entre seguridad, desarrollo y democracia. Discurso de Taieb Fassi-Fihri con motivo del Seminario "La PESD y el Mediterráneo", Instituto de Estudios de Seguridad de la UE, 10 de mayo de 2005.

ampliación. Asimismo, las políticas relativas a la promoción del buen gobierno en el sector de la seguridad pueden encontrarse en los tres pilares de la estructura institucional de la UE: las relaciones exteriores de la Comunidad, la PESD y el ámbito de JAI. Sin embargo, en el contexto del Mediterráneo las únicas actividades que son relevantes para la reforma del sector de la seguridad se encuentran en el dominio de JAI. Esto incluye la formación de fuerzas policiales y el apoyo a la reforma judicial. La única cooperación operativa con los socios euromediterráneos en la reforma del sector de la seguridad se ha entablado con Turquía y la Autoridad Palestina, si bien dicha cooperación no se ha producido en el contexto de la AEM.

El desarrollo de la cooperación en materia de seguridad entre Europa y el Mediterráneo

Durante la última década apenas se ha progresado en la cooperación en materia de seguridad en el marco euromediterráneo. La Declaración de Barcelona de 1995 enumeraba una serie de objetivos de gran alcance[4]. El contenido relativo a la cooperación en el ámbito político y de seguridad en la AEM "ha sido reducido" desde 1995. Cada año, la reunión ministerial de la AEM incluye menos puntos sobre cooperación en materia de seguridad en su agenda. Además, los esfuerzos realizados para establecer normas sobre seguridad global han sido bloqueados desde 1999, cuando la Carta Euromediterránea para la Paz y la Seguridad que propuso la UE fue rechazada por algunos Estados árabes. Como resultado, la Carta fue rebajada hasta dejar de ser el borrador para un "pacto de estabilidad" integral y convertirse en un acuerdo que apenas supera los compromisos recogidos en el pilar político y de seguridad de la Declaración de Barcelona. Durante la reunión ministerial celebrada en Marsella en el año 2000, se eliminó la Carta de la agenda de cooperación.

Actualmente las amenazas terroristas, el crimen organizado, el tráfico de drogas y la trata de seres humanos se encuentran en las primeras posiciones de la agenda de seguridad mediterránea y reflejan la ausencia de límites definidos entre las cuestiones de seguridad externa e interna. En consecuencia, las prioridades de la cooperación en materia de seguridad se han orientado hacia los ámbitos de justicia, libertad y seguridad. En este contexto, se adoptó un documento marco sobre un programa de cooperación regional en cuestiones de JAI durante la conferencia celebrada en Valencia en el año 2002. La puesta en marcha de los planes de acción de los acuerdos de asociación y de la PEV contribuyó a crear un diálogo institucional (de tipo bilateral) entre la UE y los países socios, sobre todo a través del subcomité de "justicia y seguridad", y del grupo de trabajo sobre "inmigración y asuntos sociales"[5].

Como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre aumentó la necesidad de cooperar para garantizar el cumplimiento de la ley, así como las reformas judiciales y policiales y el refuerzo de la capacidad de gestión en las fronteras. Durante los últimos años, se han llevado a cabo proyectos de gran alcance para impulsar la reforma

---

[4] Dichos objetivos incluyen el desarrollo del Estado de derecho, la democracia, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la promoción de la seguridad regional y las condiciones propicias para la consolidación de buenas relaciones de vecindad y, por último, el fomento de la cooperación subregional.

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

judicial en Argelia (15 millones de euros), Marruecos (28 millones) y Túnez (30 millones). Asimismo, en el año 2000 se puso en marcha un proyecto de reforma policial en Argelia que se ha desarrollado en el marco de la PEV. El principal objetivo de dicho proyecto es profesionalizar el cuerpo policial argelino, en un esfuerzo por promover el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho. Otro de los objetivos relevantes de la UE ha sido mejorar la capacidad de la policía argelina para gestionar los flujos migratorios, para lo cual la Unión ha asignado un total de 10 millones de euros hasta la fecha[6].

¿Sacrificar valores a cambio de estabilidad?

Desde los atentados terroristas perpetrados en Nueva York, Casablanca y Madrid, la UE ha concentrado su política en impulsar la cooperación entre los servicios policiales y judiciales de los distintos países de la AEM. A tal efecto, la última generación de acuerdos de asociación contiene cláusulas sobre cooperación en materia de seguridad en el contexto de la lucha contra el terrorismo[7]. El problema de dichas cláusulas antiterroristas es que dan al país socio carta blanca en lo que se refiere al sector de la seguridad, el comercio de armas y las políticas de defensa, como sucede en el caso de Argelia, por citar sólo un ejemplo[8].

La postura oficial de la UE es que una cooperación más reforzada y estructurada con los socios árabes de la AEM en materia de seguridad responde y, sin duda, contribuye al objetivo de promover la democracia y el "buen gobierno" en la región[9]. Sin embargo, se ha destacado con frecuencia que la atención prestada por la UE a la lucha contra el terrorismo ha sido perjudicial en términos de la mejora de la responsabilidad y respeto de los derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad de los países árabes de la AEM. Marruecos, por ejemplo, ha sido criticado por las organizaciones pro derechos humanos por las leyes y las políticas antiterroristas que adoptó tras el atentado de Casablanca de 2003. Según Human Rights Watch, la campaña emprendida por Marruecos contra los militantes islamistas, que también incluía condenas sumarias, ha minado el progreso, sin duda considerable, que Marruecos había registrado en este ámbito durante los últimos años[10].

Asimismo, parece evidente que la UE en su conjunto y sus Estados miembros por separado tienden a destinar recursos principalmente al fomento de la eficacia de las fuerzas policiales de los países del sur del Mediterráneo en la prevención de la inmigración ilegal en la región y, en menor escala, a la reforma policial. En octubre de 2002, la UE asignó un total de 40 millones de euros a Marruecos para la construcción de un sistema de control de costas a lo largo de la costa norte del país, cuyo objetivo era combatir la inmigración y el tráfico de drogas en el Estrecho de Gibraltar[11].

---

[6] Asociación Euromediterránea, Programa Indicativo Nacional para Argelia, Marruecos y Túnez, 2005-2006.
[7] Véase el art. 90 del acuerdo de asociación con Argelia, firmado el 12 de abril de 2002.
[8] Ibid, art. 101.
[9] Véase las conclusiones de las Conferencias Euromediterráneas celebradas en Nápoles, Dublín y La Haya.
[10] Human Rights Watch, *Morocco: Human Rights at a Crossroads*, octubre de 2004.
[11] *El País*, 6 de octubre de 2002.

Además, la UE ha creado recientemente un fondo de 250 millones de euros para asistir a terceros países en la lucha contra la inmigración ilegal hacia la Unión, y en 2004 se puso en marcha un proyecto de la Escuela Europea de Policía destinado a formar a las fuerzas del orden de los países del sur de Mediterráneo para combatir el terrorismo y la trata de seres humanos[12].

En general, en el contexto de la política de la UE en la región, puede decirse que los aspectos operativos y las preocupaciones relativas a la seguridad a corto plazo en materia de inmigración ilegal, tráfico de drogas y terrorismo se han impuesto sobre los objetivos de reforma institucional, como la promoción de los derechos humanos, la responsabilidad y la vigilancia civil de las fuerzas de seguridad en los países del sur del Mediterráneo. Las deficiencias de la cooperación en el ámbito de JAI también son fruto de la falta de armonización y colaboración entre los Estados miembros de la UE, como se desprende del hecho de que la Europol siga sin tener poderes ejecutivos, por ejemplo.

Diálogo en materia de PESD

Con el aplazamiento de la carta para la paz y la seguridad, las bases para el diálogo de la AEM en el ámbito de seguridad han desaparecido. En este contexto, la UE ha propuesto que se entable un proceso de diálogo sobre la PESD. Mientras tanto, el plan de acción aprobado en Valencia en el año 2002 estableció un diálogo sobre gestión de crisis en el seno de la AEM.

El Diálogo sobre la PESD podría haberse convertido, a falta de nada mejor, en el foro para la cooperación en materia de seguridad en el seno de la AEM. Los objetivos de este diálogo son compartir información y explorar la posibilidad de cooperar en los ámbitos de prevención de conflictos y gestión de crisis. El Comité Político y de Seguridad se reunió con sus socios mediterráneos en el año 2004 y en noviembre de ese mismo año funcionarios de alto nivel y expertos de la PESD se reunieron en el marco del Proceso de Barcelona.

Además de ser un foro para el diálogo en el ámbito de la gestión de crisis, la PESD proporciona un marco para la cooperación en las misiones de mantenimiento y restablecimiento de la paz. La participación de los socios mediterráneos es *ad hoc* y refleja un enfoque ascendente; se trata de una cooperación en el ámbito de la seguridad que no es sistemática, sino que se produce cuando se presenta la oportunidad. Marruecos, por ejemplo, contribuye en la actualidad a la misión de la PESD en Bosnia Herzegovina (Althea). Para que se consolide este tipo de cooperación es necesario desarrollar programas de formación conjuntos e implicar a los posibles proveedores de tropas de la AEM en los programas de predespliegue de la PESD, los ejercicios regulares, la selección de soldados y la formación jurídica. La cooperación en las labores de pacificación es un aspecto prometedor de la cooperación en el ámbito de la seguridad. Tradicionalmente, los socios mediterráneos han participado en las misiones de paz de Naciones Unidas. De todos los socios mediterráneos, Jordania es el principal contribuyente en las misiones de la ONU, seguido por Marruecos.

[12] Richard Youngs, "El Proceso de Barcelona, diez años después: ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe?", FRIDE, *Documento de Trabajo* nº 2, enero de 2005, pág. 8.

El valor de la PESD reside en que puede combinarse con múltiples instrumentos de la UE, incluida la cooperación en los ámbitos económico, social y de desarrollo, y, al menos teóricamente, con una partida de cientos de millones de euros. Esto supone una ventaja comparativa con respecto a la OTAN, que puede proporcionar seguridad pero no una cooperación estructurada en las labores de reconstrucción postconflicto.

Las operaciones de la PESD no han estado implicadas en las actividades de defensa y de reforma de las fuerzas armadas. Sin embargo, esto podría cambiar a medida que las misiones internacionales de paz se encuentren ante una necesidad creciente de reconstruir o reformar las fuerzas armadas y de implicarse en la creación de instituciones de defensa. Este aspecto parece reflejarse en el debate sobre la posible participación de la UE en la reestructuración de las fuerzas armadas de la República Democrática del Congo (RDC).

Por último, es posible que el nuevo Colegio Europeo de Seguridad y de Defensa (CESD) decida incluir a socios de la AEM en su "Curso de Orientación de la PESD"[13]. También es posible que se valore a medio plazo si el curso de orientación de la PESD y posiblemente otros cursos específicos sobre regiones pueden ser impartidos conjuntamente por el CESD e instituciones de los países socios de la AEM. La dimensión de formación y educación de la PESD también podría contribuir a crear redes entre el personal civil y militar de los países de la Asociación en el contexto de la gestión de crisis y las labores de pacificación.

¿Hacia una reforma en el sector de defensa y seguridad?

Déficit democrático en el Mediterráneo

El Mediterráneo sufre uno de los déficits democráticos más graves del mundo[14]. Esta observación está estrechamente vinculada a lo que el Informe sobre Desarrollo Humano Árabe describe como "déficit de libertad", una falta de libertad de expresión, de asociación y de elección[15]. Como consecuencia de estos déficits, pueden identificarse varias deficiencias en los sectores de defensa de estos países, entre las que se incluyen:

- *Una participación y vigilancia civil limitada en el diseño de políticas de seguridad.* En la mayoría de los países de la región del sur del Mediterráneo, la política de seguridad queda fundamentalmente en manos del poder militar,

[13] En los borradores del CESD se establece que "el personal civil y militar de los países candidatos y, en caso de considerarse oportuno, de terceros países tendrá derecho a participar".

[14] "Freedom calls, at last?", *The Economist*, 3 de abril de 2004. Según las calificaciones de la Freedom House (FH), todos los países socios árabes (Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Mauritania, Marruecos, Siria y Túnez) tienen una calificación de entre 5 y 7 en términos de derechos políticos (el 7 hace referencia al menor grado de libertad o categoría democrática). Conforme a la calificación global de la FH (que considera tanto los derechos políticos como las libertades civiles), la mayoría de estos países (Argelia, Egipto, Líbano, Mauritania, Siria y Túnez) han sido calificados como "no libres", y sólo Jordania y Marruecos son considerados "parcialmente libres". Ninguno de estos países ha recibido la calificación de "libre" (datos correspondientes al año 2004).

[15] *Informe sobre Desarrollo Humano Árabe 2002. Crear Oportunidades para las Generaciones Futuras*, PNUD, Nueva York, 2003.

con una participación muy limitada de las autoridades civiles o de la opinión pública. Por lo general, los parlamentos y las sociedades civiles desempeñan un papel modesto en el proceso político, y los sistemas políticos están caracterizados por un poder ejecutivo poderoso que controla el resto de los poderes del gobierno.

- *Una distinción poco clara entre las fuerzas policiales y militares.* En muchos países del sur del Mediterráneo, las funciones de las fuerzas de seguridad internas y externas están poco definidas. Es habitual que el poder militar desempeñe un papel significativo en la seguridad interna y, en general, en las políticas nacionales. A fecha de hoy no existe una distinción clara entre el papel de la policía y del ejército. Esto está relacionado con la tendencia a equiparar la seguridad del régimen con la seguridad del Estado en su conjunto. La seguridad del régimen que ostenta el poder suele asociarse a la seguridad del Estado como tal, con la consecuencia de que en ocasiones las fuerzas de defensa externa se movilizan para reprimir los opositores de los regímenes gobernantes, o de que los disidentes políticos son juzgados por tribunales militares en lugar de ordinarios.
- *Un nivel elevado de gastos de defensa.* Los países del sur del Mediterráneo suelen tener altos niveles de gastos militares, con una media que superó el 4,5% del PIB en el año 2003. Si se tienen en cuenta las múltiples fuentes de ingresos no oficiales de las instituciones militares de estos países, puede deducirse que el gasto militar es en realidad muy superior al que reflejan las cifras oficiales. Estos niveles elevados de gastos de defensa están acompañados de una falta grave de transparencia y responsabilidad pública.

El triángulo de la seguridad, el desarrollo y la democracia

La UE debe decidir cómo promover la democracia y el buen gobierno en el sector de la seguridad con los socios de la AEM que se muestren reacios o contrarios a la reforma. La clave para introducir el buen gobierno democrático del sector de la seguridad en el discurso de la AEM es vincularla al triángulo de la seguridad, el desarrollo y la democracia; una relación que ha sido elaborada ampliamente por el Informe del Panel de Alto Nivel de Naciones Unidas y por el informe de Kofi Annan titulado *In Larger Freedom.*

La Estrategia Europea de Seguridad vincula la seguridad con el desarrollo y el buen gobierno democrático con dos condiciones básicas:

- "la seguridad es una condición necesaria para el desarrollo; y
- la mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados".

Para alcanzar este objetivo de seguridad, la Estrategia sostiene que la UE "debería promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las

orillas del Mediterráneo". La difusión del buen gobierno, la instauración del Estado de derecho y la defensa de los derechos humanos son consideradas como "el mejor medio para consolidar el orden internacional".

Asimismo, el documento sobre la Estrategia de Seguridad sugiere que la UE debería mostrarse más activa a la hora de perseguir sus objetivos estratégicos y fomentar sus capacidades en el ámbito de la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Precisamente en este contexto, la Estrategia se refiere de forma explícita al buen gobierno del sector de la seguridad y lo hace de la siguiente forma: "Al incrementar las capacidades en los diversos ámbitos deberíamos pensar en ampliar la gama de misiones. Entre éstas podría figurar la operación conjunta de desarme, el apoyo a los terceros países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de seguridad. Esta última formaría parte del desarrollo institucional en el sentido más amplio"[16].

Instrumentos de política

El objetivo de la PEV es promover reformas políticas, económicas y sociales con el fin de proporcionar a los Estados socios acceso a las cuatro libertades de la UE[17]. La PEV está concebida como un instrumento de prevención de conflictos y un intento por contribuir a la seguridad en los nuevos países vecinos. Aunque el buen gobierno democrático y los derechos humanos son una parte integral de la PEV, lo cierto es que dicha política se queda corta a la hora de incluir de forma explícita medidas relativas al buen gobierno democrático del sector de la seguridad. La Comisión hace referencia a los "valores comunes" que deberían compartir Europa y sus socios del sur del Mediterráneo[18].

Sin embargo, a diferencia de la AEM, la PEV permite a los países socios adoptar una política de autodiferenciación. En la práctica, esto se traduce en una cooperación basada en planes de acción bilaterales con cada país. Mediante el principio de autodiferenciación, la UE puede aplicar una política de múltiples velocidades en la región mediterránea y formular paquetes de reforma adaptados a las necesidades de cada país, que pueden estar sujetos a las condicionalidades de la UE.

Los instrumentos de política para la promoción de reformas democráticas incluyen –además del diálogo en el marco de la PESD– los acuerdos de asociación y los planes de acción de la Política Europea de Vecindad. Tal y como recogen las conclusiones de

[16] Javier Solana, *Una Europa Segura en un Mundo Mejor: Estrategia Europea de Seguridad*, Consejo Europeo, Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 12.

[17] La libre circulación de bienes, servicios, personas y capital.

[18] "La relación privilegiada con los vecinos se fundará en el compromiso mutuo con valores comunes, principalmente en los ámbitos del Estado de derecho, el buen gobierno, el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías, el fomento de las buenas relaciones de vecindad, así como los principios de la economía de mercado y del desarrollo sostenible. Se trabajará asimismo para lograr compromisos en ciertos aspectos fundamentales de la acción exterior de la UE, particularmente la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, además de la observancia del derecho internacional y los esfuerzos a favor de la resolución de conflictos". Comunicación de la Comisión, "Política Europea de Vecindad–Documento de Estrategia", 12 de mayo de 2004.

la presidencia de la reunión ministerial euromediterránea celebrada en el año 2004, los socios mediterráneos convinieron en trabajar en el marco de dichos acuerdos "hacia la puesta en marcha de reformas políticas, y respaldaron un diálogo estructurado, basado en la titularidad conjunta, en la cooperación en materia de derechos humanos y democratización, y en el apoyo a la sociedad civil"[19].

Buen gobierno en materia de seguridad en el contexto de la cooperación euromediterránea

Ni la UE ni los países del sur del Mediterráneo aceptan oficialmente el concepto de buen gobierno democrático del sector de la seguridad en su discurso sobre la AEM. Varios Estados miembros de la UE mantienen programas bilaterales de cooperación en materia de seguridad con los países del Norte de África y Oriente Medio. Estos programas incluyen formación, ejercicios conjuntos y traspasos (a veces lucrativos) de equipos y armamento de defensa. Por el momento, las cuestiones propias al buen gobierno en materia de seguridad no han sido incluidas en dichas relaciones bilaterales.

El enfoque de la UE hacia la seguridad en la región se ha limitado principalmente a la cooperación en materia de "seguridad blanda" y, más recientemente, al diálogo sobre cuestiones relativas a la PESD. Las escasas actividades promovidas por la UE en el campo de la reforma policial y la formación en derechos humanos de las fuerzas policiales están vinculadas a la reforma del sector de la seguridad únicamente por aproximación, no de forma deliberada.

A nivel normativo, la Declaración de Barcelona establece un vínculo entre la conducta política nacional y la seguridad regional. También por este motivo se decidió incluir los compromisos en materia de derechos humanos bajo el pilar político y de seguridad de la Declaración de Barcelona. A nivel general, los socios convinieron en promover "el pluralismo político" y en "desarrollar el Estado de derecho y la democracia en sus sistemas políticos" en dicha Declaración. En términos más específicos, se comprometieron a "abstenerse de desarrollar su capacidad militar más allá de sus requisitos legítimos de defensa, reafirmando a su vez su determinación de alcanzar el mismo grado de seguridad y confianza mutua con el nivel mínimo de tropas y armamento".

Los proyectos de reforma institucional y fomento de la democracia y de los derechos humanos en los países árabes de la AEM han sido ejecutados en el marco del programa MEDA Democracia y, posteriormente, de la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos. Sin embargo, la financiación total asignada a los proyectos de promoción de la democracia y de los derechos humanos bajo el fondo MEDA ha sido por lo general limitada. La mayoría de estos fondos también estuvieron destinados a proyectos "blandos", como el apoyo a las ONG en los ámbitos de ayuda al desarrollo y protección medioambiental[20]. Otro de los campos a los que se han destinado fondos del programa MEDA ha sido la mejora del "buen gobierno" en la

[19] Consejo de la Unión Europea, "Conclusiones de la Presidencia para la Reunión Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores", La Haya, 29 y 30 de noviembre de 2004, pág. 7.
[20] Richard Youngs, op. cit., pág. 2.

región, si bien los proyectos en este contexto se han concentrado sobre todo en los aspectos técnicos o normativos, más concretamente en la armonización con las normas del mercado único de la UE[21].

La situación puede cambiar como consecuencia de los planes de acción de la PEV que han sido recientemente adoptados. Tras las negociaciones con los socios implicados, se aprobaron los planes que habrían de regir las relaciones de la UE con Israel, Jordania, Marruecos, la Autoridad Palestina y Túnez, entre otros. Aunque dichos planes no son idénticos, es posible que las referencias al diálogo sobre la PESD, la gestión de crisis, el sistema judicial y la democracia y los derechos humanos tengan un impacto sobre el buen gobierno del sector de la seguridad.

Logros y éxitos de la AEM

Los hechos que se describen a continuación podrían considerarse como logros alcanzados durante los diez años de existencia de la AEM:

- La aceptación gradual de los principios de autodiferenciación, flexibilidad y evaluación comparativa (*benchmarking*). El principio de autodiferenciación –introducido por la PEV y previamente aplicado a través de los acuerdos de asociación– permite a la UE perseguir una política de múltiples velocidades en la región mediterránea y formular paquetes de reforma especialmente diseñados para cada país. La introducción de la evaluación comparativa permite a la UE trabajar con cada socio de forma más transparente y consistente[22];
- El desarrollo de un enfoque gradual, que va de menos a más y se aleja de los diseños grandilocuentes y los proyectos panmediterráneos;
- La realización de evaluaciones conjuntas de amenazas a nivel euromediterráneo, en concreto en lo referente al terrorismo y el crimen organizado. Dichas evaluaciones permiten una cooperación más estrecha en estos ámbitos; sin embargo, al mismo tiempo disminuye o suspende la cooperación en el campo de los derechos humanos y el buen gobierno democrático;
- La adopción de un programa de cooperación regional sobre cuestiones de JAI en la conferencia de Valencia de 2002; y
- La aceptación, en el marco de la AEM, de la cooperación subregional. Las reuniones del Grupo 5+5 celebradas durante el pasado año han realizado aproximaciones significativas a la cooperación en materia de JAI en el Mediterráneo occidental.

Deficiencias y fracasos

No obstante, estos progresos se han visto ensombrecidos por una serie de elementos menos satisfactorios:

---

[21] Ibid, pág. 3.

[22] Rosa Balfour, "Rethinking the Euro-Mediterranean Political and Security Dialogue", EU-ISS, *Occasional Paper* nº 52, París, mayo de 2004, pág. 9.

- Una de las principales deficiencias está relacionada con la UE propiamente dicha: la Unión sigue sin ser un actor coherente en materia de seguridad y sus iniciativas y políticas hacia el Mediterráneo se encuentran "atrapadas entre construcciones conflictivas de intereses, estrategias, amenazas e identidad"[23];
- La cooperación de la AEM en el ámbito político y de seguridad ha disminuido desde 1995 y la Carta para la Paz y la Seguridad permanece congelada;
- No se ha adoptado ningún compromiso en el campo de las medidas de construcción de confianza, las medidas de transparencia, las relaciones entre la esfera civil y militar, la educación en materia de defensa y otros esfuerzos que han sido contemplados en el contexto de la AEM durante la última década;
- A pesar de la creciente importancia de la cooperación y el diálogo sobre seguridad interna, sigue sin haber un "diálogo convenientemente estructurado en el ámbito de justicia y asuntos internos" en el seno de la AEM[24];
- Durante la última década, no se ha registrado una mejora de las relaciones Sur-Sur; sigue habiendo un déficit de integración económica y de alineación política, y la frontera entre Argelia y Marruecos permanece cerrada;
- Puesto que el enfoque común de la UE sobre la seguridad en la región mediterránea no logró materializarse, sigue prevaleciendo la cooperación militar bilateral;
- La política de excepcionalismo adoptada por algunos Estados miembros de la UE, especialmente Francia, España e Italia, continúa influyendo sobre la política del norte hacia la región del sur del Mediterráneo. Un ejemplo son las tensiones entre Marruecos y España, sobre todo a la luz de la disputa sobre el islote de Perejil; los vínculos marroquíes con los atentados terroristas perpetrados en Madrid el 11 de marzo de 2004; las disputas entre los dos países en el ámbito de la pesca; y la forma en la que España "corteja" a Argelia[25];
- Un escollo importante de la política actual de la UE hacia el Mediterráneo es la tentación de "comprar" la cooperación del sur en la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y la inmigración ilegal con un acuerdo implícito de mantener la reforma política y el buen gobierno del sector de la seguridad al margen de la agenda común;
- Otro obstáculo es el hecho de que los Estados árabes sólo estarían dispuestos a aceptar la reforma si ésta proporciona mayor legitimidad al régimen gobernante y no hace peligrar su liderazgo;
- Los conflictos persistentes en Oriente Medio y el Sáhara Occidental están echando por tierra los esfuerzos de construcción de la seguridad. A esto se suma el hecho de que los países vecinos de muchos socios de la AEM que tienen problemas de seguridad refuercen la posición de las fuerzas armadas en el gobierno y en la sociedad; y
- La falta de comunicación o de coordinación entre la UE y la OTAN (o el CPS y el CAN) con respecto a los proyectos de construcción de la seguridad en el Mediterráneo.

---

[23] Helle Malmvig, "Cooperation or Democratisation?", DIIS, *Documento de Trabajo* nº 8, 2004.

[24] *Barcelona Plus: Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States*, Informe de EuroMeSCo, febrero de 2005, pág. 77.

[25] Richard Gillespie, "España y Marruecos: ¿hacia una agenda de reformas?", FRIDE, *Documento de Trabajo* nº 6, abril de 2005.

Evolución futura

El enfoque de la UE hacia la cooperación en materia de seguridad podría reforzarse a través de una serie de principios y medidas, entre los que se incluyen:

- La cooperación en el futuro debería realizarse "a la carta", al tiempo que se considera el entorno normativo común y la evolución del mismo;
- Existe una necesidad evidente de encontrar unos cimientos intelectuales y conceptuales para el buen gobierno en materia de seguridad en el marco de la AEM. Desafortunadamente, el Informe sobre Democracia y Seguridad elaborado recientemente por EuroMeSCo ni siquiera menciona el concepto de buen gobierno democrático en el sector de la seguridad. Esta omisión se contrapone, por ejemplo, al Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD del año 2002, según el cual un déficit democrático en el sector de la seguridad constituye un grave obstáculo al desarrollo sostenible de los países en transición;
- El buen gobierno democrático del sector de la seguridad debería enmarcarse en la agenda de la PESD;
- La participación de los socios mediterráneos en las misiones de la PESD debería promoverse y consolidarse, con una formación en el ámbito del buen gobierno para las misiones conjuntas;
- La AEM debería incorporar a su discurso el tema de la seguridad humana, puesto que su agenda también incluye la reforma del sector de la seguridad. En línea con el contenido del Informe sobre Desarrollo Humano Árabe del PNUD, el vínculo indisoluble entre seguridad y desarrollo debería reafirmarse en las reuniones ministeriales de la AEM. La UE podría desarrollar un marco de acción en la AEM para cuestiones relativas a la seguridad humana, como la cooperación en el ámbito de las armas pequeñas y ligeras, las minas antipersonas, la trata de seres humanos y el crimen organizado. El concepto de seguridad humana y los elementos de una agenda sobre seguridad humana en el seno de la AEM deberían incluirse en las conclusiones de las reuniones ministeriales, además de los programas de trabajo de los múltiples subcomités de la AEM, los planes de acción de la PEV y los acuerdos de asociación;
- El debate sobre una doctrina de lucha contra el terrorismo y un código de conducta sobre terrorismo debería convertir la defensa de los derechos humanos y la reforma judicial en una parte integral de la estrategia. Asimismo, es necesario entablar un diálogo debidamente estructurado sobre justicia y asuntos internos, posiblemente con una institución nueva y genérica en la AEM;
- Lograr una mayor cooperación entre los servicios policiales en el espacio mediterráneo sería sin duda un paso en la buena dirección, pero la UE no debe ignorar el hecho de que la mayoría de las fuerzas de seguridad interna de los países del sur del Mediterráneo tienen graves problemas que impiden el buen gobierno y que también es preciso abordar;
- La UE debe comprender que la reforma del sector de la seguridad forma parte de los esfuerzos de reforma de los Estados socios del Mediterráneo. Por lo

tanto, independientemente de la intensidad de las iniciativas de reforma política de la UE, ha llegado el momento de que la Unión acuerde una política que presente la reforma del sector de la seguridad como un objetivo a medio y largo plazo de la AEM;

- Los planes de acción de la PEV deberían incluir algunos requisitos relativos al buen gobierno democrático del sector de la seguridad. Puesto que los acuerdos de asociación incluyen compromisos jurídicamente vinculantes sobre la cooperación en materia de derechos humanos, también debería ser posible a medio plazo incluir disposiciones sobre el sector de la seguridad;
- A la luz de los obstáculos y sensibilidades regionales hacia la reforma del sector de la seguridad, sería oportuno que los socios de la AEM empezaran a incluir cuestiones de supervisión parlamentaria sobre el sector de defensa en la agenda de la nueva Asamblea Parlamentaria Euromediterránea. En este contexto, se debería tener en cuenta la relación entre los gastos excesivos en el ámbito de defensa y el subdesarrollo. Asimismo, los temas de discusión parlamentaria deberían incluir la importancia del control presupuestario, la reforma del sector de defensa, las políticas democráticas y la supervisión parlamentaria de la gestión de recursos de defensa. También sería conveniente crear un Comité de Defensa en la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea;
- Existe una necesidad evidente de promover la cooperación entre la UE y la OTAN en el Mediterráneo. Tanto la UE con la AEM como la OTAN con sus Estados socios del Diálogo Mediterráneo persiguen objetivos semejantes en el ámbito de la seguridad "blanda", la interoperabilidad de las misiones de paz, las relaciones entre militares y entre militares y civiles, y la seguridad fronteriza. A falta de una estrategia transatlántica que promueva el buen gobierno democrático de los sectores de seguridad en la región, la UE y la OTAN deberían establecer, como mínimo, unas relaciones institucionales en Bruselas en lo referente a la región mediterránea para garantizar el intercambio de información y la coordinación. Se debería establecer un vínculo de trabajo semejante al del acuerdo Berlín Plus entre el Cuartel General de las Fuerzas Aliadas en Europa (SHAPE) y el Comité Político y de Seguridad (CPS) de la UE. También debería considerarse un intercambio de información entre la Sección de Asuntos Regionales y Diálogo Mediterráneo de la OTAN (División de Asuntos Políticos) y la Dirección General F1 (EuroMed y Asuntos Regionales) de la Comisión Europea, así como la Dirección General E, Dirección V del Consejo de la Unión; y
- Por último, convendría dar un nuevo impulso a la Carta para la Paz y la Seguridad en el Mediterráneo, teniendo en cuenta la evolución del sector de la seguridad durante la última década, incluida la ausencia de una distinción clara entre seguridad externa e interna. La nueva Carta debería contener referencias a la necesidad de garantizar el buen gobierno del sector de la seguridad, con una referencia especial a la relación existente entre el desarrollo sostenible y la necesidad de reducir los sectores de defensa y los gastos de defensa en la región. También debería introducir el concepto de seguridad humana, abandonar el dogma de la indivisibilidad de la seguridad

y añadir al texto original los principios de autodiferenciación y complementariedad de la cooperación subregional en el ámbito de la seguridad.

Capítulo 6

La inmigración y la Asociación Euromediterránea

Bichara Khader

El tercer pilar de la Asociación Euromediterránea (AEM) versa sobre los asuntos sociales, culturales y humanos. Bajo el título "Desarrollar los recursos humanos, favorecer la comprensión entre culturas y los intercambios entre sociedades civiles", se incluye una serie de recomendaciones sobre cuestiones tales como el respeto de otras culturas y religiones, el desarrollo de los recursos humanos, las mejoras en el sector sanitario, la cooperación descentralizada, las contribuciones de la sociedad civil y la defensa del Estado de derecho.

Asimismo, aborda cuestiones relativas a la inmigración ilegal, el terrorismo, el crimen internacional y el tráfico de drogas. Estos riesgos "transfronterizos" deberían haber sido incluidos bajo el primer pilar de la AEM, que se ocupa de "definir un espacio común de paz y estabilidad a través del refuerzo del diálogo político y de seguridad". Es posible que la inclusión de dichos riesgos bajo el tercer pilar responda a la naturaleza horizontal de los temas o a la estructura de "pilares" de la Unión Europea desde la firma del Tratado de Maastricht[1]. Sin embargo, esto no impide que la clasificación de dichos riesgos "transfronterizos" sea inadecuada. Esta clasificación tan poco recomendable también se aplica al tema de la inmigración "ilegal", que figura entre los "riesgos transnacionales" descritos en la Declaración de Barcelona, como el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de drogas. La criminalización de la inmigración no sólo otorga a las políticas de la UE un enfoque poco realista, sino también deshumanizado. En general, la filosofía global de la AEM se asienta sobre el principio de dar prioridad a la seguridad europea, que presenta el Proceso de Barcelona como un esfuerzo por crear un orden en lugar de una iniciativa destinada a construir una asociación[2].

Libre circulación y "cordones sanitarios"

Como consecuencia de los cambios producidos en la economía europea, que fueron impulsados por las crisis del petróleo de 1973 y 1979, se realizó una revisión de las políticas de inmigración de los países europeos. La tendencia generalizada consistió en aumentar el número de restricciones (cierre de fronteras), medidas positivas (medidas para la integración de los inmigrantes ya asentados en el país) y nuevos incentivos (ayudas para la repatriación). En la actualidad, los controles fronterizos, lejos de disuadir a quienes desean entrar en territorio europeo, estimulan la inmigración clandestina, que incluye operaciones cada vez más sofisticadas de trata de seres humanos. La integración sigue siendo un tema polémico, principalmente porque saca a relucir el vacío existente entre la retórica generosa y las realidades sobre el terreno. Las políticas destinadas a conceder ayudas para la repatriación han fracasado estrepitosamente[3], mientras que los flujos migratorios han encontrado vías alternativas para burlarse de los "cordones sanitarios", tales como los visados, la vigilancia y el seguimiento electrónico.

---

[1] Erwan Lannon, *La politique Méditerranéenne de l'Union Européenne* (tesis), Universidad de Rennes, 2002.

[2] Véase el excelente artículo de Dimitris Chryssochoou, "Organising the Mediterranean: the State of the Barcelona Process", *Agora without Frontiers*, vol. 9, nº 4, 2004.

[3] Hace referencia a aquellos inmigrantes que decidieron renunciar a la idea de volver a sus países de origen y optaron por asumir el reto de establecerse de forma definitiva en los países de destino.

Estas tres medidas –es decir, el cierre, la repatriación y la integración– han sacado a la luz las deficiencias e inconsistencias de las políticas de inmigración. Dichas medidas se adoptaron durante la década de 1980, que coincidió con la puesta en marcha del Mercado Único y sus cuatro libertades, incluida la libre circulación de personas. Es posible que el visado Schengen creara la ilusión de que existía cierto grado de control fronterizo, pero desde luego no logró impedir la inmigración, menos aún la inmigración ilegal. Desde entonces hemos sido testigos de una situación caótica e inconsistente, en la que las medidas de seguridad –controles, visados, limitación del uso de los derechos de asilo, etc.– coexisten con prácticas más realistas por parte de aquellos países que regularizan de forma periódica la situación de los inmigrantes ilegales. En el Consejo de Sevilla, algunos incluso se atrevieron a amenazar con vincular la ayuda al desarrollo con el control de la inmigración en los países de origen, a la vez que ofrecían a dichos países una asociación destinada a controlar los flujos migratorios desde la fuente. En estas mismas líneas, el Consejo adoptó un plan de acción sobre cooperación administrativa en materia de fronteras, visados, asilo e inmigración el 13 de junio de 2002. Paralelamente, el 14 de octubre de ese mismo año, la Comisión publicó la Comunicación 564, que define la política europea sobre la repatriación voluntaria o forzosa de los inmigrantes ilegales. Por último, el Consejo adoptó un Reglamento que establece la creación de una Agencia Internacional dedicada a la gestión y cooperación operativa entre los Estados miembros en las fronteras exteriores de la UE[4].

El resultado es que el control de las fronteras exteriores de la UE es cada vez más sofisticado. El 13 de diciembre de 2004, el Consejo adoptó un Reglamento que establece que los servicios nacionales tienen la obligación de sellar de forma sistemática la documentación de las personas que accedan a la zona Schengen. Dos semanas después, la Comisión presentó el Sistema de Información de Visados, cuyo objetivo es mejorar los controles en las fronteras exteriores al permitir a los guardias fronterizos acceder a una base de datos que contiene toda la información relativa al visado –visados emitidos, anulados o denegados–, así como los datos biométricos de los titulares de los visados.

Los controles fronterizos se realizan en los puntos de entrada autorizados de la frontera exterior de la UE y también en los aeropuertos y estaciones de ferrocarril que se encuentran dentro del territorio de la Unión. Sin embargo, el control no se limita a las fronteras exteriores de la UE, pues también existe cierto grado de vigilancia en las fronteras interiores de la Unión. En su Comunicación del 7 de mayo de 2002, la Comisión propuso establecer un "cuerpo europeo de control fronterizo" para llevar a cabo misiones de vigilancia. Una agencia *ad-hoc* de la UE –cuya creación está prevista bajo el Reglamento del 24 de octubre de 2004– entrará en funcionamiento en el año 2005. Se espera que dicha agencia fusione todas las antenas creadas como parte del proyecto piloto implementado por los Estados miembros[5]. En estas mismas líneas, los países europeos están reforzando sus respetivos sistemas jurídicos, dotándolos de un enfoque más restrictivo: la Ley de Extranjería aprobada en España en el año 2003 está endureciendo los criterios de selección; el borrador del proyecto de ley alemán de

[4] CE/2007/2004 Reglamento adoptado por el Consejo Europeo el 26 de octubre de 2004.

[5] Se refiere al proyecto de Berlín sobre fronteras terrestres, el proyecto de Roma sobre fronteras aéreas, el proyecto Piraeus sobre fronteras marítimas y el proyecto de Madrid sobre fronteras con la zona occidental del Mediterráneo.

2004 para la reestructuración de los procedimientos de gestión de la inmigración apunta a una entrada selectiva; y, por último, la ley del Reino Unido de noviembre de 2002 sobre Nacionalidad, Inmigración y Derecho de Asilo trata de combatir la inmigración clandestina y restringir el derecho de asilo.

Una política europea de inmigración

Las medidas de control y vigilancia impulsadas por la UE y las políticas restrictivas adoptadas por los Estados miembros reflejan las preocupaciones existentes en el ámbito de la seguridad, especialmente después del 11-S, que tuvo un impacto sustancial sobre el enfoque de la Unión hacia la libre circulación de personas. Ahora bien, la libre circulación de personas también se ha visto afectada por otras cuestiones, entre las que destacan la degradación del medio ambiente producida por la llegada masiva de ciudadanos extranjeros; el riesgo a una presión excesiva sobre los sistemas de protección social; el peligro de "erosión" de la identidad colectiva europea debido a la absorción de ciudadanos extranjeros con distintos rasgos sociales, culturales y religiosos; el aumento de la competencia en el mercado laboral y la consiguiente caída de los salarios. Estos argumentos tienden a ocultar las contribuciones positivas de las migraciones en el ámbito económico, demográfico y cultural.

El motivo por el que la UE empezó a legislar y multiplicar sus planes de acción y reglamentos en el ámbito de la libre circulación de personas responde a las dificultades halladas para permitir la libre circulación en el seno de la "Casa Europea" si no se alcanzaba un acuerdo sobre las formas de acceso a esta casa común[6]. A tal efecto, se diseñó la política de inmigración y asilo europea, el contrapunto lógico a la libre circulación de personas, en el tercer pilar del Tratado de Maastricht (1992), Justicia y Asuntos Internos, y posteriormente en el Título IV del Tratado de Ámsterdam (1997).

Los primeros signos de la política europea de inmigración pudieron apreciarse a principios de la década de 1980, después de que se produjeran tres acontecimientos de relevancia:

- La política de "cierre de las fronteras" adoptada después de 1974 fracasó a medida que continuaba la inmigración a través de otras vías jurídicas como las reagrupaciones familiares y los visados para estudiantes,
- Los Estados miembros se percatan de que el control independiente de la inmigración era ilusorio, y
- El aumento del número de solicitantes de asilo político en Alemania.

La firma del Acuerdo de Saarbrucken en 1985 –que dio lugar al sistema Schengen– no fue fortuita. Para complementar dicho acuerdo, la Comisión trató de establecer una "coordinación vinculante" entre los Estados miembros sobre cuestiones de entrada, residencia, acceso a los mercados laborales, lucha contra la inmigración ilegal y cooperación con los países de origen[7]. Sin embargo, hubo que esperar 14 años, concretamente hasta la Cumbre de Tampere de 1999, para que se estableciera un "programa de europeización" de las políticas de inmigración centrado en el control de los nuevos flujos migratorios y en las políticas de integración. A diferencia de las

[6] Jean-Yves Carlier, "L'Union Européenne: quelle politique migratoire?", *La Revue Nouvelle*, Bruselas, marzo de 2005, pág. 85.

[7] "Directrices para una Política Comunitaria de Migración", *Boletín de la Comisión Europea*, suplemento nº 9, 1985.

políticas de integración, que tuvieron resultados desiguales en los distintos países, las políticas de control fueron un rotundo fracaso. Ninguno de los Estados miembros se esforzó realmente en reducir los flujos migratorios y, de hecho, ninguno lo consiguió. Y todo ello a pesar de que se adoptaron medidas coordinadas como los visados obligatorios, la externalización de las actividades de control fronterizo, las políticas de asilo y las sanciones a los traficantes. Es cierto que entre 1992 y 2004, debido a las políticas restrictivas de asilo[8], el número de solicitudes de asilo se redujo a la mitad; sin embargo, se produjo un incremento de los flujos ilegales de personas mediante visados de turista o métodos clandestinos.

Este aumento rebate tajantemente una de las presuposiciones de la ortodoxia restrictiva, que establece que la economía europea no necesita trabajadores extranjeros no cualificados[9]. En realidad, existe una demanda de este tipo de mano de obra en todos los sectores de la economía. En España, la distribución de los inmigrantes entre los distintos sectores de la economía demuestra que casi el 90% de los trabajadores inmigrantes trabajan en sectores como la ayuda doméstica, la construcción, el turismo y servicios relacionados, y las categorías inferiores de la industria manufacturera. Esta situación se cumple especialmente en el caso de los marroquíes en España[10]; los norteafricanos en Francia, Bélgica y Holanda; los turcos y los kurdos en Bélgica y Alemania; y, por último, los paquistaníes, indios y bengalíes en el Reino Unido.

En todos los países europeos –especialmente en los países del sur de Europa– existe una demanda real de trabajadores, por mucho que las autoridades insistan en hacer la vista gorda. Las encuestas han revelado que los índices de actividad de los trabajadores inmigrantes son muy superiores a los de la población local.

Hay varios factores que explican el fracaso de las políticas de control de la inmigración ilegal:

- La mayoría de los inmigrantes ilegales tienen contactos o redes de amigos o conocidos en el país de acogida;
- La economía sumergida de los países europeos –sobre todo en el sur– sigue representando un porcentaje significativo de sus respectivos PIB. Por consiguiente, para llevar a cabo un control oficial de la inmigración ilegal es necesario desarrollar controles sistemáticos del acceso al mercado laboral, lo cual implicaría la adopción de medidas que son percibidas con recelo por los gobiernos.

Cabría preguntarse si la participación de los inmigrantes ilegales en la economía sumergida no es tanto una causa de las políticas restrictivas como una consecuencia. Según Massimo Carfagna[11], esto es precisamente lo que está ocurriendo en Italia. La absorción de inmigrantes, ya sean legales o ilegales, en la economía europea

---

[8] El 63% de todas las solicitudes de asilo en Alemania en 1980 frente al 24,3% en el año 2001.

[9] Giuseppe Sciortino, "La politique migratoire européenne: une orthodoxie restrictive", en Evelyn Ritaine, *L'Europe du Sud face à l'immigration: politique de l'étranger*, PUF, París, 2005, pág. 223.

[10] Bernabé López García y Mohamed Berriane (dir.), *Atlas de la inmigración marroquí en España*, Ediciones UAM, Madrid, 2004.

[11] Massimo Carfagna, "I Sommersi e i sanati: le regolarizzazioni degli immigrati in Italia", en Asher Colombo y Giuseppe Sciortino (eds.), *Assimilati ed esclusi*, Il Mulino, Bolonia, 2002.

demuestra que la demanda de trabajadores extranjeros no ha desaparecido, sino que se ha redistribuido en función de la evolución de los mercados laborales europeos.

A diferencia de la política europea contra la inmigración ilegal, que no ha dado buenos resultados, la coordinación de las políticas de visado y asilo parece haber proporcionado resultados más satisfactorios. Los Estados miembros se han puesto de acuerdo sobre un tipo único de visado para Europa, así como una lista de terceros países cuyos ciudadanos necesitan visado para acceder a Europa. Actualmente, los países árabes del Mediterráneo se encuentran en la lista de países que requieren visado, no así los países de Europa Central y la mayoría de los países sudamericanos. Esto supone una clara discriminación que alimenta la percepción de que el Mediterráneo es una zona inestable e insegura.

Si lo que se pretendía es que los requisitos de visado garantizaran la seguridad de los ciudadanos al prevenir el terrorismo y la inmigración ilegal, hay que reconocer que este objetivo está muy lejos de haberse alcanzado, tal y como demuestran los atentados terroristas perpetrados en Europa. El incremento del número de inmigrantes es hoy una realidad innegable; en España, el número de inmigrantes se ha multiplicado por siete entre 1992 y 2004[12], mientras que en Italia se ha multiplicado por 30 entre 1970 y 2004 y duplicado entre el año 2000 y 2004[13]. Los visados limitan la movilidad temporal, pero parecen estimular la inmigración clandestina y el asentamiento definitivo en Europa. La eliminación de requisitos de visado para los países de Europa Central y Oriental, antes y después de su adhesión a la Unión, así como para los países sudamericanos no se ha traducido en un flujo masivo de inmigrantes. El caso de los inmigrantes ecuatorianos en España es la única excepción registrada hasta la fecha. Atendiendo a dicho análisis, es legítimo poner en entredicho la utilidad de los requisitos de visado y valorar si su eliminación sería una política más realista que podría facilitar la circulación de personas en el espacio mediterráneo e incluso contribuir a la desaparición de las mafias de traficantes y, de esta forma, reducir el flujo de inmigrantes ilegales. Consciente de estos problemas, el Parlamento Europeo ha recomendado la creación de un sistema de visados más flexible.

El Mediterráneo como interés prioritario

Aunque los textos normativos europeos hacen referencia a la inmigración y la libre circulación de personas en términos generales, el centro de toda atención e interés es sin duda el sur del Mediterráneo, que es también el espacio en el que se realiza el mayor número de controles. De los 20 millones de inmigrantes de origen extranjero que viven en Europa, casi 9 millones proceden del Mediterráneo y, más concretamente, del Magreb y Turquía. Asimismo, cabe esperar que los diferenciales demográficos entre las dos orillas del Mediterráneo, las diferencias entre las estructuras de edad y el bajo potencial de generación de empleo aumenten el deseo a emigrar[14].

[12] De 500.000 a 3.500.000 en 2004.
[13] De 1.341.000 en el año 2000 a 2.730.000 en el año 2004.
[14] Los menores de 20 años representan casi el 50% de la población árabe en el Mediterráneo y el 43% de la población turca.

En su formato actual y dada su filosofía general, la AEM tendrá dificultades para allanar el camino para la creación de una verdadera zona de libre comercio en la que todos y todo pueda circular libremente. Mientras que los bienes, los servicios y el capital pueden circular con libertad, la realidad es que las personas del sur deben permanecer en sus países. Y esta es precisamente una de las críticas legítimas que han arreciado sobre la Asociación. ¿Prevalecerá el interés por proteger a los países europeos sobre el deseo humanitario de proteger a las personas? Este parece ser el caso, tal y como refleja a diario la llegada de *espaldas mojadas*[15] a las costas españolas: en el año 2003, la policía española detuvo a casi 90.000 inmigrantes que trataban de llegar a las costas españolas. Otra prueba de esta prioridad es la propuesta de crear campamentos en los países de origen, o cerca de ellos, en donde seleccionar a los solicitantes de asilo. Italia, por ejemplo, propuso establecer este tipo de campamentos en Libia. Paralelamente, se ha externalizado la revisión de las solicitudes de asilo al país de origen en lugar del país de llegada alegando que se trata de una garantía de buena gestión.

Los procesos de regularización que se han realizado de forma periódica en España, Italia, Bélgica y demás países revelan el hecho de que la mayoría de los inmigrantes de la orilla sur del Mediterráneo son ilegales. El último proceso de regularización que se aplicó en España en mayo de 2005 implicó a alrededor de 700.000 inmigrantes ilegales. Siguiendo el ejemplo español, Francia también está sopesando la aplicación de un proceso de regularización de los inmigrantes ilegales instalados en el país, cuyo número oscila entre los 200.000 y los 400.000[16].

Para acabar con la inmigración ilegal y combatirla desde sus orígenes, la legislación europea ha multiplicado el número de sanciones y mecanismos de control, a saber:

- Las sanciones contra quienes transportan a personas sin visados;
- La transmisión de datos sobre los pasajeros;
- Las deportaciones individuales y colectivas; y
- La firma de acuerdos de readmisión con los países de origen.

Incluso más preocupante es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, adoptada por la ONU en 1990 y puesta en práctica en el año 2003. Dicha convención, que ha sido ratificada por Marruecos y otros países mediterráneos, no ha sido ratificada por ningún país europeo.

Inmigración en el contexto de la AEM

En el tercer pilar de la Declaración de Barcelona, los 27 países signatarios hacen una distinción clara entre inmigración e inmigración ilegal. A pesar de dicho matiz, los hechos no dejan de ser sorprendentes: en la década de 1990, la inmigración legal procedente de los países socios del Mediterráneo apenas representaba entre un 8 y 10% de la inmigración total hacia la UE. Aunque los 27 socios reconocen en la

[15] Este término hace referencia a las olas de inmigrantes que llegan a España desde las costas africanas. Este término es empleado por los norteamericanos para describir a los mexicanos que atraviesan a nado el Río Grande para cruzar la frontera con Estados Unidos.

[16] Estimaciones del Ministerio del Interior, datos publicados en *Le Figaro* el 11 de mayo de 2005.

Declaración de Barcelona "la importancia del papel desempeñado por la inmigración en sus relaciones", también afirman que deben cooperar para "reducir las presiones migratorias a través de programas de formación profesional y programas que promuevan la creación de puestos de trabajo". Estas ideas también fueron expresadas durante la primera reunión euromediterránea celebrada en La Haya entre expertos en temas de inmigración e intercambios humanos[17]. Los expertos demostraron ser más realistas que los Estados a los que representaban. Durante dicha reunión hicieron hincapié en la necesidad de adoptar un enfoque integrado y equilibrado en la gestión del fenómeno migratorio y los intercambios, a la vez que hacían una distinción entre inmigración y desplazamiento de personas. Aunque se opusieron a la inmigración ilegal, reconocieron que "es poco probable que se produzca una reducción de los incentivos a la inmigración desde el espacio mediterráneo hacia Europa a corto y medio plazo" y que los países mediterráneos propiamente dichos probablemente tendrían que seguir haciendo frente a los flujos migratorios procedentes del África subsahariana y Asia. Por último, los expertos se comprometieron a "defender todos y cada uno de los derechos otorgados por las leyes vigentes a los inmigrantes que estuvieran legalmente establecidos en sus respectivos territorios".

No obstante, el foro de expertos no hizo referencia alguna a las medidas necesarias para combatir la discriminación. En cambio, en el contexto de la inmigración ilegal se están promoviendo normas concretas, que están siendo incluidas en los acuerdos de asociación en relación a las condiciones de repatriación de los inmigrantes ilegales, la reinserción de las personas repatriadas y su readmisión en los países de origen. Esta última disposición no se encuentra recogida en el acuerdo de asociación entre la UE y Túnez, a pesar de que el mayor porcentaje de inmigrantes ilegales que acceden a Italia procede de este país. Estas disposiciones son mucho más precisas en el acuerdo de asociación entre Egipto y la UE firmado en marzo de 2001, cuyo artículo 68 establece que los dos países signatarios convienen en "prevenir y controlar la inmigración ilegal". El acuerdo entre Jordania y la UE va más allá: las partes no sólo acuerdan "autorizar la repatriación de los inmigrantes ilegales de la otra parte que se encuentren en su territorio", sino que también se comprometen a "autorizar la repatriación de ciudadanos de terceros países y personas apátridas que accedan al territorio de una de las partes procedentes de la otra parte." En definitiva, si un ciudadano chino emigra ilegalmente a Grecia desde Jordania, Jordania tiene la obligación de readmitirlo. Además de incluir el tema de la readmisión en los acuerdos de asociación entre la UE y los socios mediterráneos, algunos países de la Unión han firmado acuerdos nacionales de readmisión con estos mismos países, como es el caso del acuerdo suscrito entre España y Marruecos[18].

Año tras año, las normas destinadas a combatir la inmigración ilegal se vuelven más sofisticadas. El año 2000 fue crucial en este sentido puesto que nacieron varias iniciativas encaminadas a crear un sistema judicial euromediterráneo. El seminario celebrado en Marrakech[19], al que asistieron representantes de nueve países europeos y siete países mediterráneos para crear una tipología de sistemas judiciales –árabo-musulmán, romano-germánico y anglosajón– fue el principio del proceso. En abril se celebró otro seminario sobre cooperación financiera operativa en el Mediterráneo,

[17] 1 y 2 de marzo de 1999.
[18] Dichos acuerdos fueron propuestos en el plan de acción de Valencia del año 2002.
[19] Del 18 al 20 de febrero de 2000.

que sentaba las bases para la cooperación euromediterránea en el ámbito aduanero y judicial. En la clausura de la conferencia euromediterránea celebrada en Marsella en noviembre del año 2000, los ministros hablaron por primera vez de un programa regional en el ámbito de justicia y asuntos internos, inspirándose en las conclusiones del seminario de abril, e incluso decidieron organizar una operación piloto para la vigilancia marítima conjunta en el año 2001. Por lo tanto, todo parece coincidir en favorecer la creación de un mecanismo reforzado de control en las fronteras europeas para crear una nueva zona de seguridad europea. Esto se infiere también de la lectura del plan de acción de la Cumbre de Valencia, las recomendaciones de la Cumbre Interina de Creta[20] y, en especial, de la Cumbre Euromediterránea de Nápoles[21].

Por mucho que los textos afirmen que es importante abordar el tema de la inmigración y el desplazamiento de personas, tanto desde el punto de vista de la seguridad como de la gestión conjunta de los flujos migratorios[22], lo cierto es que prevalece el primer aspecto. Por lo tanto, a pesar del discurso sobre la fraternidad y el desarrollo conjunto en el espacio euromediterráneo, el lema de "Europa para los europeos" parece estar ganando la batalla a la libre circulación de personas. Sólo en contadas ocasiones se ha planteado el tema de la identidad europea sin recurrir a la polémica terminología del "nosotros" frente a "los otros", siendo "los otros" las personas que viven en los suburbios de Europa y más allá de sus fronteras. Un claro ejemplo lo proporcionan los encendidos debates en torno a la adhesión de Turquía a la UE[23]. El problema que Turquía plantea a Europa no está tan relacionado con la geografía física como con la geografía mental, que construye identidades imaginarias que parecen separar a Europa de los extranjeros que se encuentran en sus proximidades. Por lo tanto, el problema que plantea la inmigración hacia la Unión Europea –ya sea legal o ilegal– es fundamentalmente de carácter cultural. Por este motivo, es legítimo incluir el tema de la inmigración en el pilar social y cultural de la AEM. Desgraciadamente, la inmigración figura junto a temas más negativos, como el tráfico de drogas y el crimen organizado, que son fundamentalmente "riesgos transfronterizos".

Conclusión

La AEM ha sido construida sobre la base ilusoria de prevenir la libre circulación de personas dentro de un área contigua. Basta revisar lo sucedido durante la última década para comprobar que dicho enfoque es inútil: por mucho que se hayan cerrado las puertas a la inmigración legal, lo cierto es que las ventanas permanecen semiabiertas.

Como señala Giuseppe Sciortino, "la Fortaleza Europa nunca llegó a elevar sus puentes levadizos"[24]. Por consiguiente, existe una disparidad constante entre el discurso político restrictivo, cuyo objetivo es ganar votos, y las prácticas pragmáticas de regularización de la situación de los inmigrantes ilegales. El problema real no es tanto la inmigración propiamente dicha como la forma en la que está siendo percibida

[20] Mayo de 2003.
[21] Diciembre de 2003.
[22] Véase el resumen de Gemma Aubarell, "El año de las migraciones en el Mediterráneo", *Anuario del Mediterráneo 2003*, IEMed y CIDOB, Barcelona, págs. 207-210.
[23] Véase el dossier de *Questions Internationales* sobre "La Turquie et l'Europe", La Documentation française, nº 12, París, marzo-abril de 2005.
[24] Giuseppe Sciortino, op. cit., pág. 256.

por los países europeos y por sus ciudadanos. La cuestión tiende a ser instrumentalizada para sacar el mayor partido posible de las actitudes excluyentes y cerradas a través de la adopción de un enfoque basado exclusivamente en la seguridad. Esta obsesión por garantizar la seguridad con respecto a los extranjeros, especialmente los que se encuentran más cerca de nosotros, no sólo es contraria al concepto de la sostenibilidad de la inmigración y a la necesidad demográfica y económica de la inmigración en un continente envejecido; también es un síntoma de la pérdida de marcos de referencia. El extranjero, el inmigrante, el forastero se convierten en una metáfora de aquello que las personas no pueden comprender, de la globalización del capital, la información y el poder. Esto explica la disparidad existente entre el discurso oficial y las políticas aplicadas, y entre el enfoque centrado en la seguridad y el que se rige por criterios económicos, que lleva a los Estados miembros a plantearse la idea de establecer centros de retención, centros de selección e incluso portales de inmigración.

En el Mediterráneo y en el resto del mundo, el proceso social conocido como la inmigración fue primero una cuestión colectiva, después un problema público y, por último, un desafío político. Por lo tanto, no sorprende que la inmigración sea el arquetipo de la ambigüedad política en el marco de la AEM –al considerarse un riesgo transfronterizo como el tráfico de drogas– y la fuente de las inconsistencias entre el discurso restrictivo y las políticas pragmáticas.

Es fundamental proteger el tercer pilar del Proceso de Barcelona de los intereses en el ámbito de la seguridad y traspasar al primer pilar todas las cuestiones que estén estrictamente relacionadas con la seguridad, como la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y el crimen organizado. Dorothée Schmid defiende con acierto la idea de "dedicar el tercer pilar al desarrollo de un diálogo real entre ambas orillas del Mediterráneo, un diálogo capaz de abordar imágenes, representaciones y valores comunes"[25]. De hecho, esta idea ya ha sido propuesta por el Comité de Sabios sobre el Diálogo Intercultural en la Cuenca del Mediterráneo.

En lo referente a la inmigración ilegal, el síndrome de la seguridad se está imponiendo sobre la posición europea sin proporcionar ningún tipo de solución real a un problema sin duda complejo[26]. Es fundamental que se adquiera un mayor conocimiento de las causas que subyacen tras este fenómeno. También es necesario recabar información adicional sobre la presencia de las minorías étnicas en Europa. Sólo el Reino Unido ha empezado a realizar encuestas de este tipo y en la actualidad publica periódicamente encuestas sobre las minorías étnicas (los llamados *minority ethnic surveys*). En Bélgica una serie de instituciones decidió poner en marcha una iniciativa similar en el año 2005 mediante financiación privada[27]. La UE debería asegurarse de que se realicen encuestas de este tipo en todos los Estados miembros para demostrar que Europa, lejos de sentirse invadida, es en realidad un espacio acogedor que está siendo enriquecido por la presencia de inmigrantes, que contribuyen a la prosperidad y reputación del continente.

---

[25] Dorothée Schmid, "Optimiser le Processus de Barcelone", EU-ISS, *Occasional Paper* nº 36, París, julio de 2002, pág. 42. Véase también el capítulo 7 del presente volumen.

[26] Fouad Ammor, *Le partenariat euro-méditerranéen à l'heure de l'élargissement. Perceptions du Sud*, GERM, Rabat, 2004, págs. 36-38.

[27] Siete universidades de Flandes, Valonia y Bruselas forman parte del consorcio, que nace de la *Initiative Belge Inter-Universitaire sur l'Immigration et l'Intégration*, coordinada por el profesor Bichara Khader.

La AEM no debería limitarse a gestionar las dificultades derivadas de la inmigración. Debería ir más lejos y percibir la inmigración como una baza en lugar de un riesgo. Para ello es necesario considerar una política de visados más flexible, tal y como propone el Parlamento Europeo, o incluso suprimir los visados de entrada. Las restricciones y controles actuales jamás acabarán con el deseo de emigrar; sólo conseguirán que el proceso resulte más costoso y peligroso para los inmigrantes y más rentable para las redes de traficantes. Comprender este fenómeno en mayor medida sería sin duda un paso importante hacia la percepción de la inmigración como un componente fundamental de la política europea de proximidad.

Segunda parte:
Perspectivas nacionales

Capítulo 7

Francia y la Asociación Euromediterránea: los dilemas de un poder en transición

Dorothée Schmid

La presencia francesa en el Mediterráneo no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, la expresión de una ambición mediterránea como tal y la puesta en práctica de una política en la zona es relativamente reciente. La elaboración de la política mediterránea francesa ha coincidido con la creación de la Asociación Euromediterránea (AEM). Desde la década de 1990, Francia se ha mantenido firme en su postura en los debates celebrados en torno a esta política regional, a la vez que trataba de transmitir su agenda mediterránea a nivel europeo.

Esta estrategia dialéctica puede considerarse tanto creativa como obstructiva, dependiendo de las circunstancias. Francia defiende ciertas prioridades claras que influyen de manera determinante en los resultados de la AEM y su contribución ha sido fundamental a la hora de definir las directrices generales de la Asociación, garantizando sus recursos financieros y mejorando su visibilidad en la orilla sur del Mediterráneo. Sin embargo, en un momento en el que aumenta la competencia en lo que respecta a la intervención en la región mediterránea, los franceses se han esforzado cada vez más en asegurar que sus prioridades prevalezcan sobre las prioridades nacionales o colectivas de otros Estados miembros en el futuro de la Asociación. En un contexto tan marcadamente competitivo, Francia ha tratado de ampliar su margen de maniobra, promoviendo nuevos espacios de acción al reactivar de forma sistemática otros foros regionales en los que puede desempeñar un papel predominante. La transición hacia una gobernanza común sobre cuestiones mediterráneas ha sido especialmente difícil de aceptar por parte de Francia desde los atentados del 11 de septiembre. Desde entonces, responder al activismo estadounidense en la región se ha convertido en una misión prioritaria para el gobierno francés.

La política mediterránea francesa: una ambición intermitente

Tradicionalmente, los franceses han utilizado el Mediterráneo como un espacio natural para la proyección nacional[1]. Sin embargo, el Mediterráneo casi nunca ha sido considerado como un espacio intrínsecamente coherente, de ahí que la política francesa en la región fuera concebida únicamente como la "segunda mejor" opción.

El Mediterráneo: una elección sin continuidad

La presencia francesa en el Mediterráneo ha estado bien documentada a lo largo de la historia. Sus vínculos políticos con las antiguas colonias (sobre todo con los países del Magreb, Líbano y Siria) y su influencia cultural (fundamentalmente gracias al uso del francés en la diplomacia) han sido reivindicados como importantes bazas que contribuyen al prestigio de Francia en el extranjero. Varios países mediterráneos todavía se consideran como dominio exclusivo francés; Marruecos y Argelia en concreto tienen una relación política, económica y cultural muy estrecha con Francia[2]. Las relaciones económicas de Francia con estos dos países son una herramienta clave para el mantenimiento de una buena relación política; los flujos comerciales externos

[1] Rémy Leveau, "La Méditerranée dans la politique française", *Études du CERI*, septiembre de 1987.
[2] En la actualidad se están celebrando debates en torno al establecimiento de un Tratado de Amistad con Argelia.

de ambos países están dirigidos fundamentalmente a Francia y ambos disfrutan de un volumen elevado de ayudas estatales francesas. Asimismo, Francia es el principal socio comercial de Argelia; sus exportaciones han aumentado en un 50% en el periodo comprendido entre el año 2001 y 2004. Argelia se beneficia a su vez de un amplio abanico de instrumentos de ayuda franceses, incluidos fondos que normalmente están destinados a países en desarrollo, además de sofisticados sistemas de canje de deuda por inversiones de hasta 287,8 millones de euros (el umbral superior permitido por el Club de París). El comercio exterior marroquí y las entradas financieras también tienen una clara presencia francesa; Francia es el principal socio comercial de Maruecos, el principal inversor extranjero (representando el 49% de la inversión directa extranjera total entre 1998 y 2002), el principal acreedor externo, y el principal donante de ayuda bilateral (proporcionando un 37% del total de las entradas recibidas en concepto de ayudas externas)[3].

Sin embargo, el Mediterráneo *per se* casi nunca ha sido considerado como un espacio de acción unificado. Hubo que esperar hasta la década de 1990 para que la decepción por la que fuera la "política árabe" y la necesidad de reafirmar la supremacía francesa en el extranjero propiciaran un uso instrumental del Mediterráneo como concepto regional[4]. El cambio en la percepción francesa del Mediterráneo coincidió con el lanzamiento de la AEM. Francia participó activamente en la incursión euromediterránea desde el principio y es hoy considerada como el principal protagonista del Proceso de Barcelona. Sin embargo, la tendencia reciente a hacer de la AEM una cuestión prioritaria se ha visto desafiada con frecuencia por el peso de las relaciones bilaterales hacia la región, así como por la presencia errática del fantasma de la "política árabe".

El impacto del 11 de septiembre sobre la política mediterránea de Francia

Los atentados del 11 de septiembre tuvieron un efecto paradójico en la AEM[5]: por una parte pusieron de moda la forma en que Europa aborda los temas de seguridad mediante el ejercicio del "poder blando" y, por otra, propiciaron una reflexión crítica en torno a los logros del Proceso de Barcelona. Como consecuencia de este análisis crítico se reactivaron los pilares político y estratégico de la AEM, así como el pilar cultural.

Francia ha compartido la mayoría de las preocupaciones europeas relativas a la estabilidad en la región, su futuro político y las amenazas terroristas. Sin embargo, el impacto del 11 de septiembre sobre la política francesa en el Mediterráneo sólo puede comprenderse en toda su magnitud a través de su efecto en la presencia estadounidense en la región. El activismo multisectorial y multidimensional de Estados Unidos, que puede apreciarse en el Mediterráneo desde el año 2002, ha preocupado enormemente a los franceses, que lo consideran un desafío a su espacio de proyección nacional[6]. Desde la intervención estadounidense en Iraq, el presidente Chirac ha

---

[3] Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia: http://www.france.diplomatie.fr y Ministerio de Economía y Finanzas de Francia: http://www.missioneco.org

[4] Hayète Chérigui, *La politique méditerranéenne de la France, entre diplomatie collective et leadership*, L'Harmattan, París, colección sobre Historia y Perspectivas Mediterráneas, 1997.

[5] Dorothée Schmid, "Optimiser le Processus de Barcelone", EU-ISS, *Occasional Paper* nº 36, París, julio de 2002, págs. 6-8.

[6] Jean-Marie Paugam y Dorothée Schmid, "Une nouvelle rivalité transatlantique en Méditerranée?", *Politique étrangère*, invierno de 2004-2005, págs. 754-766.

tratado de liderar un movimiento de resistencia contra lo que considera una intervención exterior arbitraria en los asuntos internos de los Estados árabes. La búsqueda de un enfoque alternativo por parte de Europa coincide con la antigua ambición francesa de coordinar el diálogo con el mundo árabe.

Estos factores explican el mensaje principal que lanzará el gobierno francés durante la Cumbre Euromediterránea que se celebrará en Barcelona en noviembre de 2005, que podría resumirse de la siguiente forma: es necesario mantener a toda costa la centralidad y la particularidad de la AEM. Se entiende por centralidad la capacidad de la AEM para funcionar como el instrumento existente más sofisticado para la resolución de problemas regionales, y por particularidad el hecho de que la AEM constituye un club exclusivo que ha de mantener las distancias, durante el mayor tiempo posible, con la Administración estadounidense.

Prioridades ligadas a la AEM

Es posible que el Mediterráneo no sea el destino predilecto de Francia para su proyección política y económica, si bien muchas prioridades francesas de primer orden han sido perseguidas principalmente en el marco europeo.

Principales objetivos franceses en el marco de la AEM

Los franceses están dispuestos a participar en cualquier acuerdo de "renovación" que se alcance en el contexto del décimo aniversario de la AEM. El compromiso francés y su contribución a este proceso se rigen por una serie de principios firmes.

El primer principio es la prioridad asignada al tema de la estabilidad. Desde los atentados del 11 de septiembre, la prevención del terrorismo se ha impuesto, o al menos eso parece, sobre la mayoría de los objetivos políticos en la región, fundamentalmente a costa de la reforma política. Esta tendencia se ve confirmada por la contradicción existente entre el discurso presidencial francés de fomento de la democracia y los derechos humanos y el apoyo bilateral ofrecido a algunos de los regímenes más represivos de la región. Jacques Chirac ha ofrecido en más de una ocasión un apoyo específico a los líderes árabes que se sintieron amenazados por las exigencias democráticas de Estados Unidos y por las reivindicaciones de sus propios pueblos. Husni Mubarak voló a París en busca de apoyo inmediatamente después de que el primer borrador de la iniciativa para el Gran Oriente Medio de Estados Unidos fuera filtrado a la prensa en la primavera de 2004. Asimismo, Jacques Chirac se ha mostrado con frecuencia muy comprensivo ante la postura del líder tunecino en materia de derechos humanos[7]. La reciente intervención francesa en los acontecimientos vividos en el Líbano no implica, al menos no necesariamente, que los franceses se hayan convertido de pronto a la filosofía estadounidense, que aboga por un cambio de régimen. La estrecha relación personal del presidente francés con Rafik Hariri, el que fuera primer ministro libanés, que murió asesinado en febrero de 2005, ha sido determinante a la hora de definir la política con el país, y la reciente firmeza francesa con Siria también podría ser interpretada como un intento por conservar el *statu quo* subregional.

[7] Sobre la relación personal de Jacques Chirac con los líderes árabes y su contribución a la "política árabe" de Francia, ver Ahmed Youssef, *L'Orient de Jacques Chirac, la politique arabe de la France*, Editions du Rocher, París, 2003.

El segundo principio consiste en mantener a los estadounidenses lo más lejos posible del contexto euromediterráneo. Tras ser los primeros en liderar las protestas contra la incursión estadounidense en Iraq, Francia sigue resistiéndose al deseo de Estados Unidos de intervenir de forma más pacífica en el Mediterráneo. La Iniciativa de Asociación con Oriente Medio (MEPI), lanzada por Washington en 2002, fue interpretada por los franceses como un intento directo de "apropiarse" del acervo de Barcelona. Desde entonces, todos los esfuerzos realizados por Estados Unidos para ganarse el apoyo de los europeos, a través del G8 o de otros canales, se han topado con la oposición de Francia. La Presidencia británica de la Unión Europea (UE) se presenta como un periodo de "alto riesgo" para los franceses, pues existe la posibilidad de que los británicos traten de introducir a los estadounidenses en los asuntos euromediterráneos. El Ministerio de Asuntos Exteriores francés incluso teme que se produzca una alianza entre españoles y británicos con el fin de recuperar la relación transatlántica, lo cual echaría por tierra los esfuerzos de Francia por mantener un marco de acción europeo independiente de cara al Mediterráneo y a Oriente Medio.

El tercer motivo de preocupación para Francia ha sido garantizar un equilibrio global entre las políticas europeas hacia el este y el sur. Este principio de equilibrio ha llevado a los gobiernos franceses a participar activamente en los debates sobre la asignación de las ayudas externas de la UE. Esta preocupación explica a su vez la atención tan escrupulosa que Francia está prestando al desarrollo de la Política Europea de Vecindad (PEV). Francia ha insistido desde el principio para que este nuevo marco de acción, que fue diseñado inicialmente para los países vecinos del este, fuera ampliado a los socios del Mediterráneo; actualmente, está tratando de garantizar un nivel razonablemente alto de ayudas para los países mediterráneos en el futuro.

Por último, Francia ha tratado de garantizar la consistencia entre su marco de acción bilateral y las responsabilidades que implica ser uno de los principales actores europeos. Este objetivo está siendo más difícil de alcanzar en el actual contexto a nivel nacional, europeo y del sur del Mediterráneo. Sin embargo, las posibles contradicciones pueden ser resueltas en parte a través de la mediación francesa entre la UE y los países mediterráneos. El interés de Francia en promover una "cooperación reforzada" en el marco de la AEM, especialmente con los países de la Unión del Magreb Árabe (UMA), puede comprenderse en estos términos.

Los objetivos franceses y su relación con los tres pilares de la AEM

Francia cada vez está más dispuesta a relanzar la dinámica política del Proceso de Barcelona. En el pasado su principal contribución al pilar político y de seguridad ha estado relacionada con la creación de un posible marco euromediterráneo de seguridad colectiva. Desde hace tiempo, ha estado al frente de la iniciativa para la elaboración del borrador de una Carta Euromediterránea de Paz y Estabilidad, que sigue bloqueada por las tensiones derivadas sobre todo del conflicto árabe-israelí. El clima actual de relativa distensión, que es fruto de la transición política en los Territorios Palestinos, puede crear las condiciones necesarias para retomar el debate sobre seguridad regional. Algunos socios mediterráneos, como Argelia, han ejercido presión a este respecto, pero el gobierno francés se ha mantenido extremadamente

cauto. Sin embargo, los franceses siguen pendientes de las presiones de los socios del sur del Mediterráneo para retomar la vertiente política de la Asociación. Esto responde a la fuerte convicción del Ministerio de Exteriores francés de que la Asociación debería reequilibrarse a favor del primer pilar, puesto que el diálogo político es hoy una necesidad de primer orden en la región, y la AEM es un marco único para entablar dicho diálogo. Sin duda, los franceses han desempeñado un papel importante en la activación del diálogo político durante los últimos dos años. Francia defiende un enfoque gradual, que da prioridad a la consolidación de la cooperación civil sobre la búsqueda inmediata de colaboración en cuestiones relacionadas con la política de seguridad, desde la perspectiva del "poder duro". Los progresos registrados en la cooperación en el ámbito de Justicia y Asuntos Internos (JAI) en el Mediterráneo son en parte consecuencia de las presiones francesas; París ha recurrido a su alianza con Argelia y Marruecos para presionar a otros gobiernos europeos[8].

Con respecto a la promoción de la democracia, Francia ha tratado de desarrollar una línea alternativa a la Iniciativa del Amplio Oriente Medio y Norte de África de Estados Unidos, combinando el acervo europeo acumulado en dicho ámbito con sus propias redes bilaterales, y consolidando su particular planteamiento político hacia la región. Para lograrlo, París cree que es necesario coordinar los esfuerzos financieros europeos bajo una doctrina coherente. El Ministerio de Exteriores considera que es fundamental abordar este asunto, ante el temor a que las incursiones norteamericanas se intensifiquen en el contexto de agitación política que se está viviendo en la región. Para ello, se ha establecido una estrecha colaboración con el Ministerio de Exteriores británico, que se suma al diálogo entablado de forma regular con la Administración estadounidense. Uno de los principales objetivos de Francia es recuperar el papel de los Estados en el proceso de democratización. Debido a su amplia experiencia diplomática con los Estados árabes, los franceses tienden a resaltar el papel de las sociedades civiles en los cambios políticos menos que otros Estados miembros de la UE. Esta postura oficial se opone radicalmente a las iniciativas dominantes de la Unión en materia de democratización. Por lo tanto, es evidente que queda un largo camino por recorrer para alcanzar el objetivo de los franceses de minimizar las diferencias internas a nivel europeo sobre este punto.

Para la Administración francesa, los objetivos del segundo pilar no resultan problemáticos, siempre y cuando se salvaguarden sus propios intereses. Como en el caso de otros países del sur de Europa, esta preocupación ha estado especialmente patente en relación al comercio de productos agrícolas en el Mediterráneo. Los franceses están tratando abiertamente de crear un Área Euromediterránea de Libre Comercio que responda a sus propios intereses comerciales. En parte como forma de compensación, París ha respaldado una asignación de volúmenes de ayuda muy generosos a los países mediterráneos en comparación con otras regiones. Como se ha comentado antes, una de las preocupaciones actuales de Francia es evitar que se desvíen recursos del Mediterráneo a los países africanos, que son más pobres, tal y como exigen los Estados miembros del norte de Europa. La ambición del Ministerio de

[8] La reunión de funcionarios argelinos con el Comité contra el Terrorismo (COTER) en marzo de 2005, cuya finalidad era intercambiar opiniones sobre terrorismo, se celebró fundamentalmente gracias a los esfuerzos franceses.

Exteriores francés a medio plazo es ampliar al Mediterráneo los instrumentos financieros de las políticas regionales de la UE, en concreto los fondos estructurales. Esta propuesta, que ha recibido el apoyo de España, se ha encontrado con la oposición de los países del norte de Europa.

Durante los últimos dos años Francia ha mostrado un interés renovado en el tercer pilar de la AEM, y lo ha hecho de dos formas. El primer aspecto del tercer pilar que los legisladores franceses han apoyado con firmeza se enmarca dentro del diálogo cultural. Desde hace algún tiempo los franceses han presionado a la Comisión para que coordine una red de institutos culturales, en la línea del Femise y EuroMeSCo. La decisión de crear una fundación cultural euromediterránea provocó roces entre los Estados miembros del sur de la UE, que compitieron por albergar y/o controlar la institución. Los esfuerzos que los franceses hicieron a este respecto fueron en vano, de ahí que decidieran retirarse parcialmente de los debates culturales euromediterráneos. En cambio, los esfuerzos realizados por Francia para apoyar una mayor visibilidad y participación de la sociedad civil euromediterránea en la Asociación parecen haber dado sus frutos. Este compromiso francés con la sociedad civil (dentro de un contexto marcado por un enfoque relativamente estatal) responde en parte al activismo estadounidense en la zona[9]. Asimismo, el Ministerio de Exteriores francés tiene la costumbre de colaborar con ONG internacionales. La decisión reciente de establecer la sede de la plataforma de ONG euromediterráneas en París puede confirmar esta particular visión de cooperación entre el Estado y las ONG.

Combinar la AEM con otros canales de intervención

Aparte de su actividad en el contexto europeo, Francia ha tratado de mantener una posición de liderazgo en otros foros mediterráneos que, o bien complementan, o bien sirven de contrapeso a la AEM. El canal de las relaciones bilaterales también se ha mantenido activo, especialmente con las antiguas colonias. Esta compleja combinación de canales ha permitido cierto grado de flexibilidad diplomática, ayudando a preservar el margen de maniobra de Francia; cada canal es utilizado para mantener la dinámica de socialización, consolidar la influencia francesa y poner a prueba nuevos conceptos para su posible integración en la AEM.

La influencia bilateral francesa ha sido una fuente de inspiración directa para muchas posiciones comunes europeas, como la reacción ante el asesinato de Rafik Hariri. Francia también sigue siendo uno de los principales actores en los debates sobre el conflicto israelo-palestino[10]. En cambio, los franceses apenas se han pronunciado sobre la Asociación Estratégica para el Mediterráneo y Oriente Medio, aunque tampoco se han opuesto a ella. Esta respuesta estratégica de Europa ante las iniciativas estadounidenses no responde a las convicciones reales de los dirigentes franceses, que no están a favor de combinar distintos niveles de intervención.

---

[9] La iniciativa del Amplio Oriente Medio y Norte de África (BMENA), que está inspirada en las conclusiones del primer Informe sobre Desarrollo Humano Árabe del PNUD, describe las sociedades civiles árabes como el eslabón perdido en el camino hacia la democratización.

[10] Isabel Schäfer y Dorothée Schmid, "La France, l'Allemagne et le conflit israélo-palestinien", *Politique étrangère*, n° 2, 2005, págs. 411-421.

Francia ha contribuido de forma decisiva a la reactivación de dos marcos de cooperación mediterránea en los que fue uno de los principales protagonistas a principios de la década de 1990. El Grupo 5+5 fue creado en 1990, se reunió en 1991, y permaneció inactivo hasta el año 2001. Por otra parte, el Foro Mediterráneo fue fundado en 1994 y mantuvo una actividad más regular. El Grupo 5+5 ha recobrado fuerza desde el año 2001 y supone un respaldo considerable a los deseos de Francia de diseñar estrategias a nivel subregional dirigidas a los países del Magreb. Ahora bien, el Grupo 5+5 también permite una cooperación más estrecha con otros países europeos del Mediterráneo, siendo la colaboración franco-española especialmente eficaz en este contexto. El Foro Mediterráneo, por su parte, incluye países de la parte oriental del Mediterráneo, consolidándose como un foro ideal para debatir asuntos políticos a escala regional.

Se ha querido dar a ambos marcos un carácter deliberadamente informal, en contra de las exigencias de algunos países del sur. Los franceses han tratado de evitar la institucionalización de estos foros, reafirmando con regularidad la primacía de la AEM sobre otras iniciativas regionales[11]. Las iniciativas subregionales de este tipo son consideradas por los miembros europeos, especialmente por Francia, como procesos de socialización, y tienden a ser utilizadas cada vez más como laboratorios de ideas para la AEM. Algunas innovaciones que sería francamente difícil presentar directamente en Bruselas son evaluadas a nivel subregional con una serie de socios, en un entorno menos formal. A modo de ejemplo, cabe mencionar el código de conducta sobre terrorismo que se elaboró y adoptó en el año 2002 en el Foro Mediterráneo, foro que los franceses han tratado de multilateralizar. Finalmente este tema ha sido incluido en la agenda euromediterránea. Por lo general, las cuestiones regionales relativas al primer pilar de la AEM son debatidas en el Foro Mediterráneo, mientras que el Grupo 5+5 tiende a centrarse en la cooperación económica y la inmigración[12].

Francia se muestra menos entusiasta con los foros de debate en los que no desempeña un papel dominante, como es el caso del Diálogo Mediterráneo de la OTAN. Se sigue sospechando que esta iniciativa institucional está subordinada a los intereses de Estados Unidos en la región. Por este motivo, la Iniciativa de Estambul, promovida por el presidente Bush y acordada en junio de 2004 para ampliar el Diálogo Mediterráneo a los países del Golfo, no recibió una buena acogida en París.

Evidentemente, la relación privilegiada de la que disfruta Francia con algunos países mediterráneos influye sobre la actitud de otros países ante la Asociación. La percepción general de otros Estados miembros europeos es que los franceses sólo plantean asuntos a nivel europeo cuando han alcanzado la mayor influencia posible a nivel bilateral. Sin embargo, la calidad de algunas relaciones bilaterales puede considerarse como un activo decisivo para la AEM; recientemente ha influido de forma positiva sobre el desarrollo de la PEV, por ejemplo[13]. Otro ejemplo es el caso de Marruecos, que manifestó su interés en la PEV en una etapa muy temprana. Gracias a la cooperación franco-marroquí, el interés marroquí se ha traducido en un plan de acción específico.

---

[11] Discurso de Renaud Muselier, secretario de Estado de Exteriores, con motivo de la sesión euromediterránea en el Institut pour les Hautes Études de la Défense Nationale (IHEDN), 26 de enero de 2005.

[12] Michèle Alliot-Marie, la ministra de Defensa francesa, lanzó una iniciativa de seguridad en el marco del Grupo 5+5 a principios de 2005, demostrando la flexibilidad de dicho foro.

[13] Iván Martín, "La Nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: hacia un espacio económico hispano-magrebí", *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, n° XXXVII, 2004, págs. 497-526.

Un camino difícil para un poder en transición

Este complejo panorama proporciona una síntesis de los principales dilemas de la política exterior francesa en el Mediterráneo. Es evidente que el país sigue tendiendo a presentarse a sí mismo como un poder dominante en la región y actúa conforme a dicha convicción, si bien en la práctica su capacidad real de influencia se ve mermada por una serie de limitaciones.

El Mediterráneo ya no es un espacio fragmentado en el que sería posible un enfrentamiento entre distintos gobiernos; el juego diplomático es cada vez más regional y los parámetros son demasiado numerosos como para ser controlados por un único país. Debido a la creciente presencia estadounidense en la región desde los atentados del 11 de septiembre es mucho lo que está en juego para los franceses, ya que se han complicado sus opciones estratégicas en la zona.

La AEM fue diseñada para hacer frente a nuevos retos transnacionales. En tanto que marco colectivo, engloba las ambiciones del resto de iniciativas mediterráneas y se ha convertido en un sistema de socialización, con normas y reglas formales e informales. Este círculo de socialización y cooperación en el que Francia desempeña un papel importante pero no necesariamente dominante también ha sido ampliado recientemente. El reajuste de los equilibrios de poder internos a nivel europeo derivado de la ampliación hacia el este, tendrá importantes consecuencias para el futuro de la AEM. Todo apunta a que la capacidad de influencia de Francia se verá mermada en una UE ampliada, y que su credibilidad como actor autónomo también se verá afectada.

Para adaptarse a estas nuevas realidades, Francia deberá asumir compromisos difíciles. El país está en la obligación de aceptar reajustes en los objetivos, debiendo, por ejemplo, renunciar temporalmente a la influencia cultural para concentrarse en la "alta política". Los franceses se han encontrado con una dificultad cada vez mayor para lograr que sus opiniones se impongan sobre las de los demás, de ahí que hayan optado por buscar contextos de menor escala para ejercer una influencia mayor. Los franceses se muestran hoy más sensibles a las tendencias multilaterales, no siempre siguen una línea consistente, y son más flexibles, actitudes todas ellas que pueden interpretarse como el resultado de una posición debilitada.

Los dilemas de un poder intermedio pueden apreciarse con claridad en la participación irregular de Francia en la AEM. El país está interesado en la Asociación pero no está dispuesto a considerarla como una prioridad absoluta, a menos que tenga la certeza de que la AEM pueda ser utilizada como un instrumento para la consecución de sus objetivos nacionales. Esto explica por qué la Presidencia francesa de la UE en el año 2000 fue un fracaso relativo en lo que respecta a la AEM; los españoles fueron más eficaces durante la Presidencia de 2002 a la hora de poner en práctica nuevas ideas y desarrollar los proyectos que no habían sido completados durante la Presidencia francesa. Francia se ha asegurado de que el décimo aniversario de la AEM represente un empujón definitivo para la Asociación, si bien no ha logrado comprometerse lo suficiente con el tándem anglo-español como para influir sobre la Cumbre de Barcelona. A pesar de seguir siendo uno de los principales defensores de la AEM, Francia y su excepcionalismo han sido los desencadenantes de muchas de las paradojas de dicha Asociación.

Capítulo 8

La política española hacia la Asociación Euromediterránea

Jesús A. Núñez Villaverde

En plenas celebraciones del "Año del Mediterráneo", tal como la Unión Europea (UE) decidió en su momento definir a 2005, se cumplen los diez primeros años de la Asociación Euromediterránea (AEM). Aunque no se haya llegado todavía a 2010, momento en el que según los planes inicialmente previstos debería lograrse el punto de consolidación plena de la iniciativa impulsada por Bruselas, esa efemérides y la celebración de una nueva Conferencia Euromediterránea en Barcelona ofrecen la posibilidad de esbozar al menos un balance provisional. Al mismo tiempo una mirada desde España a este tema, como se plantea en estas páginas, puede servir para calibrar en qué medida se mantiene la validez del proyecto hacia el futuro, tomando en cuenta el objetivo principal trazado por sus promotores de establecer un espacio de paz y prosperidad compartido en la región.

España en el Mediterráneo

Desde España, este ejercicio adquiere pleno sentido por diversos motivos. En primer lugar, porque –por una acumulación de factores geográficos, históricos y culturales– es uno de los países más sensibles a la realidad mediterránea y más expuestos a cualquier contingencia desestabilizadora. Nada de lo que pasa en la región puede resultar ajeno a España y de ahí que, desde el mismo momento de su entrada en organismos internacionales como la propia UE o anteriormente en la OTAN, los gobiernos españoles de la época intentaran, muchas veces con éxito, sensibilizar a sus socios sobre los asuntos de la zona, incluso cuando la tendencia dominante se ha ido orientando cada vez más hacia la Europa Central y Oriental. Fruto de ese esfuerzo fueron, entre otros, el Diálogo de la OTAN con algunos países mediterráneos (que también cumple ahora diez años) y la propia Asociación, precedidos, en 1991, por la celebración en Madrid de la Conferencia de Paz árabe-israelí.

En segundo lugar, porque España, junto con Italia, fue el país que de manera más decidida planteó, ya desde finales de los años ochenta, la necesidad de superar los esquemas de relaciones euromediterráneas anteriores (la Política Global Mediterránea, pero también la Política Mediterránea Renovada que le dio continuidad hasta el arranque de la AEM). Cabe recordar ahora que las bases de la AEM ya estaban en la propuesta hispano-italiana de 1989 para lanzar una Conferencia de Cooperación y Seguridad en el Mediterráneo (CSCM), tratando de aprovechar las enseñanzas de la Conferencia de Cooperación y Seguridad en Europa (CSCE) y su Acta Final de Helsinki de 1975. Los condicionantes políticos de la época –principalmente centrados en la escasa receptividad de Washington a la iniciativa y la gravedad del conflicto palestino-israelí, inmerso en aquel momento en la primera *intifada*– hicieron imposible su arranque.

A pesar de su inicial fracaso, aquel esfuerzo diplomático sirvió más adelante para hacer posible el Proceso de Barcelona. Un proceso en cuya gestación España estuvo siempre en primera línea, como fue generalmente entendido por el resto de los socios comunitarios al decidir que fuera precisamente Barcelona el lugar en el que se materializara la puesta en marcha de la Asociación. Desde esa perspectiva, y aunque en ningún caso se pueda obviamente decir que la AEM es una criatura española, es elemental coincidir en que España ha sido un actor fundamental en sus primeras etapas.

En tercer lugar, porque una parte nada desdeñable de los intereses exteriores españoles se concentran precisamente en esta región. El Mediterráneo constituye una

importante y creciente fuente de suministros energéticos para España, con Argelia y Libia en lugares destacados, al tiempo que la región es punto de paso obligado para los hidrocarburos procedentes del Mediterráneo Oriental (Turquía) o del Golfo Pérsico. Aunque en términos globales las relaciones comerciales, financieras y de cooperación al desarrollo españolas en el Mediterráneo no sean tan notables como las realizadas en otros rincones del planeta, no pueden dejarse de lado temas tan sensibles y localmente importantes como la pesca (Mauritania y Marruecos), los fosfatos (Marruecos), los textiles (tanto Marruecos como Turquía y otros países) o los productos agrícolas (con Marruecos, Túnez y también Israel). De forma más concreta, y tomando como referencia los datos de comercio exterior de 2004, cabe señalar que entre los cincuenta principales destinos de las exportaciones españolas figuran nueve de los países de la región[1], con Turquía en cabeza, y once en cuanto a los orígenes de las importaciones realizadas[2], con Argelia en primer lugar. Se trata sin embargo, y a pesar de algunas declaraciones que podrían hacer pensar lo contrario y de la evidente dependencia energética, de una zona secundaria del comercio exterior español, que representa en torno al 7,8% de las ventas al exterior y al 6,5% de las compras. Mención especial merece, en todo caso, Marruecos, del que España es el segundo proveedor y el tercer cliente si se atiende a las estadísticas oficiales, aunque si a éstas se añadieran las cifras generadas por el comercio informal que se realiza a través de Ceuta y Melilla, España desplazaría a Francia de la posición de primer proveedor.

Esa misma consideración es válida al analizar el comportamiento de la inversión exterior realizada por España y de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) dirigida al Mediterráneo. Si en 2000 la región apenas absorbía el 0,2% de toda la inversión extranjera neta realizada por España en el resto del mundo, en 2004 sólo representaba el 0,16%. Por lo que respecta a la ayuda oficial al desarrollo, se mantiene la misma imagen de desajuste entre las declaraciones y la realidad, que sitúa a la zona en un plano secundario con respecto a otras. A pesar de que muchos de estos países aparecen identificados como prioritarios o de atención preferente en los documentos de la cooperación española al desarrollo[3], la resultante final del esfuerzo realizado indica que en su totalidad apenas llegan a recibir el 15% de la AOD bilateral[4].

Además de estas consideraciones muy tangibles, cabe reiterar la significación de otros asuntos, no menos obvios, como el impacto del terrorismo internacional localizado en algunos países de la zona y que ha hecho sentir su brutal capacidad violenta en territorio español (atentados del 11 de marzo de 2004), el incesante flujo migratorio

---

[1] Según los datos del ICEX para ese año, Turquía figura en décimo lugar, seguido de Marruecos (11º), Argelia (19º), Arabia Saudí (32º), Emiratos Árabes Unidos (37º), Túnez (38º), Israel (39º) y Egipto (49º).

[2] Según los datos del ICEX para 2004, Argelia figura en duodécimo lugar, seguido de Turquía (15º), Arabia Saudí (19º), Marruecos (21º), Libia (24º), Irán (30º) y Túnez (50º).

[3] En el actual Plan Director de la Cooperación Española al Desarrollo 2005-08, aparecen identificados como países o áreas prioritarias Argelia, Marruecos, Mauritania, Túnez, población saharaui y Territorios Palestinos. Por su parte, Iraq, Líbano y Siria figuran como países con atención especial, mientras que Egipto y Jordania se incluyen en la lista de países preferentes.

[4] Según datos de la propia Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), recogidos en el PACI Seguimiento de 2003, Turquía habría recibido 36,6 millones de euros de ayuda oficial al desarrollo bilateral neta (5º país por volumen de fondos recibidos), seguido de Iraq (19,8; 17º), Jordania (19,5; 18º), Mauritania (15,4; 19º), Marruecos (13,5; 21º), Territorios Palestinos (12,5; 25º), Túnez (11,1; 27º), Egipto (8,3; 34º), Yemen (7,6; 35º), población saharaui (7,3; 36º) y Argelia (3,8; 49º).

que tiene a España como puerta de entrada en Europa, el narcotráfico, el crimen organizado o, en otro orden de cosas, los vínculos que todavía atan a España con los problemas del Sáhara Occidental o, más a largo plazo, con Ceuta y Melilla.

Evolución a la baja

España, consciente de que no tiene capacidad en solitario para hacer frente a los problemas de subdesarrollo e inseguridad que emanan de la zona, ha buscado desde hace tiempo la complicidad de sus socios comunitarios para aunar fuerzas. Por una parte, ha tratado de romper sus esquemas tradicionales –que hasta mediados de los años ochenta no iban mucho más allá de su clásica obsesión con Marruecos y que le hacían ver la integración del Magreb como contraria a sus intereses–, promoviendo un amplio abanico de acuerdos y tratados con sus vecinos más inmediatos (Marruecos, Túnez y Argelia). Por otra parte, ha movilizado todas sus capacidades para atraer la atención de sus socios sobre los graves problemas de la región, al tiempo que ha actuado en no pocas ocasiones como "abogado defensor" de las causas de sus vecinos del Sur ante algunos países europeos menos sensibles a la realidad mediterránea. Este esfuerzo le ha reportado un generalizado reconocimiento como interlocutor válido en el conjunto del área y un mayor protagonismo en las instancias internacionales de las que forma parte cuando se tratan asuntos mediterráneos.

En todo caso, y mirando hacia atrás, es necesario concluir que tanto la actuación española como su peso en la escena regional han fluctuado a la baja de forma notable en los últimos tiempos. Vistos en conjunto, los vaivenes en la política española hacia el área no han estado marcados tanto por asuntos externos, ni siquiera habiendo ocurrido algo tan significativo como el 11-S, como por los sucesivos cambios de gobierno; en 1996, primero, y en 2004, posteriormente. Así, en una primera etapa, que corresponde básicamente con los gobiernos socialistas, fue cuando mejor se entendió que era ventajoso para España la creación del llamado "colchón de intereses" con los vecinos del Sur (magrebíes principalmente), afianzando una amplia red de interrelaciones en todos los ámbitos que contribuyera a su desarrollo y sirviera, en última instancia, de elemento disuasor efectivo contra cualquier deriva conflictiva. También en esa misma época se buscó decididamente implicar en los asuntos mediterráneos a las instituciones internacionales de las que España empezaba a formar parte. Como resultado colateral de esa estrategia se intentó que todo incremento del prestigio y del protagonismo de España en la zona, redundara en un mayor peso y margen de maniobra en esas mismas instituciones.

A partir de 1996, con la llegada del Partido Popular (PP) al poder, la política exterior española modificó sus prioridades, de forma que el Mediterráneo pasó a un segundo plano. Cabe recordar ahora opiniones de responsables políticos del momento, argumentando que la pérdida de impulso y de influencia se debía fundamentalmente a la resistencia de otros socios comunitarios o atlánticos a conceder más espacio a la actuación española (que ya tenía un nacional como representante de la UE para el conflicto árabe-israelí y un alto representante para la política exterior y de seguridad europea). Los siempre escasos recursos del servicio exterior español se destinaron a los asuntos europeos (con la entrada en el euro) y a las relaciones con Estados Unidos (que se convertían en prioritarias). Sin embargo, la atención prestada a otros asuntos no basta para comprender la negligencia hacia los temas mediterráneos.

Es cierto, por otro lado, que el propio proceso euromediterráneo no ha sido especialmente activo tras diez años de andadura, perturbado constantemente por el conflicto árabe-israelí y, posteriormente, por la crisis de Iraq. Sin embargo, cuando se pusieron en marcha nuevas iniciativas, como ocurrió en la Conferencia Euromediterránea de Valencia de 2002, España no desempeñó un papel principal. De igual manera, también se puso de manifiesto, como uno de los efectos negativos del excesivo alineamiento internacional con Washington, que España no logró volver a sumar los apoyos ni del resto de la UE ni de sus socios del Sur para poder ser de nuevo la sede de una hipotética Conferencia de Paz para Oriente Próximo.

Bases de partida para una nueva etapa

El cambio de gobierno producido en marzo de 2004, con la llegada de los socialistas al poder, parece indicar una intención de retomar el rumbo de una agenda mediterránea. No obstante, a pesar de las declaraciones públicas en sentido contrario, parece que no hubiese un convencimiento pleno de las posibilidades de desarrollo real de la AEM. Desde marzo de 2004, el esfuerzo parece de momento más volcado en el apartado bilateral, especialmente centrado en el Magreb, intentando normalizar unas relaciones con Marruecos, que habían llevado hasta la crisis del islote de Perejil (en julio de 2002), con Argelia (sin contribuir, como fue el caso en años anteriores, a alimentar la rivalidad vecinal entre Rabat y Argel) y tratando de encontrar fórmulas de resolución del antiguo conflicto del Sáhara Occidental.

Es precisamente en este espinoso asunto en el que la diplomacia española parece concentrarse especialmente, en tanto que antigua potencia colonial necesariamente obligada a abandonar su tradicional "neutralidad activa". Dado que ya desde su origen la AEM optó por no pretender convertirse en un foro de resolución de los conflictos regionales en marcha, sino por evitar la aparición de otros nuevos, el conflicto del Sáhara Occidental ha estado fuera de su agenda. Tras las tensiones generadas con Marruecos con ocasión del triste episodio de Perejil, España intenta ahora modificar el enfoque clásico (según el cual el mantenimiento del conflicto no resultaba contrario a los intereses nacionales), para convertirse en un promotor de fórmulas de resolución que pretenden implicar directamente a las partes confrontadas. El esfuerzo no ha rendido hasta ahora resultado tangible alguno y, por el contrario, resulta cada vez más incómoda la posición que adopta el actual gobierno, intentando por una parte mantener implicados tanto a Marruecos como al Frente Polisario y a Argelia y, por otra, evitar que su actuación no sea vista como un intento de normalizar a toda costa las relaciones con Rabat (acercándose a sus posiciones soberanistas), y como un abandono del pueblo saharaui (tal como lo puede percibir una opinión pública española claramente inclinada a favor de este último)[5].

En el marco regional, España trata de emplear sus limitados recursos en explorar las posibilidades de desbloqueo del conflicto entre árabes e israelíes, consciente en cualquier caso de que el único actor externo con capacidad real para modificar las actitudes actuales de los bandos enfrentados no es otro más que Estados Unidos. A día de hoy, y en función de la propia pérdida de peso (tanto española como de la UE) y

[5] Según el Barómetro de junio de 2005 del Real Instituto Elcano, el 72% de los españoles cree que el gobierno debería apoyar la independencia de los saharauis, frente al 16% que opina que la solución óptima sería una autonomía amplia bajo el régimen de Marruecos.

de las señales negativas que emite la zona, no cabe imaginar que España sea capaz de recuperar cierto protagonismo a corto plazo, ni individualmente ni en el propio marco comunitario.

No obstante, ha sido posible, con una importancia más simbólica que real, que Londres haya cedido a España la convocatoria de la nueva Conferencia Euromediterránea. Esto ha sido posible como resultado de las dinámicas de negociación interna entre la familia comunitaria, así como del convencimiento británico de que la ocasión no sería propicia para su lucimiento. Cabe mencionar que la figura del actual ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, es presentada como un activo en manos del gobierno para potenciar un regreso de España a la primera línea de los asuntos euromediterráneos. Su larga trayectoria en este campo ha sido ampliamente reconocida, y como ex enviado especial de la UE para Oriente Medio atesora un capital político considerable que debería repercutir positivamente en la presencia de España en la región.

España y el futuro de la AEM

Dicho lo anterior, es un puro ejercicio de realismo reconocer que la AEM no pasa por sus mejores momentos, por mucho que los documentos oficiales de la UE traten de presentar una imagen más optimista[6]. Contemplado en su totalidad, el Mediterráneo no es hoy más seguro ni más desarrollado de lo que lo era hace diez años.

El relanzamiento de la AEM no depende de la voluntad expresa de uno o varios gobiernos europeos. España puede y debe, lógicamente, hacer todo lo que esté en su mano para consolidar un instrumento que sigue siendo hoy adecuado en su formulación y útil para hacer realidad la idea de "enganchar" a sus vecinos del Sur en la dinámica comunitaria, contribuyendo así de forma decidida al desarrollo y a la seguridad de todos. Pero, en las circunstancias actuales, nada garantiza que este tema vaya a ser uno de los más relevantes de la agenda exterior comunitaria. De hecho, como ya ocurrió a principios de los años noventa, vuelve a hacerse visible la desconfianza en los propios planes emanados de Bruselas, cuando junto al mensaje de reforzamiento de la Asociación ya se han puesto en marcha otras iniciativas como la Política Europea de Vecindad (PEV), aparentando que su arranque no sólo no afectará a la AEM, sino que incluso la reforzará.

Un mínimo de memoria histórica nos permitirá recordar cómo los negativos juicios sobre la Política Global Mediterránea llevaron a principios de los años noventa al lanzamiento prácticamente simultáneo de la Política Mediterránea Renovada, de la ya citada CSCM, del Grupo 5+5, del Foro Mediterráneo, del resurgimiento (efímero) del Diálogo Euro-Árabe y, al fondo, de la propia AEM. Ahora, cuando los resultados acumulados en el marco de la Asociación no llegan a satisfacer las pretensiones iniciales[7], asistimos en cierta forma a un cambio de enfoque que quiere dar a entender que el futuro viene definido por la PEV y sus planes de acción para cada uno de los países socios del sur. En todo caso, como de ningún modo resulta políticamente

[6] Bastaría citar la Comunicación que la Comisión dirigió al Consejo y al Parlamento Europeo, bajo el título *Tenth Anniversary of the Euro-Mediterranean Partnership: A Work Programme to Meet the Challenges of the Next Five Years*, 12 de abril de 2005.

[7] Un análisis global de las relaciones entre la Unión Europea y los Países Mediterráneos No Comunitarios, con especial énfasis en la AEM, puede verse en Jesús A. Núñez: *Las relaciones de la UE con sus vecinos mediterráneos*, Enciclopedia del Mediterráneo, Icaria, Barcelona, 2005.

presentable anunciar el abandono de la AEM, se repiten las declaraciones de voluntad para apostar simultáneamente por ambas iniciativas.

En este marco, y desde una perspectiva individual, España se ve obligada a defender la PEV, aunque teme que su desarrollo acabe perjudicando a la Asociación, y parece resistirse a dar a conocer formalmente sus prioridades con vistas a la Conferencia de Barcelona en noviembre de este mismo año, consciente del riesgo que corre si finalmente no logra concretarlas en decisiones políticas. Junto a apelaciones tan genéricas como repetidas en ocasiones anteriores al fomento del buen gobierno, a la reforma política y a la educación, se encuentran otras más concretas como las que hacen referencia al posible ingreso a corto plazo de Mauritania como miembro de pleno derecho (actualmente es observador en la AEM), e incluso, a medio plazo, el de Libia (asimismo con estatuto de observador hasta ahora). También se apunta la intención de poner en marcha un observatorio de derechos humanos, una "línea financiera Barcelona" y un programa para estudiantes del área euromediterránea similar al programa Erasmus. Este simple listado y el bajo perfil que ya desde ahora está adoptando la diplomacia española da a entender que, con la intención de evitar fracasos contraproducentes que pueden bloquear desarrollos futuros, se ha optado por dejar fuera del orden del día otras demandas tantas veces formuladas desde distintos ámbitos como la creación de un Banco de Desarrollo Mediterráneo, la celebración de Conferencias Euromediterráneas en algún país de la orilla Sur, alguna iniciativa comunitaria sobre deuda externa, la definición consensuada del terrorismo y de una agenda para hacerle frente, la formulación de una estrategia común de gestión de flujos migratorios[8] o la activación de proyectos de codesarrollo.

Lo relevante, en cualquier caso, no es tanto lo que ahora figure en la lista de iniciativas españolas para la Conferencia, sino lo que finalmente salga de ese encuentro. Un encuentro que se celebra bajo el influjo negativo de poderosos factores, con capacidad para arruinar cualquier ambición. Por un lado, es necesario considerar que la crisis actual de la UE, tras el rechazo francés y holandés al Tratado Constitucional, afectará directa, aunque ojalá que sólo momentáneamente, a la construcción de una política exterior común digna de tal nombre. Por otro, resulta evidente que el conflicto árabe-israelí seguirá entorpeciendo notablemente el propio desarrollo de la Asociación. Resulta más un deseo que una previsión realista imaginar que la retirada unilateral de los colonos israelíes de la Franja de Gaza supondrá una mejora inmediata en términos de paz en la región. Por último, los efectos del 11-S (Nueva York, 2001), del 11-M (Madrid, 2004) y del 7-J (Londres, 2005) pesan cada vez más sobre la marcha de la Asociación. Es evidente la existencia de una enorme presión para adoptar en la zona marcos cada vez más restrictivos, que responden a una visión securitaria obsesionada con el control de los movimientos de personas y la lucha contra el terrorismo internacional de raíz islamista. En esas condiciones no parece fácil que se puedan evitar las tentaciones por adoptar esquemas de comportamiento propios de un choque de civilizaciones y de la mal llamada "guerra contra el terror" que algunos pretenden promover, con el riesgo de arruinar la propuesta lanzada por el actual gobierno español de una Alianza de Civilizaciones.

---

[8] El reciente proceso de regularización de inmigrantes en España podría servir como guía para hacer frente a un fenómeno que, como se ha visto desde el Consejo Europeo de Sevilla (junio de 2002), sigue un enfoque claramente policial.

En definitiva, el décimo aniversario de la AEM debería servir como punto de inflexión para avanzar más resueltamente hacia ese horizonte común de desarrollo y seguridad. Sin embargo, el proceso puede quedar bloqueado una vez más como resultado combinado de una falta de voluntad para asumir la necesidad de variar los moldes tradicionales de colaboración con –y apoyo a– regímenes políticos autocráticos, y de una acumulación de dinámicas negativas muy asentadas en la orilla Sur y Este de la región.

Capítulo 9

Las políticas alemanas en el Mediterráneo

Annette Jünemann

Después de una década de participación activa en el Proceso de Barcelona, Alemania se ha convertido en un miembro plenamente integrado en la Asociación Euromediterránea (AEM), y todo ello a pesar de encontrarse en Europa Central. Sin embargo, el marcado interés de Alemania en el espacio mediterráneo apenas ha trascendido, quedando sólo a la vista de la clase política y académica y de las ONG especializadas que trabajan de forma regular con la AEM. La opinión pública alemana, como la de la mayoría de los Estados miembros de la UE, sigue teniendo un conocimiento muy limitado de la AEM y mostrando un escaso interés en la región. Debido a la incapacidad que ha demostrado la clase política alemana para explicar a la opinión pública los cambios en su agenda de política exterior, los atentados terroristas del 11 de septiembre pueden estar reviviendo los estereotipos negativos de la región y del islam. Ante este panorama, el gobierno ha adoptado una estrategia múltiple. Alemania ha participado en la lucha contra el terrorismo a través de todos los medios posibles, incluida la tendencia a abordar las relaciones euromediterráneas desde un enfoque centrado en la seguridad, mediante el ámbito de Justicia y Asuntos Internos[1]. No obstante, esta tendencia está siendo compensada con la adopción de planteamientos innovadores y positivos cuyo objetivo es consolidar la AEM, lo cual incluye al sector islámico de la sociedad civil, que hasta la fecha ha sido seriamente ignorado.

Involucrarse en el Mediterráneo

Finalizada la Guerra Fría, la política exterior alemana se centró en sus vecinos del este, como era de esperar. Otras regiones inestables, como el Mediterráneo, quedaron en manos de países de Europa del sur, especialmente España y Francia. No obstante, este reparto de responsabilidades no duró mucho tiempo, puesto que muy pronto estos tres países empezaron a ampliar sus intereses en materia de política exterior hacia el Este y hacia el Sur. Hay varios motivos que explican el creciente compromiso alemán con el Mediterráneo.

Tras la reunificación, Alemania se convirtió en el Estado miembro más poblado de la UE y dejó de ocupar una posición geopolítica en la periferia a ocupar una posición en el corazón de Europa. Esto provocó el temor a que Alemania recuperara su vieja tradición nacionalista, e incluso una política exterior de carácter agresivo. Para acallar dichos temores, los dirigentes alemanes evitaron el unilateralismo, un enfoque que sin duda habría resultado provocador. Aunque Alemania recuperó plenamente su soberanía internacional, el multilateralismo y el supranacionalismo siguieron siendo elementos claves de su política exterior. Esto explica por qué Alemania es hoy una firma defensora de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE, uno de los principales logros del Tratado de Maastricht de 1993. Alemania ha tratado de desempeñar un papel más relevante en el marco de la PESC, en un esfuerzo por desvincularse de su papel tradicional de "contribuyente" internacional y convertirse en un "actor" real. La PESC es claramente el único marco realista para alcanzar dicho objetivo.

---

[1] Según Buzan, la tendencia a adoptar un enfoque centrado en la seguridad (lo que en inglés se conoce como securitisation) comienza cuando "un problema se presenta como una amenaza a la seguridad de tal envergadura que combatir dicho problema, incluso infringiendo las normas vigentes, se convierte en la prioridad principal". B. Buzan, O. Waever y J. de Wilde, *Security: a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner, Boulder, 1998, pág. 24.

Apoyar la PESC de esta forma implica compartir las responsabilidades de la UE en todas las regiones geográficas que se encuentran dentro del ámbito de interés de la Unión. En 1992, el Consejo Europeo estableció que Europa Central y Oriental, así como el Mediterráneo serían regiones geográficas donde se emprenderían Acciones Conjuntas en el marco de la PESC[2]. Como consecuencia, Alemania empezó a involucrarse en mayor medida en las políticas del Mediterráneo, a pesar de que el sur no ocupaba los primeros puestos de su lista de prioridades. Desde el punto de vista europeo, la implicación de Alemania en el sur fue fruto de las dinámicas innovadoras que nacieron de la recién creada PESC.

Además de la PESC, hubo otras dinámicas dentro del proceso de integración que fomentaron este desarrollo. Alemania tuvo que reconocer enseguida la escasa importancia de las distancias geográficas en una Unión crecientemente integrada. Las amenazas de la "seguridad blanda", que han sido percibidas como "problemas propios del Sur" –inmigración ilegal, crimen organizado, contaminación medioambiental, fundamentalismo islámico, tráfico de drogas y terrorismo internacional–, se han convertido en "problemas europeos". Desde que se eliminaran los controles de frontera en la zona Schengen, las fronteras nacionales son hoy menos relevantes y Alemania se ha convertido, como quien dice, en un país mediterráneo. Por consiguiente, ayudar a estabilizar la maltrecha periferia sur de Europa no sólo es un acto de solidaridad con los Estados miembros del sur de la Unión, sino también un tema de interés para la propia Alemania.

Alemania ha dedicado tiempo para adaptar su política exterior a estos cambios paradigmáticos. Cuando Italia, España, Francia y la Comisión Europea empezaron a prepararse para la AEM, no fue fácil convencer a Alemania y a otros Estados miembros del norte de Europa para que prestaran su apoyo a la iniciativa[3]. Una vez convencida, Alemania desarrolló un papel cada vez más activo en el seno de la AEM[4].

Los intereses alemanes y los tres pilares del Proceso de Barcelona

La principal preocupación de Alemania en el contexto de la AEM ha estado vinculada a la seguridad. Alemania comparte la amplia definición de seguridad recogida en la Declaración de Barcelona y también un enfoque marcadamente civil a la hora de

---

[2] Véase las conclusiones de la cumbre de la UE celebrada en Lisboa en junio de 1992, que están disponibles en: http://www.europarl.eu.int/summits/lisbon/default_en.htm

[3] "La clave para superar las objeciones del norte expresadas por Alemania, el Reino Unido y Holanda está en convencer al canciller Kohl sobre la necesidad de llevar a cabo esta nueva iniciativa. [...] En septiembre de 1994, González amenazó con bloquear la ampliación de la UE hacia el este. Hubo que esperar hasta la reunión del Consejo en diciembre de 1994 en Essen para que Kohl aceptara el concepto de que la frontera sur era fundamental para la estabilidad de la Unión y de que existía una necesidad de reequilibrar las relaciones exteriores de la UE. Con el apoyo alemán, se redujo la resistencia de otros países a principios de 1995." Richard Gillespie, "Spanish Protagonismo and the Euro-Med Partnership Initiative", *Mediterranean Politics*, vol. 2, nº 1, verano de 1997, pág.39.

[4] Aprovechando que ostentaba la Presidencia de la UE en 1994, Alemania utilizó su posición de liderazgo para impulsar el proyecto y el Ministerio de Exteriores contribuyó a redactar el borrador de la AEM. Al ser parte de la Troika en 1995, Alemania también participó en la primera ronda de negociaciones con los países socios del Mediterráneo. Para más información, ver Annette Jünemann, "Deutsche Mittelmeerpolitik im europäischen Rahmen. Defizite im Nahen Osten und in der Türkei", *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B, vol. 17, nº 99, 23 de abril de 1999, págs. 11-19.

abordar las múltiples cuestiones relacionadas con la seguridad blanda. La diplomacia y la economía son los instrumentos tradicionalmente utilizados por el poder civil para abordar las relaciones internacionales. Los tres pilares de la AEM, todos ellos relacionados entre sí, están basados en dichos instrumentos y persiguen el mismo objetivo: promover la paz, la estabilidad, y la prosperidad en la región mediterránea. Esto significa que la AEM es el enfoque adoptado por Europa para modelar el espacio mediterráneo, a pesar de la retórica que sugiere que se trata de una asociación igualitaria con los Estados del sur del Mediterráneo.

El área de libre comercio como un paso adelante en el desarrollo económico y la estabilidad política

La Asociación Económica y Financiera es el pilar más desarrollado del Proceso de Barcelona. Esto no sorprende teniendo en cuenta que la AEM contribuye a décadas de relaciones comerciales euromediterráneas, mientras que los pilares de política y seguridad y de asuntos sociales, culturales y humanos son innovaciones introducidas por el Proceso de Barcelona. Esto no quiere decir que el pilar económico deba considerarse el más importante. La relevancia depende de los intereses que están en juego: como país orientado hacia las exportaciones, Alemania está en una posición que le permite beneficiarse ampliamente del área de libre comercio euromediterránea. Mientras que los países del sur de Europa se aferran al proteccionismo, especialmente para productos mediterráneos como los tomates y las aceitunas, Alemania apoya el libre comercio y la apertura de los mercados. La tabla que se recoge a continuación ofrece un resumen del comercio exterior alemán con los países socios del Mediterráneo a nivel bilateral[5]:

	Importaciones alemanas (en millones de €)	Exportaciones alemanas (en millones de €)
Egipto	508,8 (059)	1.423,1 (049)
Argelia	823,4 (054)	974,7 (054)
Israel	1.256,2 (045)	2.463,9 (043)
Jordania	46,9 (110)	478,8 (073)
Líbano	22,8 (124)	577,4 (068)
Libia	2.834,8 (032)	655,3 (066)
Marruecos	453,7 (061)	983,4 (053)
Siria	883,9 (052)	520,4 (071)
Túnez	823,7 (053)	945,9 (055)
Palestina	No figura en la lista	No figura en la lista

- Resultados provisionales, 2004. No han sido incluidos los datos relativos a la industria naval y aeronáutica.
- El número entre paréntesis hace referencia a la posición que ocupa dicho país en el ranking de comercio exterior alemán.

[5] "Statistisches Bundesamt: Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland", Vorläufige Ergebnisse, Wiesbaden, 2004.
Disponible en: http://www.destatis.de/download/d/aussh/rangfolge04.pdf

Con la excepción de Siria y de Libia (que sólo tiene estatuto de observador en la AEM), es obvio que las relaciones comerciales están desquilibradas, teniendo Alemania un claro superávit comercial. Sin embargo, en líneas generales los intereses económicos alemanes, incluida la inversión extranjera, siguen estando mucho más centrados en Europa del Este que en el sur del Mediterráneo.

En este contexto, la ayuda al desarrollo concedida por Alemania a nivel bilateral tiene cierta relevancia. El total neto de Ayuda Oficial al Desarrollo asignado por el Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo en 2003 de forma bilateral a los países de Oriente Medio y del Norte de África (en millones de euros) puede apreciarse en la tabla que se incluye a continuación[6]:

País	**Total**	**Beneficios**	**Créditos**
Egipto	87,122	76,920	10,202
Argelia	0,054	10,965	-10,910
Libia	–	–	–
Marruecos	13,895	56,132	-42,237
Túnez	10,342	25,999	-15,658
Jordania	44,561	59,614	-15,053
Líbano	7,858	8,359	-0,501
Israel	–	–	–
Palestina	31,257	31,257	-
Siria	-0,552	17,298	-17,850
MUNDO	**3.593,319**	**4.193,105**	**-599,786**

- *–: En el 2003 no fue considerado un país en desarrollo, según los criterios de la OCDE.*
- *Las cifras negativas que figuran bajo la columna "Total" son el resultado de la diferencia entre los beneficios/créditos y el reembolso de dichos créditos por parte de los países.*
- *Obsérvese que los pagos realizados por el Ministerio son sólo una parte del total de ayudas concedidas por Alemania en concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).*

A estas cifras hay que añadir un total de 438.033 euros asignados por Alemania para apoyar a las ONG de la región mediterránea. Asimismo, los *länder* alemanes conceden un importe adicional, aunque inferior, a los países socios mediterráneos[7].

La UE y sus Estados miembros, los "autores" del concepto de Barcelona, han concebido el pilar económico como un *medio* para alcanzar un *fin*: la seguridad. Este planteamiento es compartido por Alemania. Aunque Alemania tiene intereses económicos en juego, percibe la AEM fundamentalmente como una contribución a la política de seguridad de la UE. El motivo por el cual Alemania se ha implicado más activamente en el Proceso de Barcelona no es económico. El desarrollo socioeconómico de los países socios del Mediterráneo, junto con los exitosos procesos de democratización, son percibidos como una forma de impulsar la estabilidad de la

[6] Extracto de BMZ / Referat 304 - Statistik und Berichtswesen: Bilaterale ODA-Nettoauszahlungen nach Ländern - Mehrjahresvergleich. Disponible en: http://www.bmz.de/de/zahlen/imDetail/Bilaterale_ODA_Mehrjahresvergleich_2003.pdf

[7] No existen estadísticas que resuman los enfoques descentralizados de la ayuda al desarrollo.

región, lo cual constituye a su vez una fuente adicional de *seguridad* para Europa, y, por ende, para Alemania. Debido a una aplicación incoherente del pilar económico por parte de la UE[8], y a las reticencias de muchos países socios del Mediterráneo para emprender reformas económicas y democráticas, no se han cumplido ni las expectativas de desarrollo y prosperidad de los países del Sur ni las expectativas de seguridad y estabilidad de los países del Norte.

La cooperación descentralizada como un enfoque ascendente hacia la democratización

Alemania pertenece al grupo de países europeos que no apoyaron el concepto de cooperación descentralizada al principio del Proceso de Barcelona[9]. En los debates celebrados en torno a los contenidos de la Declaración de Barcelona, el pilar cultural fue motivo de polémica. Mientras que Francia apostó por un compromiso cultural de la UE con la región como parte de la nueva política, Alemania alegó que las políticas culturales no eran competencia de la UE y que, por lo tanto, deberían ser excluidas de la AEM. En su lugar, Alemania destacó la importancia de la lucha contra el tráfico de drogas, el terrorismo, el crimen organizado y, sobre todo, la inmigración[10].

La razón principal por la que Alemania mostró sus reservas hacia la dimensión cultural de la AEM responde al hecho de que el país no tiene una experiencia real en lo que se refiere a las políticas culturales exteriores. En Alemania, la política cultural ni siquiera es competencia del gobierno nacional, sino que es fundamentalmente responsabilidad de los *länder*, de ahí que haya tenido siempre una dimensión muy limitada en el extranjero. Frente a la ambiciosa política cultural exterior de Francia, que está basada en parte en la larga tradición de la francofonía, al gobierno alemán le preocupaba que París tratara de utilizar el tercer pilar para consolidar y ampliar su influencia política en la región mediterránea. El hecho de que el tercer pilar estuviera formulado mayoritariamente bajo la influencia francesa apuntaba a que dichas sospechas no eran del todo infundadas.

Otro de los motivos por los que Alemania se mostró reacia reside en la dificultad para valorar si los vínculos con la sociedad civil, o la cooperación descentralizada, eran eficaces. Debido a la falta de criterios objetivos para medir el éxito o el fracaso de dichos proyectos existía el riesgo de que los fondos asignados fueran objeto de una gestión inadecuada, que es precisamente lo que terminó ocurriendo. Para evitar una gestión ineficaz de los fondos, el gobierno alemán apoyó proyectos bilaterales conducidos por distintos tipos de mediadores, tales como iglesias, fundaciones políticas o Institutos Goethe.

---

[8] Para un análisis más pormenorizado del segundo pilar de la AEM ver Tobias Schumacher, "Zum Mythos des Fortschrittsoptimismus der Euro-Mediterranen Partnerschaft: Die wirtschaftspolitische Verklammerung der EU mit den Ländern des südlichen Mittelmeerraums zwischen 1995-2005", en Cilja Harders y Annette Jünemann (eds.), *10 Jahre Euro-Mediterrane Partnerschaft - Bilanz und Perspektiven*, edición especial de *Orient*, otoño de 2005 (texto inédito).

[9] Véase Annette Jünemann, "Cultural Aspects of Euro-Mediterranean Cooperation and the German Point of View", en Sonja Hegazy (ed.), *Egyptian and German Perspectives on Security in the Mediterranean*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Cairo, 1998, págs. 143-157.

[10] El compromiso alcanzado para zanjar este conflicto europeo fue la incorporación de dos apartados dentro del tercer capítulo de la AEM, lo cual no necesariamente contribuyó a darle coherencia. Oficialmente los dos apartados son el apartado "positivo" (sociedad civil, diálogo entre culturas y religiones) y el "negativo" (lucha contra el tráfico de drogas, la inmigración ilegal, etc.). El segundo de estos apartados, el negativo, cobró relevancia después de los atentados del 11 de septiembre, como se verá más adelante.

Hubo que esperar hasta 1999 para que Alemania lanzara su primera iniciativa de peso en el marco del tercer pilar. Con motivo de la tercera Conferencia Ministerial Euromediterránea celebrada en Stuttgart, Alemania organizó un Foro Civil para complementar el acto gubernamental. Dicha labor fue encomendada a una serie de ONG alemanas con fama de críticas e independientes[11]. Según varias personas que acudieron a reuniones previas del Foro Civil, las ONG se mostraron mucho más críticas en Stuttgart de lo que lo habían sido antes, dado que los organizadores alemanes hicieron mayor hincapié en desempeñar el papel de guardián de la sociedad civil[12]. Parece como si Alemania hubiera reconocido al fin que la cooperación descentralizada podría servir como un enfoque ascendente hacia la democratización.

Las guerras en Afganistán e Iraq

Alemania participó en la Guerra de Afganistán, donde el régimen talibán había albergado campamentos de entrenamiento de terroristas de al Qaeda, en el marco de las acciones de las Naciones Unidas y de la OTAN. Una vez superada la fase más intensa de la guerra, Alemania se convirtió en uno de los actores principales de la gestión de la posguerra. Alemania, sin embargo, se negó a participar en la guerra ilegal y de dudosa legitimidad emprendida contra Iraq. La resistencia alemana frente a las presiones estadounidenses, que conminaban al país a participar en los ataques, puede explicarse por su compromiso con el concepto de poder civil. Según este concepto, los medios militares sólo pueden utilizarse con fines defensivos y humanitarios, y dentro de los límites del derecho internacional[13]. Los atentados terroristas del 11 de septiembre fueron definidos como un ataque contra la OTAN para que la guerra contra Afganistán pudiera ser enmarcada dentro del ámbito de defensa. El respaldo legal fue obtenido a través de un mandato de la ONU. En el caso de Iraq, no se pudo demostrar que se estuviera preparando un ataque contra un país de la OTAN o cualquier otro país y tampoco existía un mandato por parte de la ONU. La participación en la guerra de Iraq hubiera supuesto una violación del concepto de poder civil, que sigue formando parte de la cultura política alemana.

Desafortunadamente, ni Alemania ni Francia coordinaron su negativa a participar en la coalición en el marco de la PESC. La guerra de Iraq demostró, una vez más, la incapacidad de la UE para hablar con una única voz. En el caso de Iraq, Alemania ignoró su tradicional compromiso con la PESC y dio prioridad a su agenda nacional: el

---

[11] A diferencia del Foro Civil organizado en Barcelona en 1995 y en Malta en 1997, Alemania pidió a varias ONG alemanas que organizaran cinco conferencias independientes en lugar de un único acontecimiento de grandes dimensiones. La Friedrich-Ebert Foundation, una institución afín al partido gobernante, el Partido Socialdemócrata, se encargó de organizar dos conferencias: una conferencia sobre los derechos humanos en el espacio euromediterráneo y otra en la que reunió a interlocutores sociales de ambas orillas del Mediterráneo. La Heinrich-Böll Foundation, una institución afín al socio menor de la coalición Bündnis 90/ Die Grünen, presidió un foro civil sobre temas medioambientales. Por otra parte, el German-French Institute celebró un simposio eurome diterráneo sobre educación, investigación y cultura y la Cámara de Industria y de Comercio de Stuttgart organizó una conferencia sobre economía en la región euromediterránea.

[12] Véase Annette Jünemann, "The Forum Civil Euromed: Critical Watchdog and Intercultural Mediator", en Stefania Panebianco (ed.), *A New Euro-Mediterranean Cultural Identity*, Frank Cass, Londres, 2003, págs. 84-107.

[13] Para más información sobre el concepto de poder civil véase Annette Jünemann y Niklas Schörnig,, *Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der "Zivilmacht Europoa" Ein Widerspruch in sich?*, HSFK, Report nº 13, Frankfurt a.M., Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, 2003.

canciller Schröder tenía que hacer frente a unas elecciones que muy probablemente perdería. Sin embargo, su firme postura contra la Administración Bush, muy poco popular en Alemania, le permitió asegurarse la victoria en el último minuto. El rechazo alemán a la coalición bélica fue bien acogido en el mundo árabe y reforzó la credibilidad alemana en la región. Todo ello contribuyó a reforzar al papel de Alemania en la AEM.

Combatiendo el terrorismo con medios civiles

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 han cambiado las coordenadas del complejo sistema de relaciones euromediterráneas; puede decirse que los atentados han trastocado las relaciones intraregionales e influido sobre la evolución de las políticas nacionales con la región. La mayoría de estos cambios van en detrimento de los procesos políticos y socioeconómicos que habían empezado a prosperar después de la Guerra Fría. Esto se ha visto reflejado en las políticas de la AEM[14]. La AEM, que fue diseñada como una forma de desligar las relaciones euromediterráneas del concepto de seguridad a través de la adopción de un nuevo enfoque en la Asociación, ocupa un lugar poco definido en el entorno de seguridad tan polarizado que se consolidó después del 11 de septiembre. Como la opinión pública de ambas orillas del Mediterráneo nunca estuvo plenamente involucrada en el Proceso de Barcelona, el riesgo de volver a caer en estereotipos y percepciones erróneas ha aumentado todavía más. Alemania estaba siendo afectada –y todavía lo está– por los atentados del 11 de septiembre y otros atentados posteriores de distintas formas:

- como lugar de residencia legal o ilegal de miembros, colaboradores o simpatizantes de al Qaeda;
- a través de las víctimas alemanas de los ataques terroristas, especialmente el atentado en Djerba (Túnez);
- como el segundo país más poblado de "Occidente"; y
- como un país con una amplia minoría musulmana, que incluye 2,5 millones de habitantes, la mayoría de origen turco[15].

Después del 11 de septiembre, se impulsó el pilar de Asuntos Sociales, Culturales y Humanos de la Asociación, al que apenas se había prestado atención. Por una parte, fue acogido como un marco para la cooperación policial y judicial en el espacio euromediterráneo[16]. Por otra parte, la cooperación descentralizada a nivel de la sociedad civil fue redescubierta como un enfoque para combatir el terrorismo desde sus orígenes.

---

[14] Ver Annette Jünemann (ed.), *Euro-Mediterranean Relations after September 11. International, Regional and Domestic Dynamics*, Frank Cass, Londres, 2003.

[15] Christoph Zöpel, "September 11 – Consequences for German Foreign Policy", en Carlo Masala, S*eptember 11 and the Future of Euro-Mediterranean Cooperation*, Center for European Integration Studies, Discussion Paper C120, 2003, pág. 9.

[16] Aunque el 11 de septiembre ha tenido un impacto muy limitado sobre la PESC, si es que lo tuvo, los atentados terroristas sí han logrado acelerar el proceso de integración europea en el tercer pilar, Justicia y Asuntos Internos. Esto también incluye la cooperación interregional con los países mediterráneos. Véase Richard Gillespie, "Reshaping the Agenda? The Internal Politics of the Barcelona Process in the Aftermath of September 11", en Annette Jünemann (ed.), op. cit., 2003, págs. 27-29. La lucha contra el terrorismo también se libra en el marco de los planes de acción bajo la Política Europea de Vecindad.

La cooperación policial y judicial con los regímenes autoritarios es un arma de doble filo. Como es sabido, después del 11 de septiembre muchos regímenes del sur del Mediterráneo se aprovecharon del ambiente reinante para volverse más rígidos, acallando todo tipo de oposición en nombre de la lucha contra el terrorismo[17]. Las críticas de la UE por la violación de los derechos humanos en las comisarías y cárceles árabes descendieron considerablemente después del 11 de septiembre, cuando los países socios del Mediterráneo se convirtieron en aliados indispensables en la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, a diferencia de Estados Unidos, Alemania no ha optado por expulsar a los sospechosos de cometer actos terroristas a países como Siria o Egipto. De hecho, Alemania decidió no expulsar a Túnez al sospechoso tunecino Mouldi C.[18], que vive con su familia en el país, porque se pensó que sería torturado. Las Autoridades alemanas le trasladaron a un centro de asilo y le privaron del derecho a abandonar el distrito y utilizar un teléfono móvil e Internet, medidas que también son cuestionables dado que las pruebas contra él son tan escasas que ni siquiera ha sido posible arrestarle.

Otra cuestión polémica en este contexto es la inmigración. El ministro del Interior alemán, Otto Schilly, planteó la idea de construir campos de refugiados en el Norte de África[19]. Esto puede considerarse como un esfuerzo por impedir que las personas arriesguen sus vidas para cruzar el Mediterráneo. Sin embargo, también puede considerarse como una forma de transferir la responsabilidad de encargarse de los refugiados y solicitantes de asilo a los países socios del Mediterráneo. Los gobiernos del Sur han rechazado vehementemente esta idea, al considerar que concentrar a cientos de personas desesperadas en campamentos contribuiría a engendrar radicalismo. La propuesta de Schilly también ha sido rechazada desde el punto de vista jurídico y humanitario. Puesto que todos los países del Norte de África son conocidos por sus deficiencias en el campo de los derechos humanos, la propuesta alemana privaría a los refugiados de un trato justo en relación a su solicitud de asilo conforme a la legislación alemana. Aunque todavía no ha sido llevada a la práctica, la iniciativa de Schilly demuestra que la lucha contra el terrorismo está adoptando en Alemania un enfoque cada vez más centrado en la seguridad.

Diálogo con el islam

El planteamiento alemán hacia la lucha contra el terrorismo no es meramente represivo. El Ministerio de Exteriores ha lanzado una iniciativa para promover el diálogo con el islam como una forma de combatir el terrorismo desde sus orígenes[20]. En el año 2002 se designó un "Comisario para el diálogo con el islam", Gunter Mulack, que cuenta en la actualidad con un total de 29 colaboradores. Todos los miembros de su equipo hablan árabe y están familiarizados con la región. Aunque la oficina de Mulack se encuentra en Berlín, su equipo está repartido por países árabes y demás

[17] Según la Comisión Europea, la lucha contra el terrorismo tras los atentados del 11 de septiembre ha conducido a restringir las libertades civiles. Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Tenth Anniversary of the Euro-Mediterranean Partnership: A Work Programme to Meet the Challenges of the Next Five Years, abril de 2005, pág. 19.*

[18] No se publica su nombre al no haberse demostrado su culpabilidad.

[19] Ver "Europaparlament sagt NEIN zu 'Flüchtlingslagern' außerhalb der Union", *Pro Asyl Presseerklärung*, 15 de octubre de 2004. Disponible en: http://www.proasyl.de/presse04/okt15.htm

[20] Véase "Dialog mit der islamischen Welt". Sitio web del Ministerio de Asuntos Exteriores. Disponible en: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/kulturpolitik/islamdialog/index_html

países con una población musulmana predominante. La función de esta unidad es hacer un seguimiento de los discursos más relevantes en las sociedades árabes, en un esfuerzo por desarrollar contactos con la sociedad civil e identificar posibles socios de proyectos. El aspecto innovador de esta iniciativa es el hecho de que está dirigida al sector islámico de la sociedad civil. El principal déficit de cooperación descentralizada tal y como ha sido concebida por la UE en el marco del tercer pilar ha sido que la Unión se ha concentrado en un espectro más bien limitado de intelectuales laicos. Aunque es mucho más fácil para los europeos cooperar con socios laicos, son cada vez más los que piensan que es necesario abordar el problema de la integración del sector islámico, dado que los sectores laicos de la sociedad civil son elitistas y no son realmente representativos de las sociedades del sur del Mediterráneo. En cambio, la mayoría de las organizaciones y asociaciones islámicas están firmemente ancladas en la sociedad gracias a su compromiso con las obras de caridad, llenando el vacío dejado por gobiernos incompetentes y corruptos. La dificultad para elegir socios en el diálogo con el islam político reside en los vínculos inescrutables que suelen existir entre los grupos radicales y moderados. Este es precisamente el problema que el Gobierno alemán está tratando de abordar mediante su iniciativa de diálogo.

Según Gunter Mulack, al principio el proyecto era prometedor[21]. Sin embargo, la situación cambió como consecuencia de la guerra de Iraq y de las fotografías de Guantánamo y de la cárcel de Abu Ghraib. A nivel local se puede palpar la crisis que se ha desarrollado entre el mundo árabe y el mundo occidental, como si la teoría del "choque de civilizaciones" de Samuel Huntington cobrara fuerza de nuevo. No se trata únicamente de una cuestión relativa a la alta política, puesto que también puede apreciarse en el conjunto de la sociedad. Por muy buenas que sean sus intenciones, los extranjeros están siendo recibidos con una desconfianza cada vez mayor en los países árabes, y viceversa.

Conclusiones

En definitiva, Alemania está hoy más cerca de alcanzar su objetivo político: dejar atrás su tradicional rol de "contribuyente" y pasar a desempeñar un papel más influyente como "actor", tanto en la UE como en la región mediterránea. Sin embargo, esta transición está sujeta a una serie de limitaciones. Los países del sur de Europa siguen siendo más influyentes en todos los ámbitos de legislación euromediterránea y el actor externo más relevante en la región sigue siendo Estados Unidos En cuanto a los cambios producidos como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre, Alemania trata de encontrar un equilibrio entre la represión y los intentos políticos y económicos, en un esfuerzo por resolver el problema del terrorismo desde la raíz. Desafortunadamente, puede apreciarse una tendencia a adoptar un enfoque centrado en la seguridad en las relaciones euromediterráneas en el contexto de la cooperación policial y judicial, así como en las políticas de inmigración. Éstas han sido equilibradas mediante el enfoque positivo adoptado para impulsar el Proceso de Barcelona a través de la cooperación descentralizada. A nivel mundial, Alemania trata de reconciliarse con Estados Unidos y, por ello, se muestra abierta a cooperar en el marco de la Iniciativa del Amplio Oriente Medio y Norte de África. Se espera que

[21] Entrevista con Gunter Mulack, "Politische Differenzen zur Sprache bringen", en *Quantara.de.* disponible en; http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/_c-469/_nr-306/_p-1/i.html

Alemania conserve su cultura política como poder civil. Sin embargo, si lo que busca es ejercer cierta influencia, sus iniciativas deberán estar siempre convenientemente integradas en un marco regional como la AEM.

Capítulo 10

Las políticas de Italia en el Mediterráneo

Rosa Balfour [1]

[1] La autora quiere dar las gracias a sus colegas del Centre for Studies in International Politics (CeSPI, Roma) por sus valiosas aportaciones.

El presente capítulo proporciona una perspectiva general de las relaciones de Italia con los países de la Asociación Euromediterránea (AEM) y aborda con detenimiento tres cuestiones específicas: el impacto del 11 de septiembre sobre las perspectivas italianas; la evaluación italiana del Proceso de Barcelona una década después de su lanzamiento; y la importancia de las iniciativas perseguidas por Italia fuera del marco de la AEM. Se ha comentado que el Mediterráneo sólo ha sido una prioridad relativa en el ámbito de la política exterior italiana, siempre subordinada a las relaciones de Italia con la UE y con Estados Unidos. Los cambios en la política de Roma hacia los países del sur se han visto condicionados por su postura en los debates internos celebrados a nivel europeo y por la naturaleza de su relación con Washington. Sin embargo, existe una serie de intereses regionales que pueden llevar al país a concentrarse en mayor medida en sus vecinos del sur en el futuro.

¿En el corazón o en los confines del Mediterráneo?

A pesar de las diferencias registradas a lo largo del tiempo, puede apreciarse cierto grado de continuidad en la política exterior italiana desde la Guerra Fría hasta la década de los noventa, una continuidad que debe tenerse en cuenta para comprender el papel del país en el Mediterráneo. Esta continuidad se caracteriza por el apoyo del país al multilateralismo, lo cual refleja la ausencia de intereses geográficos específicos; la importancia asignada a la participación en las alianzas clave, especialmente la participación activa en el proceso de integración europea; y la tendencia a mantener relaciones fluidas con los países árabes, un enfoque compartido por la mayoría de los partidos políticos. Estas tres características generales de la política exterior italiana llevaron al país a apoyar el lanzamiento de la AEM en 1995, el Diálogo Mediterráneo de la OTAN y los distintos foros de cooperación multilateral en la región.

Junto con estas características, que constituyen el prisma desde el que considerar las relaciones de Italia con el sur del Mediterráneo, las prioridades más importantes y duraderas han sido garantizar el suministro energético, especialmente a través de la compañía nacional de petróleo, ENI[2], y crear una red de relaciones con los Estados de la región[3], todo ello en un contexto en el que los intereses económicos italianos en el sur del Mediterráneo han sido débiles. Un ejemplo reciente de la "diplomacia silenciosa" ha sido la fase previa a la reunión de la Liga Árabe en Túnez, durante la cual Italia contribuyó a convencer a sus socios árabes para que emitieran la Declaración de Túnez, que constituye un firme compromiso de reforma[4]. Recientemente, uno de los aspectos clave de la relación de Italia con la orilla sur del Mediterráneo ha sido la reducción de la inmigración ilegal.

A pesar de estas prioridades y de su ubicación geográfica en el corazón del Mediterráneo, "Italia no ha sido capaz de movilizar las energías políticas y los recursos

[2] La ENI está presente en Libia desde finales de la década de 1950 y es la fuente de casi un tercio de la energía italiana. Sin embargo, el país ha estado diversificando sus fuentes de suministro ener gético en favor de las rutas euroasiáticas y de Iraq.

[3] Alison Pargeter, "Italy and the Western Mediterranean", Economic and Social Research Council, *Documento de Trabajo* nº 26, junio de 2001.

[4] Entrevista con un funcionario del Ministerio de Asuntos Exteriores, Roma, abril de 2005.

necesarios para mantener un perfil político elevado en la zona", centrándose más bien en Europa continental y, durante la década de los noventa, en los Balcanes[5]. En términos comerciales, por ejemplo, aunque el sur del Mediterráneo es cada vez más importante para las exportaciones italianas, que por lo general siguen una tendencia a la baja, Europa del Este es un mercado mucho más relevante, al absorber el 10,9% de las exportaciones italianas, frente al 2,6% destinado al Norte de África y el 3,7% a Oriente Medio[6]. Más allá de los compromisos retóricos, el Mediterráneo sólo ha sido una prioridad relativa para la política exterior italiana. Aunque el país siempre ha apoyado la Asociación Euromediterránea y, en concreto, el componente relativo a la cooperación en la seguridad, lo cierto es que ha desempeñado un papel menos visible y dinámico que España o Francia en la AEM. Las únicas excepciones dignas de mención son Libia (cuyo caso será descrito más adelante) y Túnez. Italia es el principal inversor extranjero en Túnez, también en el sector energético. En Túnez hay aproximadamente 800 empresas italianas, en su mayoría pequeñas y medianas empresas, que representan un total de 516 millones de euros en inversiones, como puede apreciarse en las tablas que se incluyen a continuación[7]:

	Importaciones italianas, 2003	Exportaciones italianas, 2003*	Importaciones italianas de productos petrolíferos, 2003*	Presencia de ONG italianas, 2003°	Presencia de inmigrantes residentes en Italia, 2003#	Inversiones extranjeras directas de Italia en el sur del Mediterráneo §
Marruecos	459,7	892,1	0	10	227,940[8]	6,4m (enero-junio 2004)
Argelia	4.794,4	1.169,7	4.696,3	4	16,835	148m (2003)
Túnez	1.600,7	1.978,6	140,4	4	60,572	607m (2003)
Libia	5.216,4	1.365,1	4.990,0	0	1,087	N/A
Egipto	995,0	1.203,1	487,3	4	44.798	N/A
Israel	708,8	1.393,7	0	0	2,398	2,1m (2003)
ANP	0,7	2.0	0		(214)[10]	N/A
Jordania	11,7	294,0	0	(23)[9]	2,121	Número reducido de joint ventures
Líbano	25,1	661,2	0		3,525	Sólo 2 empresas presentes
Siria	1.200,5	472,4	593,8	1	2,660	Ninguna

Nota: Todas las cifras están expresadas en millones de euros

Fuentes:
** Excepto Israel: Camera di Commercio Italo-Araba, ItaliaMondoArabo, Anno XIV, n° 2, abril-junio de 2004.*
° Asociaciones de ONG italianas. La presencia de ONG italianas en los países de la AEM representa el 8,6% de la presencia mundial total (52 en Europa y Asia Central, 172 en Centroamérica y América Latina, 27 en el Sudeste Asiático y en el Pacífico, 217 en el resto de África).
 # Caritas/Migrantes, Immigrazione. Dossier Statistico 2004. XIV Rapporto, Rome: IDOS – Immigrazione Dossier Statistico, 2004. Basado en datos del Ministerio del Interior.
§ Ministerio de Asuntos Exteriores e Instituto Nacional para el Comercio (2004), Rapporto-Paese congiunto ICE/MAE, (www.ice.gov.it/informazioni/rapporto.htm)

[5] Cita de Marta Dassù y Roberto Menotti, *The Ratification of NATO Enlargement. The Case of Italy*, 1997. Disponible en: http://www.nato.int/acad/conf/enlarg97/dassmeno.htm

[6] Ver Raffaella Coletti, "La politica dell'Unione Europea nel bacino del Mediterraneo: opportunità per le PMI", *Promozione Firenze, quaderno di informazione imprenditoriale*, vol. XXII, nº 1, junio de 2005.

[7] Raffaella Coletti, *La grande distribuzione in Tunisia*, Istituto per il Commercio con l'Estero (ICE), enero de 2005.

[8] Los marroquíes son el tercer grupo de inmigrantes más importante de Italia (representando el 10,4% de los inmigrantes), después de los rumanos y los albaneses.

[9] Esta cifra hace referencia a la Autoridad Nacional Palestina, Líbano y Jordania.

[10] Se trata de solicitantes de asilo más que de inmigrantes.

Ayuda Oficial al Desarrollo y demás ayudas oficiales (multilaterales y bilaterales) de Italia a los países de la AEM (en millones de euros)

	1999			2000			2001			2002			2003		
	Subven.	Créditos blandos Neto	Total Neto	Subven.	Créditos blandos Neto	Total Neto	Subven.	Créditos blandos Neto	Total Neto	Subven.	Créditos blandos Neto	Total Neto	Subven.	Créditos blandos Neto	Total Neto
Marruecos	1,51	-0,24	1,27	3,77	-1,66	2,11	2,84	-2,11	0,73	2,50	-6,12	-3,62	2,16	19,78	21,94
Argelia	2,21	-5,78	-3,57	3,72	-4,76	-1,04	2,24	-5,19	-2,95	3,53	4,93	8,46	1,18	17,56	18,74
Túnez	2,11	-21,99	-19,88	4,44	-17,34	-12,90	2,60	3,86	6,46	4,19	-3,12	1,07	4,43	-2,22	2,21
Libia	0,07	0	0,07	9,24	0	9,24	1,25	0	1,25	0,64	0	0,64	0,29	0	0,29
Egipto	20,98	-2,67	18,31	6,42	-14,50	-8,08	5,38	-12,94	-7,56	6,27	-5,52	0,75	9,33	-5,83	3,50
Israel	0,01	0	0,01	0,06	0	0,06	0,03	0	0,03	N/A	N/A	N/A	1,73	0	1,73
ANP	18,53	0	18,53	11,78	0	11,78	15,84	0	15,84	22,99	0	22,99	38,01	0,38	38,39
Jordania	2,26	-2,00	2,24	2,47	1,68	4,15	1,25	4,63	5,88	2,13	5,53	7,66	2,00	2,79	4,79
Líbano	2,61	-0,63	1,98	3,33	0,22	3,55	2,61	-0,33	2,28	3,33	-2,37	0,96	3,04	-1,80	1,24
Siria	0,35	4,06	4,41	0,23	2,58	2,81	0,84	7,40	8,24	1,88	0,87	2,75	0,46	0,75	2,21
Total	**50,64**		**23,37**	**45,46**		**11,68**	**34,88**		**30,20**	**47,46**		**41,66**	**62,63**		**95,04**

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Estadísticas sobre Desarrollo Internacional.

Las ayudas externas a la región han sido modestas y considerablemente estables, con la excepción de las ayudas a los Territorios Palestinos, que aumentaron sustancialmente a medida que se vino abajo el proceso de paz. Con frecuencia el reembolso de los créditos ha superado las ayudas proporcionadas. Desde 2002, han aumentado de forma significativa los créditos concedidos a la región, especialmente a Argelia.

Después del 11 de septiembre

Desde el año 2001, ha cambiado la importancia que Italia asigna a la AEM como marco principal para la gestión de relaciones con el sur del Mediterráneo. El 2001 no sólo fue el año de los atentados terroristas contra Estados Unidos, sino también el año en el que llegó al poder la coalición de centroderecha, varios meses antes del 11 de septiembre. Con la llegada al gobierno de la coalición de centroderecha, el interés que había mostrado Italia hacia la participación en la integración europea fue reemplazado por un amplio abanico de visiones sobre el papel de la UE, incluidas formas extremas de euroescepticismo, y por la intención de dar prioridad al establecimiento de vínculos más estrechos con Estados Unidos. La creciente complejidad de la relación entre Italia y la UE pudo apreciarse con claridad cuando el ministro de Exteriores, Renato Ruggiero, que había sido nombrado para reafirmar a los socios europeos el compromiso de Italia con la UE, dimitió por discrepancias en torno a la política europea.

A nivel general, el "renovado atlanticismo" italiano[11] ha tenido un impacto marginal sobre la AEM. En términos más específico, sin embargo, el papel de Italia en la política exterior europea se ha visto debilitado por una serie de factores: su escaso activismo en la AEM, su mayor sensibilidad con las iniciativas estadounidenses, y la búsqueda de iniciativas bilaterales autónomas.

[11] Citando a un funcionario del Ministerio de Exteriores durante una entrevista realizada en Roma en abril de 2005.

En primer lugar, Italia parece estar menos interesada en asumir un papel de liderazgo en el Proceso de Barcelona. La sexta Conferencia Euromediterránea, celebrada bajo la Presidencia italiana de la UE durante la segunda mitad del año 2003, no se tradujo en nuevas iniciativas destinadas a relanzar un proceso estancado, sino que se limitó a aprobar las que ya habían sido propuestas por la Comisión Europea, a saber: la creación de una Asamblea Parlamentaria Euromediterránea; la actualización y mejora del Instrumento de Inversión y Colaboración Euromediterráneas (FEMIP) dentro del Banco Europeo de Inversiones; y la creación de una Fundación Euromediterránea para el Diálogo entre Culturas[12]. Los objetivos de Italia de establecer la Fundación en Nápoles y convertir el FEMIP en un instrumento autónomo no fueron alcanzados.

En segundo lugar, la política italiana hacia Oriente Medio se ha visto condicionada por Estados Unidos, que ha presionado a Italia para ampliar sus intereses geográficamente hacia Oriente Medio, incluyendo por supuesto Afganistán e Iraq, a los que el país ha aportado 2.800 soldados para la ocupación militar[13]. En lo que se refiere al conflicto israelo-palestino, Italia ha mostrado un mayor grado de conformidad con las interpretaciones de Estados Unidos e Israel sobre la Hoja de Ruta[14], y ha tratado de entablar una relación más estrecha con Israel. Este último objetivo ha sido perseguido por el propio Berlusconi, que ha expresado la necesidad de ofrecer a Tel Aviv la posibilidad de formar parte de la UE, y por el ministro de Exteriores Gianfranco Fini, que ha visitado Israel en un esfuerzo por distanciarse de su antigua política "postfascista".

La sensibilidad italiana ante las posturas de la Administración Bush en Oriente Medio puede apreciarse en el hecho de que el país –por primera vez- ha empezado a abordar cuestiones relativas a la promoción de la democracia a través de la Asociación para el Progreso y un Futuro Común del G8, asumiendo el liderazgo (junto con Turquía y Túnez) del programa de Diálogo de Asistencia a la Democracia (DAD), lanzado a finales del año 2004. Resulta un tanto paradójico que Italia asumiera este papel en el programa, que fue promovido inicialmente por Estados Unidos, puesto que la postura tradicional del país en materia de derechos humanos y democracia ha sido crítica con los intentos de interferencia en los asuntos internos de los Estados del sur del Mediterráneo y comprensiva con los argumentos de dichos gobiernos en relación a la diversidad cultural y los riesgos del fundamentalismo islámico y del terrorismo. De hecho, Italia nunca ha desarrollado un programa de fomento de los derechos humanos y de la democracia en el extranjero, y la única oficina del Ministerio de Asuntos Exteriores que se ocupa de las cuestiones relativas a los derechos humanos es la oficina multilateral. Esta aparente contradicción se vio atenuada en parte a medida que los contenidos de la Asociación del G8 fueron suavizados con respecto al borrador inicial que divulgó de forma no oficial el Departamento de Estado estadounidense.

---

[12] Véase Comisión Europea, *Comunicación para preparar la VI Reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores Euromediterráneos*, COM (2003) 610 final, Bruselas, 15 de octubre de 2003; y la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores, *Conclusiones de la Presidencia*, Nápoles, 2-3 de diciembre de 2003.

[13] Roberto Aliboni y Gianni Bonvicini, "La politica estera dell'Italia", en Alessandro Colombo y Natalino Ronzittti (eds.), *L'Italia e la politica internazionale. Edizione 2005*, Il Mulino, Bolonia, 2005, (texto inédito).

[14] Ibid.

Pueden apreciarse distintas posturas italianas en los borradores del programa DAD. En primer lugar, Italia considera que el triunfo del DAD está vinculado a la resolución del conflicto de Oriente Medio. En segundo lugar, Italia percibe el DAD como un programa voluntario. Al haber formado parte del grupo de países que insistía en que el borrador inicial de Estados Unidos sobre la iniciativa del Gran Oriente Medio debía ser modificado para hacer mayor hincapié en la necesidad de llevar a cabo reformas a nivel nacional, Italia considera el DAD como un respaldo a las tendencias endógenas a favor de las reformas y como un elemento que promueve el diálogo entre las instituciones y organizaciones de la sociedad civil. Por último, Roma percibe el DAD como un elemento que se suma a los programas existentes y no como una iniciativa que trasciende a la AEM.

La evaluación italiana de la AEM

El Ministerio de Asuntos Exteriores afirma que no percibe el atlanticismo italiano como una alternativa al Proceso de Barcelona, que sigue apoyando al considerar que se trata de un marco "que no puede ser remplazado" debido a su función de vínculo de unión entre los Estados árabes del Norte de África y Oriente Medio e Israel[15]. Asimismo, considera que la AEM ha tenido un "éxito moderado"[16] teniendo en cuenta las condiciones en las que ha estado funcionando. Los ámbitos en los que Italia se ha mostrado más activa son la cooperación para la seguridad (tanto dentro como fuera de la AEM) y la promoción de las asociaciones subregionales.

El primer pilar del Proceso de Barcelona, que abarca el diálogo político y la seguridad, sigue siendo el más complejo. A la luz del deterioro de la seguridad en la región desde otoño del año 2000, derivado del descarrilamiento del proceso de paz, los atentados terroristas del 11 de septiembre y las incursiones militares en Afganistán e Iraq, Italia considera que es fundamental que se adopten medidas de creación de confianza, incluso a pequeña escala, para mantener el diálogo entre ambas orillas del Mediterráneo. Italia también ha apoyado las asociaciones subregionales y los acuerdos de "geometría variable", en concreto el "Grupo 5+5"[17]. Las asociaciones subregionales se consideran un medio importante para abordar las especificidades regionales y un laboratorio para debatir posibles iniciativas para la AEM. Para Italia, el formato reducido de este foro resulta especialmente importante en el contexto de la ampliación, pues una de sus preocupaciones es que los Estados del sur no se sientan marginados. Roma también considera el "Grupo 5+5" como una forma de atraer a Libia al diálogo político y como una posible antecámara para su integración en la AEM[18].

En cuanto a las ayudas financieras a la AEM, Italia ha criticado las diferencias entre los compromisos y las asignaciones, a pesar de las recientes mejoras en el ratio de desembolso del programa MEDA. Roma también ha ejercido presión para que se garantice una mayor visibilidad y un perfil más alto de los programas y proyectos de la UE, con el fin de conseguir un impacto mayor al que han tenido hasta la fecha en Oriente Medio y el Norte de África. Ahora que empiezan las negociaciones para el marco financiero aplicable durante el periodo 2007-2013, es muy probable que Italia

[15] Entrevista con un funcionario del Ministerio de Exteriores, Roma, mayo de 2005.
[16] Ibid.
[17] El Grupo 5+5 incluye cinco países del Magreb (Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez) y cinco países europeos (España, Francia, Italia, Malta y Portugal).
[18] Entrevista con un funcionario del Ministerio de Exteriores, Roma, mayo de 2005.

apoye la asignación prioritaria de ayudas externas a la región mediterránea. La Política Europea de Vecindad (PEV) prevé, *inter alia*, la simplificación de las ayudas externas bajo un solo programa paraguas gobernado por un único marco regulador[19]. Por consiguiente, es probable que la asignación de recursos bajo la PEV esté sujeta a la competencia entre los países más interesados en la dimensión oriental de la política y los que apuesten por adoptar un enfoque centrado en el sur. Italia actuará en los dos frentes. Por una parte, está esforzándose por convencer a otros Estados miembros, especialmente a los nuevos miembros de Europa Central, de la importancia que tiene el desarrollo del sur para la Unión en su conjunto, en la medida en que reduciría las presiones migratorias derivadas de las tendencias demográficas. Por otra parte, Italia ha insistido en que se reserve una partida específica de los nuevos instrumentos financieros de la PEV al Mediterráneo, con el fin de que la región no pierda fondos a manos de Estados más reformistas de Europa del Este[20].

Las políticas italianas más allá de la AEM

Durante los últimos años Italia ha trabajado en dos ámbitos de actividad bilateral especialmente importantes fuera del marco del Proceso de Barcelona; en primer lugar, el desarrollo potencialmente interesante del creciente activismo de los actores subestatales italianos en la consolidación de las relaciones internacionales; y, en segundo lugar, el desafío, sin duda más complejo y problemático, de la gestión de las presiones migratorias en la costa italiana.

Desde principios de la década de los noventa, los actores subestatales italianos han mostrado un dinamismo creciente y novedoso en el desarrollo de las relaciones internacionales. Aunque en un primer momento Europa Central y Oriental y los Balcanes fueron el objetivo de este activismo, últimamente las regiones del Piemonte y la Toscana han empezado a desarrollar programas dirigidos a algunos países del Norte de África, especialmente los que, como Marruecos y Túnez, tienen altos niveles de emigración hacia Italia. Las regiones del sur de Italia también están tomando los primeros pasos en este sentido, al considerar la integración del sur del Mediterráneo como una oportunidad estratégica para el desarrollo y una forma de garantizar una financiación continuada por parte de la UE (para compensar los recortes en los Fondos Estructurales). Estas administraciones regionales organizaron conferencias internacionales pan-mediterráneas sobre el medioambiente y el desarrollo sostenible en Matera en diciembre de 2004 y sobre integración económica en Nápoles en junio de 2005[21].

La PEV puede proporcionar el marco más apropiado para la coordinación y financiación de las actividades internacionales de los actores subestatales. El reglamento propuesto para dicha política destaca la importancia de complementar las ayudas comunitarias con medidas nacionales, regionales y locales en cada país[22]. El Ministerio de Asuntos Exteriores italiano apoya las actividades

[19] Comisión Europea, "Documento de Estrategia de la Política Europea de Vecindad", COM (2004) 373 final, Bruselas, 12 de mayo de 2004.

[20] Entrevista con un funcionario del Ministerio de Exteriores, Roma, mayo de 2005.

[21] Sobre las actividades de las regiones del sur de Italia en el Mediterráneo, véase: http://www.italiainternazionale.it

[22] Comisión Europea, "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo por la que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación", COM (2004) 628 final, 2004/0219 (COD), Bruselas, 29 de septiembre.

de cooperación externa de las distintas regiones del país, promueve la mayoría de sus iniciativas y propone un afianzamiento de la dimensión subestatal en el seno de la AEM[23].

Los actores subestatales pueden actuar como un canal de innovación entre las dos orillas del Mediterráneo, pudiendo ser eficaces al abordar cuestiones tales como la cooperación e integración económica –apoyando la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas–; la tecnología y transferencia de *know-how*; y la consolidación de las redes de distribución y transporte. También resultan apropiados para ayudar en la construcción de instituciones a través de proyectos hermanados; la formación para la administración pública; la promoción del desarrollo local, el buen gobierno y la creación de asociaciones entre actores institucionales y no gubernamentales; y la transferencia de *know-how* relacionado con la obtención y el uso de los fondos del programa MEDA y de la PEV. Los detractores de este planteamiento alegan que al devolver el poder a las regiones, el Estado italiano está "cediendo" sus competencias en política exterior a actores débiles que no pueden cumplir el papel del Estado y que generan una serie de políticas e iniciativas que carecen de estrategia y coordinación[24]. La coordinación entre las instituciones nacionales y los actores subestatales y no estatales (desde las autoridades locales hasta las asociaciones de empresas) constituye un enorme desafío. El papel de las regiones en las relaciones internacionales ha sido claramente uno de los elementos más innovadores y prometedores de la política exterior italiana durante los últimos años.

Controlar la inmigración ilegal ha sido una de las prioridades principales de Italia. El país ha tratado en repetidas ocasiones que se abriera un debate en Bruselas para reforzar los controles de frontera y abordar la readmisión de los inmigrantes ilegales al apelar al concepto de "compartir la carga" con sus socios europeos. Sin embargo, sus esfuerzos se han saldado con un éxito relativo, de ahí que el país haya optado por buscar acuerdos bilaterales con los países del sur del Mediterráneo. El acuerdo de 1998 con Túnez ha sido un éxito considerable gracias a su amplio planteamiento, que incluía la readmisión de inmigrantes ilegales, la financiación y el apoyo a las patrullas costeras, y la oferta de fijar un cupo para la inmigración legal. Asimismo, la financiación italiana en materia de cooperación al desarrollo está dirigida a las regiones de emigración, como la región de Sousse, en un esfuerzo por abordar las causas de la inmigración[25].

El caso de Libia ha sido diferente. La cooperación entre Italia y Libia está centrada fundamentalmente en la cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, el tráfico de drogas y la inmigración ilegal[26]. Estos acuerdos han sido suscritos por los Ministerios del Interior de ambos países; aunque los acuerdos no se han hecho públicos, se desprendieron varios datos a través de la misión técnica de la Comisión Europea a Libia. Italia ha financiado la repatriación de inmigrantes desde Libia a sus países de origen y la construcción de campos de detención. Además, ha

[23] Entrevista con un funcionario del Ministerio de Exteriores, Roma, mayo de 2005.
[24] Adriaticus, "Se l'Italia non pensa la frontiera", *LiMeS*, nº 6, 2003, págs. 43-52.
[25] Entrevista con un funcionario del Ministerio del Interior, Roma, mayo de 2005.
[26] Chiara Favilli, "Quali modalità di conclusione degli accordi internazionali in materia di immigrazione?", *Rivista di diritto internazionale*, vol. LXXXVIII, nº 1, 2005, págs. 156-165.

proporcionado formación a futuros policías así como equipamiento a las patrullas de frontera[27]. Dichos acuerdos, que llevaron a la creación de un Comité de Seguridad ítalo-libio de Alto Nivel en septiembre de 2002, están pendientes de revisión a la luz de la suspensión del embargo en octubre de 2004.

Todo el mundo parece estar de acuerdo en que dichas políticas resultan altamente discutibles desde el punto de vista del respeto de los derechos humanos fundamentales y del derecho internacional. Según el ministro italiano del Interior, Giuseppe Pisanu, estos acuerdos han sido "eficaces": entre el año 2002 y 2004 la llegada de inmigrantes ilegales a Italia por mar se redujo en un 40%[28] a través de la expulsión de los inmigrantes a Libia. Sin embargo, asignar a Libia el papel de controlar la entrada a Europa es sólo una forma de traspasar el problema a otro y, de hecho, ha conducido a una concentración masiva de inmigrantes, refugiados y solicitantes de asilo en los centros de detención de un país que no ha suscrito la Convención de Ginebra sobre los derechos de los refugiados y que no reconoce la labor del ACNUR. Según informes recientes, las condiciones en las que viven los inmigrantes en los centros de detención son infrahumanas[29]. Muchos han sido repatriados a la fuerza a países en los que sus vidas corren peligro en aviones financiados por el gobierno italiano[30]. El Parlamento Europeo ha emitido una resolución en la que solicita a Italia, entre otros países, que ponga fin a las expulsiones colectivas para evitar la infracción de las obligaciones jurídicas internacionales para con los solicitantes de asilo[31], y el Tribunal Europeo de Derecho Humanos ha bloqueado la expulsión de varias personas[32]. Son muchos los que opinan que los acuerdos ítalo-libios deberían hacerse públicos, de manera que la opinión pública pueda verificar su compatibilidad con el derecho italiano y el derecho internacional[33]. Esta transparencia también sería importante para garantizar que dichos acuerdos bilaterales no minen la credibilidad de la AEM o la posibilidad de que Libia se comprometa con los principios de la Asociación, en caso de que el país participe en el Proceso de Barcelona en tanto que Estado miembro, lo cual constituye uno de los objetivos principales del gobierno italiano.

---

[27] Comisión Europea, Misión Técnica sobre Inmigración Ilegal en Libia, 27 de noviembre a 6 de diciembre de 2004, El informe está disponible en: http://www.cespi.it/migraction2/FrontSud/LIBYA.pdf. Véase también Fabrizio Gatti, "I lager della libertà", *L'Espresso*, 5 de mayo de 2005.

[28] Ministerio del Interior, "Conferenza Stampa del Ministro dell'Interno Giuseppe Pisanu sui colloqui avuti con il Colonnello Gheddafi", Roma, 27 de septiembre de 2004. Disponible en: http://www.interno.it/salastampa7discorsi7pages7d_000000294.htm

[29] Ver Gatti, op. cit.; Maria R. Calderoni, "Libia, l'inferno europeo dei migranti deportati", *Liberazione*, 22 de abril de 2005.

[30] Amnistía Internacional, "Immigration Cooperation with Libya: the Human Rights Perspective", Sesión informativa de Amnistía Internacional ante el Consejo de Justicia y Asuntos Internos del 14 de abril de 2005, Bruselas.

[31] Parlamento Europeo, Resolución del Parlamento Europeo sobre Lampedusa, P6_TA-PROV(2005)0138, 14 de abril de 2005.

[32] Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Regnête nº 11593, *Salem et autres contre Italie*, Estrasburgo, 10 de mayo de 2005.

[33] Favilli, op. cit.

Conclusiones

Italia no ha sido capaz de capitalizar sus relaciones con Libia para reforzar su papel en la comunidad internacional, demostrando sus limitaciones como actor en el seno de la UE así como en el sur del Mediterráneo. Incluso teniendo unos intereses económicos evidentes en la zona así como preocupaciones en materia de seguridad, la posición de Italia en el Mediterráneo no ha sido tan prominente como se esperaba. Los cambios más significativos en las políticas italianas hacia el sur del Mediterráneo han sido fruto de un reajuste en las prioridades: es decir, el interés acordado a las relaciones con la UE por parte del gobierno de centroizquierda y a las relaciones con Estados Unidos por parte del de centroderecha. Dichos cambios responden en mucha menor medida a las modificaciones realizadas en la visión estratégica de la cuenca mediterránea. Asimismo, las políticas italianas adoptadas fuera del marco de la AEM corren el riesgo de imponerse sobre la contribución italiana al Proceso de Barcelona. Italia, en definitiva, no ha sido capaz de sacar provecho de su relación con Libia en los debates sobre las cuestiones relativas a la AEM. Las iniciativas han acabado siendo delegadas a las regiones italianas y la inconsistencia se ha impuesto claramente en la gestión de los flujos migratorios.

Es posible que el "atlanticismo renovado" de Italia no perdure. El planteamiento del gobierno de Berlusconi representa una discontinuidad considerable con respecto al tradicional bipartidismo italiano en política exterior y no cuenta con el respaldo de la oposición[34]. Es altamente probable que se realicen cambios en materia de política exterior si se produce un cambio de gobierno en el año 2006. Además, las sucesivas ampliaciones modificarán la política de vecindad italiana. En la década de los noventa, los países de Europa sudoriental "compitieron" –por lo general con éxito– para obtener la atención de Italia, cuyos intereses estaban centrados en dicha zona. Con la inminente adhesión de Rumanía y Bulgaria a la UE y el proceso de preadhesión abierto con los Balcanes occidentales, los intereses inmediatos de Italia en lo que se ha denominado la vecindad de la UE[35] están concentrados en el sur del Mediterráneo. Por supuesto, el rechazo al Tratado Constitucional por parte de Francia y Holanda complica el proceso de ampliación de la Unión Europea. Esto, junto con las negociaciones actuales sobre el presupuesto de la UE, puede obligar a Italia a elegir entre sus múltiples prioridades en el ámbito de la vecindad, una decisión que sin duda le resultará compleja. En definitiva, los países del sur del Mediterráneo corren el riesgo de tener que competir con los países de Europa sudoriental y con Turquía para obtener un compromiso político y recursos en tiempos de crisis sobre el futuro de Europa.

[34] James Walston, "The Shift in Italy's Euro-Atlantic Policy. Partisan or Bipartisan?", *International Spectator*, vol. XXXIX, nº 4, 2004, págs. 115-125.

[35] La Política Europea de Vecindad, lanzada en el año 2003, abarca todos los países fronterizos de la Unión Europea, desde Bielorrusia a Marruecos, pasando por el sur del Caúcaso, y excluye a los países que tienen perspectivas de adhesión a la Unión.

Capítulo 11

La AEM y la reforma democrática en Egipto: debates políticos contemporáneos

Amr Hamzawy

Los acontecimientos vividos en Egipto han estado muy presentes en la Asociación Euromediterránea (AEM). El país ha atraído el porcentaje más elevado de ayudas de la UE en Oriente Medio y su papel fundamental en el conflicto árabe-israelí le ha concedido un estatus prioritario en la diplomacia europea. Sin embargo, a pesar de diez años de cooperación en el marco del Proceso de Barcelona, este ensayo sostiene que la influencia europea en Egipto continúa siendo limitada. Quizá más que otros socios del sur del Mediterráneo, Egipto se encuentra en una coyuntura política crucial. La capacidad de la UE para responder de forma significativa a las presiones que están siendo ejercidas para promover un cambio político en Egipto será fundamental para determinar la vitalidad futura de la AEM, así como para contrarrestar el papel predominante de Estados Unidos en el país.

Egipto, en una encrucijada

Después de años de estancamiento, el panorama político egipcio tiene hoy un aspecto totalmente diferente. Pueden hacerse tres lecturas de este cambio. Por una parte, existe la versión del gobierno, en la que se enmarca la decisión del presidente Mubarak de enmendar el artículo 76 de la Constitución para permitir elecciones presidenciales directas y plurales. Dicha decisión, que representa un paso histórico hacia la reforma, fue aprobada por la mayoría de los egipcios, primero a través de las dos cámaras del Parlamento y después a través del referéndum público celebrado el 25 de mayo de 2005.

Los periódicos gubernamentales y los escritores afines al Partido Democrático Nacional (PDN) hacen hincapié en el hecho de que la enmienda constitucional no ha sido un paso aislado, sino que ha estado precedido por un paquete de reformas políticas durante los últimos años, incluida la creación del Consejo Nacional para los Derechos Humanos y la derogación de los tribunales de emergencia. Sugieren además que se producirán más cambios en relación a las leyes sobre derechos políticos y de participación, así como al sistema electoral. En definitiva, tratan de proyectar la imagen del gobierno egipcio como un ejecutivo comprometido con una transformación democrática gradual que no perturbará en modo alguno la estabilidad y la seguridad del país, y que garantizará un crecimiento económico continuo así como el fin de la pobreza y el desempleo. El 30 de julio de 2005, el presidente Mubarak comunicó su intención de presentarse a un quinto mandato presidencial, que fue respaldada por el PDN. Las elecciones presidenciales tuvieron lugar el 7 de septiembre de 2005, y en ellas Mubarak se alzó con la victoria.

Los partidos de la oposición, los movimientos políticos y las distintas alianzas de protesta recientemente creadas –en concreto el Movimiento Egipcio para el Cambio, Kifaya (que significa "basta")– ofrecen una segunda interpretación. Acusan al gobierno y al PDN de eludir las demandas de reforma política a la vez que persiguen dos conocidas estrategias de Mubarak; hacer cambios cosméticos sin alterar de manera significativa la estructura del régimen y aplicar de forma sistemática la represión contra las fuerzas de la oposición.

La oposición egipcia apunta a lo siguiente. En primer lugar, la enmienda del artículo 76 de la Constitución carece de contenido democrático debido a las condiciones prácticamente imposibles que se exige a los candidatos independientes, así como las

difíciles condiciones para que los partidos de la oposición puedan presentar candidatos a las elecciones presidenciales a partir del año 2011 (los partidos necesitarían un mínimo del 5% de los escaños parlamentarios). Dichas condiciones –que no son infrecuentes en las democracias consolidadas, donde se establecen para evitar la fragmentación de la esfera política, pero que resultan inadecuadas en un sistema autoritario que trata de democratizarse– llevaron a varias voces de la oposición a hacer un llamamiento a la opinión pública egipcia para que boicoteara las elecciones presidenciales y las tachara de fraudulentas. Al menos dos de los principales partidos de la oposición eligieron a sus líderes para competir contra Mubarak, el partido liberal Wafd y el recientemente legalizado Partido del Mañana.

En segundo lugar, la enmienda no garantizó una supervisión judicial plena de las elecciones presidenciales, sino que creó una comisión electoral presidencial compuesta por cinco jueces y cinco figuras públicas nombradas por el Parlamento, que está controlado por el PDN. En tercer lugar, el gobierno no ha accedido a las peticiones realizadas por la oposición para que derogue la ley de emergencia, levante las restricciones impuestas sobre la formación de partidos políticos, limite los poderes del presidente de la República y garantice el control y el equilibrio entre los poderes del gobierno. En cuarto lugar, el gobierno ha reforzado la represión contra los movimientos de la oposición, en concreto contra los Hermanos Musulmanes, arrestando a casi mil de sus militantes durante el año 2005, incluidos líderes del movimiento. Además, se han producido agresiones físicas y abusos sexuales contra militantes del movimiento Kifaya y demás movimientos opositores durante las manifestaciones de protesta contra el gobierno.

En quinto lugar, el gobierno está tratando de eludir mediante la intimidación y la indiferencia las peticiones de los jueces egipcios, que solicitan una supervisión judicial íntegra e independiente de las elecciones presidenciales y parlamentarias. En sexto lugar, en lo referente a la observación internacional de las elecciones, la oposición egipcia está dividida entre quienes la rechazan al considerarla una forma de intervención extranjera no deseada y quienes la consideran una práctica aceptada a nivel mundial; curiosamente, los Hermanos Musulmanes se decantan por esta última opción.

Sin embargo, una tercera lectura de la realidad política actual en Egipto, que se asienta sobre comparaciones históricas, sugiere que la situación actual no tiene precedentes en términos de la variedad existente y proporciona tanto al gobierno como a la oposición nuevos modelos de interacción política que terminarán conduciendo a una mayor libertad y pluralismo. Es la primera vez desde el principio de la era Mubarak en 1981 que el gobierno se enfrenta a una oposición tan sumamente organizada, incluso desde las propias instituciones gubernamentales, y que las fuerzas de la oposición han recibido tanta atención en Washington y las capitales de Europa Occidental. Aunque la oposición está acostumbrada a la represión gubernamental, sigue teniendo cierta capacidad, aunque limitada, para mantener la confrontación con el gobierno o sacar partido de las oportunidades y los problemas de coordinación entre las fuerzas religiosas y laicas. El gobierno y la oposición compiten por obtener el respaldo de la opinión pública tanto a nivel nacional como mundial y, a pesar de ello, se aceptan el uno al otro. Por ello, pese a la naturaleza tan lenta y limitada de las reformas emprendidas hasta la fecha, el momento pluralista en

el que se encuentra el país en la actualidad abre una etapa cualitativamente nueva de reforma democrática.

Los debates políticos egipcios y la AEM

El nuevo dinamismo egipcio influye de dos formas diferentes sobre las percepciones políticas de la AEM. Por una parte, tanto los actores principales, como el gobierno y la oposición están preocupados por las cuestiones nacionales. Las marcadas diferencias ideológicas sobre la relevancia de los actores externos, regionales e internacionales se están diluyendo a favor de un nuevo enfoque hacia las medidas y los parámetros de las reformas locales. En lo referente a la AEM, esta primera tendencia supone una clara pérdida de interés político en sus procesos y mecanismos generales. Sin embargo, por otra parte, el debate sobre las perspectivas de futuro de la reforma democrática en Egipto obliga a abordar el polvorín político que ha suscitado la promoción de la democracia por parte de Occidente y la expresión de preferencias a dicho respecto. En consecuencia, la segunda tendencia que puede apreciarse hoy en el panorama político consiste en limitar la relevancia de la AEM a cuestiones relativas al proceso de democratización egipcio. En cuanto a los ámbitos económico y cultural, o bien se dan por supuestos en base a la creencia en una acumulación gradual positiva (gobierno) o se subordinan a la primacía de la política (oposición). Teniendo en cuenta que tanto el gobierno como la oposición consideran que la retórica y las políticas estadounidenses de promoción de la democracia son más importantes que las europeas, la atención prestada a la AEM sigue siendo limitada.

En este contexto, resulta sencillo hacer una distinción entre las percepciones del gobierno y de la oposición. El gobierno rechaza (1) que se condicionen las ayudas económicas a la consecución de reformas políticas democráticas, (2) la aplicación de parámetros vinculantes para medir los progresos del proceso de reforma en el tiempo y en el espacio y (3) las relaciones directas entre la Unión Europea y los partidos y movimientos de la oposición. La oposición interna egipcia sigue mostrándose reacia a apoyar la condicionalidad de las ayudas económicas y las relaciones comerciales, pero acepta la idea de aplicar parámetros con que medir los avances en las reformas.

Para enfrentarse a los esfuerzos realizados desde Europa para debatir las reformas a nivel intergubernamental, el régimen de Mubarak invoca constantemente la pesadilla de la inestabilidad que se produciría inevitablemente en caso de que su régimen fuera sometido a presiones externas. También amenaza con desacreditar los esfuerzos europeos y occidentales por alcanzar de forma consensuada una visión conjunta sobre los parámetros democráticos, describiéndolos públicamente como una forma de agresión extranjera a la soberanía nacional egipcia. Los líderes autoritarios egipcios de la era contemporánea siempre se han provisto de todo lo necesario para jugar con éxito el juego del "nosotros frente a los otros" y, al hacerlo, se han retratado como héroes nacionales cuya obediencia debía ser un deber sagrado. Otra estrategia que el gobierno emplea con eficacia es la de erigirse como el único actor racional entre las tinieblas de fanáticos islamistas antioccidentales dispuestos a hacerse con el poder a través de las urnas en caso de que la reforma se produjera a un ritmo demasiado acelerado para la "inmadura" sociedad egipcia. Al aplicar estas estrategias, el

gobierno egipcio acaba sancionando la capacidad de la UE para actuar de forma autónoma en la promoción de la democracia en Egipto. El resultado, curiosamente, es una condicionalidad eficaz a la inversa.

Sin embargo, durante los últimos años los miembros del gobierno han desarrollado de forma gradual la capacidad para tolerar las investigaciones europeas –algo menos sistemáticas– sobre las violaciones de los derechos humanos y los requisitos para el buen gobierno, tales como la responsabilidad, la transparencia, etc. De hecho, en varias ocasiones se han mostrado receptivos hacia las preferencias europeas. En el año 2005 –año electoral–, los indicios de una ampliación del ámbito de la tolerancia oficial a las negociaciones sobre la observación de las elecciones y la lucha contra las irregularidades en periodo electoral han sido prácticamente inexistentes.

Los partidos y los movimientos de la oposición han unido sus fuerzas para hacer un llamamiento a la UE con el fin de que ésta articule parámetros vinculantes de reforma que puedan aplicarse al panorama egipcio. Muchos opositores tienen dudas sobre el grado de compromiso de la UE con la promoción de la democracia, mientras que otros se plantean cuáles son las "verdaderas intenciones" que planean en el horizonte. Sin duda alguna, una declaración europea de intereses y objetivos que pueda ser debatida públicamente será un gran paso hacia adelante en este sentido. La oposición también adopta una postura conjunta sobre la necesidad de establecer contactos directos entre la UE y los distintos grupos políticos del panorama egipcio, incluidos los islamistas moderados. Sin embargo, el hecho de condicionar las ayudas económicas a la consecución de reformas democráticas sigue siendo un claro obstáculo para la inmensa mayoría de actores, tanto laicos como islamistas. Entre las explicaciones de esta postura, podrían mencionarse la intensidad del nacionalismo egipcio y los temores legítimos a obtener críticas por parte de la opinión pública.

La oposición egipcia sufre de una falta de bases electorales amplias. Aunque el sistema de partidos está establecido, al menos en esencia, y presenta un grado moderado de fragmentación, el partido gobernante, el PDN, ejerce un claro dominio a través de su fuerte control sobre los poderes legislativo y ejecutivo. Los cuatro principales partidos de la oposición –el partido liberal Wafd, el partido de izquierdas conocido como el Partido Unionista Progresista Nacional, el Partido Naserista Árabe y el Partido del Mañana– son débiles en términos estructurales y carecen de bases lo suficientemente grandes para movilizar el apoyo público. Existen otros diez partidos activos, de menor envergadura, pero su número de seguidores y su relevancia política no son significativos.

En cambio, los movimientos islamistas moderados, como los Hermanos Musulmanes, están firmemente arraigados en el tejido social y cultural egipcio y tienen un enorme potencial para forjar amplias alianzas a favor del cambio político. En las décadas de los ochenta y noventa los Hermanos Musulmanes todavía no habían expresado un compromiso estratégico con el buen gobierno democrático. Atrapados por el control férreo del Estado opresor y la radicalización continua de las capas externas del sector islamista, fueron expulsados de la esfera política oficial. Su interés por las cuestiones retóricamente sostenibles pero políticamente inalcanzables –como la aplicación de la

ley islámica y la islamización de los sistemas educativos– no les ayudó a superar las dudas generalizadas en torno a sus verdaderos objetivos. En su lugar, reforzó la percepción negativa de los islamistas como fuerzas tradicionalistas poco interesadas en tolerar la diversidad de la sociedad egipcia o en dar cabida al pluralismo político. Para finales de los años noventa, a pesar del considerable apoyo público, el aparente fracaso de los islamistas para cambiar las realidades políticas en Egipto dio lugar a varios sectores revisionistas entre los movimientos moderados y desató un debate crítico sobre sus prioridades y estrategias que cobró fuerza tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.

El resultado más relevante ha sido el giro de los movimientos islamistas moderados egipcios hacia un mayor pragmatismo basado en dar prioridad a las reformas democráticas paulatinas como camino hacia su integración política y como única estrategia viable para desafiar un sistema que continúa siendo autoritario. Ahora bien, el hecho de que los movimientos islamistas moderados se acojan al concepto de un sistema de gobierno democrático, no significa que estén renunciando a su legado religioso y erigiéndose como los nuevos liberales egipcios. Al contrario, siempre conservarán la marcada identidad religiosa que les diferencia de otras fuerzas políticas y adoptarán, al menos retóricamente, una agenda tradicional estructurada en torno a llamamientos morales a favor de la aplicación de la ley islámica y la islamización de la esfera pública y a las actividades propagandísticas para la liberación de Palestina y los territorios musulmanes de los "infieles". Lo verdaderamente relevante en este contexto es el hecho de que el llamamiento hacia una reforma democrática también se esté convirtiendo en un elemento fundamental de la agenda islamista. Este elemento, si no determinante, sin duda trasciende a todos los demás.

La materialización de la nueva visión islamista requiere un grado de apertura por parte del gobierno egipcio hacia una integración de movimientos moderados en la esfera política. Desafortunadamente, no se han dado pasos en esta dirección. Los Hermanos Musulmanes permanecen excluidos de la esfera política y se enfrentan a intervalos prácticamente regulares de medidas represivas por parte del gobierno. Las iniciativas promovidas por los islamistas para establecer partidos políticos, por ejemplo la iniciativa del Partido Wasat (Partido del Centro), suelen ser bloqueadas por el Comité de Partidos Políticos, que opera bajo la batuta del gobierno. A pesar de la constante contención y exclusión a la que han sido sometidos durante los últimos años, los islamistas moderados han permanecido fieles a su decisión estratégica a favor de un proceso de reforma democrática paulatino.

Durante los últimos tres años, varios partidos laicos han tendido la mano a los islamistas moderados y les han implicado en las campañas a favor de las reformas. Los islamistas, por su parte, han aprovechado esta oportunidad de integración y se han posicionado en el corazón de la oposición popular, que es cada vez mayor. El Movimiento Egipcio para el Cambio, Kifaya, representa esta alianza nacional emergente entre laicos y religiosos a favor de la democracia. Se trata evidentemente de avances significativos. Las plataformas de oposición democrática son, sin duda alguna, más eficaces con participación islamista que sin ella.

Una aproximación al Egipto actual: el papel de Europa

Regímenes semiautoritarios como el egipcio nunca se reforman de forma voluntaria. Han de ser presionados por actores autóctonos que disfrutan de un apoyo sustancial por parte de amplios sectores de la población. Cuando las fuerzas de la oposición carecen de un apoyo significativo no pueden imponerse porque las élites gobernantes pueden dejarlas fuera de juego con facilidad. Si no se crean alianzas de gran alcance entre la oposición egipcia, Mubarak sobrevivirá a las presiones occidentales y su poder permanecerá intacto. Los esfuerzos realizados por Europa tanto a nivel bilateral como multilateral para alentar a Mubarak a promover la democratización en su país han resultado poco fructíferos en lo que se refiere a la consecución de reformas significativas. Por ello, es necesario que se produzca un giro paradigmático que permita dar prioridad a presionar al gobierno egipcio y adoptar la causa, sin duda legítima, de los partidos y movimientos de la oposición.

El Proceso de Barcelona debería hacer lo posible para promover el compromiso entre las fuerzas laicas y los islamista moderados. No basta con invitar a políticos liberales a conferencias en Europa o con convencer a los diplomáticos destinados en Egipto para que mantengan consultas regulares con los Hermanos Musulmanes, que, aunque son un paso positivo, resultan insuficientes. Sin reducir los contactos con el gobierno, los dirigentes europeos deberían adoptar las tres iniciativas que se describen a continuación:

1) Presionar al gobierno para que suavice las medidas represivas contra la oposición y conceda a sus representantes, tanto laicos como islamistas, acceso a la esfera política. Condenar las detenciones individuales, tales como la de Ayman Nur a principios de 2005, a la vez que se hace la vista gorda a las persistentes medidas represivas del aparato estatal no basta para desafiar al gobierno y, desde luego, no contribuye a la credibilidad de Europa entre los actores de la oposición.

2) Implicar a los partidos políticos de la oposición a nivel de las bases en los ámbitos menos politizados, como son la educación cívica, el refuerzo del papel de la mujer y el fomento de las capacidades a nivel local. Es necesario dejar de lado el terreno delicado de la política nacional, en el que interviene sistemáticamente el gobierno, y adoptar estrategias de bajo perfil que permitan reforzar el poder de la oposición.

3) Implicar a los movimientos islamistas moderados como los Hermanos Musulmanes y la Iniciativa del Partido Wasat a través de consultas regulares, programas de formación y concienciación sobre derechos humanos para sus miembros, y programas de construcción de capacidades en la actuación parlamentaria y las campañas electorales. Todas estas iniciativas pueden llegar a ser aceptadas por al menos algunos políticos islamistas.

Ciertamente, diseñar estrategias que permitan la implicación y participación de la oposición egipcia no es tarea fácil. Es probable que el líder egipcio, que sigue contando con el apoyo europeo, se muestre crítico hacia los contactos directos entre los gobiernos europeos y movimientos que, según él, son o bien demasiado peligrosos o bien ilegales. Los dirigentes y diplomáticos europeos sostienen que resulta inevitablemente problemático colaborar en materia de reformas democráticas con representantes de los partidos de la oposición que no comparten su visión sobre cuestiones tan cruciales como el futuro de Iraq (tanto los partidos liberales como los de izquierda y también los movimientos islamistas moderados) y el proceso de paz en Oriente Medio (fundamentalmente los partidos de izquierda y los islamistas). Por ello, Europa deberá mostrarse cauta a la hora de abrirse a los actores de la oposición y politizar sus contactos con ellos, algo que deberá hacer siempre de forma gradual.

En concreto, implicar a los islamistas desde las bases debería interpretarse como un experimento destinado a alcanzar resultados que permitan a la Unión Europea evaluar los impactos de su nueva política sobre sus socios en un periodo inicial de dos años. Las iniciativas deberían limitarse únicamente a los movimientos y organizaciones que renuncien tajantemente a la violencia y estén dispuestas a colaborar con Occidente. En función de los resultados concretos y las tendencias en el sector islamista, es posible que se plantee una segunda fase de proyectos de cooperación a nivel nacional con los movimientos islamistas democráticos que se considere oportunos.

Sin embargo, resulta inevitable que los esfuerzos europeos por establecer una relación objetiva con los islamistas moderados egipcios no saquen a la luz los aspectos menos liberales de sus posturas y prácticas. Cuestiones tales como la igualdad de género, los derechos civiles y políticos de los grupos de población no musulmana, la libertad de credo y la modernización de los sistemas educativos han sido resaltadas como ejemplos del carácter no liberal de las posturas islamistas. Aunque el discurso ha progresado algo en relación al estatus de las mujeres y los no musulmanes entre algunos grupos, especialmente los Hermanos Musulmanes, la mayoría de los islamistas moderados egipcios continúan adoptando visiones discriminatorias y no liberales respecto a algunas cuestiones socioculturales clave. Estas actitudes no deben ser ignoradas. Garantizar la moderación y la tolerancia en el sector islamista será un proceso largo y desigual. Un paso clave en este proceso es la inclusión de los islamistas en la esfera política para que se enfrenten a los desafíos reales que implica la gestión de una sociedad contemporánea, a la vez que se les deja espacio para experimentar en público con un abanico de visiones moderadas sobre temas socioculturales. La exclusión y la represión nunca conducirán a la adopción de posturas liberales; la exclusión y la represión sólo sirven para obligar a quienes han perdido la voz a reafirmar categóricamente una identidad distintiva o a recurrir a la violencia.

La apertura democrática del sector islamista egipcio ha de ser promovida e impulsada a través de un compromiso firme. Los debates continuos que se están celebrando en Europa en torno al grado de compromiso de los islamistas moderados con la democracia y las intenciones reales que se esconden detrás de las nuevas posturas de los islamistas (resumidas mediante la expresión "un hombre, un voto, una vez") tienen

un planteamiento equivocado. Dichos debates son los remanentes ideológicos de décadas pasadas y han de ser revisados a la luz de los últimos acontecimientos. La declaración de la Unión Europea la primavera pasada, que defendía la necesidad de tender la mano a los islamistas árabes, debería acompañarse de medidas concretas en un futuro inmediato.

Si no se les dota del poder necesario, los llamamientos realizados por los partidos y movimientos de la oposición egipcios a favor de reformas democráticas no pasarán de ser meros susurros entre las pequeñas comunidades intelectualizadas, serán irrelevantes para el grueso de la sociedad e inofensivos para el gobierno de Mubarak. Si lanzar y poner en práctica medidas de reforma es prerrogativa de los gobernantes, su grado de compromiso con la transición democrática dependerá de la existencia de alianzas internas amplias y populares entre las fuerzas de la oposición. Éste es precisamente el fin al que debe contribuir el Proceso de Barcelona.

Capítulo 12

Jordania y la Asociación Euromediterránea

Walid Abu-Dalbouh [1]

[1] Las opiniones expresadas en este capítulo son personales y no reflejan la postura oficial de ninguna agencia gubernamental jordana.

Posiblemente resulte prematuro valorar si se han alcanzado los objetivos generales de la Asociación entre la UE y Jordania, especialmente en lo que se refiere a la dimensión política. Sin embargo, aunque pueden apreciarse varios logros en la puesta en práctica de la Asociación Euromediterránea (AEM), son muchas las deficiencias que han ensombrecido la aplicación del Proceso de Barcelona en Jordania. Las principales deficiencias están relacionadas con los objetivos más ambiciosos de la UE, los de índole política, tal y como fueron definidos en la Declaración de Barcelona. Siempre se ha considerado poco probable alcanzar el compromiso de la Unión de desarrollar una política verdaderamente equilibrada, integral e indivisible a corto plazo. En el caso de Jordania, es evidente que la UE ha aplicado una estrategia más bien desequilibrada y segmentada, que ha dado prioridad a la cooperación económica y financiera por encima de los objetivos políticos, lo cual ha repercutido en las perspectivas jordanas sobre el Proceso de Barcelona.

Esperanzas y temores en las perspectivas jordanas

Jordania fue uno de los primeros países mediterráneos en entablar negociaciones para firmar un acuerdo de asociación con la UE. El proceso comenzó en julio de 1995 y en menos de dos años, concretamente en noviembre de 1997, el Reino de Jordania firmó el acuerdo de asociación con sus homólogos europeos. Después de rondas de negociación maratonianas el acuerdo fue sellado, con un enfoque claramente centrado en el capítulo económico y financiero de la Asociación. Las cuestiones políticas, especialmente las relativas a la democratización, estuvieron menos presentes durante el proceso de negociación. Finalmente el acuerdo de asociación entre la UE y Jordania entró en vigor el 1 de mayo de 2002.

La perspectiva jordana hacia la AEM ha incluido una serie de puntos de vista diferentes. Distintos actores, pertenecientes tanto al sector público como privado, se han centrado en distintas cuestiones dentro del amplísimo abanico de objetivos incluidos bajo los tres pilares de la Asociación. Sin duda, la baja visibilidad ha sido un problema persistente, hasta el punto de que gran parte de la sociedad civil jordana sigue sin estar al tanto de la existencia de la AEM. Más llamativo aún es el hecho de que menos del 10% de los parlamentarios jordanos conocieran el acuerdo de asociación entre su país y la UE cuando fue presentado ante la Cámara Baja para su posterior aprobación[2].

En términos generales, el gobierno jordano tiene una opinión positiva de la AEM, mientras que el sector privado ha adoptado una visión más cauta y recelosa al respecto. El ministro de Exteriores jordano ha lamentado el hecho de que incluso los sectores que tenían conocimiento del Proceso de Barcelona lo consideraran sólo "en términos de la creación de un área de libre comercio"[3]. Hay quienes afirman que esto se debe a que un alto porcentaje de la sociedad civil –en concreto los islamistas y los grupos de la oposición– no se han podido beneficiar en modo alguno de la asociación de Jordania con la UE[4].

[2] Entrevista con Ahmad Al-Abadi, miembro del Parlamento jordano, 21 de septiembre de 2003.
[3] Entrevista con el ministro de Estado de Asuntos Exteriores, Shaher Bak, 19 de octubre de 2003.
[4] Entrevista con Abdulatif Arabyat, secretario general del Frente de Acción Islámica, 27 de septiembre de 2003.

El gobierno jordano tenía muchas expectativas puestas sobre las posibilidades económicas y financieras que representa la AEM, especialmente en el aumento de las inversiones extranjeras directas (IED). Mediante dicho aumento, se creía que la AEM ayudaría a superar las dificultades económicas endémicas del país a través de la ampliación de su mercado, la transferencia de tecnología y las medidas de creación de empleo. El Reino de Jordania esperaba alcanzar una balanza comercial más saneada con la UE al aumentar las oportunidades de exportación. Como señaló la que fuera ministra de Planificación, Rima Khalaf, en el Parlamento, "Si no firmamos el acuerdo de asociación, nuestras industrias se resentirán, mientras que otros países árabes podrán disfrutar de una serie de privilegios que no estarán a nuestro alcance. (…) De ser así, ¿quién querrá invertir en un mercado que está dando la espalda a una cuarta parte de la economía mundial?"[5].

Esta visión se contrapone a la de un porcentaje mayoritario del sector privado jordano, que expresó sus temores ante el posible impacto negativo que el Área de Libre Comercio Euromediterránea puede tener en términos de desviación del comercio y de presiones competitivas. Muchos empresarios del sector privado expresaron su preocupación antes de la firma del acuerdo de asociación. Como apunta el presidente de la Sociedad Jordana de Protección de los Consumidores, Mohammed Obeidat, "los mercados serán inundados por productos europeos y es probable que nosotros no podamos aumentar nuestras exportaciones". Ahmed Al Nimri, economista de renombre, lo explica de la siguiente forma: "No estamos en contra del acuerdo, lo que ocurre es que estamos yendo demasiado deprisa (…) Nuestra industria se enfrenta a problemas críticos, y podría quedar totalmente destruida al hacer frente a la competencia internacional"[6].

Desequilibrios económicos

El tiempo ha demostrado que algunos de estos temores estaban justificados. El Ministerio de Comercio e Industria ha interpuesto un número significativo de demandas *antidumping* contra empresas europeas. El propietario de una de las principales fábricas textiles de Jordania ha vinculado el acuerdo de asociación con las dificultades por las que atraviesa el sector. Según él, "Nuestra fábrica solía tener una plantilla de 600 trabajadores. Durante los últimos dos años hemos tenido que despedir a más de 400. Nuestra industria, que está valorada en unos veinte millones de dólares, se está desmoronando (…) Estamos pasando de fabricar a importar"[7].

La UE ha recurrido a medidas liberalizadoras para defender sus intereses económicos a expensas de las empresas jordanas, especialmente en el sector de los servicios, en lo que supone una infracción parcial de los principios del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS). Las disposiciones del acuerdo de asociación son asimétricas en este sentido: se espera que Jordania conceda ventajas y privilegios a las empresas nacionales europeas, mientras que la UE se limita a otorgar a las empresas

[5] Declaraciones de Rima Khalaf, ex primera ministra y ministra de Planificación, al dirigirse al Parlamento jordano antes de la votación sobre el acuerdo de asociación entre la UE y Jordania.

[6] Cita de *Star News*, 18 de noviembre de 1997. Véase también la entrevista con Marwan Rifai, miembro de la Unidad de Apoyo Técnico UE-Jordania, Ministerio de Planificación, 9 de octubre de 2003.

[7] Entrevista con Khalid Al-Ashi, destacado empresario jordano del sector textil, 18 de septiembre de 2003.

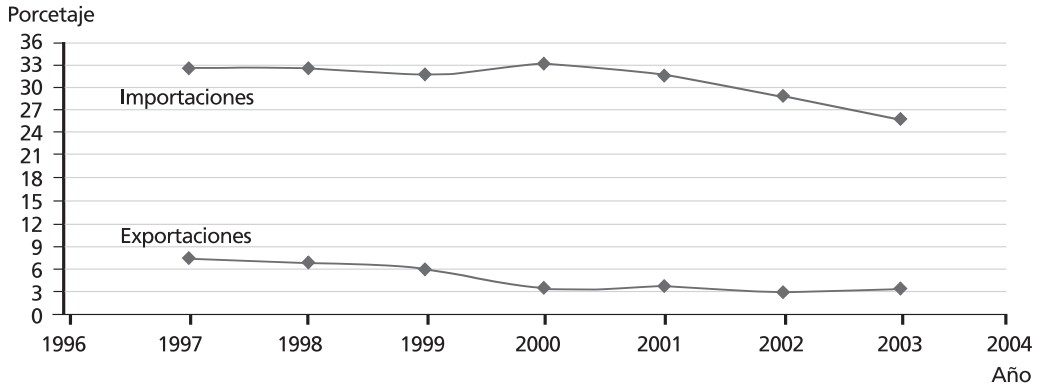
jordanas el trato de Nación Más Favorecida (NMF)[8]. Los dirigentes jordanos tienen parte de la culpa de dicho desequilibrio, puesto que su estrategia de negociación está centrada fundamentalmente en presionar para que se liberalice el acceso, sobre todo a los productos agrícolas, en lugar de promover normas y reglamentos que regulen los sectores de la economía jordana más dinámicos y con mejores perspectivas de futuro.

Entre los años 1996 y 2003, el Reino de Jordania recibió 420 millones de euros de los fondos MEDA. Jordania se consideraba el país del Mediterráneo que más se había beneficiado de las ayudas financieras concedidas por la UE a la región. Durante este periodo, el país utilizó el 70% de los recursos financieros de la UE, mientras que el uso medio de las ayudas financieras asignadas bajo el fondo MEDA era sólo del 40%[9]. La dimensión económica y financiera del acuerdo de asociación ha sido el ámbito en el que Jordania más se ha beneficiado. Un programa muy destacado concedió un total de 40 millones de euros al Programa de Modernización Industrial de Jordania. De los 107 artículos del acuerdo, un total de 103 abordan cuestiones económicas y financieras, mientras que sólo tres están relacionados con la dimensión política y uno con la cooperación cultural.

No cabe duda de que las industrias jordanas se van a seguir encontrando con importantes desafíos en el futuro, sobre todo en lo que se refiere al aumento de su capacidad de exportación. Desde que Jordania firmara el acuerdo de asociación con la UE en 1997, el déficit comercial del país con la UE todavía no se ha reducido. En 1997, las exportaciones jordanas a la Unión ascendieron a 77,7 millones de dinares jordanos (1 DJ equivale a 1,15 euros), mientras que en el año 2003 sólo alcanzaron

Gráfico 1

Proporción de Exportaciones – Importaciones de Jordania con la UE , 1997-2003



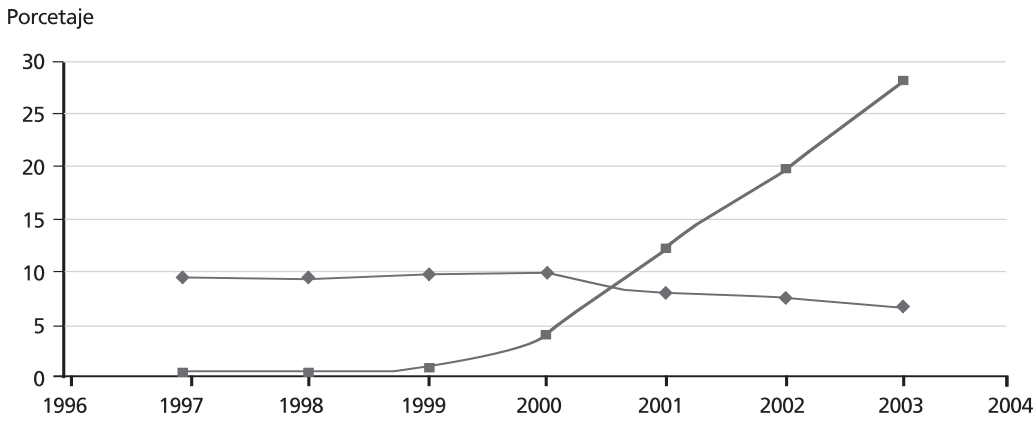
Fuente: Distribución Geográfica de las Importaciones, Banco Central de Jordania

[8] El artículo 30 del capítulo sobre *El Derecho de Establecimiento* del Acuerdo de Asociación establece que 1) (a) "La Comunidad y los Estados miembros concederán a las empresas jordanas un trato no menos favorable al que conceden al mismo tipo de empresas en cualquier otro país", mientras que Jordania, de acuerdo con el artículo 30, párrafo 2) (a) "concederá a las empresas comunitarias establecidas en su territorio un trato no menos favorable al que concede a sus propias empresas o a las empresas de cualquier otro país, independientemente de cuál sea mejor". *Acuerdo de Asociación UE-Jordania*, Ministerio de Planificación, Ammán, 1997.

[9] Delegación Europea, *Delegación de la UE en Jordania: Informe anual de 2003*, Ammán, pág. 25.

Gráfico 2

Proporción de Exportaciones – Importaciones de Jordania con EE.UU.



Fuente: Distribución Geográfica de las Exportaciones, Banco Central de Jordania

los 57 millones[10]. El gráfico 1 muestra la evolución de las importaciones y exportaciones jordanas con la UE, reflejando el persistente déficit de la balanza comercial.

Aunque no se puede decir que la UE sea plenamente responsable de la incapacidad de Jordania para ampliar su potencial de exportación a los mercados europeos, cabe señalar que las exportaciones totales de Jordania han aumentado de forma sustancial, de 1.067 millones de DJ en 1997 a 1.675 millones en 2003. En concreto, las exportaciones de Jordania a Estados Unidos aumentaron después de que los dos países firmaran el acuerdo para negociar el área de libre comercio en octubre de 2000, desde 44 millones de DJ en el año 2000 hasta 468 millones en el año 2003. Frente al dramático déficit comercial con la UE, Jordania ha convertido su déficit comercial con Estados Unidos en superávit (ver el gráfico 2).

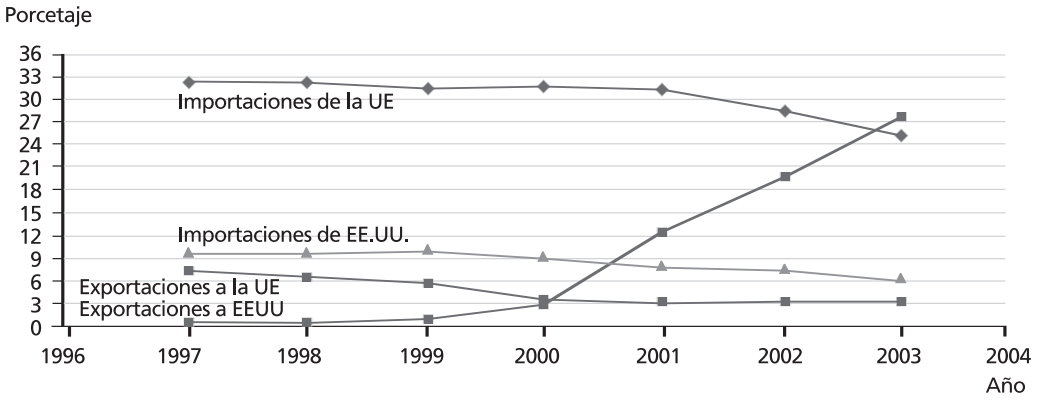
El gráfico 3 refleja las diferencias entre las relaciones comerciales jordanas con Estados Unidos y con la UE. Muestra con claridad cómo, a pesar de la proximidad geográfica con Europa y de las ayudas financieras concedidas en el marco del programa MEDA, el potencial de exportación jordano se ha desarrollado en mucha mayor medida con Estados Unidos que con la Unión Europea.

Todo esto refleja el impacto negativo del proteccionismo de la UE y la manera en la que dicho proteccionismo mina la capacidad del Proceso de Barcelona para desempeñar un papel predominante en la región, por encima de las políticas estadounidenses. Si Europa desea ejercer una influencia política deberá ofrecer a los socios del sur del Mediterráneo un mayor acceso a sus mercados. El embajador de Francia en Jordania ha reconocido implícitamente las deficiencias de la UE en este sentido, alabando el trato comercial preferente de Estados Unidos con Jordania a través de las Zonas Industriales Cualificadas (ZIC) y sugiriendo que la UE también permita a las ZIC de Jordania y otros países mediterráneos exportar a Europa de acuerdo con un trato preferente semejante[11].

[10] Banco Central de Jordania, Boletín Estadístico Anual (1997-2004).
[11] J. Kaza, *Al Rai* Daily Newspaper, Ammán, 6 de julio de 2005.

Gráfico 3

Escala de Exportaciones-Importaciones de Jordania: UE vs. EE.UU.



La dimensión política

La dimensión política ha recibido una atención considerablemente inferior a la del capítulo económico de la AEM. En Jordania, los programas de democratización y derechos humanos absorbieron menos del 1% del total de ayudas externas de la UE (ver tabla 1).

Tabla 1

Año	Proyecto	Milliones de €
	MEDA I	
1995	Desarrollo del Sector Privado	7
1996	Facilidad de Ajuste Estructural I	100
1997	Recursos de Capital de Riesgo para el Apoyo a las PYMES	10
1999	Programa de Modernización Industrial	45
1999	Protección y Promoción del Legado Cultural	4
1999	Gestión del Agua de Ammán	7
1999	Facilidad de Ajuste Estructural II	80
	MEDA II	
2001	Recursos de Capital de Riesgo para el Apoyo al Sector Privado	15
2002	Reformas de Regularidad y Privatización	20
2003	Facilidad de Ajuste Estructural II	60
2004	Programa de Apoyo a la Puesta en Práctica del Acuerdo de Asociación	20
2005	Apoyo Institucional a la Zona Económica Especial de Aqaba	10
Finaliza en 2006	Promoción de los Derechos Humanos y de la Democratización	2
Finaliza en 2007	Programa de Emergencia de Apoyo Presupuestario	35

Fuente: Informe Anual de la Delegación Europea, 2002, pág. 22.

Algunos trabajos de investigación más exhaustivos llevados a cabo en el extranjero revelaron la ausencia de una estrategia significativa de la UE para promover la reforma democrática en Jordania. La UE asignó un volumen insignificante de recursos en concepto de ayudas a la democracia; no ejerció presiones diplomáticas; no contempló la condicionalidad; y destinó recursos a proyectos concebidos más para complacer a los donantes occidentales que para superar los obstáculos más relevantes a la democracia en Jordania. Resulta sin duda llamativo que Jordania tuviera un abanico más amplio de derechos políticos antes del lanzamiento del Proceso de Barcelona (1989-1995) que durante el periodo posterior a 1995 (ver tabla 2)[12].

Tabla 2

Derechos democráticos en Jordania: antes y después del Proceso de Barcelona

	1989-1993	Fin de 2002
Pluralismo político	El pluralismo político fue reimplantado en 1992	
Elecciones parlamentarias	Reimplantadas en noviembre de 1989	Suspendidas
Derechos humanos	La Ley Marcial fue congelada en 1989 y abolida en 1992	Reimplantación de las Leyes Marciales (Tribunales militares para civiles)
Libertad de expresión	Introducción de la Nueva Ley de Prensa en 1992	Se prohíben las manifestaciones En 1997 se enmienda la Ley de Prensa Enmienda de la Ley sobre Elecciones Municipales. En el año 2005 se elabora un borrador para enmendar la Ley de Elección de Asociaciones Profesionales
Estado de derecho	Cada votante emite un número de votos equivalente al número de diputados que vayan a ser elegidos en su circunscripción	Un hombre, un voto

Entre 1996 y 1999 Jordania recibió algo más de 1 millón de euros del fondo MEDA Democracia, lo cual representa en torno al 4% de la asignación concedida a los socios de la AEM. Israel, Cisjordania y Gaza absorbieron el 36% de dichos fondos. Esto se contrapone claramente a las ayudas concedidas al Programa de Ajuste Estructural de Jordania, que ascendieron a 100 millones de euros.

[12] W. Abu-Dalbouh, *Jordan, Stability, and the Euro-Mediterranean Partnership: the Role of Financial Assistance in Promoting Stability* (tesis doctoral), Universidad de Warwick, 2004.

Un 46% de los fondos que Jordania recibió del programa MEDA Democracia fueron destinados al apoyo de los grupos que luchan por la defensa de los derechos de la mujer[13]. Otros sectores significativos no recibieron ninguna aportación o, en caso de hacerlo, fueron muy limitadas. Aunque no cabe duda de que es necesario ampliar la participación política de las mujeres en Jordania, el enfoque de la UE hacia los derechos de la mujer ha sido desmesurado en relación con la necesidad, sin duda más apremiante, de emprender reformas. Jordania no tiene un historial especialmente negativo en lo que se refiere a la participación política de las mujeres, sobre todo si lo comparamos con otros países de Oriente Medio. Muchos de los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres al ejercer sus derechos democráticos fundamentales son los mismos que a los que se enfrentan los hombres. Los obstáculos al desarrollo político van más allá de las cuestiones de género. En esta fase inicial y crucial de reforma política, los esfuerzos de la UE deberían haber estado dirigidos a la naturaleza no democrática del sistema de gobierno jordano en su conjunto, es decir a los cambios institucionales y las reformas constitucionales– como en el caso de las ayudas de la UE hacia los países del África subsahariana, muchos de los cuales tienen un historial de desigualdad de género equiparable al de Jordania, si no mayor[14].

El caso de Jordania refleja una preferencia por la seguridad basada en la contención, tal y como se desprende de la tolerancia mostrada por la UE ante las violaciones de los derechos humanos cometidas contra activistas islámicos en la región[15]. Asimismo, la UE evitó a toda costa tratar con las ONG con una marcada tendencia islámica[16].

El artículo 5 del acuerdo de asociación entre Jordania y la UE pone de manifiesto las preferencias de la Unión por tratar con interlocutores pertenecientes a las élites. Establece que "el diálogo político facilitará la puesta en práctica de iniciativas conjuntas y se entablará de forma regular y siempre que se considere necesario, en concreto:

- A nivel ministerial, sobre todo en el marco del Consejo de la Asociación;
- A nivel de funcionarios de alto nivel, entre representantes jordanos, por una parte, y, por otra, la Presidencia del Consejo y la Comisión; y
- Aprovechando plenamente todos los canales diplomáticos, incluidas las sesiones informativas ofrecidas de forma regular por funcionarios, las consultas celebradas durante las reuniones y los contactos internacionales entre representantes diplomáticos en terceros países; y por cualquier otro medio que se considere útil para consolidar, desarrollar e impulsar el diálogo".

---

[13] N. Karkutli y D. Bützler, *Evaluación del Programa MEDA Democracia* (1996-1998), Comisión Europea, Bruselas, 1999, págs. 41-47.

[14] Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *Democratización, Estado de Derecho, Respeto de los Derechos Humanos y Buen Gobierno: Los desafíos de la asociación entre la Unión Europea y los Países ACP*, Comisión Europea, Bruselas, COM (1998) 146. Hearn y Robinson revelan que el volumen de ayuda financiera destinado a la sociedades civiles de África –incluido el sector de las mujeres– no superó el 2% del total de la ayuda al desarrollo político a mediados de la década de 1990. Véase J. Hearn y M. Robinson, "Civil Society and Democracy Assistance in Africa", en P. Burnell (ed.), *Democracy Assistance*, Frank Cass, Londres, 2000, pág. 245.

[15] P. Tank, "Security Issues Emanating From the Mediterranean", en K. Eliassen (ed.), *Foreign and Security Policy in the EU,* SAGE, Londres, 1998, pág. 179.

[16] R. Youngs, *The European Union and the Promotion of Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pág. 85.

El artículo 6 también prevé el diálogo político entre el Parlamento Europeo y el Parlamento jordano. Dicho diálogo está orientado firmemente hacia las élites. No se ha concedido representación a los actores de la sociedad civil en el comité directivo responsable de gestionar el programa de derechos humanos y democratización de la UE en Jordania. Dicho comité directivo incluye a un representante de cada Ministerio de Asuntos Exteriores, del Ministerio de Planificación y de la Oficina del Primer Ministro, además de un representante de la Oficina de la Delegación Europea en Ammán[17]. Asimismo, se encargó a las ONG afines al gobierno la responsabilidad de gestionar muchos de los proyectos inscritos en el ámbito de la defensa de los derechos humanos y de la democracia en Jordania[18].

Los grupos islamistas desconfían de las intenciones de la UE en Jordania. El secretario general del Frente de Acción Islámica, Abdulatif Arabyat, ha elogiado la cooperación entre Jordania y la UE en el marco de la Asociación pero ha cuestionado la validez de las iniciativas extranjeras en el campo de la democratización[19].

En definitiva, si tuviéramos que hacer un balance de los diez años de existencia de la AEM en el ámbito de la democracia y los derechos humanos en Jordania podríamos decir que la UE se ha mostrado reacia, el gobierno, cauto y los grupos de la oposición, desconfiados. En Jordania, el análisis detallado de los instrumentos políticos no ha sido adecuado[20].

Desde los atentados del 11 de septiembre, han empeorado las condiciones democráticas en el Reino de Jordania y el enfoque de la AEM se ha vuelto todavía más desequilibrado. La posterior imposición de medidas estrictas para regular la libertad de expresión y las actividades en favor de los derechos humanos fueron aceptadas sin condena alguna por la UE. El rey Abdullah se negó a revocar la decisión de disolver el Parlamento, adoptada en el año 2001, hasta el año 2003, aparentemente con escasas críticas por parte de Europa. También decidió enterrar las posibilidades de que Europa realizara un escrutinio más sistemático de los votos durante las elecciones o de que apoyara a los partidos políticos. Incluso cuando se celebraron nuevas elecciones y se constituyó nuevamente el Parlamento, las graves manipulaciones de los distritos electorales minaron la competencia política. Los gobiernos europeos lo aceptaron como una forma de contener la representación palestina en el Parlamento de Jordania, con la esperanza de mantener vivo el proceso de paz árabo-israelí. A principios de 2005, se celebró el primer subcomité sobre democracia y derechos humanos bajo el plan de acción de vecindad de la UE con Jordania. Sin embargo, debido a las restricciones de los partidos políticos y de las asociaciones profesionales impuestas por el gobierno jordano, se duda que dicho forum vaya a tener un impacto positivo en el futuro.

---

[17] Documento Oficial, Ministerio de Planificación jordano, 15 de octubre de 2002.

[18] Para más información, véase el Programa para la Promoción de los Derechos Humanos y la Democratización en Jordania en: http://www.partnership-jo.org/selected.html

[19] Entrevista con Abdulatif Arabyat, 27 de septiembre de 2003.

[20] F. Zaim, "The Third Generation of the Euro-Mediterranean Association Agreements: A View from the South", *Mediterranean Politics*, vol. 4, nº 2, 1999, pág. 39.

Conclusión

La AEM sigue siendo importante para Jordania, en la medida en que protege al país de las tendencias de globalización que se están afianzando en el mundo entero. A través de la AEM, la UE está proporcionando la ayuda técnica y financiera necesaria para ayudar a Jordania a integrarse en mayor medida en la economía mundial. Sin embargo, los resultados han sido escasos teniendo en cuenta los ambiciosos principios de la Declaración de Barcelona. De hecho, al considerar los principales indicadores económicos y políticos –el déficit comercial de Jordania con la UE, el destino del sector privado nacional, los derechos democráticos– el panorama parece hoy más desalentador para Jordania de lo que lo era hace diez años, cuando se fundó la Asociación Euromediterránea. Si no se revisan algunos de los principios fundadores, es poco probable que el Proceso de Barcelona contribuya de forma significativa y positiva al desarrollo político y económico de Jordania.

Capítulo 13

Las perspectivas de Marruecos ante la AEM

Fouad M. Ammor

A pesar de las varias ventajas de la ya larga cooperación entre la Unión Europea (UE) y los países del sur del Mediterráneo, siguen existiendo múltiples desafíos que constituyen una amenaza para la paz y la estabilidad en las relaciones entre el Norte y el Sur. Esto se debe fundamentalmente al flujo incesante de inmigrantes ilegales y al peligro que representa el terrorismo vinculado al extremismo religioso. El presente capítulo analiza algunas de las cuestiones más complejas que afectan al progreso de la Asociación Euromediterránea (AEM) desde el punto de vista marroquí, así como algunos de los asuntos políticos y socioeconómicos más destacados de su relación con la AEM, como el proceso de reforma, la inmigración y la seguridad. Asimismo, el capítulo subraya los ámbitos en los que las iniciativas de la AEM han recibido una buena acogida por parte de Marruecos, a la vez que destaca algunos de los elementos que más preocupan al país en lo referente a las políticas de la UE.

Posturas y reacciones de Marruecos frente a la AEM

Los líderes políticos marroquíes y los representantes de la sociedad civil comparten una serie de perspectivas sobre las contribuciones más positivas de la AEM. Los marroquíes veían la AEM con buenos ojos sobre todo debido al papel desempeñado por los proyectos MEDA en la promoción de las reformas socioeconómicas. La asistencia financiera europea ha sido crucial para las ONG marroquíes que llevan a cabo proyectos destinados a proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad. Los actores de la sociedad civil marroquí se encuentran entre quienes más interés han mostrado en la AEM por los esfuerzos que ésta realiza para abrir un espacio de diálogo entre los pueblos de las dos orillas del Mediterráneo.

La mayoría de los actores políticos marroquíes convienen en la importancia de tener una "política de vecindad" positiva en la región mediterránea que esté basada en la igualdad de oportunidades y en proyectos que impulsen el desarrollo de las zonas pobres. Sin embargo, diez años después del lanzamiento de la AEM permanecen atentos a lo que en su opinión constituye una interferencia europea en las cuestiones internas del país. Algunos sectores políticos conservadores –especialmente entre los islamistas marroquíes– se han mostrado críticos con la AEM, convencidos de que la UE trata de imponer sus valores culturales y sociales sobre los musulmanes a través de la financiación de una serie de programas de desarrollo, especialmente los destinados a promover los derechos de la mujer.

La Declaración de Barcelona fue uno de los primeros acuerdos regionales que destacaron la relevancia de la sociedad civil en la construcción de relaciones inter e intrarregionales sólidas. Desde el punto de vista marroquí, la AEM ha sido concebida como un medio para impulsar reformas, hasta el punto de haber inspirado una cierta tendencia a promover cambios no sólo políticos sino también económicos y sociales. El Proceso de Barcelona promueve el diálogo cultural entre Europa y los socios mediterráneos, así como la cooperación económica y social. Según las organizaciones marroquíes, estos son los elementos que en última instancia proporcionan a la sociedad civil la oportunidad de convertirse en un actor relevante en la toma de decisiones en el ámbito económico y social.

La AEM ha desempeñado un papel destacado en la puesta en marcha de multitud de proyectos en Marruecos a través de la cooperación y el intercambio de experiencias. Los proyectos impulsados en el ámbito de la educación –el Programa Tempus y el

Erasmus Mundus en los próximos años– han recibido una calurosa acogida tanto por parte del gobierno marroquí como por la sociedad civil al considerarse que pueden convertirse en eficaces instrumentos de reforma y desarrollo. Estos son precisamente los ámbitos en los que empieza a percibirse el impacto de la AEM en Marruecos.

Expectativas marroquíes ante la AEM

Con anterioridad a 1995, las relaciones entre Marruecos y Europa eran fundamentalmente de índole financiera y económica, y se traducían en acuerdos de cooperación, intercambios comerciales y asistencia tecnológica. No cabe duda de que la AEM ha ampliado el alcance de dichas relaciones. Existe consenso en afirmar que durante la última década la UE ha pasado a considerar a Marruecos como un socio privilegiado y ha ofrecido al país un volumen significativo de ayudas para impulsar los programas de reforma económica y social. El volumen de ayudas asignadas en el marco del programa MEDA II (2000-2006) es de aproximadamente 700 millones de euros; en el caso del programa MEDA I (1995-1999) se destinaron un total de 610 millones de euros. La firma del acuerdo de asociación entre la UE y Marruecos en febrero de 1996 desencadenó una serie de iniciativas y medidas destinadas a promover el proceso de transición económica marroquí, con miras a preparar al país para la creación del Área Euromediterránea de Libre Comercio. El papel desarrollado por los programas MEDA en la financiación de proyectos relacionados con la reforma económica de Marruecos ha sido de gran relevancia.

La mayoría de los dirigentes marroquíes convienen en que la capacidad del país para absorber los nuevos fondos MEDA ha sido suficiente. No obstante, Marruecos ha criticado con frecuencia la puesta en práctica de los proyectos MEDA al considerarla lenta, escasamente eficaz y opaca. A finales del año 2000, sólo el 28% de las ayudas comprometidas con Marruecos para el periodo 1995–1999 había sido desembolsado. En lo que se refiere al programa MEDA II, cuya programación está basada en el Documento de Estrategia de País 2000-2006 y el Programa Indicativo Nacional 2000-2002, se tomó la decisión –junto con el coordinador nacional marroquí– de concentrar la financiación en un número más reducido de sectores prioritarios con el fin de dar un nuevo impulso a los proyectos y dotarlos de una mayor coherencia. Sin embargo, persiste un sentimiento de frustración entre los ministerios marroquíes y las organizaciones de la sociedad civil, que creen que la retórica de la AEM está siendo minada por los prosaicos problemas que se están produciendo en la puesta en práctica de dichos proyectos.

Marruecos espera más de la AEM. El fracaso de la UE –desde el punto de vista marroquí– para convertir a la AEM en un medio para resolver el conflicto del Sáhara Occidental y garantizar la paz en toda la región se considera especialmente decepcionante. Para Marruecos, parece evidente que la UE ha rehusado utilizar su posición estratégica en el sur del Mediterráneo para ayudar a todas las partes implicadas en el conflicto a reforzar la paz y la estabilidad en la región. Asimismo, a pesar de los valiosos proyectos de desarrollo económico y social que han sido desarrollados, Marruecos permanece paralizado por el alto índice de desempleo, que continúa siendo un factor crucial que lleva a muchos jóvenes a emigrar hacia Europa o vincularse a grupos radicales. En muchos sentidos, las dificultades económicas por las que atraviesa el país después de una década de Proceso de Barcelona son tan graves hoy –si no más– como a principios de los años noventa.

Marruecos ha presionado a la UE para que despliegue los instrumentos de la AEM de manera más eficaz para ayudarle a generar nuevos puestos de trabajo y estimular el crecimiento económico. Tal y como señalan algunos estudios, sería necesario alcanzar una tasa de crecimiento económico del orden del 6 ó 7% para armonizar el crecimiento demográfico y la necesidad de nuevos puestos de trabajo. Esta tasa dista mucho de ser alcanzada utilizando medidas nacionales; es necesario, en definitiva, que se realice una inyección significativa y sostenida de inversión extranjera directa (IED). El fracaso de la AEM para generar un aumento sustancial de los flujos de inversión en el espacio mediterráneo ha sido uno de sus principales defectos.

Es evidente que los flujos de IED recibidos por Marruecos descendieron de forma significativa, pasando de 2.900 millones de USD en el año 2001 a 533 millones en el año 2002, si bien la cifra correspondiente al año 2001 está abultada como consecuencia de una adquisición excepcionalmente grande en el sector de las telecomunicaciones. Los países desarrollados fueron la principal fuente de IED hacia Marruecos, representando aproximadamente el 85% del total. El sector terciario absorbió el 73% del total de IED recibido por Marruecos, mientras que el sector secundario recibió el 20%. Se considera que los incentivos a la inversión concedidos en el marco de la AEM han sido limitados y prácticamente no han contribuido a estimular la diversificación de la economía marroquí y la profundización de los vínculos comerciales entre Marruecos y el resto de Estados árabes.

Los países de la UE siguen siendo, con gran diferencia, los principales proveedores y clientes de Marruecos así como sus principales inversores extranjeros. Las tablas que recogemos a continuación muestran la fuerte interdependencia entre Marruecos y la UE. El Acuerdo de Agadir puede contribuir al desarrollo del comercio y la inversión intrameditarránea y se dice que es (al menos en parte) una respuesta vinculada a la AEM. Por el momento, Marruecos se está adaptando bien a la estructura de "centro y radios" de las relaciones económicas de la UE con el sur del Mediterráneo.

Principales clientes (% de las exportaciones)

	2001	2002	2003	2004
Francia	32	34	34	33
España	15	16	18	17
Reino Unido	8	8	7	8
Italia	6	5	5	5
Estados Unidos	4	3	3	4
Alemania	4	4	4	3
Japón	3	4	3	1

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior (Reino de Marruecos)

Principales proveedores (% de las importaciones)

	2001	2002	2003	2004
Francia	22	21	21	18
España	10	12	12	12
Italia	5	6	7	7
Alemania	5	5	5	6
Arabia Saudí	5	6	5	5
Estados Unidos	4	4	4	4
Reino Unido	5	5	4	3

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior (Reino de Marruecos)

Tabla de Gestión Anual (mil millones de USD)

	2000	2001	2002	2003	2004
Importaciones	13,4	13,6	14,0	15,0	17,0
Exportaciones	8,7	8,8	9,4	9,2	9,5
Déficit	4,7	4,8	4,6	5,8	7,5

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior (Reino de Marruecos)

Inversión Extranjera Directa por País (en %)

	2002
Francia	41,2
Alemania	8,7
España	6,8
Estados Unidos	6,0
Bélgica	5,6
Reino Unido	5,4
Kuwait	4,3
Países Bajos	4,2
Arabia Saudí	3,0
Emiratos Árabes Unidos	1,7
Italia	1,0
Otros	12,1

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior (Reino de Marruecos)

Inmigración y seguridad

Durante las dos últimas décadas, la inmigración procedente de Marruecos ha venido determinada por una serie de factores, entre los que destacan la búsqueda de oportunidades económicas y de refugio frente a la violencia de Estado. La inmigración también está estrechamente vinculada al crimen organizado, las drogas, la esclavitud y el tráfico de armas. A pesar de las medidas adoptadas por la UE para detener los flujos de inmigración ilegal hacia los Estados miembros, lo cierto es que los gobiernos todavía no han sido capaces de controlar la inmigración clandestina. El caso de Marruecos demuestra que entran en juego redes altamente organizadas y profesionales, cuyo negocio genera millones de dólares cada año.

Marruecos es la ubicación ideal para los inmigrantes clandestinos que se dirigen hacia el norte y el oeste. Muchos jóvenes marroquíes y subsaharianos mueren ahogados cada año mientras tratan de alcanzar Europa. Durante los últimos años, el gobierno marroquí, en colaboración con las autoridades españolas, ha puesto en marcha campañas destinadas a controlar la inmigración. Asimismo, han sido emprendidas una serie de acciones legales para condenar a los traficantes a un mínimo de cinco años de presión y devolver a los inmigrantes ilegales subsaharianos a sus respectivos países de origen.

Teóricamente, la lógica que se esconde tras la política de control de la inmigración de la AEM –así como del tráfico de drogas, seres humanos y armas– es la promoción del desarrollo de los países de origen. Algunos opinan que la pobreza y el desempleo en el mundo árabe son una causa directa del extremismo religioso. En la práctica, para defenderse del peligro que representan los grupos extremistas, la UE ha adoptado una política de inmigración que está centrada en la seguridad y defensa para impedir que dichas personas alcancen su territorio y difundan sus ideas entre otros inmigrantes. Para Marruecos son especialmente relevantes los casos de Francia y, más recientemente, España, donde los vínculos entre marroquíes y los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 han tenido un impacto significativo en sus políticas.

Este enfoque centrado en la seguridad ha sido ampliamente criticado en Marruecos al considerarse que no responde a los objetivos del Proceso de Barcelona, que defiende el libre comercio y la libre circulación de personas. Asimismo, se cree que los esfuerzos realizados para integrar a los inmigrantes marroquíes en Europa han sido limitados precisamente porque los gobiernos europeos han percibido la inmigración como un problema de seguridad en lugar de un problema socioeconómico, que requiere otro tipo de respuestas. Desde el punto de vista marroquí, la inmigración ilegal está más relacionada con el desarrollo que con la seguridad. Por lo tanto, si se desea reducir los flujos ilegales de inmigrantes es necesario adoptar un enfoque que combine la promoción del desarrollo y la inversión, de manera que puedan generarse nuevos puestos de trabajo para los jóvenes. En este sentido, la Unión Europea debería, según Marruecos, reconocer sus necesidades de mano de obra extranjera y crear las políticas adecuadas para la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida. En Marruecos, se tiende a pensar que los socios árabes no se han visto suficientemente implicados en las etapas tempranas del diseño de políticas en el seno de la AEM, donde podrían haber promovido un planteamiento diferente.

Es muy importante para los países socios que se dé a los ciudadanos que vivan en Europa –nacionalizados o no– la oportunidad de invertir y participar en el proceso de desarrollo socioeconómico de sus países de origen. Marruecos opina que los Estados miembros de la UE no han hecho lo suficiente para apoyar la libre circulación de personas y capital hacia los países socios, incluidas las remesas de los inmigrantes. Se considera que la UE debe poner en práctica medidas más flexibles para promover la integración de los inmigrantes del sur del Mediterráneo y la organización de los recién llegados al proporcionarles oportunidades laborales. Un buen ejemplo es la reciente decisión del gobierno español de regularizar a los inmigrantes sin papeles que ya estaban viviendo y trabajando en España. Para Marruecos, es fundamental que la AEM contribuya al desarrollo de este tipo de respuestas en el futuro.

El futuro de la AEM peligra como consecuencia del terrorismo organizado y la inmigración ilegal, que hacen que sea necesario para la UE garantizar una respuesta práctica a estos fenómenos, en colaboración con los países del sur del Mediterráneo. Los Estados miembros de la UE deberían implantar primero planes concretos para la integración de los inmigrantes musulmanes actualmente asentados en sus países, especialmente las nuevas generaciones. Cuando los inmigrantes viven divididos entre dos culturas –es decir, entre la cultura de su país de origen y del país de acogida– el proceso de adaptación se complica, sobre todo cuando el inmigrante es sistemáticamente marginado al ser percibido como "el otro".

Las iniciativas de reforma europeas frente a las estadounidenses

Durante los últimos años, tanto la UE como Estados Unidos han sido víctimas de atentados terroristas internacionales en su propio territorio. Esto les ha llevado a proponer planes de reforma para el mundo árabe, en un esfuerzo por defenderse del creciente radicalismo que se está desarrollando en esa parte del mundo. Aunque los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 condujeron a la promulgación de nuevas leyes para combatir el terrorismo, sigue siendo necesario que se preste la misma atención al análisis de las causas de los actos violentos. Resulta preocupante el hecho de que muchos países del sur muestren signos de retroceso en lo que se refiere al respeto de los derechos humanos y el buen gobierno. Las ONG marroquíes y otros sectores reformistas se han mostrado cada vez más críticos con la AEM por su incapacidad para abordar estas cuestiones adecuadamente.

Es evidente que los movimientos islamistas radicales plantean un enorme desafío para todos los Estados árabes y musulmanes debido a las agudas crisis socioeconómicas que atraviesan y al déficit de legitimidad de sus sistemas políticos. Sin embargo, las experiencias previas en Egipto y Argelia demuestran claramente que restringir las libertades civiles –incluida la libertad de expresión– y el uso de la violencia de Estado contribuye a generar más violencia. Por lo tanto, garantizar el derecho a la libertad de expresión sería una solución para prevenir este tipo de reacciones en el futuro. Esto se aplica a los periodistas –cuyo trabajo es expresar los puntos de vista de todos los grupos sociales e informar a la opinión pública– y a los distintos integrantes de la sociedad civil. A pesar de la retórica reformista de la AEM, lo cierto es que hasta la fecha la UE apenas ha ejercido presión sobre las autoridades marroquíes para que concedan a las organizaciones de la sociedad civil una mayor libertad y asistencia que les permita llevar a cabo su trabajo en condiciones más favorables.

En lo que se refiere a la "guerra contra el terrorismo", Estados Unidos está centrando sus esfuerzos en la cooperación militar con los países árabes. La naturaleza y el duro lenguaje de la Iniciativa para el Amplio Oriente Medio y el Norte de África (BMENA) han hecho que la acogida de la misma por parte de Marruecos sea más fría que la de la AEM. La mayoría de los marroquíes consideran que el planteamiento estadounidense es más intervencionista y supone una mayor amenaza para la soberanía nacional que las estrategias de la UE. La Unión, por su parte, ha diseñado sus propios planes de reforma para Oriente Medio y el Norte de África, que, según Marruecos, están menos relacionados con el uso de la fuerza militar. Por este mismo motivo, los planes europeos resultan más aceptables para Marruecos que los estadounidenses. Se considera que las iniciativas de reforma en el marco de la AEM y la Política Europea de Vecindad (PEV) están basadas en el respeto por las características específicas de cada país, la cooperación positiva y el respeto del derecho internacional.

Hay distintas opiniones en Marruecos acerca del uso que la UE está haciendo de la "condicionalidad", un concepto claramente descrito en la Declaración de Barcelona. La cuestión, desde el punto de vista marroquí, reside en cómo aplicar dicho principio. El uso de la condicionalidad no debería afectar a la soberanía del país; en su lugar, este instrumento debería garantizar que cada socio respetara los principios y normas previamente aceptados por cada uno de ellos. Los marroquíes todavía tienen dudas sobre la capacidad de la AEM para respetar esta preocupación mientras contribuye positivamente a estimular el cambio en Marruecos.

Marruecos se está esforzando por desarrollar distintos ámbitos socioeconómicos, aprendiendo de sus socios europeos y de su experiencia en la gestión y puesta en práctica de proyectos de desarrollo. La formación de expertos marroquíes en universidades, centros de estudios y empresas europeas ha sido un componente importante de la cooperación en el marco de la AEM. Muchos proyectos de interés han sido financiados a través de la financiación de la Comisión y de los Estados miembros de la Unión en ámbitos como la educación y la reforma judicial. La mera presencia de la UE en Marruecos, a través de la AEM, ha permitido, indirectamente, la creación de un entorno más favorable para la reforma política y el respeto de los derechos humanos, principalmente a través de la reforma de los sistemas judicial, sanitario y educativo así como de los servicios sociales.

Para Marruecos, la PEV puede ofrecer ventajas de cara a la profundización de las reformas políticas y del desarrollo económico. Dicha política podría promover la estabilidad y las condiciones para una mayor cooperación. Sin embargo, Marruecos teme que esto conduzca a una dinámica en la que las relaciones estén basadas en la superioridad de los vecinos ricos y desarrollados sobre los vecinos subdesarrollados y pobres, donde los problemas se derivan de la mala gestión y de la ausencia de prácticas democráticas. Por otra parte, algunos sectores reformistas temen que la filosofía de la PEV de ayudar a cada socio a progresar a su propio ritmo podría provocar un retraso en la aplicación de importantes reformas a nivel regional, que podrían ser retrasadas hasta un periodo no definido en el futuro. Para Marruecos, es extremadamente importante que no se reste importancia o se retrasen los proyectos

de asociación entre la UE y los vecinos del sur del Mediterráneo a beneficio de los nuevos Estados miembros de la UE o de posibles candidatos como Turquía y Ucrania.

Los líderes de ambas orillas del Mediterráneo deberían sentar las bases para una cooperación eficaz y duradera entre sus países, con la vista fijada en el futuro de las generaciones venideras en lugar de mantenerla anclada en el pasado. Deben mostrarse sensibles ante las aspiraciones de sus ciudadanos y conscientes de los desafíos que plantea un mundo caracterizado por el cambio constante. En nombre del buen gobierno en los países del sur del Mediterráneo, es necesario establecer dos prioridades: poner en práctica reformas de gran alcance en el campo de los derechos humanos y promover que personas altamente cualificadas ocupen cargos oficiales en instituciones públicas que sean responsables, representativas, transparentes y eficazmente gestionadas. La UE debería hacer más de lo que ha hecho durante los diez primeros años de la AEM para implantar reformas políticas y promover la cooperación Sur-Sur, que constituye sin duda un elemento clave para la estabilidad regional.

Conclusión

Para que el Proceso de Barcelona sea relevante más allá de su décimo aniversario, es fundamental que reciba un nuevo impulso así como una nueva inyección de esperanza. El progreso de la AEM durante la última década, a pesar de algunos fracasos cosechados, ha demostrado que los países socios y sus vecinos europeos necesitan la asistencia, cooperación y solidaridad del otro para hacer frente a los desafíos que afectan a la región en su conjunto. Es necesario promover la cooperación a todos los niveles para superar las consecuencias de las crisis socioeconómicas que afectan desde hace tiempo al sur y que han propiciado el auge de grupos de crimen organizado que optienen enormes beneficios de la inmigración ilegal, las drogas, la esclavitud y el tráfico de armas.

La AEM sólo podrá lograr mejores resultados en el futuro a través de la comprensión mutua de sus condiciones y retos, lo cual significa que la esperanza de obtener una mayor paz y estabilidad sólo puede ser garantizada si se profundizan los tres pilares del Proceso de Barcelona mediante el refuerzo mutuo de acciones concretas en Marruecos.

Conclusiones

Haizam Amirah Fernández
y Richard Youngs

Este compendio de ensayos ha reunido un amplio abanico de visiones sobre la Asociación Euromediterránea (AEM). En primer lugar, hemos querido centrarnos en una serie de cuestiones específicas y, en segundo lugar, hemos arrojado luz sobre las distintas posturas nacionales en relación al Proceso de Barcelona. Nuestro objetivo ha sido incitar a la reflexión ahora que se acerca la cumbre del décimo aniversario de la AEM. Esperamos que los análisis ofrecidos en los capítulos anteriores sirvan para promover el debate en vísperas de la cumbre, algo que resulta especialmente pertinente teniendo en cuenta que los Estados europeos y árabes han sugerido que la reunión que se celebrará en noviembre de 2005 constituya una plataforma para impulsar la elaboración de políticas a medio plazo.

En un momento en el que abundan los análisis intelectuales sobre el Proceso de Barcelona, hemos querido proporcionar ensayos de opinión breves y accesibles. Pedimos a nuestros colaboradores que reflejaran los logros y fracasos cosechados por la AEM durante la última década, y que lo hicieran de tal forma que salieran a la superficie las reformas que la Asociación debería emprender de forma inmediata. Es evidente que, dados los acontecimientos producidos a nivel internacional y nacional, la incapacidad para garantizar un mayor número de cambios económicos, políticos, sociales y estratégicos de alcance no puede ser atribuida exclusivamente a las deficiencias en el diseño y a la puesta en práctica de la AEM. Asimismo, podría alegarse –no sin razón– que diez años es un periodo de tiempo relativamente corto para evaluar el alcance de los procesos de reforma económica y política en una región de tales dimensiones. Sin embargo, todos nuestros autores sostienen que es necesario promover un cambio en el Proceso de Barcelona que vaya más allá del nivel puramente superficial.

Preocupaciones comunes

Aunque, inevitablemente, nuestros autores expresan distintas opiniones acerca de la AEM, resulta altamente significativo el hecho de que los ensayos reflejen una serie de preocupaciones comunes. Estas preocupaciones incluyen:

- Una decepción fuerte y generalizada en torno a los resultados cosechados por la AEM durante la última década, acompañada de la sensación de que, a pesar de todo, se han construido las bases necesarias para corregir las deficiencias actuales. La decepción con el Proceso de Barcelona es aún mayor en la orilla sur del Mediterráneo. Los análisis previos apuntan a un doble fracaso: la AEM ni ha ayudado a los gobiernos a promover su desarrollo y su transición hacia la modernización, ni ha logrado dotar a las fuerzas de la sociedad civil de la energía necesaria para impulsar las reformas.

- Prácticamente la totalidad de los autores advierten de forma implícita que para revitalizar el Proceso de Barcelona no basta con limitarse a hacer "más de lo mismo". Los capítulos analizan algunos de los problemas más prosaicos y persistentes relacionados con la puesta en práctica de los compromisos de la AEM. Cada capítulo sugiere también que, para garantizar el respeto de los principios y compromisos de la Declaración de Barcelona de 1995, tampoco basta con aumentar la financiación en ámbitos como la cooperación, el

refuerzo de la voluntad política y la mejora de los mecanismos de implementación. Según los autores, es necesario replantearse seriamente algunos de los enfoques propuestos por la AEM en relación a algunas cuestiones fundamentales. De lo contrario, se corre el riesgo de que la cumbre del décimo aniversario, lejos de proporcionar un análisis cualitativo riguroso, constituya una mera contribución cuantitativa al acervo de la AEM, lo cual sería, sin duda, una forma de echar por tierra una excelente oportunidad para progresar.

- Una sensación generalizada de que los cambios políticos derivados de los atentados del 11-S han alejado a la Asociación de sus principios fundacionales, precisamente en un momento en el que dichos principios tienen una enorme relevancia a la hora de superar los desafíos a los que se enfrenta Oriente Medio. La gran mayoría de nuestros colaboradores expresa de forma implícita o explícita su preocupación en torno al enfoque centrado en la seguridad. A su modo de ver, es fundamental que los dirigentes políticos, que deben hacer frente a graves problemas de seguridad en el día a día, den un paso atrás y aborden las cuestiones estratégicas más generales que amenazan los intereses a largo plazo tanto de la UE como de sus socios árabes.

- Los autores convienen en que la presencia de Estados Unidos ha tenido una influencia cada vez mayor en la evolución de la AEM. Los capítulos que integran el presente volumen demuestran que la presencia estadounidense ha sido cada vez más palpable en los ámbitos económico, político y de seguridad. Esta cuestión debería ser abordada durante la cumbre del décimo aniversario de la AEM con el fin de allanar el camino para garantizar una cooperación más productiva con Estados Unidos siempre que se considere oportuno, así como comprender en mayor medida cuáles son los ámbitos en los que Europa debería conservar el carácter distintivo de sus relaciones con los socios del sur del Mediterráneo.

- Los autores también apuntan a la necesidad de explicar con mayor claridad la relación existente entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad (PEV). Tras analizar sus respectivos ámbitos de actuación, nuestros autores coinciden en mencionar la incertidumbre que suscita la PEV. La mayoría de ellos percibe la Política Europea de Vecindad como un arma de doble filo, que ofrece una serie de ventajas reales con respecto al Proceso de Barcelona al tiempo que amenaza con debilitar algunos de los puntos fuertes de la Asociación.

- Los autores también coinciden en reconocer la sorprendente complejidad de la relación existente entre los cambios producidos en el contexto multilateral de la AEM, por una parte y, por otra, la evolución de las políticas nacionales en cada uno de los países socios de la Asociación. En vísperas del décimo aniversario del lanzamiento de la AEM, la dinámica creciente de "socialización" ha dado un nuevo impulso a algunos intereses nacionales en torno al compromiso común que representa el Proceso de Barcelona. Sin embargo, los ensayos recogidos en el presente volumen sugieren que tanto los

gobiernos europeos como los árabes siguen tratando de complementar –con éxito– la "identificación de Barcelona" con estrategias más instrumentales al servicio de sus intereses nacionales. Los Estados han sido capaces de maximizar o minimizar el "alcance" de la AEM a su antojo para satisfacer sus propios intereses. De hecho, varios capítulos sugieren que la relación entre los gobiernos nacionales y la AEM se ha vuelto más compleja y heterogénea desde los atentados del 11-S.

Replantearse las políticas

La AEM fue lanzada en 1995 en un clima de optimismo tanto en Oriente Medio como en la UE. Desde entonces multitud de cambios que no estaban directamente relacionados con la AEM han provocado un descenso en el nivel inicial de optimismo y han derivado en una sensación generalizada de parálisis o estancamiento. Los esfuerzos que están siendo realizados en la actualidad para dar un nuevo impulso al Proceso de Barcelona se están produciendo en un contexto muy diferente, caracterizado por la crisis causada por el rechazo francés y holandés al Tratado Constitucional y las dificultades para alcanzar un acuerdo sobre el presupuesto de la UE para el periodo comprendido entre el año 2007 y 2013 (un elemento de vital importancia para el futuro del Proceso de Barcelona). El panorama actual podría suscitar escepticismo en torno a la evolución del Proceso de Barcelona a corto plazo. Sin embargo, una lectura más positiva sugiere que estas dificultades aumentarán el deseo de los gobiernos y sociedades civiles de crear las condiciones necesarias para generar un mayor optimismo a largo plazo.

Se considera que hasta la fecha los logros cosechados en el contexto del primer pilar de la AEM, que se ocupa de cuestiones relativas al diálogo político y de seguridad, han sido escasos. A pesar de ello, las distintas iniciativas lanzadas en este ámbito han generado –en opinión de muchos de los autores– un proceso de socialización que ha contribuido positivamente a la creación de una identidad euromediterránea.

Pese a que la Declaración de Barcelona alude repetidamente a los conceptos de *democracia y derechos humanos*, Roberto Aliboni sostiene que lo más importante es plantearse cómo dichos objetivos pueden contribuir a otras metas, como la paz, la estabilidad, la prosperidad, el desarrollo humano y la cooperación cultural. En su opinión, las discrepancias entre Europa y Estados Unidos acerca de las causas reales del terrorismo que nace en el mundo árabe no deberían alejar a la UE del fin último de sus proyectos de reforma en el espacio mediterráneo. Es evidente que conviene encontrar un equilibrio entre los distintos objetivos que persigue la AEM. Asimismo, las políticas de la UE deberían estar dirigidas principalmente hacia los ciudadanos y las sociedades civiles de los países socios, con miras a crear las condiciones políticas e institucionales necesarias para un cambio social pacífico. Para ello es necesario entablar el diálogo con todas las fuerzas políticas y sociales que renuncien de forma explícita al uso de la violencia y se muestren abiertas a colaborar con Occidente.

Existe un amplio debate a ambos lados del Mediterráneo sobre el uso de la condicionalidad por parte de la UE. Varios autores afirman que este debate constituye un elemento fundamental de las propuestas para la reactivación de la AEM y está

directamente relacionado con las expectativas suscitadas por la PEV. A diferencia de lo ocurrido con los nuevos Estados miembros de la UE, el uso de la condicionalidad positiva en el marco de la AEM ha sido bastante limitado durante la última década. Esto responde en parte al limitado interés mostrado por los socios del sur del Mediterráneo en las recompensas y ventajas que les ha ofrecido la Unión Europea hasta la fecha. La PEV contempla un mayor número de incentivos para aquellos países que implanten reformas acordes a los principios del Proceso de Barcelona y a los planes de acción que se deriven del "diálogo político reforzado". Varios autores insisten en la necesidad de ofrecer incentivos más atractivos, especialmente en ámbitos prioritarios para los países del sur del Mediterráneo, como la inmigración, la libre circulación de personas y el libre comercio de los productos agrícolas.

En este sentido, persiste el debate –tal y como refleja este volumen– sobre el uso de la condicionalidad negativa y positiva. Mientras que la concesión de recompensas sujeta a la consecución de reformas específicas en los países del sur del Mediterráneo se perfila como un ámbito de consenso entre nuestros colaboradores, los autores árabes se muestran más escépticos en torno a la idoneidad de una presión más punitiva por parte de Europa. Como mínimo, es fundamental que los países europeos desarrollen una mayor unidad sobre este tema. De no ser así, seguirán presentándose dificultades políticas cada vez que la UE aborde realidades locales que provoquen reacciones negativas por parte de gobiernos no democráticos y de los sectores conservadores y nacionalistas del sur del Mediterráneo. Amr Hamzawy afirma que, hasta el momento, el gobierno egipcio ha condicionado a la UE en mayor medida que a la inversa, un fenómeno que podría calificarse como condicionalidad a la inversa.

Fred Tanner, por su parte, sostiene que es necesario establecer políticas y mecanismos específicos en las cuestiones relativas a los ámbitos de *seguridad y defensa* en el Mediterráneo. La reforma del cuerpo policial y la formación en derechos humanos de las fuerzas policiales en los países socios del sur deberían ser una cuestión prioritaria para la UE. Según Tanner, las políticas no deberían limitarse a promover la eficacia de las fuerzas policiales en la prevención de la inmigración ilegal en el espacio mediterráneo, que es básicamente lo que ha ocurrido hasta la fecha.

Una de las consecuencias del déficit democrático existente en los países árabes son las deficiencias que presentan los sectores de defensa de dichos países, entre las que destacan la limitada participación y supervisión civil en la elaboración de políticas en materia de seguridad, la escasa separación entre las fuerzas policiales y militares y el elevado nivel de gastos en defensa, así como una falta grave de transparencia y responsabilidad pública. Para superar estas deficiencias, Tanner propone una serie de medidas que pueden ser impulsadas por la UE a través de la PESD, como el refuerzo de la cooperación en los ámbitos de prevención de conflictos y gestión de crisis y la creación de redes entre los sectores civiles y militares de los países de la AEM que estén implicados en la gestión de crisis y las labores de mantenimiento de la paz. Es fundamental que las políticas de seguridad tengan un mandato preciso bajo la AEM para poder así evitar que los gobiernos de la región utilicen la "guerra contra el terrorismo" que lidera Estados Unidos como una excusa para imponer mayores controles y restricciones sobre sus ciudadanos, utilizando el temor a actos terroristas a modo de justificación.

Los análisis realizados por Eberhard Kienle y George Joffé sobre el segundo pilar de la AEM, que se ocupa de las *cuestiones económicas y financieras*, coinciden a la hora de reflejar los puntos débiles de algunas de las principales premisas económicas en las que se ha basado la AEM desde su lanzamiento. En primer lugar, la asunción de que existe una relación causal entre la liberalización económica y política ha resultado ser incorrecta. Kienle demuestra que no se ha producido esta relación causa-efecto y que, de hecho, en algunos países la reforma económica se ha producido al mismo tiempo que una desliberalización política. Por otra parte, tampoco se han materializado las promesas que apuntaban a que las reformas económicas en el sur del Mediterráneo conducirían a un incremento de la inversión extranjera directa, que a su vez promovería la creación de puestos de trabajo. Joffé explica cómo durante la última década gran parte de las inversiones potenciales árabes se ha desviado hacia otros mercados más rentables. En su opinión, los países del sur del Mediterráneo han tenido dificultades para atraer a los inversores privados porque carecen de ventajas comparativas más allá de las industrias del petróleo y el gas. Una serie de factores continúan desalentando a los inversores, entre los que destacan la falta de transparencia y de responsabilidad pública, una infraestructura física y virtual poco adecuada, un nivel insuficiente de formación y mano de obra cualificada y las reducidas dimensiones de los mercados nacionales. Una década no ha sido suficiente para que el Proceso de Barcelona integrara a las economías del sur del Mediterráneo en el sistema económico mundial. Según Joffé, la UE debe asignar niveles más elevados de ayudas directas para la construcción y reconstrucción de infraestructuras y la revitalización de los recursos humanos en los países socios. Asimismo, la UE debería diseñar fórmulas imaginativas para cofinanciar este tipo de proyectos en el marco del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (ENPI).

En términos generales, las reformas económicas en los países del sur del Mediterráneo, incluida la privatización de los antiguos monopolios estatales, no se han realizado de forma transparente. Eberhard Kienle realiza una crítica contundente de estas prácticas y sostiene que es lógico pensar que los regímenes que no responden ante nada ni nadie tratarán de satisfacer sus propios intereses durante la transición hacia una economía más liberalizada. Una de las medidas que la UE podría adoptar para frenar esta tendencia consiste en hacer un estudio exhaustivo de las empresas del sur del Mediterráneo que estén en manos de miembros de los regímenes gobernantes o de sus familias. De esta forma se podría garantizar que la reforma económica condujera a la creación de nuevos centros de poder que estuvieran dispuestos a competir con los regímenes gobernantes.

Las actividades culturales en el espacio euromediterráneo han aumentado de forma considerable desde el lanzamiento del Proceso de Barcelona. A pesar de ello, Michelle Pace considera que los logros alcanzados en el tercer pilar de la AEM durante la última década (asuntos sociales, culturales y humanos) han sido modestos. La celebración de Foros Civiles como complemento a las cumbres de ministros de Exteriores de la AEM ha permitido un mayor diálogo entre los actores de la sociedad civil del espacio mediterráneo. Sin embargo, los actores de la sociedad civil todavía deben demostrar su capacidad para presentar propuestas que puedan traducirse en políticas concretas.

Han proliferado las iniciativas en ámbitos como la educación, cultura, juventud y cooperación de la sociedad civil. No obstante, estas iniciativas han presentado una

serie de deficiencias que han afectado al funcionamiento de la AEM en su conjunto. Los autores coinciden en que la Asociación se ha convertido en un proceso altamente burocratizado. La existencia de un gran número de iniciativas con objetivos divergentes va en detrimento de la coherencia global, de ahí que sea necesario garantizar un mayor grado de coordinación. Existe una necesidad real de aumentar los recursos financieros para que los esfuerzos realizados tengan un verdadero impacto en las sociedades de ambas orillas del Mediterráneo y para que la Asociación gane visibilidad entre la opinión pública. Muchos consideran que uno de los principales problemas es la limitada participación de los actores no oficiales en el proceso de toma de decisiones de las iniciativas y programas de la AEM. La creación de la Plataforma No Gubernamental Euromediterránea, así como el refuerzo del diálogo entre la clase dirigente y los actores de la sociedad civil en vísperas de la cumbre del décimo aniversario son medidas positivas que podrían conducir a una cooperación más constructiva en el futuro.

La ampliación de programas educativos como el programa Tempus –y posiblemente el Erasmus– al sur del Mediterráneo es sin duda una buena noticia. No obstante, los críticos consideran que dichos programas son elitistas y continúan siendo desconocidos fuera de ciertos círculos. Además, los intercambios tienden a ser unidireccionales. La propuesta presentada por la Comisión Europea en abril de 2005 con el fin de aumentar sustancialmente las ayudas de los Estados miembros a la educación y formación profesional en los países del sur del Mediterráneo, así como las becas para la realización de estudios universitarios en Europa con un porcentaje reservado específicamente para las mujeres, representa un paso adelante a la hora de abordar dichas críticas. Ahora bien, es fundamental que las instituciones de la UE y sus Estados miembros aborden los problemas de movilidad que dificultan los intercambios culturales. Para ello sería necesario adaptar las políticas europeas de inmigración y visado hasta eliminar los obstáculos que impiden un dinamismo cultural real en y entre las sociedades euromediterráneas.

Desde el 11-S y como resultado de los atentados terroristas –incluidos los recientemente perpetrados en suelo europeo– los aspectos culturales de la AEM han adquirido relevancia política. Esto ha llevado a los defensores del tercer pilar de la Asociación a destacar su singularidad; debido a la naturaleza transversal de las actividades culturales y sociales y a su interrelación con los aspectos económicos y políticos, el tercer pilar podría convertirse en una herramienta eficaz –junto con el primer y segundo pilar– para impulsar la reforma democrática. Michelle Pace hace hincapié en la necesidad de incluir los programas culturales en las políticas europeas destinadas a promover la democracia en el espacio euromediterráneo, así como la necesidad de supervisar y monitorizar los resultados de dichas iniciativas. Tal sugerencia se ajusta a la propuesta de la Presidencia británica de concentrar los esfuerzos en una serie de objetivos que deberán ser alcanzados durante los próximos diez años.

Durante los últimos años, la Unión Europea ha puesto en marcha una serie de iniciativas destinadas a abordar cuestiones relativas a la *inmigración*. Según Bichara Khader, uno de los problemas a los que se enfrenta la UE es la persistencia de una política de inmigración firmemente orientada hacia la seguridad. Este enfoque centrado en la seguridad puede apreciarse en la decisión de incluir cuestiones relativas

a la inmigración ilegal bajo el tercer pilar del Proceso de Barcelona junto con otros "riesgos transnacionales", como el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de drogas. Khader apuesta por incluir estas cuestiones en el capítulo político y de seguridad, alegando que el enfoque propuesto conducirá a políticas poco realistas, tal y como refleja la ausencia de una política común de inmigración en la UE y la consecuente inconsistencia en las políticas nacionales. La creciente regularización de inmigrantes ilegales que viven y trabajan en países europeos, como el proceso de regularización que se ha realizado en España durante la primera mitad de 2005, ha subrayado las limitaciones de las políticas restrictivas de visado. Para crear políticas más realistas convendría implantar un sistema de visados más flexible, tal y como recomienda el Parlamento Europeo. Bichara Khader sostiene que las políticas restrictivas en materia de inmigración sólo sirven para fomentar la inmigración ilegal, e insiste en que la UE debería considerar la posibilidad de suprimir los requisitos de visado. Aunque parece poco probable que dicha propuesta tenga una buena acogida en Europa, es evidente que se trata de un ámbito en el que las políticas actuales amenazan con perjudicar otros ámbitos de cooperación y con debilitar el sentimiento de "asociación" que debería caracterizar a la AEM.

Aprovechar la oportunidad

Durante los últimos años, hemos sido testigos de un cambio en la política de Estados Unidos hacia Oriente Medio; Estados Unidos ha sustituido su discurso de negligencia benigna por un firme compromiso con la reforma democrática. Dicho cambio de postura todavía tiene que dar sus frutos. En el contexto internacional posterior al 11-S, la UE debería tratar de complementar sus esfuerzos de promoción de la democracia en el Mediterráneo con otras iniciativas que persigan objetivos similares, como la Iniciativa para el Amplio Oriente Medio y Norte de África de Estados Unidos (BMENA). No obstante, la Unión Europea ya ha construido un acervo en este ámbito que debería conservar sus características originales, para evitar posibles confusiones en los países implicados sobre los objetivos y recursos de cada iniciativa. Actualmente la UE se encuentra en una buena posición para alentar a los países árabes a que reafirmen su compromiso con los principios de Barcelona, que muchos consideran menos intervencionistas y más respetuosos con la soberanía nacional que las políticas de la Administración Bush.

Europa debería aprovechar la coyuntura actual para instar a los gobiernos del sur del Mediterráneo a comprometerse activamente con la promoción de la democracia y el Estado de derecho. Al mismo tiempo, convendría que la UE asignara un volumen significativo de ayudas a contrarrestar las consecuencias negativas que la liberalización económica está teniendo en las sociedades que se encuentran inmersas en pleno periodo de transición. Las ayudas que la UE está destinando en la actualidad a la región mediterránea, aunque sustancialmente más generosas que las estadounidenses, siguen sin ser suficientes para afrontar los enormes desafíos a los que se enfrenta la región. Si la UE no traduce sus buenas intenciones en una mayor implicación en el Mediterráneo a todos los niveles, especialmente a través del compromiso con las sociedades civiles del sur del Mediterráneo, el Proceso de Barcelona corre el riesgo de perder su relevancia, puesto que el cansancio de los potenciales socios reformistas podría desviar su atención hacia otras propuestas no europeas.

De la misma forma en que la evolución de las políticas estadounidenses debería llevar a la UE a realizar nuevos esfuerzos y aportar nuevas ideas, los cambios en el seno de la UE deberían llevar al Proceso de Barcelona a reafirmar su relevancia y su capacidad de respuesta ante los desafíos contemporáneos. El enfoque bilateral que subyace a la PEV puede ser percibido como una respuesta a la falta de coordinación que existe entre las políticas de los países del sur del Mediterráneo. Dicho enfoque podría ser ventajoso para los países que quisieran reforzar sus relaciones con la UE a un ritmo mayor que otros. Sin embargo, los dirigentes políticos han de ser conscientes del riesgo que implica dicho enfoque, puesto que podría acentuar las diferencias existentes entre los socios del sur y dificultar la creación de un área común euromediterránea. La UE todavía debe aclarar detalles sobre la puesta en práctica de la PEV y la relación entre la PEV y la AEM. Si la cumbre del décimo aniversario logra diseñar un plan más pormenorizado sobre la complementariedad de estas dos iniciativas, no cabe duda de que los escépticos, tanto en Europa como en el mundo árabe, se sentirían más tranquilos.

En definitiva, la agenda de la cumbre del décimo aniversario de la AEM constituye un gran desafío. Como refleja este volumen, las dificultades no sólo están relacionadas con el diseño de ámbitos políticos específicos, sino también con el contexto regional e internacional más amplio en el que se encuentra actualmente el Proceso de Barcelona. Al mismo tiempo, la capacidad de la AEM para consagrarse como un marco innovador para las relaciones entre Europa y el sur del Mediterráneo proporciona una base muy sólida para la reevaluación y la autocrítica. No aprovechar esta oportunidad de cambio sin duda atentaría contra los principios que inspiraron el lanzamiento del Proceso de Barcelona hace ahora diez años.