

La UE ante los procesos de cambio en el Mediterráneo: una oportunidad para articular una política coherente con sus intereses y principios

Alicia Sorroza *

Tema: Ante los cambios que se están sucediendo en Túnez y Egipto, la UE tiene la gran oportunidad de superar el tradicional divorcio entre intereses y principios que caracterizan a la política exterior de los grandes actores internacionales en una región estratégica como el Mediterráneo.

Resumen: Los eventos que están sucediendo en algunos países del Mediterráneo, especialmente en Túnez y en Egipto, están dejando en evidencia una vez más las incoherencias y la falta de reacción de la UE ante este tipo de acontecimientos y crisis. Pero más allá de las tímidas y poco comprometidas respuestas de los responsables comunitarios en política exterior, lo que esta serie de revueltas o levantamientos populares ponen al descubierto es que la política europea (y de otros actores internacionales relevantes en la región) hacia los países de la ribera sur del Mediterráneo se ha basado en cálculos estratégicos, políticos y económicos, en los cuales la esfera de la promoción de la democracia, respeto a los derechos humanos han sido elementos accesorios y condicionado a otros intereses.

Análisis:

“Those who would give up essential liberty to purchase a little temporary safety deserve neither liberty nor safety”.
Benjamin Franklin

Cambio de paradigma: estabilidad y democracia en la política hacia el Mediterráneo

La Declaración de Barcelona (1995) fue el punto de partida de un proceso de acercamiento entre los países de ambas orillas del Mar Mediterráneo. El planteamiento subyacente era lograr una transformación política en la región a partir de un proceso de reforma económica y de liberalización de los mercados. Con el tiempo, los derechos humanos, el Estado de derecho y un sistema democrático serían la consecuencia del desarrollo económico, lo que a su vez generaría un espacio de paz y seguridad en la región. De esta manera se pretendía vincular seguridad, democracia y desarrollo y con ello se buscaba potenciar el crecimiento y el desarrollo económico en los países del norte de África como una vía para solventar los desafíos presentes en la región, acompañado de un progresivo y gradual proceso de modernización política.

* Investigadora, Real Instituto Elcano

La justificación de este planteamiento se puede encontrar en diversos argumentos teóricos que plantean que la democracia es un objetivo deseable, tras una etapa de desarrollo económico y de maduración social: la democratización como consecuencia de un largo proceso de modernización.¹ Bajo este paradigma, el desarrollo económico debe ser la primera de las etapas. Asimismo, se considera que los sistemas autoritarios tendrían más capacidades para gestionar recursos limitados, organizar la economía y propiciar actividades más productivas sin tener que consensuar sus iniciativas con el resto de agentes sociales y que pueden tener una visión a más “largo plazo” ya que no están sujetos a calendarios electorales.

Esta escuela de pensamiento, basada en el realismo y el pragmatismo, no pretende perpetuar las dictaduras: todo lo contrario, buscan que las sociedades se encuentren lo suficientemente maduras como para llevar a cabo un proceso de transición pacífico, que desemboque en una democracia sólida y viable. Esta fue la dinámica que caracterizó la transición a la democracia de varios países europeos, como España y Portugal y algunos asiáticos, como Corea del Sur y Taiwán.

Sin embargo, a la luz de lo acaecido, este planteamiento no parece haber funcionado de forma óptima, por lo que estamos frente a una serie de regímenes autocráticos y pseudo-democracias (con matizaciones según el país en concreto que se analice) con indicadores socioeconómicos críticos.

En Túnez y Egipto se ha iniciado un proceso de cambio, de consecuencias aún inciertas aunque esperanzadoras. Sin embargo, los procesos de transición no necesariamente culminan en regímenes democráticos, pues otros ejemplos históricos como los de Irán y Cuba, o las recientes guerras balcánicas demuestran que los conflictos, el surgimiento de otros regímenes autocráticos o democracias nominales pueden ser el producto final. Por ello es fundamental, desde el principio, que los actores externos, y en este caso la UE, apoyen un proceso democratizador como el mejor desenlace a los procesos de cambio que se han iniciado en el mundo árabe, ya que las salidas del poder de Ben Ali y Mubarak solo marcan el comienzo de un proceso de cambio e inestabilidad.

Por ello, la UE debería dejar claro que tampoco seguirá tolerando regímenes policiales y autocráticos que no aseguren un mínimo de libertades y derechos a sus poblaciones. Para ello, debe asumir (aunque previamente debe autoconvencerse a sí misma y a los Estados miembros) que la promoción de los derechos humanos y las libertades sí puede ser la mejor (y única) forma de proteger sus intereses y generar una estabilidad sostenible y una paz más duradera en la región y, por tanto, ir más allá del paradigma dominante en esta materia. Un sistema basado en reglas democráticas, aunque no asegura que se tomen las decisiones correctas, sí permite cambiar el rumbo una vez se haya comprobado que las decisiones de sus mandatarios no fueron las adecuadas.

Limitaciones de la política de la UE hacia el Mediterráneo

La estrategia de la UE hacia los países del Mediterráneo, impulsada por algunos socios europeos (Francia, España e Italia) con más intereses y vínculos en la región, no ha cumplido con sus objetivos iniciales. Se ha caracterizado por una relación fluida y cercana con estos regímenes. La UE ha valorado a estos gobiernos como claves para mantener la estabilidad en esta estratégica zona vecina, contener la extensión del islam

¹ Entre los autores que han trabajado con este planteamiento teórico se pueden mencionar Lipset, Alas, Huntington, Zakaria y Kaplan.

radical, cooperar en la lucha contra el terrorismo internacional (muy controvertida por las consecuencias que podría tener el reforzamiento de las estructuras de seguridad de estos regímenes), controlar los flujos migratorios ilegales y mejorar la seguridad energética, entre otros temas muy vinculados a la *realpolitik*.

Las medidas europeas para apoyar la democratización y los derechos humanos de los países mediterráneos han sido muy reducidas. Asimismo, el recurso a la condicionalidad democrática tanto positiva como negativa tras 15 años de Asociación Euromediterránea tampoco ha sido muy utilizada y, por tanto, su efectividad ha sido muy limitada. El resultado es bien conocido. La supervivencia de regímenes autocráticos de más de 20 años ha sido la norma hasta la actualidad en la ribera sur del Mediterráneo.

A pesar de los instrumentos de la Asociación Euromediterránea/Unión por el Mediterráneo y la Política Europea de Vecindad, la situación socioeconómica de los países mediterráneos deja mucho que desear. Pocas dudas caben a los expertos en la región que el detonante de las revueltas y las manifestaciones populares de principios de este año 2011 son las condiciones económicas de la población, muy deterioradas en los últimos años. Las poblaciones de la región están siendo muy castigadas en los últimos meses por la subida de precios de los alimentos básicos y de la energía, sumado a unas clases políticas y elites gubernamentales enmarcadas en estructuras burocráticas y corruptas que se aprovechan de los beneficios de algunos tímidos procesos de apertura y liberalización económica que lejos están de repercutir favorablemente en el bienestar de la población.

Las dificultades y limitaciones de la Asociación Euromediterránea eran más que evidentes desde hacía años por factores tanto de carácter interno europeo como de sus socios del sur. Ante la necesidad de dotarse de nuevos aires y recuperar protagonismo en la escena internacional y regional, el gobierno de Sarkozy durante su Presidencia del Consejo de la UE (2008) lanzó el proyecto de la Unión por el Mediterráneo (que sufrió una gran metamorfosis desde su propuesta original hasta que finalmente se puso en marcha). Esta iniciativa busca limitar el peso de la dimensión política y las exigencias democráticas, ya que se consideraba que lastraba las posibilidades de establecer provechosos vínculos en el ámbito económico y empresarial, aspecto necesario para impulsar un crecimiento económico y desarrollo de la región que no termina de consolidarse.

Ante las dificultades de encontrar espacios regionales de cooperación dinámicos (se debe tener en cuenta que todo el marco euromediterráneo está muy influido por los vaivenes del conflicto palestino-israelí) y acontecimientos europeos como la ampliación al Este, se propicia una relación más bilateral y flexible de la UE con los países de la región en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV), aunque manteniendo las mismas exigencias democráticas que el Proceso de Barcelona. En los criterios de actuación europea de la PEV, al igual que en el resto de políticas europeas, ha primado hasta el momento la necesidad de mantener relaciones fluidas y sin excesivas críticas a estos gobiernos para asegurar una cierta estabilidad en la región que permita proteger los intereses europeos.

Pero esta dinámica tampoco tiene visos de que pueda seguir sin reformas importantes. Hasta el momento, el único país que ha obtenido el nivel más elevado de relaciones con la UE ha sido Marruecos, quien obtuvo el Estatuto Avanzado en octubre de 2008. Dicho Estatuto pretende intensificar los vínculos diplomáticos y económicos entre la UE y

Marruecos. Coloquialmente se dice que con este nueva generación de acuerdos se pretende reemplazar la imposibilidad de adhesión de estos países con un nuevo estatus que incluya “todo menos las instituciones”. Una apreciación algo desproporcionada si se tiene en cuenta el desarrollo actual de ese Estatuto Avanzado. En marzo de 2010, durante el semestre de la Presidencia española del Consejo de la UE, tuvo lugar la primera cumbre UE-Marruecos como una forma de realzar las relaciones privilegiadas de ambos socios. No obstante, algunos acontecimientos deslucieron la cita, tales como el comportamiento del régimen alauí con la activista Haidar Aminatu semanas antes de la cumbre, el cierre de una de las banderas del periodismo independiente marroquí –como lo era *Le Journal*– y algunas declaraciones de autoridades marroquíes haciendo referencia a los intereses europeos en materia de pesca, lucha contra el terrorismo internacional o la inmigración ilegal. Sumando a estos hechos lo acaecido en el desalojo del campamento Gdam Izik cercano a El Aaiún en noviembre de 2010, que algunos expertos han identificado como un precedente de las movilizaciones populares de Túnez y Egipto, muchos se preguntan si no habrá sido precipitado otorgar a Marruecos el Estatuto Avanzado, distinguiéndolo como el socio más cercano de la UE en la región.

Hay que añadir que el Estatuto Avanzado tiene una difícil concreción, ya que, por ejemplo, las tradicionales reivindicaciones de Marruecos sobre un mejor acceso de sus productos agrícolas al mercado europeo (uno de los principales objetivos de las autoridades alauíes en sus relaciones con la UE) siguen sin ser atendidas, lo que le resta credibilidad a la UE, disminuye sus posibilidades de influir positivamente en el gobierno de Marruecos y, por ende, impulsar las reformas necesarias de las instituciones políticas marroquíes y el necesario reforzamiento de un Estado de derecho democrático.

Con estos antecedentes, sorprende que desde la UE se hubiera iniciado en 2010 el proceso previo para otorgar este estatuto a Túnez. Otros países como Jordania, Israel y Egipto también solicitaron elevar sus relaciones con la UE a través de este nuevo tipo de acuerdo. Tal y como algunos autores sostienen, el título o etiqueta de socio privilegiado de la UE parece haberse convertido en una medalla que refuerza el gobierno de esos países y a cambio de muy poco.²

Hace menos de un año, en mayo de 2010 y con motivo de la reunión del octavo Consejo de Asociación UE-Túnez, las autoridades europeas (Comisión Europea y Presidencia española del Consejo de la UE) declaraban su satisfacción por el excelente desempeño del gobierno de Ben Ali en el establecimiento de la primera zona de libre comercio con la UE y consideraban que Túnez era un socio serio, fiable y clave en su relación con la región mediterránea. Se decidió establecer un grupo de trabajo para elaborar una hoja de ruta que permitiera firmar el estatuto avanzando, incluso antes de finalizar 2010. Ante esos acontecimientos, algunos sectores opositores al entonces gobierno tunecino reclamaron que la UE planteara mayores exigencias en materia de reformas democráticas y respeto a los derechos humanos antes de conceder dicho estatuto, sobre todo ante las intenciones del gobierno de Ben Ali, de prohibir, por medio de una reforma del Código Penal tunecino, los contactos con personas o instituciones internacionales que pudieran afectar negativamente a los intereses vitales de Túnez. Se temía que se pudiera recrudecer la represión del régimen de Ben Ali sobre aquellos sectores más críticos a su gobierno. Es decir, que un instrumento europeo creado con el objetivo de

² Véase al respecto C. Kaush (2010), “El estatuto avanzado de Marruecos ¿Qué significado tiene?”, FRIDE, marzo.

mejorar las relaciones entre ambos países con el objetivo final de mejorar el bienestar de la población, provocaría el efecto contrario.

¡Sorpresa! ¿Sorpresa?

Es un recurso utilizado y muy repetido durante las últimas semanas, que esta crisis ha cogido por sorpresa a la diplomacia de la UE, la de sus Estados miembros y la de EEUU, entre otros. Sin embargo, las condiciones estructurales que han propiciado estas revueltas eran más que conocidas por especialistas y diplomáticos.

Para los expertos en estos países, 2011 es considerado un año clave, porque las elecciones presidenciales de septiembre de 2011 y la posible sucesión de Mubarak servirían de antecedentes para el resto de regímenes que se mantienen en el poder en las últimas décadas, como los de Ben Ali y Buteflika. Es más que sabido que en sistemas políticos dictatoriales, ante la inexistencia de canales adecuados para gestionar los procesos de cambio político, el momento de la sucesión de regímenes aparentemente vitalicios y que solo atisban oportunidades de cambio por cuestiones de edad o fallecimiento, son momentos muy precarios y poco estables.

En segundo lugar, los indicadores sociales y económicos eran más que conocidos y valorados por [expertos en la región](#). La [bomba demográfica](#), los niveles de desempleo juveniles, el impacto de la [crisis económica y financiera](#), la disminución del ingreso de recursos por la bajada del precio del petróleo como consecuencia de la contracción de la demanda en países desarrollados, y la subida de los precios de alimentos básicos, son cuestiones muy analizadas y valoradas en los sectores académicos especializados en el mundo mediterráneo y árabe.

En tercer lugar, la situación de descontento y cansancio de las sociedades tunecina y egipcia con sus gobiernos era conocida y proclamada por responsables y expertos. Por ello, parece significativo destacar solo uno de estos comentarios, en este caso el de Nader Fergany (uno de los autores del primer Informe de Desarrollo Humano Árabe) sobre Egipto, incluidos en el Anuario de 2009 del Mediterráneo editado por IEMED y el CIDOB:

“... boasting a successful economic reform program, economic misery has been mounting for the ordinary masses... The youth have been subjected to a heavier dose of this economic misery. To add insult to injury, the ruling authoritarian regime has adopted a strategy of increasingly restricting basic freedoms... On the contrary, the authoritarian regime has shown the resolve to stay in power even if it means the destruction of the country... As these regimes continue to produce appalling injustices through impoverishment and repression while blocking peaceful and effective political channels to address them, they inevitably invite protest behavior”.

Ante esta realidad, Europa optó por seguir con la inercia que ha caracterizado los últimos años de la política hacia el Mediterráneo y seguir apoyando el *statu quo* como la mejor forma de proteger los intereses europeos.

Con ello no se pretende negar que en este tipo de revueltas populares haya factores y detonantes que no son previsibles, como la ola de simpatía que generó la muerte del joven tunecino que se suicidó quemándose a lo bonzo, las revelaciones de Wikileaks sobre la corrupción del gobierno de Ben Ali o el papel que las redes sociales desempeñan para articular protestas y canalizar reclamos populares. Pero sí se pretende

llamar la atención sobre la necesidad ineludible desde hace tiempo de que la UE haga una reflexión crítica sobre la situación de la región, cuáles son los intereses y valores europeos a tener en cuenta y valorar la efectividad de los instrumentos utilizados hasta el momento, más aún si consideramos la parálisis de la Unión por el Mediterráneo (copresidida por Egipto), pues no logró el consenso mínimo para reunirse a lo largo de 2010 a pesar de los grandes esfuerzos diplomáticos de países como España y Francia.

La reacción europea ante las crisis de Túnez y Egipto

La percepción existente en los países de la región, sobre todo ante los silencios primero y luego las escasas, tardías y poco comprometidas declaraciones de las autoridades europeas ante lo sucedido en Túnez, pero sobre todo frente al régimen de Mubarak, es que Europa seguía apostando por el mantenimiento de la estabilidad en la región garantizada por sus gobiernos.

Entre las primeras reacciones destaca el reconocimiento por parte del presidente Sarkozy que se había subestimado la situación de represión y de corrupción que vivía Túnez. A la luz quedan las fluidas relaciones entre elites francesas, tanto políticas como económicas, con los gobiernos de Ben Ali y Mubarak, situación que está provocando grandes críticas y un considerable escándalo político sobre la actual ministra de Exteriores Alliot y el primer ministro Fillon, quienes han disfrutado de vacaciones en Túnez y Egipto, respectivamente, financiadas por los círculos de poder de estos gobiernos. El primer ministro italiano ha declarado hace solo unos días (4/II/2011) que esperaba que hubiera una transición hacia un sistema más democrático pero sin ruptura con un presidente como Mubarak, considerado un hombre y un punto preciso de referencia en todo Oriente Medio. El gobierno español ha mantenido un papel muy discreto con escasos comunicados de carácter muy formal. Sí han sido más contundentes las declaraciones de la ministra de Exteriores para marcar las diferencias entre las dictaduras de Túnez y Egipto con la situación que se vive en Marruecos.

Los comunicados y declaraciones de la alta representante Ashton demuestran escasa determinación y una gran falta de liderazgo. A pesar de la [declaración conjunta de Francia, Alemania y el Reino Unido del 29 de enero](#), en la que se hace un llamamiento a unas elecciones justas y libres en Egipto, y otra de Sarkozy, Merkel, Berlusconi, Rodríguez Zapatero y Cameron del 3 de febrero, llamando a una transición rápida y ordenada que comience de inmediato, la alta representante tuvo reparos en incluir estas exigencias en sus [discursos y comunicados](#). Por su parte, el presidente del Consejo, Van Rompuy, decidió manifestar su preocupación por lo que estaba ocurriendo en Egipto en un [comunicado](#) del 29 de enero, en el que afirmaba que ha seguido con gran atención todo lo que sucede en la región desde los acontecimientos de Túnez.

Las [conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores del 31 de enero](#) sobre Egipto destacan la legitimidad de las aspiraciones democráticas de la población y urgen a las autoridades egipcias a poner en marcha un proceso de transición ordenada que permita celebrar unas elecciones libres y justas. Asimismo, reiteran el apoyo del Consejo a un Egipto democrático, estable y plural como un socio clave de la UE para la construcción de la estabilidad, paz y prosperidad en la región. Las declaraciones del Consejo sobre Túnez ya concretan un poco más el apoyo al proceso de transición al dar la bienvenida a la decisión de crear una Comisión para la Reforma Política y otras comisiones que investiguen la violencia durante las revueltas y la corrupción. La UE ha [adoptado medidas restrictivas](#) (congelación de fondos, etc.) a las personas que se consideran responsables de la apropiación ilegal de recursos gubernamentales: por el momento, se identifica al ex

presidente Ben Ali y su mujer Leila Trabelsi. Se espera que tras el viaje de la alta representante a Túnez durante la segunda semana de Febrero se articulen una serie de medidas desde la UE orientadas a apoyar el proceso de transición de ese país.

Tras el abandono del poder de Mubarak el 11 de Febrero, las autoridades europeas en materia de política exterior, el presidente Van Rompuy, el presidente de la Comisión Barroso y la alta representante Ashton emitieron un [comunicado conjunto](#), el primero desde que se iniciaran las crisis en la región, declarando que una ordenada e irreversible transición hacia la democracia y elecciones libres y justas es el objetivo compartido por la UE y el pueblo egipcio. Además, se afirma que la violencia nunca debe ser aceptada y que el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales es central.

Conclusión: Los acontecimientos que se están sucediendo en Túnez y Egipto, y otros movimientos y protestas que están comenzando a articularse en otros países de la región, parecen ser el punto de partida de una transformación en profundidad del mundo árabe de alcance aún desconocido.

Las protestas y las manifestaciones no cesan en la región. Bouteflika ha ofrecido terminar con el estado de emergencia en el que está Argelia desde hace 19 años pero, sin embargo, ha reprimido fuertemente las protestas que se organizaron tras la caída de Mubarak. El presidente yemení Ali Abdullah Saleh anunció que dejará el poder en 2013 y el sirio Bashar al-Assad ha prometido reformas políticas de calado. En Irán, a pesar de la alegría inicial del presidente Ahmadinejad ante la salida del poder de Mubarak, se han prohibido manifestaciones similares ya que se consideran una jugada política de la oposición al gobierno.

Todo ello tiende a demostrar que la situación en la región cambiará, para bien o para mal, de forma irreversible, por lo que es necesario replantear los principios y los instrumentos que guiarán la política europea en los países vecinos del Mediterráneo.

Por ello, llama la atención que la UE, especialmente la alta representante, aún no haya articulado un discurso más integral y más proactivo en torno a los acontecimientos y los múltiples desafíos a los que la UE tendrá que hacer frente en el futuro inmediato y a largo plazo en la región. Se espera que los viajes de la Baronesa Ashton sean decisivos para una primera evaluación y posterior reformulación de las políticas e instrumentos europeos hacia la región, superando la inercia a la que se han visto sometidos durante los últimos años. Aunque el mejor de los escenarios se pueda confirmar –es decir, el establecimiento de democracias plurales–, los problemas de la región no desaparecerán y las democracias por sí solas y automáticamente no solucionan los problemas económicos y sociales de un país.

Las jóvenes sociedades árabes están reclamando libertades, respeto a los derechos humanos y mejoras de sus condiciones económicas y sociales. Un anhelo más que legítimo a pesar de las dudas que existen sobre la viabilidad de un régimen democrático en el mundo árabe de base islámica. Muchas cuestiones están en juego para la UE y otros actores internacionales, destacando el conflicto palestino-israelí, la contención de Irán y el aprovisionamiento de petróleo y su transporte (en el caso de Egipto, el Canal de Suez tiene un papel fundamental, más aún en un momento delicado de la crisis económica y financiera internacional), el papel del islam político y su más que posible acceso al poder, la lucha contra al-Qaeda, el islamismo radical y la lucha contra la inmigración ilegal. Existen muchos temores y posibilidades reales de que este proceso de

cambio político derive en nuevos regímenes autocráticos de corte islámico radical que generen más inestabilidad y conflictividad. En este último aspecto, el papel de Turquía y su proyecto europeo pueden jugar un papel fundamental de cara a los cambios en el Magreb y el Mashreq.

Con las novedades institucionales del Tratado de Lisboa referentes a política exterior ya implementados y el SEAE en funcionamiento (supuestamente, están superadas las luchas internas por las cuotas de poder), no hay muchas excusas para que la alta representante asuma un mayor liderazgo en la gestión de la crisis en el corto plazo, clave para que la UE ejerza el liderazgo que le corresponde en la región.

La UE tiene una gran oportunidad en su política hacia estos países: superar el tradicional divorcio entre intereses y principios que caracteriza a la política exterior de los grandes actores internacionales. La mejor forma de promocionar los intereses europeos pasa por apoyar el respeto y la promoción de los valores y libertades fundamentales en aquellos países que así lo reclaman. La UE tiene instrumentos e instituciones, tiene cercanía y tiene lazos culturales e históricos; sólo le queda superar sus miedos y actuar.

Alicia Sorroza
Investigadora, Real Instituto Elcano