



Proceso de Barcelona: balance de una década de Asociación Euromediterránea

Haizam Amirah Fernández y Richard Youngs *

Tema: Durante los días 27 y 28 de noviembre, España acogerá la Cumbre Euromediterránea que conmemorará el décimo aniversario del Proceso de Barcelona (también conocido como Asociación Euromediterránea, o AEM). Este análisis trata de arrojar luz sobre los logros y las carencias en lo referente a los principales ejes temáticos de la AEM, así como las distintas perspectivas nacionales que existen a día de hoy en dichos debates

Resumen: En noviembre de 1995, la creación de la Asociación Euromediterránea representó el nacimiento de lo que parecía ser una de las iniciativas de política exterior más ambiciosas e innovadoras de la Unión Europea (UE). 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

Análisis: 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.¹ 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

* Haizam Amirah Fernández es investigador principal del Área de Mediterráneo y Mundo Árabe del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
Richard Youngs es coordinador del Programa de Democratización en la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).

¹ La Declaración de Barcelona está disponible en:
<http://www.euromedbarcelona.org/NR/rdonlyres/DB32785E-6693-486F-A847-7861CF97AC04/514/edeclaraciobcn.pdf>

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.

Cambio de contexto durante la última década

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 período 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”.²

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 Irak, 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 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

² Informe sobre Desarrollo Humano Árabe 2004. *Hacia la libertad en el mundo árabe*, PNUD, Nueva York, 2005, p. 4. La traducción en castellano del resumen ejecutivo está disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/especiales/ArabHuman2004/DesarrolloHumanoArabe2004_PNUD.pdf

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. 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 (MEPI) son algunos de los nuevos elementos en el ámbito político que influyen en la AEM.

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. Por el momento, el destino de las reformas de la política exterior de la UE permanece incierto.

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.

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.

Balace de una década de Asociación

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 período de tiempo relativamente corto para evaluar el alcance de los procesos de reforma económica y política en una región de tales dimensiones, aunque suficiente para poner a prueba las bases sobre las que se construyen dichos procesos. Sin embargo, existe una unanimidad a la hora de destacar la importancia de promover un cambio en el Proceso de Barcelona que vaya más allá del nivel puramente superficial.

El balance de la primera década de la AEM arroja las siguientes conclusiones preliminares:

- Existe 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. Varios observadores 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.
- Cada vez es más evidente que para revitalizar el Proceso de Barcelona no basta con limitarse a hacer “más de lo mismo”. 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, sino que 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.
- Se ha extendido la sensación 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. También existe una preocupación en torno al enfoque centrado en la seguridad. 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.
- La presencia de Estados Unidos ha tenido una influencia cada vez mayor en la evolución de la AEM. 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.
- Se hace necesario explicar con mayor claridad la relación existente entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad (PEV). La PEV es percibida 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.

- Durante los últimos diez años se ha producido una enorme complejidad en 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, 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, 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 período 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 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*, 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. 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. 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”. Es necesario que la UE ofrezca 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 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, desde la orilla sur se muestra cierto escepticismo 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. Hasta el momento, algunos gobiernos árabes han condicionado a la UE en mayor medida que a la inversa, un fenómeno que podría calificarse como “condicionalidad a la inversa”.

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. 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, una serie de medidas 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.

Numerosos análisis 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. 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. De hecho, durante la última década

gran parte de las inversiones potenciales árabes se ha desviado hacia otros mercados más rentables. 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. La UE debería 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. 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, 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. 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. Es necesario 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. 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, en lugar de incluirlas en el capítulo político y de seguridad. 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. Las políticas restrictivas en materia de inmigración sólo sirven para fomentar la inmigración ilegal. 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 período 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. 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.

*Haizam Amirah Fernández es investigador principal del Área de Mediterráneo y Mundo Árabe del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
Richard Youngs es coordinador del Programa de Democratización en la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).*

Materiales de interés

- *La Asociación Euromediterránea una década después*, libro coordinado por Haizam Amirah Fernández y Richard Youngs, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos y Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), noviembre de 2005. Disponible en:
http://www.r-i-elcano.org/publicaciones/libros/Barcelona10_esp.pdf
Así como en:
<http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=811>
- *Barcelona Plus: Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States*, Informe de EuroMeSCo, febrero de 2005. Disponible en:
http://www.euromesco.net/imgupload/barcelonaplus_en_fin.pdf (en inglés)
- *Décimo aniversario de la Asociación Euromediterránea: programa de trabajo para afrontar los retos de los cinco próximos años*, Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo, 12 de abril de 2005. Disponible en:
[http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2005\)0139/com_com\(2005\)0139_es.pdf](http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2005)0139/com_com(2005)0139_es.pdf)
- *The Euro-Mediterranean Partnership, 10 Years After Barcelona: Achievements and Perspectives*, Informe de FEMISE coordinado por Samir Radwan y Jean-Louis Reiffers, Institut de la Méditerranée, Marsella, febrero de 2005. Disponible en:
http://www.femise.org/PDF/Femise_T2005gb.pdf
- *Dossier: Diez años del Proceso de Barcelona. Balance y perspectivas*, Instituto Europeo del Mediterráneo, Barcelona, otoño de 2005. Disponible en:
<http://www.iemed.org/documents/DossierProcesodeBarcelona.pdf>