

Documento de trabajo 7/2020

24 de abril de 2020



Treinta años de políticas mediterráneas de la UE (1989-2019): un balance


Bichara Khader y Haizam Amirah Fernández



Treinta años de políticas mediterráneas de la UE (1989-2019): un balance

Bichara Khader y Haizam Amirah Fernández

Bichara Khader | Profesor emérito de la Universidad Católica de Lovaina y fundador del Centro de Estudios y de Investigaciones sobre el Mundo Árabe Contemporáneo (CERMAC)

Haizam Amirah Fernández | Investigador principal de Mediterráneo y Mundo Árabe, Real Instituto Elcano. Profesor de Relaciones Internacionales en IE School of Global and Public Affairs | @HaizamAmirah 

Índice

(1) Introducción.....	3
(2) La Asociación Euromediterránea: el Proceso de Barcelona (1995)	4
(2.1) Contexto europeo e internacional.....	4
(2.2) Estructura y objetivos.....	5
(2.3) Dificultades y deficiencias	7
(2.4) Incoherencias y falta de voluntad política.....	10
(3) La Política Europea de Vecindad (2004-2019)	12
(3.1) Orígenes de la nueva política.....	12
(3.2) Del multilateralismo al bilateralismo	14
(3.3) El dilema entre valores e intereses	15
(4) La Unión para el Mediterráneo (2007-2019)	17
(4.1) Proliferación de iniciativas hacia el Mediterráneo	17
(4.2) Reacciones a la iniciativa francesa	18
(4.3) La complicada lógica de la “unión de proyectos”	19
(5) La UE ante el “despertar árabe” de 2011.....	20
(5.1) Un vecindario que reclama cambios.....	20
(5.2) El dilema acentuado y la oportunidad perdida de la UE	21
(5.3) Lecciones pendientes del “despertar árabe”.....	23
Conclusiones	24
Bibliografía.....	26

(1) Introducción¹

Desde la perspectiva de la Unión Europea (UE), 1989 fue un *annus mirabilis*. La caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría representaron acontecimientos de gran importancia histórica y geopolítica, no sólo para las relaciones internacionales, sino, más concretamente, para las relaciones entre la UE y el Mediterráneo. Esto no quiere decir que se hubiera ignorado a la orilla sur del Mediterráneo, pero la Guerra Fría había eclipsado muchos de sus problemas y desafíos. El sur del Mediterráneo tan sólo había ejercido como “tablero” para las políticas y estrategias de EEUU y la Unión Soviética. Desde una perspectiva occidental, el sur del Mediterráneo no se consideraba como una región *per se*, sino simplemente como una línea de comunicación y una ruta para el comercio y los flujos de petróleo que podría verse amenazada por la presencia de la Unión Soviética. En pocas palabras, el Mediterráneo fue percibido simplemente como un teatro secundario del antagonismo entre las superpotencias.

A principios de los años 90, la UE o algunos de sus estados miembros estaban involucrados en políticas multilaterales (Política Mediterránea Renovada) o en iniciativas de cooperación más pequeñas (Diálogo 5+5 y Foromed), o incluso en el Diálogo Mediterráneo de la OTAN. Sin embargo, con el fin del sistema bipolar, la UE cambió su foco de atención hacia la brecha Norte-Sur. Consideró que la Política Mediterránea Renovada no era lo suficientemente ambiciosa como para evitar una posible desestabilización derivada de las disparidades sociopolíticas y económicas. Como consecuencia de ello, se planteó la necesidad de forjar una política más integral hacia el Mediterráneo. Este cambio de interés se produjo en un momento en que algunos pensadores políticos polémicos pero influyentes, como Samuel Huntington, plantearon la cuestión de la dimensión cultural de la seguridad, argumentando que el “choque de civilizaciones”² ocurre motivado por la militancia de inspiración religiosa contra los valores occidentales.

Dicha tesis es particularmente perniciosa porque se basa en viejos estereotipos y los refuerza bajo el disfraz de la erudición crítica. De hecho, la idea de confundir el fundamentalismo islamista con el islam como religión no es nueva. Ya en 1979, Edward Said, en su libro de referencia, *Orientalismo*, observó que “las imágenes negativas del islam son mucho más prevalentes que cualquier otra, reduciendo al islam no a lo que ‘es’ [...] sino a lo que sectores prominentes de una sociedad en particular consideran que es”.³ Pero el momento de la publicación del artículo de Samuel Huntington en la revista *Foreign Affairs* en 1993, justo después del colapso de la Unión Soviética, fue sin duda un factor que contribuyó a la propagación mundial de la tesis del “choque de civilizaciones”, donde el “islam” (y no sólo los grupos islamistas) es presentado como una especie de chivo expiatorio para todo lo que a Occidente no le gusta en los ámbitos políticos, sociales y económicos mundiales.

¹ Este documento de trabajo ha sido publicado como capítulo en J.M. Beneyto Pérez (dir.), J. Mailló González-Orús y B. Becerril Atienza (coords.) (2020), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, Tomo X: “Las relaciones de la Unión Europea con áreas regionales y terceros Estados”, Editorial Aranzadi, enero.

² S. Huntington (1993), “The clash of civilizations?”, *Foreign Affairs*, vol. 72, nº 3, verano, pp. 22-49.

³ E. Said (1981), *Covering Islam: How the Media and the Experts Determine How We See the Rest of the World*, Pantheon Books p. 144. Véase también E. Said (1979), *Orientalism*, Vintage Books.

Preocupada por la falacia de tal tesis, la UE sintió la urgencia de demostrar los peligros que pueden derivarse de un diagnóstico tan simplista que hace demasiado hincapié en la noción de choque de civilizaciones. Para la gran mayoría de los europeos, estaba claro que muchas de las preocupaciones relacionadas con la seguridad en el sur del Mediterráneo no eran de índole militar ni tenían una base cultural, sino que son principalmente “problemas de seguridad blanda”⁴, como las disparidades económicas, la brecha demográfica, los flujos migratorios y la persistencia de regímenes autoritarios. La idea de una “nueva asociación” surgió en este contexto de visiones conflictivas en torno a la seguridad en el Mediterráneo.

Este documento de trabajo busca presentar una visión crítica de las últimas grandes políticas mediterráneas de la UE, analizando el contexto, el texto y el pretexto de cada una de estas políticas.

(2) La Asociación Euromediterránea: el Proceso de Barcelona (1995)

(2.1) Contexto europeo e internacional

Para comprender la adopción por parte de la UE de una nueva gran política, denominada Asociación Euromediterránea (AEM), es de suma importancia tener en cuenta las transformaciones geopolíticas locales, regionales e internacionales que se derivan de los siguientes acontecimientos:

- La caída del Muro de Berlín (1989) y su corolario: la implosión de la Unión Soviética, el proceso de reunificación alemana y la reconfiguración geopolítica de Europa Central y Oriental.
- La Guerra del Golfo (1991) para liberar Kuwait de la invasión iraquí, y su desbordamiento regional.
- La crisis argelina (desde 1992) y los peligros que conllevaba para la viabilidad de la Unión del Magreb Árabe (UMA), establecida en 1989, y para la seguridad en el Mediterráneo.
- La Conferencia de Paz de Madrid (octubre de 1991) y el Proceso de Oslo (1993), y el viento de optimismo que parecía soplar sobre Oriente Medio.
- El desarrollo del islamismo militante alimentado por la persistencia de sistemas políticos cerrados y el deterioro del panorama económico.

En ese contexto, la UE sintió la urgencia de centrarse de nuevo en el Mediterráneo y en la región árabe y de renovar sus políticas hacia esa zona. La idea de “asociación” comenzó a circular en las instituciones de la UE, pero el proyecto de asociación se limitó inicialmente a los países del Magreb. La Comunicación de abril de 1992 sobre “El futuro

⁴ S. Stavridis y N. Fernández-Sola (coords.) (2009), *Factores políticos y de seguridad en el área euromediterránea*, Prensas de la Universidad de Zaragoza.

de las relaciones entre la Comunidad y el Magreb⁵ subrayó la necesidad de avanzar hacia la construcción de una Asociación Euro-Magrebí. Mientras tanto, las negociaciones secretas entre palestinos e israelíes se estaban llevando a cabo y concluyeron en Oslo, culminando en la firma oficial de un “acuerdo interino” en la Casa Blanca el 13 de septiembre de 1993. Pocos días antes de la ceremonia de firma, la Comisión publicó una Comunicación sobre “El futuro de las relaciones y de la cooperación entre la Comunidad y Oriente Medio”,⁶ seguida de otra Comunicación a finales de septiembre sobre “El apoyo de la Comunidad al proceso de paz de Oriente Medio”.⁷

Los nuevos acontecimientos en Oriente Medio hicieron que la UE transformara su “Asociación Euro-Magrebí” en una “Asociación Euromediterránea”, plasmada en la Comunicación⁸ del 19 de octubre de 1994. Un año más tarde, se celebró una Conferencia en Barcelona los días 27 y 28 de noviembre, bajo la presidencia española, para lanzar la nueva Asociación Euromediterránea, tal como quedó recogido en una declaración conjunta, conocida como la “Declaración de Barcelona”,⁹ y firmada por los entonces 15 Estados miembros de la UE y 12 países del sur y el este del Mediterráneo (ocho países árabes: Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria, Territorios Palestinos y Túnez, además de Chipre, Israel, Malta y Turquía). Libia, con sus 1.770 kilómetros de costa mediterránea, no fue invitada debido a las sanciones que se le habían impuesto.

El Proceso de Barcelona se basaba en las grandes esperanzas de que el Proceso de Paz desembocara en una solución duradera del conflicto de Oriente Medio, y que la UE debería contribuir a su éxito, como facilitador de la paz, al reunir a árabes e israelíes.

(2.2) Estructura y objetivos

En contraste con las políticas mediterráneas anteriores de la UE, la Asociación Euromediterránea pretendía ser una “cooperación integral”, estructurada en torno a tres pilares: un pilar político y de seguridad, otro económico y financiero y un tercer pilar social y cultural. Un objetivo central era la creación, para el año 2010, de una Zona de Libre Comercio en el Mediterráneo, a través de la liberalización económica, para transformar la región en un espacio común de paz, estabilidad y prosperidad. Para lograr estos objetivos, la UE propuso dos tipos de instrumentos financieros: recursos presupuestarios y préstamos del Banco Europeo de Inversiones.

⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el futuro de las relaciones entre la Comunidad y el Magreb (SEC (92) 401 final).

⁶ Comunicación de la Comisión sobre el futuro de las relaciones y la cooperación entre la Comunidad y Oriente Medio (COM (93) 375 final).

⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el apoyo de la Comunidad al proceso de paz en Oriente Medio (COM (93) 458 final).

⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre reforzar la política mediterránea de la Unión Europea mediante una Asociación Euromediterránea (COM (94) 427 final).

⁹ Véase la Declaración de Barcelona, adoptada en la Conferencia Euromediterránea celebrada los días 27 y 28 de noviembre de 1995, <https://www.iemed.org/documents/edeclaraciobcn.pdf>.

Un triple escenario apuntaló la Asociación Euromediterránea.¹⁰

- (1) A los ojos de los funcionarios de la UE, la asociación abriría una nueva “dinámica virtuosa”. Se daba por hecho que el libre comercio y la adopción de políticas liberales por parte de los países del sur atraerían inversiones locales y extranjeras, allanando así el camino para la dinamización de la estructura productiva local, la promoción de la integración regional y la creación de nuevas oportunidades de empleo. Unas mayores tasas de crecimiento estabilizarían a los crecientes números de jóvenes mediterráneos, reducirían los factores que llevan a emigrar (llamados en la jerga sociológica los “factores de empuje”), debilitarían el fundamentalismo religioso y favorecerían la estabilidad regional. En resumen, el libre comercio se consideraba un catalizador que cambiaría drásticamente el entorno para hacer negocios.
- (2) Este escenario optimista de estabilidad a través de políticas liberales y crecimiento económico se combinó con otro escenario, tanto o más optimista e incluso “angelical”. Este escenario planteaba alcanzar la estabilidad a través de la democracia. La hipótesis de partida era que las tasas de crecimiento más altas terminarían ampliando la clase media y contribuyendo a la aparición de una burguesía local, ambas dinámicas consideradas como los pilares gemelos de la transformación democrática. En otras palabras, el desarrollo provocaría la reforma política y el fin del autoritarismo.
- (3) El tercer escenario optimista se basaba en la paz como vehículo de estabilidad. Tras la firma del Acuerdo de Oslo, la UE consideró que las negociaciones de paz iban por buen camino y que anunciarían una nueva era de paz, con el fin de la ocupación israelí y la creación de un Estado palestino soberano, viable y contiguo. Tal resultado consolidaría la estabilidad regional.

Así, la verdadera preocupación de la UE era la inseguridad en su flanco sur, representada por el prolongado conflicto israelo-árabe y su desbordamiento regional e internacional, la crisis argelina y sus repercusiones en el territorio europeo y los flujos migratorios irregulares. El entonces secretario de Relaciones Exteriores británico, Malcolm Rifkind, reconoció que: “una de las formas más importantes en que podemos lograr la seguridad política es el crecimiento económico”, de forma que la UE debería ayudar a los países del Magreb y Oriente Medio a desarrollar su potencial económico. Su conclusión fue que “la estabilidad política fluirá a partir de ahí”.¹¹

Desde 1996 hasta 2000, la AEM se desarrolló sin grandes contratiempos. Los Acuerdos de Asociación fueron firmados y ratificados, con la excepción del Acuerdo de Asociación con Siria. Se asignó anualmente un promedio de mil millones de euros a los países socios del Sur. Se alentó a las organizaciones de la sociedad civil a crear redes. Los institutos de investigación establecieron sus propias redes como el Foro Euromediterráneo de Institutos de Ciencias Económicas (FEMISE) y la Comisión Euromediterránea de Estudios (EuroMeSCo). Económicamente, las barreras

¹⁰ B. Khader (1997), *Le Partenariat Euro-Méditerranéen après la Conférence de Barcelone*, l'Harmattan.

¹¹ M. Rifkind (1995), “British initiative in investment barriers”, *British Foreign Secretary Briefing at the Barcelona Conference*, Foreign Office.

arancelarias se fueron reduciendo o desmantelando y muchos sectores públicos fueron privatizados. Pero la privatización a menudo significó la transformación de la “economía del plan” en una “economía del clan” y los beneficios, en términos de creación de empleo o aumento del PIB por habitante, siguieron siendo limitados. Como bien indicaron Nathalie Tocci y Jean-Pierre Cassarino, “en países como Túnez, la modernización económica parecía avanzar a buen ritmo, pero también lo hacía la profundización de la corrupción y la exacerbación del régimen autoritario”.¹²

(2.3) Dificultades y deficiencias

Con el paso de los años, la integración regional en torno al Mediterráneo se estancó. El comercio intra-magrebí e intra-mashrequí se mantuvo en niveles ridículamente bajos. Las exportaciones del Magreb a la UE representaron, al menos, 10 veces las exportaciones intra-magrebíes, y las importaciones de la UE fueron nueve veces superiores a las importaciones intra-magrebíes. Este también era el caso en lo referente al comercio intra-árabe en su conjunto. El Acuerdo de Agadir, lanzado en 2004 entre Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez, fue incapaz de dar un gran impulso a la cooperación regional.

Diez años después del lanzamiento de la AEM,¹³ la hoja de resultados económicos era exigua. La brecha de prosperidad entre las orillas sur y norte del Mediterráneo no se había reducido. Más importante aún, la orilla sur del Mediterráneo siguió siendo un mercado cautivo para la UE con un importante superávit comercial a favor de la UE. De hecho, el comercio total de la UE con los países mediterráneos era de 181,6 mil millones de euros en 1995 (112,3 en exportaciones y 69,3 en importaciones, con 43 mil millones en excedentes comerciales). En 2003, ese comercio aumentó sustancialmente hasta alcanzar los 303,5 mil millones (169 en exportaciones y 134,5 en importaciones) con un superávit comercial en beneficio de los países europeos de 34,5 mil millones.

Debido a la naturaleza asimétrica y vertical de las relaciones entre la UE y las economías menos desarrolladas y diversificadas de la orilla sur del Mediterráneo, se produjo un “efecto succión”¹⁴ a favor de las exportaciones europeas, ya que las barreras comerciales en los países mediterráneos fueron progresivamente reducidas o desmanteladas. La pérdida de ingresos por impuestos de importación fue inmediata y no fue compensada por el aumento de nuevas formas de impuestos (como los impuestos sobre el valor añadido), o por el aumento del turismo, de las remesas de trabajadores o de los flujos de inversión extranjera. Como resultado de esto, las balanzas de pagos se descompensaron y desapareció un gran número de pequeñas y medianas empresas. Esto significó que el daño provocado a amplios sectores sociales

¹² N. Tocci y J.-P. Cassarino (2011), “Rethinking the EU’s Mediterranean Policies Post-1/11”, *IAI Working Paper*, nº 2011/06, p. 4.

¹³ Véase H. Amirah Fernández y R. Youngs (2005), *La Asociación Euromediterránea una década después*, Real Instituto Elcano y FRIDE, 2005.

¹⁴ E. Rhein (1998), “Euro-med free trade area for 2010: whom will it benefit?”, *Perspectives on Development: the Euro-Mediterranean Partnership – A special issue of The Journal of North African Studies*, vol. 3, nº 2, p. 14.

del sur al abrir sus mercados no fue compensado en forma de ganancias económicas o políticas,¹⁵ lo que resultó ser problemático a la larga.

Los escasos resultados de la Asociación Euromediterránea a nivel económico no fueron una sorpresa. Desde sus inicios, hubo muchas voces escépticas, incluidas las de estos autores,¹⁶ con respecto a las anunciadas expectativas de que una mayor integración económica con la UE era la única manera de salir del estancamiento económico, y que ese era el medio más prometedor para forzar cambios. Ese escepticismo no se debió sólo a una resistencia ideológica al paradigma neoliberal, sino también a la total incredulidad en un acuerdo de libre comercio UE-Mediterráneo que daría lugar a un juego en el que todos ganan (*win-win game*).

La diferencia en la eficiencia productiva, administrativa y atributiva entre la UE y los países del sur, la asimetría en la estructura económica, la dependencia extrema del Mediterráneo meridional de los mercados europeos (verticalidad de las relaciones), en combinación con niveles muy bajos de relaciones Sur-Sur y la exclusión del libre comercio en materia de agricultura, restringió severamente el alcance y el impacto positivo de la Asociación Euromediterránea. Como era de esperar, la verticalidad y la asimetría de las relaciones comerciales condujeron a la generación de un patrón comercial regional de “centro y radios” (*hub-and-spokes*). Estas realidades produjeron dos efectos:¹⁷ en primer lugar, el sistema funcionaba en beneficio de las economías más fuertes de la UE, y, en segundo lugar, los beneficios del crecimiento económico en los propios países mediterráneos no se trasladaron a amplios segmentos de la sociedad para aliviar altos niveles de desempleo y pobreza.

Los otros pilares de la Asociación Euromediterránea no resultaron ser más exitosos. Después de 2000, el panorama geopolítico regional se deterioró severamente. El fracaso de las negociaciones de Camp David entre israelíes y palestinos (julio de 2000), el estallido de la Intifada de Al-Aqsa (septiembre de 2000), los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la invasión de Afganistán (2001), seguidos de la invasión estadounidense de Irak (2003), con el apoyo de tres países mediterráneos (España, Italia y Portugal), envenenaron el clima general del Mediterráneo y revelaron la ambigüedad inherente a todo el Proceso de Barcelona.

No debe olvidarse que el supuesto que sustentaba la política mediterránea de la UE era contribuir al Proceso de Paz, poniendo a israelíes y árabes alrededor de la misma mesa y, al mismo tiempo, distanciando la Asociación Euromediterránea de ese Proceso de Paz en el que EEUU era el actor dominante. Esta filosofía ha quedado desacreditada por la cruda realidad: al poner a Israel y a los países árabes bajo el “mismo paraguas”, antes de la resolución del conflicto pendiente, la UE cometió un error fatal, al que se puede describir como una “inversión metodológica”.¹⁸ Es decir, la UE obligó a los países

¹⁵ Véase E. Kienle (2005), “¿Es posible una reforma política mediante una reforma económica? Los países del sur del Mediterráneo diez años después de la Declaración de Barcelona”, en H. Amirah Fernández y R. Youngs, *op. cit.*, pp. 25-38.

¹⁶ Khader (1997), *op. cit.*

¹⁷ Z. Torun (2012), “The European Union and change in the Middle East and North Africa: is the EU closing its theory-practice gap?”, *Ortadoğu Etütleri*, vol. 4, nº 1, julio, p. 84.

¹⁸ B. Khader (2009a), *L'Europe pour la Méditerranée: De Barcelone à Barcelone (1995-2008)*, l'Harmattan.

árabes mediterráneos a participar, junto con Israel, en su Asociación antes del final del conflicto, algo que está en total contradicción con el propio proceso de integración de la UE, que fue precedido por tres pasos previos: (1) la reconciliación entre Alemania y Francia; (2) la normalización de las relaciones entre los países europeos; y (3) el reconocimiento de las fronteras heredadas de la Segunda Guerra Mundial. Al involucrar a Israel en sus políticas mediterráneas, junto con los socios árabes, no sólo la UE no actuó como “facilitador de la paz”, sino que también permitió que los conflictos políticos de Oriente Medio pesaran mucho en la Asociación Euromediterránea, tanto que, finalmente, acabaron por contaminarla e incluso hacerla descarrilar.

Como “promotor de la reforma”, el historial de la UE no es mucho mejor. Aunque la cuestión de la democracia, los derechos humanos y la reforma no estaba ausente de la Declaración de Barcelona, se hizo más claro que nunca, con el paso del tiempo, que el Proceso de Barcelona no tenía como objetivo principal promover la reforma en el sur del Mediterráneo, sino promover el “orden” y la “estabilidad”.¹⁹ Como escribe con franqueza Mona Yacoubian: “Europa lanzó el Proceso de Barcelona para construir un ‘cordón sanitario’, para protegerse de la potencial inestabilidad”.²⁰ En otras palabras, la modernización y liberalización de las economías mediterráneas no se perseguían como objetivos *per se*, sino como instrumentos para reducir el deseo de emigrar, para disminuir el atractivo de los movimientos radicales y para crear un entorno menos turbulento, considerado por la UE como su frontera inmediata.

La AEM contribuyó poco al diálogo de culturas. La UE financió la organización de cientos de seminarios sobre cuestiones culturales, pero, lamentablemente, esta plétora de iniciativas no impidió el avance del desconocimiento mutuo y que la islamofobia se disparara en Europa. A pesar de que la AEM proporcionó algunas reglas generales, no pudo desarrollar un conjunto común de normas mutuamente aceptadas. En este sentido, las ambiciones del tercer pilar de la AEM sobre las relaciones sociales y culturales no se cumplieron, lo que llevó a Romano Prodi, entonces presidente de la Comisión Europea, a crear en 2003 un “Grupo de Sabios para el Diálogo Cultural en el Mediterráneo”,²¹ con el objetivo de inyectar algunas ideas nuevas para promover el entendimiento mutuo. Esto condujo a la creación de la Fundación Euromediterránea Anna Lindh para el Diálogo entre las Culturas, con sede en Alejandría (Egipto). La Fundación ha tenido épocas de mucha actividad, pero esto no ha impedido la proliferación de imágenes negativas en ambas orillas del Mediterráneo, lo que ha envenenado toda la Asociación Euromediterránea.

En cuanto al pilar de seguridad, la anunciada Carta Euromediterránea para la Paz y la Seguridad, que se suponía que sería un “ejercicio de diplomacia preventiva”²² y una “medida de fomento de la confianza”, nunca llegó a firmarse. Este hecho quedó plasmado en el fracaso de la Segunda Conferencia Ministerial Euromediterránea,

¹⁹ A. Bin (ed.) (1996), *Cooperation and Security in the Mediterranean: Prospects after Barcelona*, The Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, University of Malta.

²⁰ Véase M. Yacoubian (2004), *Promoting Middle East Democracy: European Initiatives*, Special Report 127, United States Institute of Peace, octubre, p. 7.

²¹ Del cual fue miembro uno de estos autores (Bichara Khader).

²² D. Xenakis (2004), “The politics of order-building in Europe and the Mediterranean”, *Themata: Policy and Defense*, Defense Analysis Institute, p. 126.

celebrada en Malta los días 15 y 16 de abril de 1997.²³ Como era sabido, el objetivo de la Conferencia de Malta era aprobar una Carta Euromediterránea, pero desde entonces no se ha conseguido ningún avance en esa dirección por la falta de un lenguaje común y por las percepciones y prioridades divergentes.

Además, ninguno de los conflictos que ya existían en el Mediterráneo se ha resuelto. Por el contrario, el Proceso de Paz ha quedado totalmente descarrilado. Chipre sigue dividida en dos partes. El conflicto del Sáhara Occidental sigue sin resolverse. En 2006, el Líbano fue escenario de una devastadora guerra entre Israel y Hezbolá, en la que la UE se mantuvo al margen. Dos años más tarde, Israel lanzó su Operación “Plomo Fundido” en la Franja de Gaza, que duró casi un mes. Muchas de las infraestructuras e instalaciones financiadas por la UE quedaron reducidas a escombros. La UE protestó, pero no tuvo las agallas, los medios ni la voluntad de desempeñar un papel útil en la diplomacia de resolución de conflictos. Limitada por una Política Exterior y de Seguridad Común vacilante y por las opiniones y prioridades contradictorias de los Estados miembros, su política hacia el Mediterráneo quedó atrapada por el paradigma del “mínimo común denominador”.

(2.4) Incoherencias y falta de voluntad política

En el frente de la reforma política, los resultados de la AEM también fueron decepcionantes, a pesar de la declaración de la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 en la que se subrayaba el vínculo entre la seguridad interior y exterior. En ella también se destacaba que “la mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados”, a través de un proceso de transposición de la propia experiencia de la UE en materia de democratización, desarrollo e integración. Roberto Aliboni y Abdallah Saaf describieron así la lógica que sustenta la Estrategia Europea de Seguridad: “Si se puede fomentar la buena gobernanza en los Estados vecinos, es decir, si se les puede ayudar a ser democráticos, prósperos y cooperativos a nivel internacional, la resolución de las crisis regionales será más fácil y los factores regionales de inestabilidad, con sus efectos indirectos, podrán ser sometidos a un control más eficaz. Esto debería facilitar a la UE el mantenimiento de su propia estabilidad”.²⁴

Lamentablemente, los acontecimientos posteriores sobre el terreno revelaron la vacuidad de esta ilusión. Los Estados del sur del Mediterráneo no se han comprometido seriamente con la seguridad cooperativa, ni con la introducción de reformas significativas ni con el avance hacia la cohesión regional. La UE siguió tratando con regímenes autoritarios sin ningún problema. La condicionalidad política, que forma parte integrante de los Acuerdos de Asociación, nunca se ha aplicado. Peor aún, algunos líderes europeos aplaudieron incluso las reformas superficiales y de cara a la galería de algunos regímenes árabes, como el del autócrata tunecino Ben Ali. De ahí las críticas a la AEM por parte de muchas organizaciones de la sociedad civil, que consideran que sus voces no han sido suficientemente escuchadas porque la UE sigue manteniendo

²³ S. Calleya (1997), “The Euro-Mediterranean process after Malta: what prospects?”, *Mediterranean Politics*, vol. 2, nº 2, otoño, pp. 1-22.

²⁴ R. Aliboni y A. Saaf (2010), “Human security: a new perspective for Euro-Mediterranean cooperation”, *10 Papers for Barcelona 2010*, ISS e IEMed, febrero, p. 12.

relaciones contemporizadoras con los regímenes autoritarios y, con frecuencia, también con organizaciones elitistas de la sociedad civil que carecen de una base social real en sus países, pero en “línea con el gusto europeo”.²⁵

Toda esta incoherencia deriva de un proceso general de “securitización”. El temor de que los partidos islamistas llegaran al poder a través de elecciones libres llevó a un cambio general de las prioridades europeas, que pasaron de centrarse en la promoción de la democracia a asegurar la estabilidad de los regímenes amigos. Y esos mismos regímenes jugaron con ese miedo, presentándose como baluartes contra el terrorismo internacional, como guardianes contra la emigración irregular o, simplemente, como proveedores de seguridad, al tiempo que emprendían reformas cosméticas para enmascarar su control autoritario del poder.

A partir del año 2000 se hizo evidente que la estrategia inicial de “seguridad cooperativa” se estaba transformando en “políticas de cooperación en materia de seguridad”. Las primeras señales de este cambio fueron visibles durante la crisis argelina (1992-1999), pero se hicieron aún más evidentes tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, la invasión estadounidense de Irak (2003) y tras las elecciones egipcias de 2005 (en las que los Hermanos Musulmanes obtuvieron 88 de los 454 escaños) y la fuerte presencia del partido Hezbolá en las elecciones generales libanesas de 2005. Pero su manifestación más espectacular fue la reacción de la UE ante la victoria de Hamás en las elecciones legislativas palestinas de 2006, donde el miedo atávico a la alternativa islamista superaba con creces al imperativo democrático. Todas estas incursiones islamistas a través de procesos democráticos tomaron a la UE por sorpresa y, finalmente, la convencieron de que reculara y abandonara su énfasis en la democracia.

Con las tendencias crecientes de la emigración irregular, la UE invirtió más tiempo y recursos en la negociación de acuerdos de readmisión, en la gestión de la movilidad humana y en la externalización de los controles fronterizos con los socios mediterráneos que en la promoción del Estado de derecho. En pocas palabras, el predicamento de la construcción regional y la lógica de la asociación en el Mediterráneo fue sustituido por el del reforzamiento del control y del orden. Los ideales europeos de contar con “socios bien gobernados” se vieron superados por la necesidad de tener socios estables y bien controlados.

En su notable libro,²⁶ Stephen Calleya no minimiza la necesidad de combatir amenazas reales como el tráfico de drogas y de personas, las redes terroristas, la proliferación de armas de destrucción masiva o los conflictos prolongados y envenenadores como el conflicto israelo-árabe, pero insiste en la urgencia de abordar cuestiones como los desequilibrios económicos, las disparidades regionales, las carencias en educación y formación, la urbanización descontrolada, la escasez de puestos de trabajo, la falta de integración regional, etc. Y añade una especie de declaración de fe: “Los pueblos del

²⁵ L. Fioramonti (2012), “Promoting human rights and democracy: a new paradigm for the European Union”, en J. Peters, *The European Union and the Arab Spring: Promoting Democracy in the Middle East*, Lexington Books, p. 28.

²⁶ S. Calleya (2013), *Security Challenges in the Euro-Med Area in the 21st Century*, Routledge.

Mediterráneo necesitan creer que comparten algo más que una historia común, pero también un destino común [...] Hasta la fecha, no ha sido este el caso”.²⁷

En todas estas cuestiones, ya sea a nivel político, económico o cultural, los países árabes demostraron incompetencia y falta de compromiso. Sin duda, la UE tampoco asumió el reto. Obsesionados sus integrantes de por las cuestiones de seguridad, la Asociación Euromediterránea perdió ímpetu y atractivo.

Dicho esto, *no debemos sobrecargar la espalda del camello*. Lo que suele aparecer como el fracaso de la UE está a menudo mucho más ligado al conflicto entre las políticas europeas basadas en valores y las políticas de los Estados miembros basadas en intereses. Después de todo, la UE carece de la soberanía de la que disfrutaban sus Estados miembros. Es cierto que la UE suele ser descrita como un “poder suave”, “poder normativo”, “poder blando” o “poder civil”²⁸ que se sustenta en la persuasión, la asociación y el multilateralismo para lograr sus objetivos. Pero estos nobles principios no guían la conducta mucho más inmediata y basada en intereses que exhiben los Estados miembros.

(3) La Política Europea de Vecindad (2004-2019)

(3.1) Orígenes de la nueva política

A principios de 2000, las negociaciones para la quinta ampliación de la UE estaban en curso. Afectaban a 10 países, ocho de ellos de Europa Central y Oriental y dos islas del Mediterráneo: Chipre y Malta. A esta ampliación, ocurrida en 2004 y que fue la mayor de la historia, habría que sumar los países de la sexta ampliación (Bulgaria y Rumanía en 2007) y la séptima (Croacia en 2013). Con esas ampliaciones, la UE aumentó su población total en más de 103 millones de habitantes (alcanzando así los 500 millones de habitantes), añadió 13 nuevas lenguas a las otras 11 lenguas existentes (alcanzando 24 lenguas diferentes), aumentó su territorio en un 42% y amplió sus fronteras terrestres en 6.700 kilómetros. Así, la obsesión de la UE, alrededor de 2003-2004, era cómo proteger sus fronteras exteriores frente a los nuevos vecinos. Se suponía que la Política Europea de Vecindad (PEV) sería la respuesta.

A finales de 2002, el presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, aclaró la filosofía central de la nueva iniciativa. Se destacaron dos elementos centrales: “círculo de amigos” y “todo menos las instituciones”. Estos elementos se desarrollaron en la Comunicación de la Comisión del 11 de marzo de 2003, titulada “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”²⁹ y en la “Estrategia Europea de Seguridad”³⁰ del 12 de diciembre de 2003.

²⁷ Calleya (2013), *op. cit.*, p. 161.

²⁸ A.Ü. Noi (2011), *The Euro-Mediterranean Partnership and Broader Middle East and North Africa Initiative: Competing or Complementary Projects?*, University Press of America, p. 10.

²⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa” (COM (2003) 104 final).

³⁰ Véase *Una Europa segura en un mundo mejor: Estrategia Europea de Seguridad*, 12/XII/2003.

Por “círculo de amigos”, la Comisión Europea quería decir, en realidad, la construcción de una “buena valla” cuyo objetivo principal sería promover la buena vecindad de los Estados prósperos y bien gobernados. A tal efecto, la UE prestaría su ayuda financiera, sus conocimientos técnicos y su apoyo político.³¹ Aquellos países que obtuvieran buenos resultados se verían recompensados con un mayor acceso al mercado único: lo obtendrían todo, pero no participarían en el proceso institucional de toma de decisiones. En otras palabras, tal como argumenta Ulla Holm, la UE considera que “el diálogo a través de una valla se puede establecer, pero la valla permanecerá siempre ahí.”³²

Al igual que la AEM, la PEV es una política impulsada por la oferta: es la respuesta estratégica de la UE a los cambios en el panorama geopolítico de Europa. Más que una política *con* los vecinos, se trata de una política europea *para* los vecinos, pues la UE aboga por ofrecer sus valores a esos vecinos. Por lo tanto, se trata de una “política de dentro hacia fuera” destinada a prevenir la importación de inestabilidades y riesgos externos (del exterior hacia adentro). La UE “se ve a sí misma como responsable de la estabilidad interna en la UE y de la estabilidad exterior en los países vecinos”.³³ Así, la responsabilidad, el compromiso y la socialización son las piedras angulares de esta nueva política.³⁴

¿Es fortuito que la Comunicación de la PEV se publicara en marzo de 2003, el mismo mes de la invasión estadounidense de Irak? Aunque la PEV no fue concebida como una respuesta europea a la “musculosa diplomacia estadounidense”, no cabe duda de que la UE intentó distanciarse del discurso esencialista de Huntington, de la “teoría de la destrucción creativa” de los neoconservadores y de nociones peligrosas como “el bien contra el mal” o de la “guerra contra el terror”, que en muchos países musulmanes se entendían como una nueva cruzada de Occidente contra su religión. La UE, que estaba dividida sobre la cuestión de la invasión estadounidense de Irak, consideró que era de vital importancia explicar su propia visión de la seguridad. No es de extrañar, por tanto, que en esos dos años (2003 y 2004) publicara dos documentos importantes: “Fortalecimiento de las relaciones de la UE con el mundo árabe”³⁵ e “Informe sobre la Asociación Estratégica de la UE con el Mediterráneo y Oriente Próximo”.³⁶ Estos dos documentos insisten en la importancia de preservar el poder blando de la UE (en contraste con el poder duro estadounidense), en la promoción del multilateralismo (en contraste con el unilateralismo de Washington), en la necesidad de una estrategia global de política exterior y, sobre todo, en el compromiso con la reforma democrática. En el mismo período, EEUU presentó la “Iniciativa para el Gran Oriente Medio” (abril de

³¹ Véase A. Vasconcelos (ed.) (2009), *The European Security Strategy 2003-2008: Building on Common Interests*, ISS Report nº 5, European Union Institute for Security Studies.

³² U. Holm (2005), *EU's Neighbourhood Policy: A Question of Space and Security*, DIIS Working Paper nº 2005/22, Danish Institute for International Studies, p. 17.

³³ *Ibid.*, p. 18.

³⁴ Véase M. Emerson y G. Noutcheva (2005), *From Barcelona Process to Neighbourhood Policy*, CEPS Working Document nº 220, marzo, p. 20.

³⁵ Véase el documento estratégico relativo al fortalecimiento de las relaciones de la UE con el mundo árabe, transmitido por la Comisión y el alto representante el 4 de diciembre de 2003 (D (2003) 10318).

³⁶ Véase la Comunicación “Asociación Estratégica de la UE con el Mediterráneo y Oriente Próximo”, adoptada por el Consejo en junio de 2004.

2004)³⁷ y, poco después, el G-8 adoptó la modificada “Asociación para el Progreso y un Futuro Común con la Región del Amplio Oriente Medio y Norte de África” (junio de 2004).

Esta plétora de iniciativas tras la invasión de Irak en marzo de 2003 y la quinta ampliación de la UE en mayo de 2004 reflejaba un consenso común euroatlántico en torno a dos puntos: (1) los regímenes autoritarios en el mundo árabe son el problema y no la solución a la inestabilidad; y (2) a Occidente le interesa centrarse en la reforma y en las organizaciones de la sociedad civil como actores del cambio.

(3.2) Del multilateralismo al bilateralismo

A pesar de todo lo anterior, la filosofía y la arquitectura general de la PEV contradicen las intenciones proclamadas de una reforma gradual de abajo hacia arriba (*bottom-up*). De hecho, la PEV es una política intergubernamental que se basa en una relación núcleo-periferia y en un modelo de bilateralismo de “centro y radios” (*hub-and-spokes*).³⁸ Su principal pilar son los Planes de Acción, elaborados por cada Estado vecino y debatidos con funcionarios europeos. Cada Plan de Acción implicaría una apropiación conjunta que sustenta la idea de que cada Estado socio (el vecino) contribuye, junto con la UE, a la elaboración y aplicación de una política de reforma. Obviamente, el concepto de “apropiación conjunta” es un ejercicio retórico porque, en última instancia, es la propia UE la que establece los criterios de referencia (*benchmarks*) de lo que hay que hacer. Además, la noción misma de “valores compartidos” es también problemática porque es la UE la que establece los valores.

Los principios de la diferenciación y la condicionalidad positiva son inherentes al Plan de Acción. La diferenciación significa que, en función de los progresos realizados, algunos vecinos serán buenos amigos, mientras que los demás seguirán siendo sólo “otros vecinos”. Este modo de acción se ha denominado “geometría variable”³⁹ en el sentido de que la PEV no sería una política de “talla única”, sino más bien un marco diferenciado que refleja la situación específica de cada país vecino.

La primera distinción entre vecinos es geográfica. Así, las relaciones de la UE con sus vecinos orientales (Bielorrusia, Moldavia y Ucrania) se basan en Acuerdos de Asociación y Cooperación, mientras que las relaciones de la UE con sus vecinos meridionales se basan en Acuerdos de Asociación. Las diferencias entre ambos tipos de acuerdos bilaterales incluyen, entre otras cosas, “la base jurídica, el marco institucional y los objetivos de la asociación”.⁴⁰ Esta distinción se aplica también a los otros tres vecinos del Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán y Georgia), donde las relaciones de la UE están menos desarrolladas, y también a los vecinos del Mediterráneo

³⁷ Para una evaluación crítica de la iniciativa estadounidense, véase B. Khader (2009b), “Grand Moyen-Orient: entre télé-évangélisme et destinée manifeste”, en B. Khader, *Le Monde Arabe expliqué à l'Europe*, l'Harmattan.

³⁸ Aliboni y Saaf, *op. cit.*, p. 21.

³⁹ P. Van Elsuwege (2012), “Variable geometry in the European Neighbourhood Policy: the principle of differentiation and its consequences”, en E. Lannon (ed.), *The European Neighbourhood Policy's Challenges*, Peter Lang, pp. 59-84.

⁴⁰ Véase *ibid.*, pp. 60-61.

meridional (Argelia, Libia, Marruecos y Túnez)⁴¹ y a los vecinos del Mediterráneo oriental (Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Siria y los Territorios Palestinos).

La segunda diferenciación se refiere a las ambiciones finales: es evidente que los países de Europa Oriental (Bielorrusia, Moldavia y Ucrania) y los Estados del Cáucaso (Armenia, Georgia y, en menor medida, Azerbaiyán) han manifestado su deseo de unirse a la UE. En la periferia meridional, sin embargo, el incentivo para unirse a la UE está simplemente excluido.

(3.3) El dilema entre valores e intereses

La condicionalidad positiva significa que un vecino es recompensado si se comporta bien y si avanza en la consecución de los objetivos de la reforma.⁴² La recompensa puede ser un “estatuto avanzado”, una “asociación privilegiada” o una “relación reforzada”. Así, Jordania y Marruecos⁴³ fueron recompensados con un “estatuto avanzado”. En 2007, se alcanzó un acuerdo científico y técnico entre la UE e Israel,⁴⁴ y la cuestión de una “relación mejorada” se planteó en vísperas de la ofensiva israelí en la Franja de Gaza a finales de 2008. Ese asunto estuvo congelado durante un tiempo, por no ser apropiado, y finalmente se resolvió bajo el pretexto de crear una “asociación reforzada”. Los países rezagados (Siria) o renuentes (Argelia) no fueron recompensados con una mayor asistencia financiera o diálogo político. Así, en el IEVA (Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación) se asignaron a Túnez 300 millones de euros para el período 2007-2010, a Líbano 187, a Siria 130 y a Libia tan sólo 8. A Egipto se le asignaron 558 millones, a la Autoridad Palestina 632 y a Marruecos 654. Argelia sólo recibió 220 millones de euros, pero es un caso especial por tratarse de un país exportador de petróleo y gas.

Dado que el principio de condicionalidad se basa en “la imagen de una competición en la que todos los participantes se unen a la carrera”, los países vecinos compiten entre sí para proyectar una imagen reformista, aunque la reforma sea superficial, limitada o incluso cosmética. Aquí está el problema de la PEV: muchos vecinos del Este y del Sur “no están dispuestos a pagar el precio de la alineación con el modelo de gobernanza propuesto por la UE”.⁴⁵ En efecto, es difícil imaginar que los regímenes autoritarios renuncien voluntariamente o incluso acepten compartir el poder y garantizar sinceramente el Estado de derecho. A sus ojos, una verdadera reforma democrática significaría simplemente el suicidio político de los regímenes represivos. He aquí la gran paradoja de la PEV: ¿cómo puede contribuir la UE a la democratización de los regímenes autoritarios por su propia voluntad?⁴⁶

⁴¹ Los acuerdos con los países del Magreb contienen disposiciones más detalladas sobre la cooperación en el ámbito laboral.

⁴² Véase M. Maresceau y E. Lannon (eds.) (2001), *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies: A Comparative Analysis*, Palgrave Macmillan.

⁴³ Sobre el estatuto avanzado de Marruecos, véase L. Jaidi (2012), “Le ‘Statut Avancé’ Maroc-Union Européenne: Quelle Valeur Ajoutée par Rapport à la Politique Européenne de Voisinage?”, en E. Lannon, *The European Neighbourhood Policy's Challenges*, op. cit., pp. 249-282.

⁴⁴ Agreement on scientific and technical cooperation between the European Community and the State of Israel, 25/VIII/2007.

⁴⁵ Van Elsuwege (2012), op. cit., p. 64.

⁴⁶ R. Youngs (2004), *Europe's Uncertain Pursuit of Middle East Reform*, Carnegie Papers nº 45, junio.

Tras los atentados terroristas de Madrid (2004) y Londres (2005), y con el aumento de los flujos migratorios irregulares hacia la UE, el paradigma de la seguridad volvió a ocupar un primer plano. La presión pro-reformas perdió impulso. La noción de “gobernanza” eclipsó a la de “reforma democrática” para no contrariar a los regímenes árabes que participan en la PEV. Muy astutamente, los propios regímenes introdujeron algunas reformas insignificantes como respuesta mínima a las demandas europeas. Algunos crearon sus propias “organizaciones para la defensa de los derechos humanos” y cooptaron a algunas organizaciones de la sociedad civil que no cuestionaban la distribución de poder establecida o que eran financieramente dependientes. Eso ocurrió con algunos sindicatos, cámaras de comercio y organizaciones no gubernamentales al servicio del régimen. Por el contrario, las auténticas ONG, ya fueran islamistas, liberales o de otro tipo, fueron severamente reprimidas en numerosas ocasiones.

Claramente, la UE continuó sus “negocios como de costumbre” con sus vecinos, alejándose del objetivo de la promoción de la democracia hacia la seguridad. Pero la propia UE no estaba satisfecha con sus propios resultados. En una Comunicación publicada en 2005,⁴⁷ la UE criticó la priorización de la seguridad por encima de la reforma. En realidad, la UE se ha visto enfrentada al siguiente dilema: si quería ser fiel a sus valores, tendría que presionar para que se llevara a cabo una verdadera reforma democrática, pero si trataba de defender sus intereses inmediatos, tendría que mantener relaciones amistosas con las autocracias.

Hasta el llamado “despertar árabe” de 2011, la UE permaneció atrapada en este incómodo dilema y su política se vio empañada por la incoherencia. Así, en 2005, presionó para que se pusiera fin a la ocupación siria de Líbano, al tiempo que reforzaba sus relaciones con Israel, cuya ocupación de los territorios árabes se remonta a 1967. Castigó a Hamás por su victoria en las elecciones legislativas palestinas de 2006, imponiéndole condiciones que nunca había impuesto a Israel en lo referente al cumplimiento de la legalidad internacional. La UE tampoco escuchó la diversidad de voces existentes en las sociedades del sur, como las de las organizaciones islamistas que forman parte de la sociedad civil.⁴⁸

Con tantas incoherencias, la PEV tuvo resultados bastante decepcionantes, al no lograr cambios significativos, tanto a nivel interno como regional. El llamamiento de la UE ha sido cuestionado por el trato desigual dispensado a los vecinos del Este y del Sur, así como dentro de cada región, y por “la proyección de una imagen de Fortaleza Europa”.⁴⁹

Parecía necesario dar un salto adelante para dotar de más contenido a la PEV, fomentar la máxima cohesión entre los socios del Sur, evitar la creación de nuevas líneas divisorias entre buenos y malos vecinos y, por último, crear valores compartidos. El

⁴⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Décimo Aniversario de la Asociación Euromediterránea: Programa de trabajo para afrontar los retos de los cinco próximos años” (COM (2005) 139 final).

⁴⁸ Véase K. Kausch (2009), “Europe’s engagement with moderate Islamists”, en M. Emerson, K. Kausch y R. Youngs (eds.), *Islamist Radicalization: The Challenge for Euro-Mediterranean Relations*, Centre for European Policy Studies y FRIDE, pp. 129-150. Véase también N. Mikhelidze y N. Tocci, “How can Europe engage with Islamist movements?”, *Ibid.*, pp. 151-169.

⁴⁹ E. Soler i Lecha y E. Viilup (2011), *Reviewing the European Neighbourhood Policy: a weak response to fast changing realities*, Notes internacionales, nº 36, CIDOB, junio, p. 2.

Consejo de la Unión Europea reconoció, en junio de 2007, la necesidad de reforzar la PEV.⁵⁰

(4) La Unión para el Mediterráneo (2007-2019)⁵¹

(4.1) Proliferación de iniciativas hacia el Mediterráneo

Mientras la UE desarrollaba sus políticas paralelas (la AEM y la PEV), y mientras las iniciativas subregionales seguían su propio curso, Nicolás Sarkozy, candidato a la presidencia de Francia, sorprendió a todo el mundo al anunciar en febrero de 2007 una nueva iniciativa exclusivamente francesa llamada “Unión Mediterránea”.

Como veremos más adelante, la idea francesa se fue europeizando progresivamente, en el sentido de que el Consejo Europeo aprobó la iniciativa en marzo de 2008 tras varias modificaciones. De este modo, se preparó el terreno para la organización de la primera Cumbre de la Unión para el Mediterráneo (UpM), que tuvo lugar en París el 13 de julio de 2008. Cuatro meses más tarde, los ministros de Asuntos Exteriores de los 43 Estados participantes, reunidos en Marsella, acordaron un programa de trabajo, y en 2009 se creó una Secretaría General en Barcelona.

La idea de una Unión Mediterránea fue lanzada por Nicolás Sarkozy en un discurso pronunciado en Tolón, el 7 de febrero de 2007, durante su campaña presidencial. El tono era lírico, el estilo floreado, pero el contenido sencillo y de alguna manera contundente. Basta con citar algunos extractos para comprender la lógica que sustentaba su iniciativa: (1) “el diálogo euromediterráneo imaginado hace 12 años no ha alcanzado sus objetivos”; (2) los países mediterráneos deberían “tomar su destino en sus manos”; (3) Francia toma la iniciativa “con Italia, España y Grecia” (no se menciona a Malta) para lanzar una Unión Mediterránea que “trabajaría estrechamente con la UE”; (4) esta Unión Mediterránea ofrecería un papel significativo a Turquía, que “no tiene cabida en la UE porque no es un país europeo”; y (5) la Unión Mediterránea debería ayudar a “repensar lo que, en su día, llamamos la política árabe de Francia”.

El primer mensaje es claro: las políticas de la UE hacia el Mediterráneo han fracasado, Turquía no tiene cabida en Europa y la política árabe de Francia es algo del pasado. La segunda parte del discurso presentaba la misión y los objetivos de la Unión Mediterránea propuesta: políticas selectivas de inmigración, codesarrollo, protección del medio ambiente, regulación del libre comercio, gestión del agua, energías renovables y educación.

Después de su elección como presidente de Francia, en mayo de 2007, Sarkozy se aferró a su proyecto. En un discurso pronunciado en Tánger el 23 de octubre de 2007,⁵² el presidente francés aseguró a sus socios europeos que sus políticas iban en la dirección correcta, pero que era necesario avanzar “a otro nivel”. Añadió que su

⁵⁰ Véanse las conclusiones sobre el fortalecimiento de la Política Europea de Vecindad, adoptadas por el Consejo (Asuntos Generales y Relaciones Exteriores) el 18 de junio de 2007.

⁵¹ Khader (2009a), *op. cit.*, pp. 173-232.

⁵² Discours de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République – Tanger 23/X/2007, <https://jo.ambafrance.org/Discours-de-M-Nicolas-Sarkozy>.

proyecto, la Unión Mediterránea, se convertiría en una “experiencia original y única” como la “mayor incubadora del mundo para el codesarrollo”, ya que no es un “proyecto de Unión” sino una “unión de proyectos” basada en la copropiedad y la igualdad.

Para captar las razones de la iniciativa de Sarkozy, el Informe Avicena⁵³ ofrece algunas pistas útiles. Escrito por algunos intelectuales y exdiplomáticos franceses, el informe hace un triple diagnóstico: (1) la marginación del área mediterránea en la economía mundial; (2) la insuficiencia de las políticas mediterráneas de la UE; y (3) la erosión de la posición de Francia como actor geopolítico en el Mediterráneo. El último punto es probablemente el más pertinente. Con la reunificación alemana y la quinta ampliación de la UE a ocho países del centro y del este, los franceses tuvieron la impresión de que su país estaba perdiendo peso y estatura en la arquitectura institucional europea y que su papel en su “reserva geográfica natural”, el Mediterráneo, se diluía en las políticas mediterráneas de la UE. La iniciativa de Sarkozy debe entenderse como una respuesta a la reunificación alemana y a su papel reforzado en Europa del Este. Por ello, el perímetro de ese proyecto de Unión Mediterránea se limitaba a los Estados ribereños del Mediterráneo, incluidos los Balcanes.

(4.2) Reacciones a la iniciativa francesa

La iniciativa francesa desencadenó una avalancha de exasperación y críticas. La UE se sintió insultada y duramente criticada. El presidente del Parlamento Europeo, Hans-Gert Pöttering, afeó al presidente Sarkozy “haber ignorado al Parlamento Europeo”. La comisaria de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, advirtió de que cualquier proyecto debería ser gestionado por la UE. Turquía se frustró. Los gobiernos de España e Italia quedaron atónitos por no haber sido consultados. Alemania se irritó por lo que parecía ser un “viaje francés en solitario” financiado con dinero alemán. De hecho, la canciller alemana, Angela Merkel, consideró que la iniciativa francesa podría dividir a la UE.

Para el ministro de Asuntos Exteriores turco, la iniciativa no era un punto de partida de ningún proyecto. Los gobiernos árabes simplemente se sorprendieron por esta proliferación de iniciativas europeas dirigidas hacia su región. La iniciativa francesa les pilló desprevenidos: algunos países se asombraron de que el proyecto se presentara como un sustituto de la política árabe de Francia. Otros apoyaron la idea a medias, pero prefirieron que se reforzara el Grupo 5+5 (como fue el caso de Túnez). Marruecos, por su parte, estaba más interesado en las negociaciones sobre el Estatuto Avanzado, pero apoyó el proyecto. Una reacción diferente fue la de Argelia, que se mostró reacia y crítica con la actitud condescendiente de Francia. Más entusiasta fue el entonces presidente de Egipto, Hosni Mubarak, quien consideró que se trataba de una excelente propuesta que merecía ser examinada. Israel coincidía en su apoyo a la iniciativa francesa, pero, en su caso, el motivo era que le daba la oportunidad de debatir con países con los que no le resultaba fácil hablar.

⁵³ *Rapport Avicenne – Maghreb – Moyen-Orient: Contribution pour une politique volontariste de la France*, 23/IV/2007, https://blog.mondediplo.net/IMG/pdf/Rapport_Maghreb.pdf.

A pesar de las reacciones a menudo duras, el presidente Sarkozy no dio marcha atrás, pero tuvo que afinar su idea inicial. En respuesta a las objeciones de la UE, dejó claro que el proyecto francés no era “ni contra el Proceso de Barcelona ni parte del Proceso de Barcelona, sino algo al margen del Proceso de Barcelona”. Para calmar y superar la oposición de Italia y España, Sarkozy se reunió en Roma el 20 de diciembre de 2007 con el presidente del Consejo de Ministros de Italia, Romano Prodi, y con el presidente del gobierno de España, José Luis Rodríguez Zapatero. Allí los tres firmaron el Llamamiento de Roma que afirmaba que el proyecto de la UM era “una iniciativa común de Francia, Italia y España”, pero bajo una nueva denominación: Unión para el Mediterráneo. En ese llamamiento, los tres dirigentes lograron apaciguar el miedo de Turquía al afirmar que su proyecto de adhesión a la UE estaba al margen de la iniciativa de la UpM. También reafirmaron la centralidad del Proceso de Barcelona y de la Política Europea de Vecindad.

Se habían eliminado algunos escollos, pero los alemanes seguían furiosos. La manzana de la discordia se refería a la pertenencia a la UpM. La exclusión de los Estados europeos no ribereños del Mediterráneo fue mal recibida por Alemania. Esto impulsó a el presidente francés se reuniera con la canciller alemana en Hannover, el 3 de marzo de 2008, a petición de esta última. En dicha reunión se acordó que todos los Estados de la UE tendrían derecho a participar en la UpM. Poco después, en su reunión de los días 13 y 14, el Consejo Europeo aprobó la iniciativa renovada. De esa forma, la idea francesa fue europeizada. La primera cumbre de la UpM tuvo lugar en París el 13 de julio de 2008. Sarkozy se convirtió en su primer presidente y Mubarak de Egipto en el primer copresidente.⁵⁴

(4.3) La complicada lógica de la “unión de proyectos”

A diferencia de la AEM y la PEV, la UpM se presentó como una “unión de proyectos”. Su arquitectura difiere de los “tres pilares” de la Asociación Euromediterránea y de los “planes de acción” de la Política Europea de Vecindad. Su objetivo consistía en desarrollar proyectos en seis áreas prioritarias destinadas a promover la integración regional. Esas áreas prioritarias eran: medio ambiente y agua, transportes y desarrollo urbano, desarrollo empresarial, energía, educación superior e investigación y protección civil. Pero la UpM no se diferenciaba de las otras iniciativas que le precedieron, puesto que también incluía en el mismo formato a los países árabes y a Israel.

La lógica que sustenta la UpM es que la integración regional sólo puede promoverse a través de proyectos regionales útiles, pragmáticos, visibles e importantes. Y la filosofía general se basa en la igualdad, la apropiación, el gradualismo, la corresponsabilidad y la asociación multilateral. En cierto modo, la UpM restauró el multilateralismo, que estaba casi ausente en la PEV, pero este multilateralismo se basa en “relaciones interestatales convencionales más que en un modelo de relaciones de tipo comunitario”.⁵⁵ Por eso se ha abandonado el principio de condicionalidad que estaba presente tanto en el Proceso de Barcelona como en la Política Europea de Vecindad. Para evitar enfrentamientos innecesarios entre los miembros, los asuntos políticos

⁵⁴ Desde 2012, las copresidencias las ostentan la UE y Jordania.

⁵⁵ Aliboni y Saaf (2010), *op. cit.*, p. 21.

también se han dejado de lado, aunque se podría argumentar que es casi imposible despolitizar completamente la UpM.

Debido a su naturaleza intergubernamental, la UpM puede fácilmente convertirse en rehén de conflictos entre sus miembros y, en particular, entre países que todavía están en conflicto o que no tienen relaciones diplomáticas entre ellos.⁵⁶ Para reducir en parte este riesgo, hubo consenso en que la participación en cualquier proyecto regional sigue siendo una “decisión soberana” de cada Estado. Como es sabido, Israel ha sido miembro y socio de todas las políticas mediterráneas europeas, junto con los Estados árabes vecinos. La participación de Israel pretendía ser un vehículo para la normalización de las relaciones entre Israel y los países árabes antes de la resolución del conflicto con los palestinos. Lo que ocurrió en realidad fue lo contrario: no sólo las políticas mediterráneas de la UE no lograron acercar a israelíes y árabes, sino que los conflictos israelo-árabes secuestraron buena parte de las políticas mediterráneas europeas, produciendo periodos de semiparálisis que se reproducen cada vez que se eleva la tensión entre Israel y alguno de sus vecinos.

Debido a la atención prestada a los “proyectos emblemáticos”, se ha dejado de lado la cuestión del Estado de derecho y la seguridad humana. La reforma política se insinúa, pero está lejos de ser la piedra angular de esta nueva política. Tal enfoque podría resultar contraproducente porque, como subraya Gonzalo Escribano, las reformas políticas “son, al final, lo que sustentará la estructura productiva”.⁵⁷ En otras palabras, si los grandes proyectos han de dar sus frutos, simplemente no se podrán realizar en medio de un vacío institucional.

Pero, de nuevo, *no debemos sobrecargar la espalda del camello*. La UpM fue diseñada para complementar otras políticas de la UE. Esta nueva institución no puede golpear por encima de su peso: su mandato es cumplir su promesa de construir la región a través de proyectos visibles y concretos. Si logra hacerlo, habrá cumplido su función.

(5) La UE ante el “despertar árabe” de 2011

(5.1) Un vecindario que reclama cambios

En 2011, las revueltas contra el autoritarismo en el vecindario sur de la UE cogieron por sorpresa a muchos dentro y fuera de la región, incluidos los gobiernos y las instituciones europeas.⁵⁸ La rápida propagación de las movilizaciones sociales iniciadas en Túnez a finales de 2010 a la práctica totalidad de los países árabes sobrepasó la capacidad de previsión, análisis y reacción de las instituciones europeas y los gobiernos nacionales. Eso se tradujo en respuestas vacilantes, tardías y descoordinadas ante las demandas democráticas de las sociedades árabes.

⁵⁶ Véase S. Florensa (2010), “Union for the Mediterranean: challenges and ambitions”, *IEMed Mediterranean Yearbook*, p. 63.

⁵⁷ Véase G. Escribano (2010), “Means and sectors for Euro-Mediterranean integration”, *IEMed Mediterranean Yearbook*, p. 89.

⁵⁸ Véase H. Amirah Fernández y E. Soler i Lecha (2011), “Hacia un cambio de paradigma en las relaciones euromediterráneas”, *Análisis del Real Instituto*, nº 76/2011, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ARI76-2011.

Desde su creación, nunca antes del llamado “despertar árabe” la UE se había enfrentado a una transformación tan amplia y profunda en su vecindario del sur como la producida por los levantamientos antiautoritarios que comenzaron en Túnez. Bajo circunstancias diferentes, pero con el mismo sentir de fondo, millones de árabes salieron a las calles para pedir dignidad, oportunidades y buen gobierno. Los profundos cambios demográficos, económicos y culturales que se han producido en el mundo árabe en los últimos años están dando lugar a múltiples formas de movilización social contra el autoritarismo, la corrupción y la falta de oportunidades tras décadas de aparente resistencia al cambio y de estabilidad engañosa.

Los resultados de las revueltas sociales en los países árabes han diferido mucho de un país a otro. Desde inicios de 2011, el mundo ha sido testigo de la aparición de fenómenos alarmantes generados en la región árabe. Estos incluyen guerras civiles, enfrentamientos bélicos regionales, guerras por delegación, carreras armamentísticas, crisis migratorias, oleadas de refugiados, uso de armas de destrucción masiva, aumento del sectarismo y del extremismo religioso, aparición de proyectos totalitarios como el autoproclamado Estado Islámico, reforzamiento del autoritarismo represivo y el deterioro de las relaciones entre los Estados y las sociedades. Sin embargo, también ha habido avances democráticos y una consolidación de la sociedad civil en algunos países. Un caso paradigmático es la transición democrática en Túnez. En ese país vecino de la UE se ha producido una revolución, entendida como un cambio profundo en el sistema político, con nuevas reglas del juego surgidas del diálogo y de la búsqueda de consensos, que ha tenido como resultado la elaboración de una constitución democrática, más libertad política y una alternancia pacífica en el poder.

El hecho de que, desde principios de 2019, las poblaciones de Argelia y Sudán hayan salido a manifestarse masivamente y con civismo contra sus sistemas a los que tachan de corruptos sugiere que el “despertar árabe” está lejos de haber terminado. Hay motivos para pensar que las transiciones hacia una nueva relación entre Estado y sociedad y hacia nuevos modelos de gobierno ya están en marcha en el sur y este del Mediterráneo, aunque es un proceso que llevará tiempo y no está exento de peligros y sobresaltos.

(5.2) El dilema acentuado y la oportunidad perdida de la UE

La UE respondió a los desafíos surgidos de su vecindario sur en 2011 con una importante revisión de sus políticas de vecindad. Aunque titubeantes y divididos al principio, los responsables políticos de la UE elaboraron rápidamente una nueva estrategia regional al comprender la importancia estratégica y las consecuencias de gran alcance de las protestas. Los principios fundamentales de este nuevo enfoque se establecieron inicialmente en el documento “Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo meridional”,⁵⁹ del 8 de marzo de 2011. A esto siguieron otras comunicaciones como “Una nueva respuesta a una

⁵⁹ Comunicación Conjunta de la Comisión Europea y de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo meridional” (COM (2011) 200 final).

vecindad cambiante”,⁶⁰ del 25 de mayo de 2011, y “Diseño de una nueva Política Europea de Vecindad”,⁶¹ del 15 de mayo de 2012, así como un gran número de documentos oficiales de la UE.⁶²

En su conjunto, estos documentos esbozaban una nueva lista de prioridades estratégicas para la política de vecindad de la UE, que se basaba en gran medida en las reivindicaciones fundamentales de los movimientos de protesta. La primera de ellas era la creación de una “democracia profunda” que fuera más allá de los procesos electorales formalistas y respetara los principios liberales fundamentales. En segundo lugar, la creación de “asociaciones de personas” capaces de fomentar sociedades civiles pluralistas y de comprometerse con el nuevo y diverso espectro de actores civiles en el Mediterráneo. Por último, la UE se comprometía a promover un “crecimiento inclusivo” que condujera a un desarrollo sostenible y a una mayor igualdad socioeconómica. Con estas medidas, la UE pretendía fomentar la “estabilidad sostenible” y estrechar los lazos con las poblaciones árabes que pedían cambios democráticos.

El enfoque presentado por la UE en 2011 y 2012 representaba un cambio con respecto a sus políticas anteriores, que, deliberadamente o no, favorecían la “estabilidad autoritaria”. Esa idea se basaba en el precepto de que el cambio político sólo podía derivarse de transformaciones sociales y económicas graduales. Si bien este cambio de una estabilidad autoritaria a una estabilidad sostenible representaba una corrección de rumbo largamente esperada, el tiempo transcurrido desde entonces ha demostrado que la UE, enfrentada a su entorno dilema entre valores e intereses, ha optado por mantener relaciones amistosas con las autocracias, incluso cuando algunas de éstas han recrudecido su represión y violaciones de los derechos humanos a gran escala.

Resulta evidente que las incertidumbres y las dificultades propias de las transiciones de regímenes autoritarios a sistemas participativos marcarán buena parte de la agenda euromediterránea de cara al futuro.⁶³ Por lo tanto, durante un período que puede durar años, e incluso décadas, será difícil aplicar un enfoque común desde la UE hacia su vecindario sur, pues los cambios puestos en marcha pueden desembocar en escenarios muy distintos. Por el momento, se pueden plantear tres escenarios base en la región árabe: (1) evolución mayoritaria hacia transiciones democráticas, algo que hoy día parece poco probable; (2) situaciones muy distintas de país en país que combinan democratización y represión; y (3) procesos contrarrevolucionarios desde fuerzas de las “viejas guardias” o por parte de actores regionales pro statu quo que pongan en peligro la tendencia iniciada en 2011. Está por ver cuál será la evolución de los acontecimientos,

⁶⁰ Comunicación Conjunta de la Comisión Europea y de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Una nueva respuesta a una vecindad cambiante” (COM (2011) 303 final).

⁶¹ Comunicación Conjunta de la Comisión Europea y de la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Diseño de una nueva Política Europea de Vecindad” (JOIN (2012) 14 final).

⁶² Para un análisis crítico de esos documentos, véase B. Khader (2013), “The European Union and the Arab world: from the Rome Treaty to the Arab Spring”, *Papers IEMed*, nº 17, IEMed y EuroMeSCo, pp. 32-43.

⁶³ Véase R. Youngs (2013), *Living with the Middle East's Old-new Security Paradigm*, Policy Brief nº 152, FRIDE, marzo.

pero el escenario que se materialice dependerá, en buena medida, de que la UE contribuya a crear un “Mediterráneo Meridional democrático, estable, próspero y pacífico”,⁶⁴ pues eso es lo que están pidiendo sus poblaciones.

La geopolítica de la región mediterránea se ha visto alterada y la UE corre el riesgo de pagar un alto precio en términos de seguridad, influencia y acceso si opta por un enfoque pasivo y de espera. Se necesita prudencia, dado el accidentado camino que queda por delante de las actuales transiciones árabes. Sin embargo, cada vez se tiene más la sensación de que la UE está perdiendo un tiempo precioso al no actuar de forma decisiva para ayudar a configurar un futuro más democrático en su vecindario meridional. Los países europeos son los principales socios comerciales y acreedores de la región árabe. Sería incomprensible que la UE no desempeñara un papel central en el apoyo a las aspiraciones democráticas de aquellos que hicieron inmensos sacrificios para librarse de la dictadura.

Las tensiones y los conflictos no son algo nuevo en el vecindario sur de Europa. Hablar del Mediterráneo es, con demasiada frecuencia, referirse a situaciones de inestabilidad, crisis, desigualdades, conflictos y amenazas, tanto reales como percibidas. Sin embargo, la extensión y las consecuencias de las convulsiones más recientes van más allá de Oriente Medio y el Magreb. Algunos acontecimientos que han tenido lugar en esa parte del mundo durante los últimos años, como las guerras que han generado oleadas de refugiados y la violencia extrema mostrada por grupos yihadistas, han tenido un impacto directo en los países miembros de la UE. El auge de movimientos de extrema derecha y del nacional-populismo en Europa se ha visto acentuado por los acontecimientos vividos en el sur y este del Mediterráneo en tiempos recientes. La evolución de esos movimientos no habría sido igual sin la descomposición violenta de países como Siria, Libia e Irak como resultado de conflictos sangrientos que ni la UE ni sus Estados miembros han sido capaces de evitar, contener o mitigar. Es innegable el impacto psicológico entre las poblaciones europeas de acontecimientos como la eclosión del autoproclamado Estado Islámico y la proclamación del califato en 2014, y la crisis migratoria acentuada a partir de 2015 con la llegada de centenares de miles de refugiados, principalmente sirios, huyendo de la guerra y la destrucción.

(5.3) Lecciones pendientes del “despertar árabe”

Europa ha tenido más de ocho años para extraer algunas lecciones de lo ocurrido desde el inicio del “despertar árabe”. Parece evidente que, ni la apariencia de estabilidad en algunos países, ni el apoyo continuado que reciban desde el exterior, ni unos relativamente buenos resultados macroeconómicos son garantías suficientes para la supervivencia de los regímenes autoritarios árabes, mientras exista malestar social y se retrasen las reformas que garanticen el buen gobierno. La estabilidad impuesta a la fuerza mediante métodos represivos y elecciones manipuladas puede dar resultados temporales, pero cuando se rompe ese modelo, la inestabilidad que se desencadena después es mucho más difícil de gestionar. El autoritarismo es una condición sine qua non para generar malestar y desesperanza, y es un freno para el desarrollo de una cultura cívica y respetuosa con la diversidad de opiniones que, además, esté abierta al

⁶⁴ COM (2011) 200 final, p. 2.

mundo exterior. En ausencia de mayores niveles de libertad y desarrollo, las sociedades árabes se verán sumidas en una mayor frustración y caos, dentro de sus fronteras y en sus alrededores. Cabe preguntarse si la UE ha llegado a similares conclusiones y, en caso de haberlo hecho, qué tiene previsto hacer, más allá de continuar con los “negocios como de costumbre”.

Sería un error creer que el llamado “despertar árabe” llegó a su fin con la imposición del paradigma de la “estabilidad autoritaria”, que era la norma antes de 2011 y que sigue estando extendido a día de hoy. Las causas del malestar que existían al comienzo de la actual década no se han abordado con éxito. Todo lo contrario, muchas de ellas incluso se han acentuado. A menos que el conjunto de la región árabe logre pronto una nueva relación entre el Estado y la ciudadanía que esté basada en una gobernanza efectiva, parece bastante probable que se acabará produciendo más inestabilidad social y turbulencias políticas en todo Oriente Medio y el Magreb. Para Europa, éste debería ser un motivo de preocupación.

Un hecho alentador, que podría infundir un optimismo más que necesario en el entorno mediterráneo, es la [movilización social iniciada en Argelia](#) el 22 de febrero de 2019. En un inicio, la población argelina se manifestó de forma multitudinaria para mostrar su rechazo a un quinto mandato del anciano y ausente presidente Abdelaziz Buteflika. Tras varias semanas de movilizaciones masivas y pacíficas, la población argelina consiguió deshacerse de la cabeza visible de un régimen al que tachan de corrupto. A lo largo de los siguientes meses, esa misma población siguió exigiendo cambios profundos en la naturaleza del sistema político, dominado por los militares, con el fin de fundar una segunda república que responda al modelo de estado civil, con elecciones libres y transparentes, donde no esté presente la vieja guardia que representa el abuso de poder y la corrupción desbocada. El hecho de que millones de argelinos y argelinas se hayan manifestado durante meses de forma pacífica y mostrando altos niveles de civismo sugiere que en el sur del Mediterráneo hay sociedades que exhiben madurez política, se guían por un deseo de emancipación y han pasado por un proceso de aprendizaje, tanto de los traumas de su pasado reciente como de los errores cometidos por otras sociedades de su entorno.

Conclusiones

Desde 1957, todas las políticas de la Comunidad Económica Europea (CEE) y, posteriormente, de la UE estuvieron orientadas a la oferta (*supply-driven*), en el sentido de que Europa siempre ha ido por delante. La UE siempre ha propuesto las iniciativas, ha dispuesto de los instrumentos financieros y ha impuesto su agenda, prioridades y objetivos. En cierta medida, las iniciativas y estructuras mediterráneas son artificiales porque “el Mediterráneo, como región que algún día pueda estar integrada, es más una construcción intelectual que una realidad”, y porque es una realidad geográfica, pero “no una región diferenciada desde el punto de vista político”.⁶⁵ De hecho, las políticas mediterráneas de la UE han buscado la integración entre extraños compañeros de viaje, al tiempo que han separado a algunos países mediterráneos de sus socios naturales.

⁶⁵ G.A.G. Soltan (2010), “Arab States and the UfM”, *IEMed Mediterranean Yearbook*, pp. 68-69.

Aunque ocho Estados árabes participan en las políticas mediterráneas de la UE, “no existe una política mediterránea árabe”,⁶⁶ sino simplemente un interés árabe en la propia UE: en su apoyo político, en sus recursos financieros, en su mercado, en sus inversiones, en su asistencia técnica y como destino para el exceso de mano de obra local. Los países árabes mediterráneos buscan todos estos objetivos (las *zanahorias*) pero sin el *palo* de la “condicionalidad” en cuestiones como la democracia, los derechos humanos y la transparencia. Una actitud tan ambivalente pone a la UE en una situación incómoda, ya que las políticas de promoción de la democracia han sido un objetivo desde hace décadas. La UE se ve a sí misma como un gran proyecto de paz a través de la integración económica, pero también como un promotor de la democracia que trabaja junto con los países mediterráneos para formar una “comunidad de valores”.⁶⁷

Desde la perspectiva de la UE, la promoción de la democracia se percibía no sólo como una plataforma de instituciones eficientes, sino también como una garantía de transparencia, responsabilidad y, en última instancia, de ciudadanía activa. Los Estados democráticos, según el discurso de la UE, no sólo son un escudo contra la corrupción y la inestabilidad, sino también un requisito para la cooperación regional y la resolución de conflictos a través del diálogo y el compromiso.

Además, como bien han señalado Richard Gillespie y Richard Youngs, “en la experiencia europea, la democratización fue percibida adicionalmente como integralmente vinculada a la modernización económica” y que “el cambio político fluye de manera más natural de la modernización económica subyacente y es necesario para sostener el desarrollo basado en el mercado”.⁶⁸ Desafortunadamente, en el mundo árabe, esta secuencia no ha funcionado. Ha habido cierto crecimiento, pero sin desarrollo. Eso se ha debido a la prevalencia del capitalismo de amiguetes (*crony capitalism*), a la corrupción generalizada y a las prácticas depredadoras de los regímenes en el poder. En tal contexto, ni la clase media ni la burguesía nacional, supuestamente el pilar gemelo de la transformación democrática, podían florecer y cobrar impulso.

Esta breve revisión de las políticas europeas en el Mediterráneo y en la región árabe no sugiere que la UE, como promotora de la democracia, haya tenido un historial de éxitos. Sin duda, a la UE no le interesa enemistarse con los regímenes autoritarios en el poder. Después de haber lanzado proyectos ambiciosos como el Proceso de Barcelona, la UE, en lugar de presionar para el avance hacia sistemas de gobierno eficientes y democráticos, optó por reorientar su discurso hacia el buen gobierno. El principio de condicionalidad, aunque nunca llegó a aplicarse, fue sustituido gradualmente por el de la copropiedad, que supedita la reforma al acuerdo de los propios socios. Obviamente, los regímenes del sur y el este del Mediterráneo se han mostrado demasiado reacios a emprender una reforma real o a aceptar la plena convergencia normativa, por razones fáciles de comprender.

⁶⁶ *Ibid.*, p. 69.

⁶⁷ I. Menéndez González (2005), *Arab Reform: What role for the EU?*, Egmont Papers nº 8, Academia Press, mayo, p. 6.

⁶⁸ R. Gillespie y R. Youngs (2003), *Democracy and the EMP: European and Arab Perspectives*, EuroMeSCo Briefs nº 6, diciembre, p. 4.

No es de extrañar, por tanto, que, tras más de 50 años de acuerdos europeos de cooperación y asociación con el Mediterráneo y los países árabes, tan sólo haya surgido un nuevo Estado democrático (Túnez), y no precisamente por el apoyo decidido de la UE a una población que reclamaba liberarse de un sistema autoritario. Por el contrario, lo que ha emergido tras décadas de acuerdos europeos de cooperación y asociación con el Mediterráneo no han sido economías de mercado liberales, sino “autocracias iliberales modernizadas” que cultivan el capitalismo de amiguetes con una distribución muy desigual del poder y la riqueza. El defecto no radicaba en los métodos, instrumentos o medios utilizados por la UE, sino en la priorización de la seguridad en detrimento de la reforma política (también conocido como el “dilema entre la seguridad y la democracia”).⁶⁹ De hecho, mientras que la UE se veía a sí misma como una “potencia transformadora”, en la práctica, sus políticas estaban orientadas a “preservar el *statu quo*”.

El Mediterráneo es una de las áreas en las que se han volcado más esfuerzos desde la UE y en las que ha habido más creatividad e imaginación para repensar los marcos de cooperación. Sin embargo, también es uno de los ámbitos en el que se han acumulado más frustraciones. El “despertar árabe” iniciado en 2011 fue una llamada de atención para que la UE se viera obligada a reconsiderar sus políticas pasadas, a definir un nuevo enfoque político y a reajustarse a la nueva realidad que está emergiendo en el Mediterráneo y en el mundo árabe en general. De la capacidad de la UE de acompañar las transiciones democráticas en su vecindario sur y de contribuir al progreso de sus sociedades dependerá en buena medida la credibilidad de Europa como actor global, pero también su propia seguridad y bienestar en el futuro.

Bibliografía

Amirah-Fernández, H., y T. Behr (2013), “The missing spring in the EU’s Mediterranean policies”, en E. Fabry (dir.), *Think Global – Act European (TGAE IV)*, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/tgae-amirah-behr-mission-spring-eu-mediterranean-policies.

Amirah-Fernández, H., y I. Menéndez (2009), “Reform in comparative perspective: US and EU strategies of democracy promotion in the MENA region after 9/11”, *Journal of Contemporary European Studies*, vol. 17, nº 3.

Amirah-Fernández, H., y E. Soler i Lecha (2011), “Towards a paradigm shift in Euro-Mediterranean relations”, *Análisis del Real Instituto*, nº 76/2011, Real Instituto Elcano, junio, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/tgae-amirah-behr-mission-spring-eu-mediterranean-policies.

⁶⁹ H. Malmvig (2004), “Cooperation or democratization: the EU’s conflicting Mediterranean discourses”, DIIS Working Paper nº 2004/8, Danish Institute for International Studies, p. 6.

Amirah-Fernández, H., y R. Youngs (eds.) (2005), *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*, Real Instituto Elcano y FRIDE, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/la+asociaci_n+euromediterr_nea+una+d_cada+despu_s.

Balfour, R., y A. Missiroli (2007), *Reassessing the European Neighbourhood Policy*, EPC Issue Paper nº 54, European Policy Centre, junio.

Balfour, R., y A. Missiroli (2012), “EU conditionality after the Arab Spring”, *Papers IEMed*, nº 16, IEMed and EuroMeSCo.

Barbé, E. (1998), “Balancing Europe’s Eastern and Southern Dimensions”, en J. Zielonka (ed.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, Kluwer Law.

Barbé, E., y E. Johansson-Nogués (2008), “The EU as a modest ‘force for good’: the European Neighbourhood Policy”, *International Affairs*, vol. 84, nº 1, enero.

Barbé, E., y E. Johansson-Nogués (2009), “La Unión por el Mediterráneo: de la Europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 32.

Bin, A. (ed.) (1996), *Cooperation and Security in the Mediterranean: Prospects after Barcelona*, The Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, University of Malta.

Calleya, S. (2013), *Security Challenges in the Euro-Med Area in the 21st Century*, Routledge.

Escribano, G., y A. Lorca (2008), “La Unión Mediterránea: una unión en busca de proyecto”, *Documento de Trabajo*, nº 13/2008, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/DT13-2008.

Gillespie, R., y F. Volpi (eds.) (2017), *Routledge Handbook of Mediterranean Politics*, Routledge.

Gillespie, R., y R. Youngs (2003), *Democracy and the EMP: European and Arab Perspectives*, EuroMeSCo Briefs, nº 6, diciembre.

Hernando de Larramendi, M. (2009), “The Mediterranean policy of Spain”, en I. Schäfer y J.-R. Henry (eds.), *Mediterranean Policies from Above and Below*, Nomos.

Hernando de Larramendi, M. (2011), “España y su política exterior hacia el Mediterráneo”, en J.M. Beneyto y J.C. Pereira (dirs.), *Política exterior española: Un balance de futuro*, Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad CEU San Pablo.

Hernando de Larramendi, M., y B. Alzola (2010), “España, Mediterráneo y mundo árabe”, en J.C. Pereira (coord.), *La política exterior de España: De 1800 hasta hoy*, Ariel.
Joffé, G. (2008), “European policy and the Southern Mediterranean”, en Y. Zoubir y H. Amirah-Fernández (eds.), *North Africa: Politics, Region, and the Limits of Transformation*, Routledge.

Khader, B. (1997), *Le Partenariat Euro-Méditerranéen après la Conférence de Barcelone*, l'Harmattan.

Khader, B. (2009a), *L'Europe pour la Méditerranée: de Barcelone à Barcelone (1995-2008)*, l'Harmattan.

Khader, B. (2009b), *Le Monde Arabe expliqué à l'Europe*, l'Harmattan.

Khader, B. (2013), “The European Union and the Arab World: from the Rome Treaty to the Arab Spring”, *Papers IEMed*, nº 17, IEMed y EuroMeSCo.

Khader, B. (2016), *Europa y el mundo árabe: una evaluación de las políticas europeas 1957-2015*, Icaria Editorial.

López García, B., y M. Hernando de Larramendi (eds.) (2011), *España, el Mediterráneo y el mundo arabomusulmán. Diplomacia e historia*, Icaria.

Malmvig, H. (2004), “Cooperation or democratization? The EU's conflicting Mediterranean security discourses”, DIIS Working Paper nº 2004/8, Danish Institute for International Studies.

Soler i Lechea, E. (2008), “Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo. Génesis y evolución del proyecto de Unión por el Mediterráneo”, *Documento de Trabajo OPEX/CIDOB*.

Stavridis, S., y N. Fernández Sola (Coords.) (2009), *Factores políticos y de seguridad en el área euro-mediterránea*, Prensas de la Universidad de Zaragoza.

Tocci, N., y J.-P. Cassarino (2011), “Rethinking the EU's Mediterranean policies post-1/11”, *IAI Working Paper*, nº 2011/06.

Youngs, R. (2012), “Funding Arab reform?”, GMF Policy Brief, Mediterranean Policy Programme, agosto.

Youngs, R. (2013), *Living with the Middle East's old-new security paradigm*, Policy Brief nº 152, FRIDE, marzo.