

La política mediterránea de la Wider Europe

Michael Emerson

Centre for European Policy Studies
(CEPS), Bruselas

Con la ampliación de la Unión Europea de 15 a 25 países, el nuevo debate sobre la denominada «Wider Europe» («*Una Europa ampliada*») pasa a ocupar un lugar destacado de la agenda de la Unión, complementando el borrador de Constitución elaborado por la Convención Europea. Ambos definen lo que ha de ser la Unión Europea: la convención la define desde dentro; el debate sobre la Wider Europe trata de definirla en referencia a sus límites externos y los países vecinos.

Ya en marzo de 2003 la Comisión Europea publicó una primera comunicación política sobre el tema. A ella le siguió un documento sobre la estrategia de seguridad europea presentado al Consejo Europeo en junio de 2003 por Javier Solana, con una óptica distinta, pero con un contenido que coincide en parte con el de la Wider Europe. Se pueden contemplar ambos documentos como los libros «blancos» o «verdes» de la instituciones de la Unión Europea. Constituyen importantes referencias, aunque en gran medida preliminares e incompletas, hasta el punto de que en el momento de redactar estas líneas no existe aún una «política oficial mediterránea de la Wider Europe», a menos que ésta sea sólo una definición de hacia dónde se ha encaminado el actual Proceso de Barcelona (véanse para ello otros capítulos de este volumen). Nuestra tarea es, pues, plantear posibles ideas antes que definir.

¿Qué es la Wider Europe? El título de la Comunicación de la Comisión de marzo de 2003 resulta ambiguo: «Wider Europe - Neighbourhood.» Sin embargo, una lectura del texto pone de manifiesto que la Comisión tenía en mente tanto a los nuevos vecinos de la antigua Unión Soviética (Rusia, Ucrania,

Moldavia y Bielorrusia) como a los Estados mediterráneos del Proceso de Barcelona. El origen de la iniciativa de la Wider Europe provenía esencialmente de los Estados miembros septentrionales y de los candidatos a la incorporación de la Europa central, centrándose inicialmente en Ucrania y Moldavia. Cuando se desarrolló el debate en el Consejo de ministros de Exteriores hacia finales de 2002 y en 2003, entró en juego la familiar dialéctica de elaboración política de la Unión Europea entre el Norte y el Sur, y, de ese modo, se incorporó también el Mediterráneo. El documento de Solana sobre estrategia de seguridad hace hincapié además en Oriente Próximo y el mundo islámico como principales fuentes de amenaza a la seguridad.

Esta dialéctica Norte-Sur puede que refleje el proceso de las presiones entre los Estados miembros de la Unión Europea con distintos intereses prioritarios, pero difícilmente equivale a definir la futura política de la UE para con los Estados tanto europeos como mediterráneos vecinos de la Unión. El punto de vista sostenido es que la Unión Europea puede o debe diferenciar más claramente entre los Estados europeos de la Wider Europe, lo que significa exactamente los Estados miembros del Consejo de Europa, y los Estados del denominado «Gran Oriente Medio», que se puede considerar que se extiende desde Marruecos hasta Kirguistán, es decir, que integra todo el cinturón de estados islámicos desde el Magreb y el Mashreq hasta el Golfo y, a través de Afganistán, hasta Asia central. No se trata de dar prioridad a la Wider Europe por encima del Gran Oriente Medio, dado que los principales riesgos para la seguridad de la Unión Europea provienen de este último. Se trataría, en cambio, de reconocer que esas dos vastas regiones culturales constituyen distintos juegos estratégicos para las relaciones externas de la Unión Europea.

LA UE Y LA AMPLIACIÓN

Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Copenhague (12/13-12-02).

Se concluyen las negociaciones de acceso con los diez países que se incorporarán a la Europa de los 25. La ampliación supondrá nuevas dinámicas en la integración europea, lo que puede representar una oportunidad importante de avanzar en las relaciones con los países vecinos, basadas en unos valores políticos y económicos compartidos. El Consejo expresó, en este sentido, la voluntad de reforzar las relaciones con Rusia, Ucrania, Moldavia, Bielorrusia y los países del sur del Mediterráneo, mediante una aproximación a largo plazo que promueva reformas democráticas y económicas, desarrollo sostenible y comercio.

SN 400/02

<http://ue.eu.int/pressData/es/ec/73782.pdf>

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. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (11-03-03).

Propuesta de un nuevo marco para las relaciones con los vecinos del este y del sur de la UE. Se trata de la creación de una zona de prosperidad y un entorno de vecindad amistoso, un «círculo de amigos», con quien mantener relaciones basadas en la cooperación. Esta nueva política de vecindad busca establecer un marco para el desarrollo de las nuevas relaciones que, a medio plazo, no incluirá la perspectiva de la adhesión o un papel de las instituciones de la UE (everything but institutions). Para el desarrollo de la nueva política, se propone el establecimiento de planes estratégicos nacionales y/o regionales desarrollados por la Comisión en asociación con los países vecinos. Una vez acordados, estos planes de acción podrían sustituir a las estrategias comunes para convertirse en el principal documento de políticas de la UE para las relaciones con los países vecinos a medio plazo.

COM (2003) 104 final

http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2003/com2003_0104es01.pdf

Una Europa más amplia: nueva vecindad. Conclusiones del Consejo sobre la comunicación (16-06-03).

El Consejo expresa la voluntad de la UE de definir una nueva serie de políticas hacia sus vecinos, basadas en unos valores comunes, como la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos y las

libertades fundamentales. Ahora bien, las nuevas políticas de vecindad no pueden ignorar el marco ya existente de relaciones de la UE con Rusia, los países del este y los del sur del Mediterráneo. De este modo, la implementación de los acuerdos ya existentes se mantiene como una prioridad. Igualmente, el Consejo insta a la Comisión a presentar una comunicación relativa al concepto del nuevo instrumento de vecindad.

http://europa.eu.int/comm/external_relations/we/doc/cc06_03.pdf

Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad. Comunicación de la Comisión (01-07-03).

Evaluación de la posibilidad de crear un instrumento de vecindad a partir de sus labores de coordinación en el marco de los programas INTERREG, PHARE y TACIS. Con el objetivo de garantizar la aplicación de un enfoque global, el nuevo instrumento debería incluir también a los países vecinos que se benefician de la cooperación en el contexto de los programas CARDS y Euromed, a pesar de que los Balcanes occidentales no entran en el ámbito político de aplicación de la comunicación relativa a una Europa más amplia. La Comisión propone la adopción de un enfoque articulado en dos fases: la fase inicial (2004-2006) se centrará en conseguir una notable mejora de coordinación entre los distintos instrumentos de financiación dentro del marco legislativo y financiero ya existente; a partir de 2007, ya en la segunda fase, se buscará una solución de mayor alcance que suponga la creación de un nuevo instrumento de vecindad, después de evaluar las cuestiones jurídicas y presupuestarias pertinentes.

COM (2003) 393

http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2003/com2003_0393es01.pdf

Informe sobre la comunicación de la Comisión Una Europa más amplia. Parlamento Europeo (09-11-03).

Insiste en la idea de que la nueva frontera de la UE ampliada debería ser considerada como una oportunidad positiva para construir una red de relaciones más intensas entre los países y regiones directamente afectados. Es tarea de la UE el desarrollo del concepto comprensivo y efectivo de vecindad, capaz de reforzar la búsqueda de soluciones más efectivas a los problemas que representan la interdependencia y la globalización.

A5-0378/2003

http://www.europarl.eu.int/plenary/default_es.htm

La Wider Europe, tal como aquí se define, consiste en un conjunto de Estados que están todos dispuestos a suscribir las normas del Consejo de Europa relativas a la democracia y a los derechos humanos, y la jurisdicción obligatoria de sus Convenciones y del Tribunal de Derechos Humanos. Dichos Estados forman incuestionablemente parte de Europa, y poseen identidad y aspiraciones europeas. La Unión Europea es además el principal actor en esta área, a diferencia de lo que sucede en Oriente Próximo, donde Estados Unidos suele ser, cuando menos, el principal actor externo. Pero la principal distinción se halla en las cuestiones esenciales de ideología política e identidad. Existe prácticamente un consenso generalizado entre los estados de esta Wider

Europe acerca de lo que podemos denominar la ideología del Consejo de Europa. No todos los estados miembros cumplen las pautas que se han acordado, pero apenas existe disensión acerca de su dirección y su intención.

En cambio, los estados del Gran Oriente Medio configuran una mezcolanza ideológica. Incluso los Estados denominados moderados y progresistas del Mediterráneo, como, por ejemplo, los identificados en el grupo de Agadir (Marruecos, Túnez, Egipto, Jordania), no se aproximan ni de lejos a las normas del Consejo de Europa en materia de democracia y de derechos humanos. Puede que Marruecos esté bordeando una dirección liberal en sus procesos electorales, pero no ocurre lo mismo con

los regímenes autoritarios de Egipto, Jordania y Túnez. Ni los Estados de la región ni las potencias externas –sea la Unión Europea, sea Estados Unidos– parecen tener las ideas claras sobre la secuencia de reformas políticas, económicas y sociales a la que hay que aspirar. Tanto para la Unión Europea como para Estados Unidos, promover normas occidentales plantea objeciones de imperialismo cultural por parte de los partidos islamistas, y no digamos de los fundamentalistas.

Sin embargo, incluso antes de la guerra de Irak existía un creciente movimiento ideológico entre los eruditos árabes en favor de la progresiva democratización de la región como clave de la modernización y el desarrollo. El informe de 2002 del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), elaborado por eruditos árabes, era un documento modélico que se centraba en tres déficit: de libertad, de potenciación de la mujer y de capacitación y conocimiento humano.

La postura más clara en la Unión Europea es la del comisario Chris Patten, pero sus discursos y escritos sólo se pueden leer como indicativos de hacia dónde *le gustaría* a él que se dirigiera la política de la Unión Europea y de Estados Unidos. Un reciente artículo suyo, titulado «La democracia no brota del cañón de una pistola», se dirige en primer lugar a las influencias neoconservadoras estadounidenses que llevaron a Bush a atacar Irak en la confianza de que los soldados norteamericanos serían recibidos como libertadores con la gente bailando en las calles. Pero su objetivo es también la política mediterránea:

«Cuando se trata de que los donantes adopten una línea coherente en relación a los derechos humanos, los dictados a corto plazo de la *realpolitik* forjan casi invariablemente objetivos estratégicos. Hablar con firmeza de los derechos humanos resulta más fácil que actuar con firmeza. Por ello he sugerido que Europa debería reservar una parte de su ayuda anual al Mediterráneo para recompensar a quienes están haciendo un auténtico esfuerzo para mejorar el gobierno y los derechos humanos. Espero que esta idea obtenga respaldo. Se halla en el punto medio entre aspiración y realización.»

Situemos estas ideas en un marco ordenado de opciones estratégicas de la política occidental respecto al Gran Oriente Medio, que se pueden resumir en cinco modelos:

- *Modelo 1: Aquiescencia*, dando prioridad a la estabilidad del régimen, aunque éste sea autoritario y represivo. Se hace la vista gorda ante determinados rasgos cuestionables del régimen. Actualmente se considera que tales regímenes no sólo no han logrado dar lugar a un progreso económico y social, sino que de hecho han contribuido al entorno que ha producido el nuevo terrorismo global. La conclusión debe ser que la época del Modelo 1 ha pasado ya.
- *Modelo 2: Compromiso pasivo*, con medidas o presiones políticas, aunque sin incentivos significativos, en favor de los valores democráticos y los derechos humanos. Se considera el desarrollo económico como precursor de la democratización. Éste ha sido hasta ahora el planteamiento de la Unión Europea en el marco del Proceso de Barcelona, el cual, aunque tiene algunos méritos, no ha visto resultados impresionantes.
- *Modelo 3: Compromiso activo*, en un enfoque más holístico, propugnando el desarrollo político, económico y humano en paralelo, haciendo mayor hincapié en los valores democráticos y los derechos humanos, con incentivos más significativos. Éste puede ser el modelo para el futuro, pero hasta ahora no se ha puesto realmente a prueba en la región.
- *Modelo 4: Compromiso hostil*, contra los regímenes cuestionables. Esto incluye sanciones, pero puede comportar un arsenal más amplio de medidas diplomáticas. El historial de políticas sancionadoras aplicadas hasta ahora en todo el mundo resulta, cuando menos, irregular, y la contrapartida lógica de un efecto contraproducente es asimismo bien conocida. Sin embargo, las sanciones prebélicas contra el régimen de Sadam Husein tuvieron cierto éxito como medidas de contención.
- *Modelo 5: Cambio de régimen forzoso*, que en caso extremo significa la guerra, o bien presiones políticas respaldadas por amenazas de fuerza creíbles. Los bombardeos, la invasión y la ocupación militar son los modelos aplicados en Afganistán en 2001 y en Irak en 2003. Pero el funcionamiento de este modelo a la hora de establecer una democracia y una modernización sostenibles sigue siendo incierto y arriesgado. Aún hoy, la ocupación militar de Afganistán se juzga tan peligrosa que se limita en gran

medida a la capital del país, mientras que en Irak la resistencia a la ocupación se ha convertido en una amenaza.

Resulta plausible que la Unión Europea calibrara de nuevo su política establecida en Barcelona, pasando del Modelo 2 al Modelo 3. El comisario Patten sugiere que ése es el camino a seguir, pero también que aún no hay consenso en el seno de la Unión Europea para realizarlo en la práctica real y no en la mera teoría.

Estados Unidos, a la sombra de la guerra contra Irak, desarrolla una iniciativa de partenariado en Oriente Próximo que resulta similar al Proceso de Barcelona en el hecho de que combina la asistencia técnica (a la educación, el desarrollo empresarial y la democratización) con las iniciativas de política comercial (acuerdos de libre cambio bilaterales). Sin embargo, la financiación y los flujos comerciales por parte de Estados Unidos siguen siendo muy reducidos en comparación con los de la Unión Europea. Las políticas estadounidenses pasan aquí del Modelo 1 al Modelo 3, mientras que su principal acción respecto a Irak ha sido el paso del Modelo 4 al Modelo 5, con amenazas de hacer lo mismo con Irán. La Unión Europea también ha variado su posición implícitamente con respecto a Irán, acercándose a la postura de Estados Unidos, al reconocer la posible legitimidad del uso de la fuerza para detener la proliferación de armas de destrucción masiva (desplazándose aquí a un punto situado entre los Modelos 3 y 4).

Las perspectivas de una coherencia entre la Unión Europea y Estados Unidos en el nivel estratégico no son, pues, inexistentes,¹ pero dependen de dos condiciones enormemente inciertas: la resolución del conflicto palestino-israelí y el desenlace final de la guerra de Irak. Para Estados Unidos, estos dos teatros de operaciones parecen estar vinculados por la necesidad de dicho país de salvar el calamitoso estado de su reputación en el mundo árabe, donde los porcentajes de aprobación de la opinión pública han descendido prácticamente a cero en algunos casos. En cuanto a la Unión Europea, ésta ha celebrado ampliamente el tardío desplazamiento de la atención de la administración estadounidense hacia

el conflicto palestino-israelí con la ayuda de la Hoja de Ruta del denominado «Cuarteto», a principios de 2003. Sin embargo, con la dimisión de Abu Mazen del cargo de primer ministro y la actual construcción del «muro de Berlín» israelí alrededor de Cisjordania, las perspectivas de paz se hallan de nuevo en su nivel más bajo. Por lo que respecta a Irak, el riesgo actual es que el conflicto entre la población y las potencias ocupantes degenera hasta el punto de que este teatro de operaciones pueda llegar a desplazar a la ocupación israelí de los territorios palestinos como piedra de toque del resentimiento árabe respecto a Occidente.

Suponiendo un avance (poco probable) en el conflicto palestino-israelí, se abriría al camino a una renovación del impulso en favor de la cooperación regional. Aunque el Proceso de Barcelona abarca toda la cuenca mediterránea, en una próxima etapa la Unión Europea podría fomentar una cooperación subregional más profunda de las regiones del Magreb y el Mashreq. Ello podría ofrecer una perspectiva de avances institucionales que podrían compartirse conjuntamente, corrigiendo en cierta medida el extremadamente asimétrico Proceso de Barcelona, que carece de organización propia y depende íntegramente de las instituciones de la Unión Europea. Se pueden esbozar ideas para formar una Comunidad Euro-Mashreq y una Comunidad Euro-Magreb. La ampliación de la Unión Europea hacia el Mediterráneo con la incorporación de Chipre y Malta abre nuevas perspectivas. La Unión Europea podría proponer, por ejemplo, que la nueva Comunidad Euro-Mashreq tuviera su sede central (secretariado, etc.) en Chipre, mientras que la Comunidad Euro-Magreb podría tener una sede similar en Malta. La relación entre la Unión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo también aportaría perspectivas de nuevos avances.

Israel constituye, obviamente, un caso especial entre los Estados participantes en el Proceso de Barcelona, ya que cuenta con una economía avanzada y una democracia ciertamente vibrante, aunque con graves imperfecciones cuando se trata del lugar que ocupan los ciudadanos árabes en dicho Estado. En el caso de que se logre un progreso decisivo en el proceso de paz de Oriente Pró-

¹ Existen oportunidades obvias de coordinación entre el Proceso de Barcelona de la Unión Europea y la Iniciativa de Partenariado entre Estados Unidos y Oriente Próximo planteada por el secretario de Estado Powell en diciembre de 2002, con la intención de financiar una amplia gama de avances en los ámbitos de la educación, el gobierno y el sector privado. El presupuesto inicial de 20 millones de dólares, que sólo puede financiar planes piloto, aumentará a 145 millones el próximo año, aunque es posible que esto siga representando sólo una pequeña aportación.

ximo, se podría ofrecer a Israel la posibilidad de una asociación avanzada. Al parecer, se van a iniciar ya las conversaciones oficiales entre Israel y la Unión Europea sobre la posible incorporación al Área Económica Europea de dicho país. Esto ocurre tras una interesante iniciativa propuesta en 2002 por parlamentarios europeos y de la Knesset orientada a plantear la cuestión de la posible incorporación de Israel a la Unión Europea como una posibilidad a largo plazo. Aunque en el ámbito político sólo el primer ministro Berlusconi ha respaldado esta idea en sus declaraciones públicas, que apenas se han tomado en serio, bien puede ser que el concepto de la Wider Europe abra nuevas oportunidades para una más estrecha asociación, que podría revelarse políticamente realista a la vez que interesante tanto para la Unión Europea como para Israel.

Esta nueva calibración del Proceso de Barcelona, con una mayor importancia de los componentes subregionales del Magreb y el Mashreq, estaría destinada a fortalecer las relaciones de la Unión Europea hasta el punto de convertirse en un modelo para el Gran Oriente Medio. El Proceso de Barcelona pasaría a ser el principal elemento de la política de la Unión en relación al Gran Oriente Medio, dejando de ser un mero componente –retrasado y algo incongruente– de la Wider Europe.

Bibliografía

- European Commission: «Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours», COM (2003) 104 final, 11-3-2003.
- «Securing Europe in a Better World», documento presentado por J. Solana al Consejo Europeo, Tesalónica, 19-21 de junio de 2003.
- AL-BRAIZAT, Fares: «The EU and Democracy Promotion in the Southern Mediterranean - is it working?», Middle East working paper no. 5, 2003, CEPS (en preparación).
- United Nations Development Program (UNDP): «Arab Human Development Report», 2002, ONU, Nueva York.
- PATTEN, Chris: «Democracy doesn't flow from the barrel of a Gun», *Foreign Policy*, septiembre/octubre de 2003.
- YOUNGS, R.: «The European Union and democracy in the Arab-Muslim World», CEPS Middle East working paper no. 2, 2002.
- TOVIAS, A.: «Mapping Israel's Policy Options regarding its Future Institutionalised Relations with the European Union», Middle East working paper no. 3, marzo de 2003.
- EMERSON, M. y TOCCI, N. *op. cit.* Véase también *Financial Times*, 18 de junio de 2003, «EU seeks closer Israel partnership».