

# Barcelona II: ¿hacia una refundación?

## Hassan Abouyoub

Antiguo ministro del Reino de Marruecos

Nos encontramos a unos pocos meses de Barcelona II. En calidad de protagonista, e incluso de cómplice de las personas que han suscitado una inmensa esperanza y desencadenado un entusiasmo real en el escenario mediterráneo (mayor en el sur que en el norte), me planteo, junto con muchas otras, la cuestión de qué hemos hecho con el capital de confianza que la opinión pública de ambas orillas depositó en nosotros.

¿Hemos respondido a las diversas previsiones que fueron expresadas en ese memorable Fórum Civil de Barcelona? ¿Qué balance podríamos hacer, con total objetividad, tras estos diez años de intensa actividad intergubernamental, dirigida conforme a la Agenda de Barcelona? Si se pudiera reunir a los principales autores de la Declaración de Barcelona, ¿volverían a elaborarla del mismo modo?

Tras adquirir la distancia necesaria y sin caer en los lugares comunes de una condena sin apelación de este proceso y de una crítica en ocasiones amarga de las experiencias resultantes de una década de funcionamiento, me propongo invitarles a hacer otra lectura sobre el balance de un proyecto inmenso. Y lo haré en calidad de ciudadano del Mediterráneo, desvinculándome de cualquier estatuto oficial.

1. La relectura del contenido de la Declaración, diez años después de su adopción, no resulta tranquilizadora. Será difícil impugnar la economía general del texto, los valores com-

partidos y las orientaciones convenidas de forma unánime. Cada objetivo fijado resulta pertinente y responde a una problemática real. Yo no me atrevería a correr ese riesgo.

2. Por el contrario, es preciso admitir que la gestión del diálogo político euromediterráneo ha sido particularmente deficiente. Los responsables políticos de las dos orillas no han conseguido movilizar el interés de la opinión pública respecto al proyecto. Tampoco han logrado levantar la hipoteca que constituye el bloqueo del proceso de paz en Oriente Medio en relación con el importante propósito adoptado en Barcelona. La mayoría de las reuniones políticas intergubernamentales han estado presididas por debates estériles en torno este tema principal. Los intentos dirigidos a adherir a este propósito al mundo empresarial, a los hombres de la cultura o a las mujeres han resultado retóricos –en el mejor de los casos– y ciertamente insuficientes en comparación con las reivindicaciones expresadas por los actores no gubernamentales.

3. Las señales enviadas por la UE no han logrado resultar suficientemente convincentes para la población del sur. La gestión del dossier de seguridad, en particular de su vertiente antiterrorista, la postura adoptada contra el racismo y la xenofobia, la concesión parsimoniosa de visados y la ambigüedad de las actitudes de los políticos frente al islam han sido la causa de una fractura psicológica cuyas consecuencias no son aún completamente visibles. Dichos factores, unidos al papel marginal de la UE en el tratamiento de la cuestión palestina, han generado la aparición

de corrientes de opinión que ponen en entredicho la pertinencia de la opción de incorporarse a Europa y el proyecto social que la sustenta.

4. Se han otorgado numerosas virtudes al Proceso de Barcelona. La línea editorial de las declaraciones comunes, de los comunicados conjuntos y de los diversos actos que se han llevado a cabo, ofrecía y ofrece en la actualidad la imagen virtual de una dinámica de progreso que el ciudadano de a pie no logra constatar en su día a día. Los avances que ha experimentado la democracia y el espacio de las libertades en el sur son muy lentos, si se comparan con los compromisos suscritos por ambas partes en noviembre de 1995. Los resultados del crecimiento económico, de la atracción de inversiones directas extranjeras y la mejora de la competitividad global de los factores alimentan, por esta parte, las esperanzas. La fractura entre las dos orillas se hace cada vez mayor en todos los campos. Las experiencias de ajuste macroeconómico, que constituyen señales alentadoras, se interpretan de forma peyorativa por parte de la opinión pública. Se les considera como un sacrificio mal repartido y un empeoramiento de los indicadores sociales de desarrollo. (La situación de los países de la orilla meridional dentro de la escena mundial del IDH ilustra a la perfección este sentimiento de desesperanza.) Resulta sintomático constatar la tendencia general de estas opiniones a convertir a la UE, rica y opulenta, en la responsable del déficit gubernamental que padecen. Aparte de las vicisitudes de la historia común a las que se hace refe-

## BARCELONA PLUS: EL CAMINO HACIA LA COMUNIDAD EUROMEDITERRÁNEA DE ESTADOS DEMOCRÁTICOS

Se solicitó a EuroMeSCo la elaboración de un informe sobre los diez años de vida del Partenariado Euromediterráneo (PEM), en el que se realice un balance y se definan las prioridades para el futuro en las dimensiones política y humana. De este informe, presentado el 28 de febrero por Abdallah Saaf y Álvaro de Vasconcelos a los representantes de los gobiernos miembros del partenariado, se pueden extraer cuatro conclusiones principales.

### La importancia de Barcelona

La primera conclusión que se puede derivar del mencionado informe es la enorme actualidad de la que goza la Declaración de Barcelona y el compromiso de sus signatarios con la «aplicación del Estado de derecho y de la democracia en sus sistemas políticos». Potencialmente, se encuentra presente ya en la experiencia de Barcelona la idea de la construcción de un área asentada al mismo tiempo sobre la democracia y sobre el rechazo a la legitimación del uso de la fuerza entre países vecinos o, lo que es lo mismo, la idea de la creación de una Comunidad Euromediterránea de Estados Democráticos. Tienen razón los que afirman que no se debe rehacer la declaración, sino que lo verdaderamente importante es cumplirla. Durante cerca de diez años de existencia, han sido escasas las referencias que se han hecho al contenido de la misma, que en gran medida ha sido omitida tanto por los Gobiernos como por los actores de la sociedad civil de ambas orillas del Mediterráneo. El primer objetivo de Barcelona 2005 no deberá ser únicamente reafirmar de forma clara e inequívoca el contenido de la declaración, sino también adoptar las medidas necesarias para concretar su ambición. Esto significa, en primer lugar, aceptar la primacía de los valores fundamentales, tanto en el orden interno de los Estados miembros, como en el rechazo al uso de la fuerza para imponer su voluntad. Esta reafirmación de los valores adquiere una importancia aún mayor cuando se verifica que el balance de casi diez años de colaboración demuestra que nos encontramos aún muy lejos de los objetivos fijados en el dominio de la reforma política y de la integración regional. Si bien el autoritarismo empieza a ser puesto en duda por la mayoría, en numerosos países la democracia todavía no es una meta claramente asumida. Por

otro lado, el proceso de Agadir ha dado sus primeros pasos para la integración Sur-Sur y la cooperación subregional en el Magreb y en Oriente Medio se ha paralizado a causa de las tensiones persistentes, sin que la sociedad sea capaz de abordarla. El objetivo de crear en 2010 un área de libre comercio euromediterránea corre el riesgo de no alcanzarse. En este ámbito, las responsabilidades se comparten en ambas orillas del Mediterráneo. A fin de cuentas, en su base se encuentra principalmente la convicción común que estaba ya presente en el año 1995, en relación con la necesidad imperiosa de frenar el islamismo radical, aunque el precio a pagar fuera el inmovilismo de los sistemas políticos. Actualmente se presenta la necesidad de, por un lado, compartir las responsabilidades para llevar a la práctica las reformas y, por otro, garantizar el apoyo a ese proceso.

### Dar prioridad a la democracia

El proceso de Barcelona se ha centrado en la idea de que es posible alcanzar un elevado grado de convergencia política a partir de un proceso de reforma económica y de liberalización del acceso a los mercados. Los derechos humanos, el Estado de derecho, y a su debido tiempo la democracia, serán la consecuencia lógica del desarrollo económico, como lo serán también la seguridad y la contención de los flujos migratorios. El informe de EuroMeSCo pone en duda este supuesto y termina diciendo que, si bien existe una relación entre democracia y desarrollo económico, ésta no es secuencial y cada una de las cuestiones deberá ser tratada atendiendo a su valor propio. Para los autores del informe, la democracia y los derechos fundamentales deberán pasar a ser tratados como un tema central por parte de la sociedad. Es necesario acabar con la percepción existente en sectores importantes de las sociedades del sur de que el Partenariado Euromediterráneo es una iniciativa que protege su statu quo. Esto no significa, por lo contrario, suspender el apoyo que actualmente se presta a los procesos de reforma gradual que ya tienen lugar en el interior de las sociedades. El partenariado se enfrenta hoy en día a una serie de iniciativas, mayoritariamente norteamericanas, que tienen por objetivo la reforma política de la región. Estas iniciativas han tenido repercusiones contradictorias: por un lado,

incluyen las reformas en la agenda internacional y por otro crean una enorme resistencia al llamado «intervencionismo democrático». El partenariado deberá mostrar que cuenta con respuestas eficaces para las cuestiones suscitadas, puesto que en caso contrario, no únicamente perdería relevancia sino que se encaminaría hacia una progresiva marginalización y perdería apoyo y legitimidad. El centralismo del partenariado no es producto de ninguna declaración diplomática, aunque tiene su importancia, sino de su capacidad de responder de forma eficaz y coherente a las aspiraciones de los pueblos del Magreb y del Mashreq y de conquistar el apoyo de los europeos. Para ello, es fundamental que sea consistente en sus objetivos –la perseverancia en la Declaración de Barcelona– pero también en sus iniciativas, que deberán tener siempre presentes los valores universales en los que se fundamenta la propia Unión Europea.

La Política de Vecindad que la Unión Europea propone a sus vecinos del sur y del este es más ambiciosa que el partenariado en sí: se trata de un proyecto con un destino común, que incluye la creación de un mercado único que contemple las cuatro libertades de circulación, incluida la de personas. Si el partenariado no integra estos objetivos como suyos, es decir, si el objetivo que se pretende lograr no es un mercado único euromediterráneo basado en la democracia, el bilateralismo de la Política de Vecindad destruirá progresivamente el proyecto regional que es el Proceso de Barcelona.

### Los cinco pilares de la Comunidad Euromediterránea de Estados Democráticos

Según el informe de EuroMeSCo, la Comunidad de Estados Democráticos se deberá construir sobre la base de cinco pilares fundamentales.

**La democracia** deberá ser el pilar central, lo que significa la concesión de apoyos activos a las reformas, un mayor desarrollo de la sociedad civil y la inclusión en el proceso de todos los sectores políticos que rechacen la violencia, incluyendo los islamistas.

**La inclusión en la diversidad** deberá sustituir la noción del diálogo de civilizaciones que tiene como base el concepto de una división religiosa bipolar inexistente. La inclusión en la

diversidad se centra en el concepto de «hospitalidad» y niega la visión del otro como intrínsecamente distinto, reafirmando por el contrario su similitud y creando así un marco mucho más apropiado para abordar la cuestión cultural.

**La emigración** deberá dejar de ser vista desde una perspectiva de seguridad. Es vital que los emigrantes y sus descendientes sean considerados como actores fundamentales, no únicamente desde el punto de vista económico sino también político.

**La seguridad de los ciudadanos** tendrá que ser un objetivo esencial del partenariado. Es importante garantizar que en esta región los individuos estén protegidos de ser un objetivo privilegiado de la violencia, por la que se habrá de garantizar su protección a través del desarrollo de una política basada en una estrecha relación entre la seguridad y la justicia.

**La cohesión social** constituye el quinto pilar de la comunidad. La creación de una zona de libre comercio deberá estar acompañada, siguiendo el ejemplo de lo que sucede en Europa, de un marco de financiación que permita que se pongan en práctica políticas de cohesión social y solidaridad que mitiguen sus eventuales consecuencias negativas. Promover la enseñanza, la formación, la modernización administrativa, la creación de infraestructuras, la competitividad y la innovación son medidas que exigen un esfuerzo financiero significativo por parte de la Unión que sean compatibles

con la ambición del propósito de construir una Comunidad de Estados Democráticos. Dichas medidas forman parte de la corresponsabilidad europea.

#### Cuatro pasos camino de 2015

Construir la Comunidad de Estados Democráticos implica definir un plano de acción y unas metas intermedias, en las que el control de su ejecución esté garantizado por parte de los ministros del partenariado (mediante reuniones semestrales). Resultan esenciales cuatro pasos:

- **Definir de común acuerdo una meta temporal precisa**, es decir, aplicar el método europeo que ha permitido la creación del Mercado Único Europeo o la implantación de la moneda única. EuroMeSCo propone su concretización plena en 2015, por lo que se contará con un período de diez años para realizar las reformas necesarias.
- **Integrar los objetivos de la Política de Vecindad en el Partenariado Euromediterráneo y diferenciar el Este del Sur.** La Política de Vecindad deberá ser integrada en el PEM, pero los objetivos, los métodos de acción y los recursos que tendrán que aplicarse en la relación con el este y con el sur deberán ser distintos. Finalmente, los países del este tienen como objetivo la plena integración en la Unión Europea, mientras que el

de los países del sur es la creación de la Comunidad de los Estados Democráticos.

- **Corresponsabilización.** Un proyecto de esta naturaleza solamente podrá resultar si existe un reparto de la responsabilidad entre todos los países comprometidos, lo que significa, necesariamente, resolver la asimetría institucional. Una medida inmediata podrá ser la creación de una copresidencia del partenariado Norte-Sur y la implicación de funcionarios del sur en el trabajo de la Comisión y del Consejo.
- **Conquistar a las elites y a la opinión pública.** Uno de los principales problemas del partenariado es la falta de información, sobre todo en el ámbito de la sociedad civil. Volver el partenariado visible significa, en primer lugar, darle sustancia en todos los dominios, y a la vez implica que el mayor número posible de sectores del mismo se impliquen en el proceso, cosa que únicamente será posible a través de su desburocratización y de la clara identificación de todas las iniciativas que cuentan con su apoyo.

Álvaro de Vasconcelos

Director del IEEI, Coordinador del secretariado de EuroMeSCo y del Comité de Redacción del informe «Barcelona Plus: Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States»

rencia con frecuencia, existe un discurso que condena la «complacencia» europea en relación con los resultados poco entusiastas obtenidos por los socios meridionales. Los llamamientos, que apenas logran confundirse con el deber de injerencia, ponen de manifiesto el estado dramático de duda y ausencia de perspectivas en el que se hallan inmersas ciertas sociedades árabes.

5. En el debate político interno de Europa, estas inquietudes y síntomas pasionales no cuentan con la repercusión esperada. La cuestión mediterránea no es una preocupación prioritaria, ya que queda oculta en los debates acerca de la ampliación y de la Constitución Europea. Por otra parte, tanto en el caso de las elecciones legislativas europeas como en el de la convención de la que surgiría el proyecto de constitu-

ción sometido a la aprobación de los estados miembros, la cuestión mediterránea no recibió especial atención. Además, las disputas políticas que se han centrado en la cuestión de la incorporación de Turquía han tenido un efecto nocivo adicional en el sur. El interés suscitado por esta cuestión, que no se corresponde necesariamente con una proximidad económica o cultural entre estos países y sus vecinos del sur, se ha interpretado como el rechazo del islam por parte de la UE y como la confirmación de su imagen de fortaleza económica, social y espiritual.

6. A la alternativa estratégica que encarna el proyecto magrebi se le considera una ilusión. La lentitud con que se desarrollan los procesos de normalización marroquí-argelina, el statu quo del dossier sobre el Sáhara y la ausencia de realizaciones concre-

tas en los intercambios magrebíes, sustentan el pesimismo reinante. La discreción que ha caracterizado al proceso de Agadir y el recibimiento moderado reservado por el mundo de los negocios para esta iniciativa eminentemente estratégica son factores que se unen a este pesimismo.

7. La rivalidad transatlántica en torno a la cuestión mediterránea alimenta la confusión de las ideas y complica la actuación de los dirigentes del sur en la esfera geopolítica. Se cuestiona y se interpela cada gesto, cada elección. El acuerdo de libre intercambio firmado entre Marruecos y Estados Unidos ilustra a la perfección el estado de nerviosismo en el que se encuentran los actores geoestratégicos de la región, así como su incapacidad para construir un modelo de relaciones que, a través

del respeto hacia las opciones soberanas de los Estados, favorezca las sinergias interregionales y participe de la gestión concertada y coherente de la globalización de los intercambios. Las respectivas posturas en relación con el tema de Irak constituyen otro caso concreto de desacuerdo estratégico entre norte y sur dentro de cada «campo». En cada uno de estos acontecimientos diferentes, podemos reconocer las causas del fracaso de las negociaciones sobre la carta de seguridad que tuvieron lugar en Marsella en 2002.

¿Cómo interpretar estos sentimientos y esta falta de credibilidad hacia un proyecto tan fundamental para la paz, la seguridad y la prosperidad compartidas? ¿Cómo explicar que unas intenciones tan loables y un enfoque tan generoso hayan fracasado a la hora de superar todas las dudas y reticencias?

1. En primer lugar es preciso recordar que el Proceso de Barcelona tiene un carácter casi exclusivamente intergubernamental. Las reticencias por parte de ciertos países del sur de incluir a los distintos componentes de la sociedad civil han propiciado, desde el principio, las condiciones para que se produzca el desfase anunciado. A todo esto se une el hecho de que las instituciones legislativas nacionales tampoco han contribuido a validar las alternativas y las opciones de la declaración adoptada por los gobiernos. El objetivo de la apropiación y de la legitimación por parte de la población de los conceptos que subyacen en dicho proceso estaba, por consiguiente, fuera de su alcance.
2. La línea que separa el estatus de los países que buscan incorporarse a la UE de aquellos que son ya socios de la misma crea un sentimiento de exclusión y de iniquidad en el reparto del maná comunitario. El libre intercambio se interpreta cada vez más como un sacrificio (que se paga en términos de desempleo) para satisfacer los apetitos mercantiles y depredadores de los europeos.
3. La declaración de Barcelona, aunque es válida en sí misma, carece de empuje y no ofrece perspectiva estraté-

gica alguna. Se trata de una declaración que debería ser el anhelo de los países tanto del norte como del sur. La nueva Política de Vecindad y en particular su eslogan (todo salvo las instituciones) no se ha llegado a interpretar correctamente y no podrá remediar el pesimismo reinante. Según muchos especialistas del dossier, la UE utilizando su retórica habitual, está llevando a cabo una huida hacia delante. Este proyecto arroja fuertes críticas sobre el carácter bilateral e intergubernamental de las gestiones habituales de la UE, al mismo tiempo que inicia un tímido movimiento hacia el tema tabú de la inmigración (libertad de circulación de personas) y hacia el eterno asunto de la liberación de los intercambios agrícolas. La Política Europea de Vecindad se percibe en el sur como la consecuencia lógica de la ampliación de la UE, y es recibida de forma muy negativa, al no haber sido objeto del mismo proceso de consulta previo a la Conferencia de 1995 y al llevarse a cabo su puesta en marcha mediante una lógica mecánica, la de la preampliación, sin contar con los incentivos necesarios.

4. Barcelona no concede ningún espacio o margen de maniobra al componente americano. Sin embargo, a los países del sur les gustaría que se les evitara la situación de encontrarse en un dilema corneliano en cada una de sus acciones estratégicas o tácticas. Estos países comprenden aún menos la situación al constatar la omnipresencia americana en el Mediterráneo y el diálogo tanto sosegado como fructífero entre Europa, Estados Unidos y varios PTM en el seno de la OTAN.
5. Los socios privados de Euromed conceden escaso crédito a este proyecto. Su pusilanimidad hacia el sur y, por el contrario, las ambiciones y realizaciones efectuadas en el este de Europa son sintomáticas. Las quejas acumuladas bajo el punto de vista de los países del sur (la inseguridad de las transacciones económicas, la esclavitud de la justicia, la inestabilidad de las reglas del juego, etc.) no tienen solución, según su criterio, en el contexto de la colaboración actual.

¿Qué se puede hacer frente a esta incertidumbre y al letargo que se percibe?

1. Es conveniente, en primer lugar, salvaguardar los compromisos adoptados en Barcelona I:
  - Cuenta con el mérito de haberse convertido en el único recinto político que reúne a toda la orilla sur del mediterráneo y a Europa y es necesario mantener este espíritu.
  - Ha impulsado un proceso de modernización económica a la cabeza del cual se sitúan Túnez, Marruecos y Jordania, pero en el que también es posible constatar un desfase de 10 años entre los países que lo adoptaron primero y los que lo hicieron más recientemente. La consolidación de este movimiento resulta obligatoria.
  - El componente financiero de Euro-med, a pesar de sus imperfecciones, posibilita el que la UE se convierta, con gran diferencia, en el principal socio capitalista de fondos públicos y en el polo principal de anclaje económico del entorno mediterráneo.
  - Se han creado numerosas redes euromediterráneas en todos los ámbitos que en conjunto constituyen una amplia red global que permite la transferencia de conocimiento.
2. Resulta esencial afirmar de manera solemne la identidad del destino de Europa y del Mediterráneo y refrendarla en una declaración de principios que establecería los límites del proyecto de sociedad dentro de los cuales se desarrollarían las acciones comunes.
3. El hecho de alcanzar este destino común supone conseguir la implantación de una etapa superior en la organización institucional. En definitiva, se trata de declarar la pertinencia de la creación a largo plazo de una Comunidad Mediterránea, que contaría con un secretariado permanente, una instancia legislativa (consultiva en una primera fase) y un banco regional de desarrollo. Estas instituciones serán los instrumentos de un diálogo político y económico permanente y paritario entre los gobiernos y los parlamentos.
4. Fuerte incitación de los Estados del Magreb a relanzar la UMA, como ins-

trumento colectivo de negociación de este nuevo proyecto y futuro motor de la integración regional. Este clima de relanzamiento del proceso magrebi debería permitir que diferentes conflictos regionales encontraran una solución en el contexto de una perspectiva geopolítica más amplia.

5. Necesidad de organizar un diálogo fructífero y autónomo entre los ciudadanos (jóvenes, mujeres, medios sindicales, asociativos y culturales) sin interferencia gubernamental y de conceder un lugar importante a la acción cultural común como medio de acercamiento de los pueblos.
6. Llamamiento a la puesta en marcha de un amplio programa de infraestructuras teniendo un efecto de desarrollo sobre la región y una fuerte visibilidad por parte de la población: red regional de autopistas de peaje (Casablanca-El Cairo), redes interconectadas Sur-Sur y Euromed (teléfono/TIC, gas, electricidad, etc.), viviendas de protección oficial y servicios afines (asistencia primaria, saneamiento), conservación del agua y del medioambiente.
7. El grado de preparación de los diferentes países del sur, de naturaleza diversa, debería permitirnos asistir a la creación de una comunidad que reagrupara, en una primera fase, a los

Estados capacitados para suscribir acuerdos de segunda generación y para sumarse a un proyecto de sociedad con la obligación de obtener resultados y de someterse a las disciplinas colectivas. Esta comunidad se verá ampliada a otros miembros en función de su voluntad de asumir el compromiso comunitario. Mientras tanto, su colaboración con la UE seguirá regida por el proceso de Barcelona I, así como por la Nueva Política de Vecindad.

8. Las políticas comunes que se podrían perfilar durante una primera fase afectarían fundamentalmente a los ámbitos de:
  - La seguridad.
  - El acondicionamiento concertado del espacio agrícola mediterráneo.
  - La pesca.
  - La energía.
  - La fractura económica y la economía del conocimiento.
  - La puesta a punto institucional (refuerzo de las capacidades, democracia).
  - Las infraestructuras (armonización de proyectos, financiación alternativa).
  - Las normas, los intercambios de servicios.
  - La regulación de los flujos migratorios.

Presentado de este modo, el proyecto puede parecer ambicioso. Por lo tanto, su pertinencia no se puede medir si no es en función de los desafíos a los que se enfrenta esta región del mundo, convertida en un foco de inestabilidad política y de seguridad importante.

Basta con recordar que para el año 2050, según lo confirman numerosos estudios disponibles, la población activa europea disminuirá una media de un 1 % anual. La de la orilla sur, por su parte, experimentará una disminución del nivel de crecimiento, actualmente fijado en el 3 %, hasta un 1 % en el mismo intervalo.

Las perspectivas de crecimiento del PIB en la UE sobrepasarán difícilmente el 1 % anual debido al paro demográfico. En el sur, las perspectivas no son mucho mejores, con un 2 % anual.

Estos argumentos no son viables. Mediante la conjugación de los efectos mecánicos del crecimiento y la escasez de los recursos naturales (déficit de agua, desertización, agotamiento del potencial energético, etc.), se puede medir el alcance de los riesgos sistémicos inherentes a la región mediterránea. Además, mediante esta misma conjugación también es posible valorar el carácter eminentemente estratégico de una alianza en torno al Mediterráneo.