

Las migraciones en el Partenariado Euromediterráneo

Balance

Med. 2006

212

Catherine Wihtol de Wenden

Directora de investigación
Centre d'Etudes et de Recherches
Internationales, París

En 1995, la firma del Partenariado Euromediterráneo indicaba la voluntad de la Europa de los quince de entablar un diálogo con los países del sur del Mediterráneo. Partía de la idea de que Europa no se podía construir de manera aislada, en la medida en que se iba ampliando hacia el este y que debía proponer un discurso con respecto al sur. La idea inicial era la de reestablecer un cierto equilibrio entre el este, con el que se suprimían de modo progresivo los visados y se debatían las modalidades de ampliación, y el sur, con quien las anteriores relaciones eran firmes. El punto de unión de este diálogo era el Mediterráneo.

Desde el comienzo, el hecho de que el Mediterráneo no sea una entidad homogénea ha dificultado los términos del diálogo. Según ha escrito en esencia el geógrafo Yves Lacoste, el Mediterráneo es la civilización del olivar. No puede hablarse de un único Mediterráneo, sino de tres: uno al oeste, es decir, esencialmente la Europa Occidental y los países del Magreb; un segundo, constituido por los Balcanes; y un último al este, constituido por Oriente Próximo y los países del Mashrek que lindan con el Mediterráneo.

Las problemáticas son diferentes porque la relación Norte-Sur afecta básicamente a la zona oeste del Mediterráneo y de manera muy rápida, los objetivos han sido determinados esencialmente por el calendario europeo y no por los países del sur. Estos objetivos eran ambiciosos, ya que el Proceso de Barcelona se había

marcado el objetivo de «hacer de la cuenca mediterránea una zona de diálogo, de intercambios y de cooperación que garantizase la paz, la estabilidad y la prosperidad». Entre estos objetivos estaba el diálogo sobre la democracia y la cultura entre el norte y el sur del Mediterráneo, ya que algunos países del norte se habían incorporado recientemente a la democracia en aquella época (España y Portugal), la cuestión de la paz y la seguridad, que se refería principalmente a la situación de Oriente Próximo, y la cuestión del desarrollo económico.

La seguridad, la paz y el desarrollo económico

En realidad, los propios países del sur no han tenido verdaderamente en cuenta estos tres ejes definidos por los países del norte. La Declaración de Barcelona fue firmada por los quince Estados miembros de la Unión Europea más los doce socios mediterráneos del sur, dos de los cuales (Chipre y Malta) se adhirieron a la Unión en 2004. Hoy en día se sabe que para construir un proceso de este tipo es necesario que haya «*ownership*», es decir, apropiación de los objetivos de un diálogo por ambas partes. Ésta ha sido sin duda una de las causas de la lentitud en la toma en consideración del Partenariado Euromediterráneo. Además, en 1995, la crisis argelina, una situación incierta en Oriente Próximo y un estancamiento económico que en varios países de la cuenca Sur del Mediterráneo se tradujo en la persecución de la emigración dificultan el diálogo.

A los tres objetivos comunes se les añade la idea de instaurar un sistema

copiado del Tratado de Libre Comercio Norteamericano (TLCNA): el establecimiento de una zona de libre intercambio económico como solución alternativa a las migraciones (facilitar la circulación de bienes para evitar la circulación de personas). En el TLCNA no se menciona la cuestión de la emigración; sencillamente se instauro el libre intercambio con la idea de que tendrá una eventual incidencia sobre la migración, pero no se cita en la perspectiva global de este proceso. El TLCNA pone en evidencia que el proceso de libre comercio entre los tres países ha sido un factor de desarrollo para México, pero no ha tenido ninguna incidencia en la emigración mexicana. Según las estimaciones realizadas en Estados Unidos, en la actualidad se cuentan entre 12 y 13 millones de sin papeles; Canadá queda protegido por EE UU, que absorbe la mayor parte de la emigración latinoamericana y sobre todo mexicana. Por consiguiente, el libre intercambio no ha supuesto ningún tipo de incidencia sobre la migración, lo que demuestra que la circulación de personas no era una alternativa a la circulación de mercancías.

En el Proceso de Barcelona, Europa intenta proteger sus fronteras definiendo un calendario para la abolición de las barreras aduaneras con los países de la cuenca sur del Mediterráneo (sobre todo el oeste del Mediterráneo), fijado inicialmente para 2011 y posteriormente aplazado sine die.

Hoy en día no se constatan efectos de compensación entre uno y otro: la circulación de mercancías no implica la reducción de la emigración. Algunos análisis muestran incluso lo contrario: cuanto mayor sea la circulación de mercancías, de comercio y de intercambio,

mayor será la circulación de personas. Se puede poner el ejemplo de los tomates de Marruecos, argumentando: «si no queréis inmigrantes marroquíes, comprad sus tomates». En la región de Agadir, en el Sur de Marruecos, se ha creado una agricultura industrial para producir tomates estándar exportables al mercado europeo. Esta producción industrial ha tenido como consecuencia el florecimiento de la producción marroquí, pero al mismo tiempo concentra la producción agrícola en zonas limitadas con una mayor productividad, lo que ha dejado sin empleo a toda una serie de pequeños productores que vuelven a ser posibles candidatos para una futura emigración. Por otro lado, este fenómeno de éxodo rural inducido por la producción puede ser un acelerador potencial de la emigración. El resultado es que al final se tiene al mismo tiempo «los marroquíes y los tomates» y, de hecho, la circulación de mercancías jamás ha obstaculizado la circulación de personas. La república de Venecia fue en su tiempo un lugar de intensa movilidad cultural y de intercambio de bienes, pero también de población. En la actualidad, este es el caso del Mediterráneo, gran fractura geopolítica a la vez que lugar de paso y de muy intensos intercambios.

El balance del diálogo euromediterráneo diez años después

El diálogo euromediterráneo se ha puesto en marcha a dos niveles: el primero, la cooperación bilateral a través de los Acuerdos de Asociación con Túnez, Israel, Marruecos, Jordania, Egipto, Argelia y Palestina. Un acuerdo firmado con el Líbano permanece a la espera de ser ratificado. El contenido de estos acuerdos varía de un socio al otro. De este modo, los programas MEDA han servido para financiar políticas de ajuste estructural en Marruecos, Túnez y Jordania. El segundo nivel es la cooperación regional multilateral, cuyo objetivo es completar la cooperación bilateral en los campos de la formación, los derechos humanos, el desarrollo, el medio ambiente y la cultura. Se sitúa en el marco de las conferencias euromediterráneas y está apo-

yada por un dispositivo adecuado, el PEM.

Diálogo político y cultural

En 2005, han sido varias las manifestaciones que han elaborado un balance del diálogo euromediterráneo: un balance mitigado por las profundas decepciones en el sur frente a la falta de voluntad de los países de la Unión de hacer de esta asociación una de las prioridades de su agenda. En el plano político y cultural, en la cuenca sur del Mediterráneo ningún régimen ha evolucionado hacia la democracia, a pesar de que algunos, como Marruecos, se han abierto de modo bastante significativo. Por el contrario, frente al islamismo radical, los países europeos parecen temer que la apertura a la democracia favorezca esencialmente los regímenes islámicos. La implementación del sufragio universal en la mayoría de los países del sur del Mediterráneo llevaría al poder a los regímenes que se encomiendan al islam. En la elección entre régimen autoritario-laicismo/sufragio universal e islam político, los países europeos han escogido régimen autoritario y laicidad. Han dado más confianza a países autoritarios no democráticos que garantizan la laicidad que a regímenes más democráticos con acceso al sufragio universal, pero que permiten a los religiosos el acceso al poder. Ésta ha sido la elección en esta zona de la mayoría de los países europeos.

Seguridad y paz

En este ámbito, todo está hipotecado por el conflicto de Oriente Próximo y Oriente Medio. No ha habido mucha satisfacción en la materia, teniendo en cuenta lo que representa la cuestión palestina en la vida política de los regímenes de la cuenca sur del Mediterráneo. A veces es incluso una válvula de escape de la contestación para finalmente «suavizar el efecto de la imposición de los regímenes autoritarios» con un juego que consiste en parte en desviar los centros de interés de la población hacia el tema palestino y evitar una movilización sobre lo que pasa en el interior de los distintos regímenes. Por su parte, los países europeos han reforzado sus fronteras mediante una

serie de acuerdos con los países del sur, haciéndolos los guardianes de las fronteras de Europa (acuerdos de readmisión), reafirmando la estrategia de disuasión en el paso clandestino de fronteras, criminalizándolo, y endureciendo el régimen de visados y de asilos (acuerdos de Dublin II, 2003).

Prosperidad y desarrollo

El Mediterráneo es una zona en la que la diferencia de desarrollo es la más acentuada del mundo en una pequeña superficie geográfica: entre los países de la cuenca sur y los de la cuenca norte, la diferencia del PIB es de 1 a 20. Esto explica que dicha zona sea un área de intensa emigración, debido a la imagen de Europa difundida por los medios de comunicación que circula intensamente en el Mediterráneo, la intensa actividad de las redes transnacionales que generan toda una serie de intercambios entre la cuenca norte y la cuenca sur, los matrimonios que constituyen una parte muy importante de la emigración, la transferencia de fondos (14.000 millones de euros han salido de Europa hacia los países de origen, no todos mediterráneos, pero principalmente Marruecos y Turquía). Esto representa muchos intercambios, pero también muchas fracturas.

Sin embargo, Europa sigue bloqueando el paso: la flexibilidad del sistema de los visados (una de las principales reclamaciones de los países del sur en relación con el diálogo euromediterráneo) se ha mantenido en todas partes. Además, Europa está reforzando su dispositivo de seguridad para bloquear el paso del Sur al Norte (como es el caso de las Canarias en España). Varias cumbres europeas han ido por este camino: Sevilla en 2002, Tesalónica en 2003 y La Haya en 2004. Se observa una movilización concertada y solidaria de los países europeos contra la circulación de personas en el Mediterráneo. No se ha dado ninguna respuesta a la cuestión de los visados, que es una de las reclamaciones más intensas por parte de la sociedad civil cuando los jefes de Estado acuden, individual o colectivamente, a los países del Magreb. Los acuerdos de readmisión han implicado a los países del sur en el control de sus propias fronteras, como se

ha visto en el caso de Marruecos, sobre todo cuando la emigración subsahariana pasó por Ceuta el otoño pasado y más recientemente cuando la Unión Europea ayudó a España a hacer frente a la afluencia de subsaharianos clandestinos que entraban en Canarias. El derecho de asilo funciona con cuentagotas en el Mediterráneo, y se violan constantemente los derechos humanos (hecho que denuncian varias asociaciones que observan la situación en los centros de retención), primero en las zonas de espera, luego en los centros de retención mientras esperan ser reconducidos a la frontera y en los propios procedimientos de reconducción a la frontera.

Cabe destacar otros elementos: las dificultades para dialogar proceden también del hecho de que los países europeos se interesan por este tema de manera dispersa. Los países de Europa del norte y del este no se movilizan mucho por el diálogo euromediterráneo, ya que los países no son sus vecinos. Ésta no es su prioridad y no se sienten implicados si el diálogo funciona mal y si hay migraciones clandestinas que transitan por el Mediterráneo. En realidad, sí hay muchos marroquíes en Dinamarca o en Países Bajos. Pero Finlandia o Noruega u otros países que forman parte de los acuerdos de Schengen, como Polonia, tienen un interés muy limitado por el diálogo euromediterráneo. Esto se percibe cuando se participa en las reuniones en Bruselas. Esto representa una primera dificultad. Segundo obstáculo: son pocos los países que han sido portadores del diálogo euromediterráneo. Francia ha sido bastante activa en este terreno, pero ha sido sobre todo España la que lo ha promovido, por medio de su ministro de Asuntos Exteriores, muy activo en este debate. No ha sido casualidad que el balance final de los acuerdos euromediterráneos se haya llevado a cabo en Barcelona, en otoño de 2005. Este interés demasiado parcial de los países europeos con respecto a este tema debilita los elementos del diálogo. Por último, el tercer elemento es la apertura hacia el Este, que ha vuelto a centrar los intereses de Europa hacia el acervo comunitario, hacia la condicionalidad de la entrada de nuevos países, hacia la armonización

de las políticas europeas, lo que ha reducido un mayor interés por este diálogo.

El desarrollo

En el último apartado relativo al tema del desarrollo, éste está menos inducido por los países europeos en relación a los países de la cuenca sur del Mediterráneo, que por los propios emigrantes mediante sus transferencias de fondos. Éste es un factor esencial de la contribución financiera entre Norte y Sur, ya que las propias empresas aportan muy poco debido a lo que denominan «el riesgo país» (la incertidumbre sobre la estabilidad de un cierto número de países de la cuenca sur del Mediterráneo), y por otro lado, los Estados aportan muy pocos medios. Algunos programas europeos surgidos del Partenariado Euromediterráneo, sobre todo los programas MEDA, trataban de pasar de un desarrollo de Estado a Estado a un desarrollo que concernía más a la sociedad civil. Los programas de codesarrollo se han convertido en programas de codesarrollo descentralizados, de ciudad a ciudad, cuyo objetivo es poner en común los intereses y los recursos de una metrópoli del Norte con una metrópoli del Sur. Ello permite acercar a la población, o los programas de desarrollo, a asociaciones que sirven de mediadores entre el Norte y el Sur, dirigidas esencialmente por las asociaciones de emigrantes para inducir políticas de microproyectos en los países del Sur. Esto ha proporcionado, si no un desarrollo, al menos el inicio de una construcción de redes y de inversión de la sociedad civil en el tema del diálogo euromediterráneo, gracias a una pequeña elite esencialmente asociativa.

Por lo demás, nos encontramos en fase de declaraciones (la Política Europea de Vecindad, introducida en 2005) y parece haberse tomado mucho retraso en relación con los objetivos iniciales de Barcelona.

Balance

¿Qué es lo que subsiste hoy en día como perspectiva de relanzamiento de este diálogo? En términos políticos, un

cierto número de regímenes han quedado completamente bloqueados en variantes autoritarias que se convierten, como decía Rémy Leveau, en casi monarquías. Los regímenes autoritarios republicanos se han convertido en monarquías hereditarias. Se trata de una evolución que se localiza en ciertos países, sin contar las verdaderas monarquías como Marruecos o Jordania. Un país como Marruecos, que se abre a la democracia, puede denotar una evolución sensible. Pero por el momento resulta difícil presagiar ningún tipo de evolución en Argelia, Túnez o Siria, Egipto o Libia. Todavía subsisten muchas incertidumbres acerca de la evolución de estos países. Esto supone un obstáculo esencial en el diálogo directo.

La situación de Oriente Próximo es evolutiva. Quizá el acceso de Hamás al poder va a permitir desbloquear la situación, pero por el momento la situación es terriblemente confusa y resulta difícil afirmar si tendrá impacto o no sobre el diálogo euromediterráneo.

En materia de política de emigración, nos encontramos ante una especie de statu quo, que por un lado duda en entreabrir las fronteras a la cuenca sur del Mediterráneo para los trabajadores cualificados (o de modo bilateral gracias a los contratos de mano de obra de corta duración bajo la forma de una inmigración temporal) y, por otro lado, en reforzar el control de las fronteras y la lucha contra la inmigración clandestina a lo largo de las fronteras europeas. El discurso europeo sigue siendo contradictorio en la materia, ya que se han anunciado ambos objetivos.

Por otra parte, la perspectiva de la demografía es una apuesta esencial del diálogo euromediterráneo, ya que en la cuenca sur del Mediterráneo, el 50 % de la población tiene menos de 25 años, frente a una Europa que está envejeciendo. Pero al mismo tiempo, se sabe que ya se ha iniciado la transición demográfica en los países del Magreb y que esta situación de «época dorada» de la demografía (población joven, abundante y con disponibilidad para ocuparse de los padres, e incluso de ella misma, con pocas cargas familiares ya que tienen pocos hijos) seguirá desarrollándose hasta los años 2030-40. Esta situación va a implicar

a una generación y establecerá a continuación el inicio de un envejecimiento como el que está conociendo Europa en la actualidad.

Otro elemento importante son las penurias de la mano de obra que sufren los países europeos con una población capacitada para el trabajo en el Sur, y una compensación que se hace difícil por el temor de la inmigración en las opiniones públicas europeas y la reticencia de Europa a considerarse tierra de inmigración. Además, los inmigrantes que viven en el Sur están mucho más preparados para una circulación migratoria porque existe poca esperanza de que la situación mejore a corto plazo en los países del Sur. Aquellos que acaban de entrar tienen pocas esperanzas de ver mejorar la situación en sus países y es más pro-

bable que se hagan sedentarios. No existe entonces la movilidad como elemento esencial del diálogo euromediterráneo entre pueblos, según se ha constatado en el Este desde la caída del muro de Berlín.

Aquí se ha tratado poco el tema de los Balcanes (Norte del Mediterráneo) y de Turquía, que deben ser considerados como otra cuenca. En la definición inicial de Barcelona, el debate esencial es Europa con el Sur, pero sobre todo con el suroeste, ya que la frontera norte-sur de Egipto, en comparación con sus vecinos, no se considera realmente objeto de diálogo Norte-Sur. En cuanto a los Balcanes, ha habido una evolución esencial desde la crisis yugoslava, la apertura, aunque relativa, de Albania, tras la caída del muro de

Berlín, la candidatura, cada vez más avanzada, de Turquía a la Unión Europea y los elementos condicionantes que los países europeos han introducido en la materia. La entrada de Turquía en la Unión Europea sería un elemento esencial de avance para el Partenariado, ya que acabaría con toda una serie de bloqueos culturales en relación con el lugar que ocupa el islam en Europa, bloqueo que persiste en el diálogo entre la cuenca norte y la cuenca sur. Esto permitiría diversificar los interlocutores con este país que no es ni del este ni del sur. Los países de los Balcanes son países pequeños, y Grecia es el más importante de entre ellos, con apenas 10 millones de habitantes y con poca influencia en el diálogo euromediterráneo.