

La PESD: nuestros vecinos del Mediterráneo sur

Antonio Alonso

Investigador UNISCI, Universidad Complutense de Madrid

La Estrategia de Seguridad trazada por Solana en diciembre de 2003 (1) contempla como principales amenazas para la seguridad de Europa el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, la descomposición del Estado y la delincuencia organizada. El Mediterráneo (2) es, a todas luces, un escenario que provoca gran preocupación en los despachos de la Unión Europea ya que lo ve como inestable y potencialmente peligroso, es decir, inseguro. Parece bastante evidente que si no se estabiliza la situación política, social y económica de la región, tarde o temprano, esos problemas acabarán afectando de lleno a Europa.

El camino emprendido por la UE a través de su Estrategia de Seguridad fue plasmándose en la Política Europea hacia su Vecindario o ENP (*European Neighbourhood Policy* (3)) y a través del Proceso de Barcelona, transformado recientemente en *Unión por el Mediterráneo* (UfM). Ambos instrumentos parecen señalar que la UE se ha embarcado en una lucha por la reforma democracia en estos países vecinos, ya que consideran que la promoción de la democracia y los derechos humanos, la realización de reformas políticas y económicas en los países de la ribera sur del Mediterráneo, hará que las estructuras cambien y se solucionen todos los problemas que pudieran perjudicar a la UE. El *European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) Funding 2007-2013*(4), desglosa esa financiación que se concreta gracias a un Plan de Acción que la UE elabora para cada país, con excepción de algunos Estados con los que aún no ha podido llegar a acuerdos concretos (5).

¿Cuál es la eficacia de este tipo de iniciativas? La propia UE reconoce la limitación de los pequeños logros de esta inversión, pero recuerda que es una inversión a futuro y que no se pueden esperar grandes cambios a corto plazo. El país que recaba mayores elogios en la Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo sobre la aplicación de la ENP en 2007 (6) es Marruecos. En este documento se hace un repaso de los objetivos generales de esta política y se hace un breve balance del primer año de la inversión que se realizará hasta finales de 2010. De tenor similar es la Comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo sobre la aplicación de la ENP en 2008 (7), aunque toma en consideración las implicaciones de la crisis financiera y económica global a la hora de implementar esta política.

Los principales aspectos en los que se fija son, y este es el dato interesante para este artículo, aspectos relacionados con progresos realizados por los diversos Gobiernos en orden a ajustarse a los estándares democráticos; es decir, la evaluación que realiza la UE se fija sólo en si estos Estados han mejorado la calidad de sus instituciones democráticas, si las elecciones han sido limpias, si ha habido cambios legislativos que promuevan la separación de poderes, si han descendido los niveles de corrupción, si hay igualdad de género, si se ha abolido la pena de muerte,... en definitiva, estudia los pasos dados por las autoridades y no por la sociedad civil, con quien sí debería establecer un diálogo. La piedra de tropiezo aquí no es que en estos países la calidad democrática deje mucho que desear sino que ciertos sectores de la población son reacios a la propia idea de “democracia” o de “derechos humanos”. Así, por un lado tenemos la fe ciega de todo un entramado institucional (la UE) en que allí donde se siembre la democracia florecerán la paz y la estabilidad, y por otro lado tenemos un terreno reacio a aceptar la democracia, aunque esta última afirmación requiere alguna explicación y matización.

El Islam impregna la cultura política de los países de la ribera sur del Mediterráneo. La pregunta que surge a continuación no es de fácil respuesta pero sí urgente de responder: ¿es el Islam compatible con la democracia? No sólo a nivel teológico, esto es, si en el Corán hay algún impedimento contra este sistema de gobierno; también a nivel sociológico, es decir, si los habitantes (8) de los países del norte de África aceptarán la democracia y en qué términos lo harán, es decir, qué tipo de democracia estarían dispuestos a implantar. Dependiendo de la respuesta a estos interrogantes, así será la Política Exterior de la UE hacia estos países. ¿Bastará con mantener gobiernos no democráticos pero lo suficientemente autoritarios que mantengan sometida a la población, bajo tal presión que dé una sensación de estabilidad de manera que los cambios en tal sistema sean predecibles? ¿O por su vocación de adalid de la democracia y la libertad a UE promoverá cambios institucionales en esos países para que transiten hacia sistemas “más abiertos”, esto es, más democráticos? ¿Promoverá reformas políticas, sociales y económicas o se contentará con comerciar con estos países?

Ahora bien, se abre otra serie de interrogantes aún más difíciles de responder, a saber: ¿con quién podemos hablar? ¿Quién puede ser nuestro interlocutor allí? ¿Con quién debemos trabajar? ¿A quién tenemos que financiar? ¿Basta con tratar con los Gobiernos o hay que entablar contacto con la sociedad civil? ¿Con qué parte de la sociedad civil debemos relacionarnos? ¿No será eso entendido por parte de los Gobiernos a quienes no queremos soliviantar como un gesto inamistoso o como una injerencia en los asuntos internos de un Estado? Parece que una vez los Gobiernos aceptan la necesidad de reforma de sus sistemas, se levanta la veda para poder dialogar y colaborar con quien sea; esto no es del todo tan fácil. Por eso, la UE, proclive a colaborar con organizaciones de la sociedad civil dentro y fuera de sus fronteras, debe tener mucho cuidado a la hora de elegir con quién se junta, con quién dialoga, a quién financia. Esa es la pregunta nodal: ¿de quién puede uno fiarse? Como en muchos campos de la vida internacional, uno sabe con mayor certeza de quién puede no fiarse que de quién sí puede fiarse; y este es el dilema al que debe hacer frente la UE.

- (1) Ver <http://europa.eu>.
- (2) En este artículo nos centraremos en aquellos países del Mediterráneo con población predominantemente musulmana: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Siria, Líbano, Siria, Jordania y los denominados Territorios Palestinos (que en los documentos de la UE tienen consideración de “país”, simplemente por razones técnicas, sin efecto de reconocimiento).
- (3) Los documentos básicos de esta política son: *Neighbourhood: A new framework for relations with our Eastern and Southern neighbours*, de 11 de marzo de 2003; *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, 12 de mayo de 2004; *Strengthening the European Neighbourhood Policy*, de 4 de diciembre de 2006; *A Strong European Neighbourhood Policy*, de 5 de diciembre de 2007; Ver http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm. Aparte de estos documentos, son de consulta obligada los *ENP Action Plans and Country Reports*.
- (4) La *Regulation (EC) No 1638/2006 Of The European Parliament And Of The Council, of 24 October 2006, laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument* fue publicada en el Diario Oficial de la UE el 9 de noviembre de 2006. Ver **L 310/1**, en http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm.
- (5) Argelia, Libia y Siria.
- (6) Ver la *Communication From The Commission To The Parliament And The Council, Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007*. La **COM(2008) 164** fue publicada en Bruselas el 3 de abril de 2008. Ver <http://ec.europa.eu>.
- (7) Ver la *Communication From The Commission To The European Parliament And The Council, Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2008*. La COM(2009) 188/3 fue publicada en Bruselas el 23 de abril de 2009. Ver <http://ec.europa.eu>.
- (8) Utilizo el término “habitante” y no el de “ciudadano” pues éste hace referencia precisamente a la implicación de la persona en los asuntos políticos, a la participación en las discusiones y el proceso de toma de decisiones. Lamentablemente, los habitantes de estos países de nuestro entorno no disfrutaban de regímenes democráticos por lo que no podemos hablar de “ciudadanos” en sentido estricto. Bien es cierto que hay elecciones periódicas, pero esto por sí solo no garantiza la existencia de una verdadera democracia, como tampoco lo asegura el hecho de que haya Constituciones más o menos modernas, al menos sobre el papel, pues luego la realidad es bien diferente. No obstante, la propia UE reconoce que ha habido pasos significativos hacia la democratización de estos países.