

Confianza y estabilidad en las relaciones entre la Unión Europea y el Magreb

Henri Burgelin*

RESUMEN

Partiendo de la idea de que seguramente la “solidaridad” euromediterránea, gestada en la Declaración de Barcelona de 1995, ha desempeñado un papel importante a la hora de mantener al margen de los acontecimientos posteriores al 11 de septiembre al Mediterráneo occidental, el autor analiza el Proceso de Barcelona –sobre todo respecto a las relaciones euro-magrebíes– y afirma la necesidad de su fortalecimiento. Para ello se centra en el desarrollo, los errores y las posibles perspectivas de las tres cestas de dicho proceso; es decir, la cesta política y de seguridad; la cesta económica; y la cesta social, cultural y de asuntos humanitarios.

Palabras clave: partenariado euromediterráneo, Magreb, seguridad, medidas de confianza.

EL DESAFÍO DE SEPTIEMBRE DE 2001

Tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, podía existir el temor de que el Mediterráneo occidental se viera profundamente afectado por una crisis que el presidente Bush, en sus primeras alocuciones públicas, calificó de “cruzada” y de “conflicto de civilizaciones” entre el “Bien” y el “Mal”. Seis semanas después, podemos reconocer que no ha sido así, aún cuando determinadas amenazas todavía persisten. El lenguaje empleado por Estados Unidos para referirse al conflicto actual ha experimentado un cambio significativo, y la intención expresada por los responsables norteamericanos de limitar su respuesta a Afganistán es tan evidente como la de los dirigentes de los estados del mundo musulmán de no solidarizarse con los terroristas de Nueva York.

*Consejero del Centre d'Etude et de Prospective Stratégique (CEPS), París

Por su parte, los países de Europa occidental, sin dejar de poner de manifiesto su solidaridad con Estados Unidos frente al terrorismo, han contribuido en gran medida a acotar el alcance de la respuesta norteamericana, estableciendo claramente los límites de dicha solidaridad. Sin duda, será necesario esperar mucho tiempo para llegar a saber todo lo que han hecho y han obtenido en este sentido, pero la orientación de sus gestiones, a título particular y conjuntamente, no deja lugar a dudas. Los mensajes públicos transmitidos por la mayoría de los jefes de Estado o de Gobierno europeos que han visitado Estados Unidos después del 11 de septiembre son buena prueba de ello.

En lo que se refiere a esta cuestión, cabe subrayar el papel primordial desempeñado por los estados, en un momento en el que determinadas organizaciones o movimientos, transnacionales o nacionales, hacían un llamamiento a otro tipo de solidaridad, ya fuera islámica u occidental, para movilizar a su bando a favor de un apoyo incondicional a los talibanes o a Estados Unidos. La firmeza manifestada por las autoridades responsables, tanto en el sur como en el norte del Mediterráneo, ha limitado, hasta la fecha, el impacto de dichos llamamientos en los pueblos que podían, como mínimo, mostrarse indecisos ante éstos.

En efecto, en el curso de los últimos años, las relaciones entre las dos orillas del Mediterráneo distaban mucho de ser satisfactorias y, en este contexto, la evocación de un conflicto de civilizaciones no caía en el vacío. Los conflictos de la última década, a pesar de haberse mantenido localizados, en particular en Palestina y en Irak, y en cierta medida también en Bosnia y en Kosovo, reunían, en opinión de muchos occidentales y también de muchos musulmanes, las dimensiones de una lucha entre dos civilizaciones, entre dos concepciones del mundo, de su historia y de su porvenir.

Los dirigentes políticos de los estados no podían permanecer insensibles a ello, pero se han mostrado más sensibles todavía respecto a lo que han considerado el interés fundamental de su país y de su pueblo, en primer lugar manteniéndolos al margen del principal conflicto que se esbozaba y, posteriormente, manteniendo y reforzando otras líneas de solidaridad, que las poblaciones comprendían menos, pero que se han considerado más importantes para el porvenir de su país. Y es en este sentido en el que la solidaridad euromediterránea, cuyo marco había establecido la Declaración de Barcelona en 1995, puede haber desempeñado un papel importante, pero difícil de calibrar, a la hora de mantener al Mediterráneo occidental al margen del enfrentamiento y, finalmente, para que el conflicto se localizara exclusivamente en Afganistán, al menos hasta la fecha.

Sin embargo, resultaría reductor y peligroso considerar que el Proceso de Barcelona ha sido todo un éxito y atribuirle un carácter irrevocable. De hecho, su puesta en práctica, que se ha enfrentado a innumerables dificultades, la mayoría de las cuales sigue sin resolverse, ha sido muy lenta; sus resultados son incompletos y el escepticismo frente al proceso sigue imperando de un lado y de otro del Mediterráneo. La crisis actual ha puesto de manifiesto que el proceso respondía a una necesidad, al abrir perspectivas interesantes e importantes para unos y para otros. También ha dejado traslucir que implicaba profundas

incertidumbres, determinadas contradicciones y malentendidos susceptibles de comprometer su realización. Intentar analizar estas dificultades constituye una primera etapa, indispensable si los socios euromediterráneos tienen interés en proseguir con el proceso y en tomar, para ello, decisiones necesarias que dependen tanto de la política interior de la Unión Europea y de sus socios mediterráneos, como de su política exterior. Si, por una y otra parte, no se hace un esfuerzo considerable para conseguirlo, Barcelona no pasará de ser lo que representa para sus muchos detractores, un monumento de retórica generosa, inadecuado para modificar realidades que ninguno de los firmantes de la Declaración quiere realmente o puede modificar. Este esfuerzo deberá ser todavía mayor, en la medida en que ni el estado de las relaciones internacionales, ni la coyuntura económica parecen favorecer un desarrollo armonioso del proceso emprendido, en 1995, en circunstancias poco favorables.

EL PAPEL DE LOS ESTADOS

La intención, evidente y proclamada, de los 27 países firmantes de la Declaración de Barcelona consistía en configurar, superando las diferencias entre los países mediterráneos y las divergencias entre las concepciones que éstos alimentaban tanto a propósito del devenir de las sociedades como respecto a las relaciones internacionales, una región de paz, de seguridad, de intercambios y de cooperación análoga a la que había promovido, veinte años antes, el proceso de Helsinki en Europa continental. No obstante, esta perspectiva misma era ambigua, porque los socios de Barcelona no eran lo socios de Helsinki. En este último caso, se trataba de países que padecían una dominación exterior insoportable, y el desarrollo de los intercambios, la promoción de las libertades, las garantías de seguridad terminarían por conducir a la caída de dicha dominación y a la liberación de sociedades nacionales dispuestas a alinearse, en lo fundamental, con Europa occidental, tal y como ésta había evolucionado a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

No es el caso de las sociedades de la orilla sur del Mediterráneo. El objetivo de éstas consiste en salir rápidamente del subdesarrollo, pero no asumen forzosamente los valores que encarna la sociedad occidental. Se muestran inseguras y divididas en su visión del presente y del futuro, pero están decididas a que el precio de su crecimiento económico no suponga una nueva dominación exterior o una renuncia a determinadas formas de civilización. Por lo tanto, cabe preguntarse si, al sumarse a la Declaración de Barcelona, sus gobiernos no han hecho concesiones verbales exageradas en determinados ámbitos, con el fin de obtener ventajas económicas inmediatas, y si los europeos no se han mostrado demasiado exigentes.

En efecto, los estados del Magreb se encuentran, en diversos grados, amenazados por diferentes tipos de conflictos: el de los fundamentalistas musulmanes, que sueñan

con reunir a todos los creyentes en una comunidad temporal basada en una ley islámica que consagre prácticas de otra era; el de las minorías lingüísticas, o de otra índole, que amenazan la unidad de la nación; así como el de elementos liberales y occidentalizados, minoritarios pero bien situados en la vida intelectual, económica o política, que querrían implantar regímenes democráticos a la occidental en países cuyas estructuras políticas y sociales no están todavía suficientemente desarrolladas para engendrar tales regímenes. En estas condiciones, los estados se ven obligados a emplear un grado de coerción mucho más elevado que el que necesitan los países europeos para cumplir con lo que constituye el primer deber de todo Estado: garantizar la seguridad exterior y la cohesión interna de la sociedad nacional. Entre los países del Magreb, Argelia es, sin lugar a dudas, el más amenazado por fuerzas divergentes, y obligar al Estado a adaptar el uso que hace de la coerción al nivel de las prácticas de Europa occidental parece a la vez utópico y peligroso. El desafío es menor en Túnez y en Marruecos, pero explica en gran medida las excepciones que se aplican a los principios de la democracia liberal. El caso de Libia es más difícil de valorar, pero parece que su régimen dictatorial evoluciona lentamente en una dirección más liberal, y tal vez esta lentitud no esté injustificada.

Si aceptamos que la política realista de los estados es la que ha evitado a la población el impacto de la crisis actual y la que ha permitido al Mediterráneo occidental no padecer demasiado las turbulencias de dicha crisis, sería conveniente sacar consecuencias de ello para la política mediterránea de Europa. Esta no debe forzar a los estados del sur del Mediterráneo a tomar decisiones que les debilitarían demasiado, ni medir una cooperación económica, necesaria para la transformación de las sociedades del Sur, en función de las concesiones que las autoridades nacionales estarían dispuestas a hacer a una concepción de los derechos humanos y de las libertades públicas universalista en sus principios, pero occidental en su práctica. Se trata de que Europa no tenga que renunciar a sus valores, ni rehusé hacerlos valer, pero que sólo los imponga con prudencia y moderación –en particular en la aplicación de los acuerdos específicos que han conferido un contenido práctico a los principios expuestos en Barcelona.

EL PROCESO DE BARCELONA: LA CESTA POLÍTICA Y DE SEGURIDAD

El objetivo de la cesta política y de seguridad de la Declaración de Barcelona era establecer “un espacio común de paz y de seguridad” gracias a “un pacto euromediterráneo”, establecido lo antes posible y que englobara determinados principios, relativos tanto a la estructura interna de los estados, incluyendo las condiciones de funcionamiento de la demo-

cracia y del respeto de los derechos humanos, como a su política exterior. A la espera de que se elabore el Pacto, se han emprendido determinadas iniciativas para garantizar un grado mínimo de consultas y de cooperación entre los socios, pero cualquier avance dependía del principio de unanimidad y, hasta la fecha, no se ha conseguido nada.

Las dificultades no se han originado en el Magreb, sino en la cuenca oriental del Mediterráneo, debido a la continuación de los bombardeos contra Irak y a la agravación del conflicto palestino que hacía imposible que los países árabes consideraran cualquier manifestación que incluyera al Estado de Israel, mientras que, por otra parte, la alianza de Europa con Estados Unidos impedía a los estados europeos y a la Unión cualquier iniciativa susceptible de ser percibida como una falta de solidaridad con sus aliados. Si la llegada al poder de los socialistas en Israel, en 1999, permitió retomar las negociaciones con la OLP y desbloquear en cierta medida la situación, el retorno de Ariel Sharon puso fin a esta apertura.

En cambio, la intervención de la OTAN en Kosovo, en 1998, contribuyó en gran medida a convencer a los árabes de la sinceridad de los occidentales cuando declaran defender una determinada concepción de la democracia y de los derechos humanos y no alinearse, por principio, con el bando hostil al Islam. Esta intervención facilitó sin duda, en su momento, que los estados musulmanes condenaran a Bin Laden. Lo mismo ocurrió en el caso del levantamiento de las sanciones contra Libia, que pudo así incorporarse al Proceso de Barcelona en 1999. Por lo tanto si, en lo que se refiere a la puesta en práctica de la cesta política de Barcelona, los avances institucionales han sido limitados, la confianza recíproca es ahora, sin duda alguna, mucho mayor que en 1995.

En efecto, la principal motivación de los promotores europeos de Barcelona era responder frente a determinadas amenazas a su seguridad en la región mediterránea. Una ola terrorista estaba adquiriendo, entonces, proporciones alarmantes, en particular en Francia. La mayor parte de los responsables de esta ola terrorista eran de origen magrebí, y parecía indispensable desarrollar la cooperación con las autoridades de los estados del norte de África para garantizar el éxito de la represión. Por otra parte, parecía que los acontecimientos en Irak o en Palestina habían hecho renacer o revivir, tras las guerras de descolonización, el sentimiento de que un enfrentamiento entre el norte y el sur del Mediterráneo constituía un elemento constante en la historia, y era importante disipar dicha visión, en especial entre los inmigrantes magrebíes establecidos en Europa.

En la orilla sur del Mediterráneo, la búsqueda de garantías de seguridad no era menor. En todos estos países, se estaban desarrollando organizaciones que, reivindicando el Islam, ponían en peligro la estabilidad de los estados y la cohesión de las naciones. Argelia, en particular, estaba experimentando una crisis interna muy grave, pero ni Marruecos ni Túnez escapaban a la amenaza. Era importante contar con Europa, que a menudo servía de refugio o incluso de base a los "terroristas", para erradicar a esas fuerzas hostiles. Por otra parte, algunas medidas de naturaleza militar adoptadas por los europeos para garantizar su seguridad en el Mediterráneo, en particular la creación en 1994,

por parte de España, Francia e Italia, de la Eurofuerza, y posteriormente la constitución, por parte de la Unión Europea Occidental (UEO), de los mandos Eurofor y Euromarfor, con el fin de hacer frente a cualquier amenaza militar en la región, provocó algunos cuestionamientos en el Magreb. El desarrollo de una determinada transparencia respecto a las intenciones europeas y sobre los despliegues de fuerzas en el Mediterráneo occidental respondía a una preocupación de los países del Magreb. Finalmente, la considerable difusión de los medios de comunicación europeos en el norte de Africa, en particular entre las elites donde se movilizaba cierta oposición liberal, hizo que los gobiernos de los países magrebíes no se opusieran a la inclusión de cláusulas relativas a la democracia y a los derechos humanos en el Proceso de Barcelona, aún cuando eran conscientes de que la situación interna de sus países no permitía adoptar plenamente las prácticas europeas. En cualquier caso, los bloqueos no se originaron en el Magreb.

Naturalmente, es necesario reconocer la existencia de dichos bloqueos en materia política y de seguridad, incluyendo los ámbitos de la democracia y de los derechos humanos, sin embargo sería poco realista colegir de ello un fracaso del Proceso de Barcelona. Por el contrario, hay que reconocer, en todos los países, y en especial en Marruecos con motivo del cambio de monarca, una notable atenuación de las medidas represivas relativas a los delitos de prensa y de opinión, del rigor de los castigos y de la arbitrariedad en nombre de la razón de Estado. Por otra parte, la actitud adoptada por los países del Magreb, incluida Libia, tras los atentados de Nueva York pone de manifiesto que, aunque les resulte más difícil contar con el asentimiento de la opinión pública de sus países, les interesa tanto como a los europeos que se instaure en el mundo un sistema de seguridad basado en el derecho a mantener y a consolidar la paz. También han podido observar que los europeos se han esforzado seriamente por asegurar la transparencia de su dispositivo militar en el Mediterráneo, por acoger oficiales magrebíes en prácticas en sus escuelas militares, por desarrollar ejercicios conjuntos, en especial entre los ejércitos de España y Marruecos. Por otra parte, a pesar del obstáculo jurídico a las extradiciones, debido al mantenimiento de la pena de muerte en varios países del Magreb, éstos pueden estar satisfechos de una cooperación policial y judicial mucho mayor, destinada a responder a un desafío terrorista que apunta tanto al norte como al sur del Mediterráneo.

En resumen, desde 1995, la confianza recíproca ha hecho grandes progresos en el Mediterráneo occidental, mientras que en el Mediterráneo oriental ha ocurrido todo lo contrario, y cabe preguntarse, de cara al futuro, si el Proceso de Barcelona puede desarrollarse manteniendo la pretensión de englobar al conjunto de la región mediterránea. El fracaso de las conferencias euromediterráneas de Malta, en 1997, y de Palermo, en 1998, ha puesto de manifiesto, por una parte, que los 27 socios eran incapaces de actuar eficazmente para imponer una solución a los conflictos en Oriente Medio y, por otra parte, que esos conflictos podían bloquear el proceso emprendido en 1995. Sin abandonar forzosamente la perspectiva de una cooperación ampliada a toda la región, cabe

preguntarse, de cara al futuro, si no ha llegado el momento de acelerar la puesta en práctica del proceso en el Mediterráneo occidental. El procedimiento de los acuerdos bilaterales entre los países del Sur y la Unión Europea, previsto en Barcelona y puesto en práctica desde entonces, lo permitiría; la cooperación emprendida por Marruecos y por Túnez, y destinada a extenderse a todo el Magreb, facilitaría este proceso.

LA CESTA ECONÓMICA

Evidentemente, la cesta económica del Proceso de Barcelona no reviste la misma importancia para los países de la Unión Europea que para los del Magreb. Los intercambios de los países de Europa central con África del norte son limitados. Los de España, Francia e Italia son mucho más significativos, pero no son vitales para ninguno de estos tres países. En cambio, la Unión Europea proporcionaba, en 1998, el 74,1% de las importaciones de Argelia, el 67,3% de las de Libia, el 58,8% de las de Marruecos y el 71,5% de las de Túnez. En 1997, la UE abría sus mercados al 61,5% de las exportaciones argelinas, al 69,7% de las de Marruecos y al 78,3% de las de Túnez. Por lo tanto, la apertura de estos países a una economía globalizada depende, necesariamente, de sus intercambios con Europa, mientras que la apertura de Europa se ha llevado a cabo, en primer lugar, a través del desarrollo de los intercambios intraeuropeos. Por lo tanto, los países del Sur han abordado el proyecto euromediterráneo partiendo de una situación de inferioridad, incluso de dependencia, que ha marcado en gran medida las decisiones de Barcelona y todavía más, tal vez, su posterior puesta en práctica. Europa no esperaba ventajas decisivas en el ámbito económico. Sólo hizo concesiones limitadas en este sector para alcanzar objetivos de otra naturaleza: crear, en su flanco meridional, una zona de paz y de seguridad, objetivo que compartían los países del Magreb y que requiere satisfacer las aspiraciones de éstos en los ámbitos económico y social.

La cuestión que se plantea en lo sucesivo es saber si no sería conveniente hacer más para alcanzar ese objetivo, es decir para proporcionar a las poblaciones del Magreb determinadas satisfacciones materiales inmediatas y una esperanza sólida de desarrollo económico rápido, con el fin de estabilizar sus sociedades y de convencerlas de que un cambio radical del orden internacional tendría, para ellas, muchos más inconvenientes que ventajas.

Se puede resumir el conjunto de la iniciativa económica de Barcelona y sus consecuencias, en particular en lo que se refiere a los acuerdos de asociación que ya están en vigor, en proceso de ratificación o en vías de negociación entre los países del sur del Mediterráneo y la Unión Europea, diciendo que se trata de establecer, en 2010, una zona de libre cambio euromediterránea para los productos industriales y los servicios, pero

excluyendo los productos agrícolas, y proporcionando para ello a los países del Sur una ayuda financiera y técnica cuya idoneidad para responder a las necesidades de un desarrollo racional quedaría garantizada y controlada por la Unión.

Este esquema presenta una serie de inconvenientes significativos para los países del Sur, incluso si, a más largo plazo, puede fomentar una mejora considerable de la actividad de estos países y del nivel de vida de sus habitantes:

1. *El sistema de la unión aduanera implica un desarme aduanal integral.* Ahora bien, los ingresos de las aduanas suponen una parte importante de la fiscalidad de los estados del Magreb. Los aranceles a la importación aplicados a los intercambios con la UE suponen el 19,2% de los ingresos fiscales de Argelia, el 10,3% de los de Marruecos y el 15,9% de los de Túnez (promedio 1994/1996). Su sustitución por un IVA o por impuestos indirectos, cuya recaudación equitativa es difícil de garantizar para administraciones insuficientemente equipadas, plantea serios inconvenientes sociales y políticos. En cambio, los productos industriales de los países del Magreb están, desde hace tiempo, exentos de derechos aduanales para entrar en la Unión Europea, y Barcelona no les ofrece ninguna ventaja nueva.

2. *No es probable que la industria y los servicios del norte de Africa inunden el mercado europeo,* en tanto los propios europeos no hayan aprovechado las consecuencias, previsibles pero inciertas, de la situación, y hayan trasladado empresas al Magreb en busca de una mano de obra barata, de un entorno técnico satisfactorio, de una seguridad suficiente. Hasta ahora sólo lo han hecho a una escala muy limitada. Una intervención activa del Estado, en el norte del Mediterráneo, sería indispensable para restaurar la confianza necesaria para una expansión espectacular de las inversiones europeas en el Magreb.

3. En cambio, *la exclusión de la agricultura* de la zona de libre cambio, impuesta por los países mediterráneos de Europa, priva a los países del Sur de la esencia de las ventajas que podrían obtener de la unión aduanera. Esta exclusión responde más a la preocupación política de los socios europeos de no crear descontento entre sus agricultores, que prefieren emplear en Europa mano de obra inmigrada, en lugar de invertir en el Magreb. Desde una perspectiva de expansión, que se abre con la ampliación de la UE, este obstáculo debería atenuarse, gracias al constante aumento y a la diversificación del consumo en el Magreb, que está convirtiéndose en un cliente importante en el caso de la carne, las patatas o los cereales europeos. Si se hace de forma progresiva, la sustitución del actual sistema de contingentes, impuesto a las importaciones europeas de productos agrícolas mediterráneos, por el sistema de libre comercio no debería contradecir el objetivo económico fijado en Barcelona: “Construir una zona de prosperidad compartida”, incluso en el ámbito agrícola. Los socios de Barcelona se fijaron como plazo el año 2010 para volver a examinar la dimensión agrícola del acuerdo.

4. *La decisión adoptada por la Unión Europea, en 1999, de limitar al 1,27% del PNB de la Unión sus transferencias financieras hacia el exterior* pesa todavía más sobre la cooperación euromediterránea, en la medida en que, en lo que se refiere a las preocupacio-

nes de la Unión, ésta se sitúa por detrás de la asistencia a los Países de Europa Central y Oriental (PECO), que deben integrarse en la Unión en un breve plazo, y por detrás de la reconstrucción de Kosovo. Por otra parte, otras consideraciones concretas respecto a las regiones en las que la paz se veía amenazada han llevado a la UE a dar prioridad a la ayuda a determinados países orientales frente a la ayuda al Magreb. Finalmente, el programa de asistencia comunitaria para el conjunto de los socios del sur del Mediterráneo para el período 2000/2006 no debería exceder una media anual de mil millones de euros en donaciones y mil millones en préstamos del BEI, es decir el 26% de la ayuda pública europea a esta región, mientras que la ayuda bilateral, fundamentalmente francesa y alemana, representa el 73%, pero está al margen del Proceso de Barcelona.

Además, los procedimientos de asignación y de regulación de la ayuda comunitaria se han hecho especialmente complicados y lentos. Los controles ejercidos por parte de la Comisión son especialmente puntillosos y las autoridades nacionales de los países receptores tienen la sensación de estar tuteladas. Si sumamos a esto la lentitud de las negociaciones y sobre todo de los procedimientos de ratificación de los acuerdos MEDA (de acompañamiento financiero del Proceso de Barcelona por parte de la Comunidad), se entiende que los países del Sur consideren que la ejecución no responde a lo proclamado en 1995.

5. *La filosofía general de la Unión y la práctica muy concreta de la ayuda tienden a favorecer el desarrollo de la iniciativa y de la empresa privada*, en detrimento del Estado que había desempeñado un papel fundamental en el acceso de los países del Magreb a la economía industrial, especialmente en el caso de Argelia y Marruecos. Una evolución que otorgue un mayor espacio al sector privado es seguramente ineludible, conforme al interés de los países del Magreb, y necesaria para atraer las inversiones extranjeras, pero implica una evolución de las prácticas internas, ya iniciada en Marruecos y sobre todo en Túnez, que sólo puede ser progresiva.

6. Es evidente que, *mientras que las preocupaciones en materia de seguridad eran esenciales para los socios europeos, en el lado magrebí prevalecían las consideraciones relativas a la economía*. Ahora bien, los beneficios que el Magreb ha extraído de los acuerdos de asociación son limitados, ya que, hasta la fecha, no se abren nuevas perspectivas ni para la agricultura ni para la industria, mientras que las industrias europeas pueden esperar una mayor apertura de los mercados del sur del Mediterráneo en el horizonte de 2010. La principal ventaja para los países del Magreb radica en la garantía de compensación financiera por el coste de las transformaciones estructurales, que hubieran sido necesarias en cualquier caso. Estas compensaciones son limitadas y están constituidas, en un 50%, por préstamos que aumentarán la deuda pública de países que ya están excesivamente endeudados. Es evidente que, si la Unión Europea se toma en serio el Proceso de Barcelona, deberá orientarse a atenuar la deuda de los socios del Sur y, en particular, de los socios magrebíes, ya que, de no ser así, las ventajas que ofrece este proceso, en el ámbito económico, no justificarían en absoluto los esfuerzos exigidos, en otros ámbitos, a los estados y

a las sociedades magrebíes y no prepararían demasiado a estos países para su integración en una zona de libre cambio euromediterránea.

7. *La importancia de la deuda pública* constituye, junto con la no convertibilidad de las monedas nacionales, de la debilidad de los mercados interiores o de diversos factores políticos y sociales, uno de los elementos que convierten a los países del Magreb en “países de riesgo” para los inversores privados. Algunas de las medidas adoptadas en el marco de los acuerdos de cooperación, en particular la adopción generalizada del euro como moneda en todos los intercambios euromediterráneos, y tal vez también las condiciones políticas impuestas a la concesión de la ayuda (respeto de los derechos humanos y de los principios democráticos) pueden atenuar estos riesgos que, hasta la fecha, han frenado la inversión privada en el Magreb. La anulación de una parte importante de la deuda, junto con medidas rigurosas de reestructuración económica, como las que ha emprendido Túnez, constituirían, sin duda alguna, un importante estímulo para los inversores europeos.

LA CESTA SOCIAL, CULTURAL Y ASUNTOS HUMANITARIOS

El objetivo de la cesta social, cultural y asuntos humanitarios del Proceso de Barcelona consiste en desarrollar los recursos humanos a ambos lados del Mediterráneo, en favorecer la comprensión entre las culturas y en fomentar los intercambios entre las sociedades civiles. Prevé asimismo una cooperación destinada a disminuir la presión migratoria, lo que, en cierta medida, entra en contradicción con los dos primeros objetivos, pero que ha sido seguramente necesario, debido a las dificultades a las que se enfrentan los inmigrantes magrebíes en una Europa donde el paro es importante y donde la economía ya sólo progresa a un ritmo muy lento.

De hecho, lo fundamental de estos ámbitos escapa a las competencias de la Unión Europea, excepto cuando se trata de tomar la iniciativa de encuentros y de seminarios, dirigidos siempre a círculos demasiado restringidos como para esperar que tengan demasiado impacto en las sociedades afectadas, en particular del lado magrebí, donde algunos funcionarios parecen haberse especializado en el diálogo con los europeos, y también del lado europeo, donde franceses y españoles participan con mayor asiduidad que los representantes de otros países de la Unión. El papel de los estados parece tener más importancia, sobre todo en la medida en que tienen más posibilidades de apoyar económicamente las iniciativas privadas, asociativas o universitarias que se han multiplicado, a lo largo de estos últimos años, al menos en Francia, en España y en Italia. Si bien las manifestaciones oficiales adolecen a menudo de cierto conformismo o de un aparente optimismo, las ini-

ciativas particulares les han reprochado, en ocasiones, hacerse con el monopolio de la representatividad de la sociedad civil, como ocurrió en la Conferencia Euroforum, apoyada por la Comisión Europea, la Generalitat de Cataluña, el Ministerio español de Asuntos Exteriores y la UNESCO para celebrar el aniversario de la conferencia de 1995, que provocó la organización de una conferencia alternativa nutrida de críticas pertinentes.

Según cierta filosofía en boga hoy en día, el desarrollo económico debería ser suficiente para desarrollar las libertades y los intercambios culturales. Su pertinencia está por demostrar, pero, en el caso euro-magrebí, existen fuerzas mucho más operativas para alcanzar esos resultados. Los medios de comunicación constituyen la primera de estas fuerzas, teniendo en cuenta que en el sur del Mediterráneo se conoce bien las lenguas latinas y que los cerca de nueve millones de magrebíes que viven en Europa conocen el árabe. Esto es particularmente significativo en Francia, donde cerca de cinco millones de habitantes son de origen magrebí, y donde lo que ocurre en el norte de África se comenta en los cafés, de la misma forma que una campaña presidencial francesa constituye un acontecimiento significativo en la vida del Magreb. En otro nivel, se puede observar que los medios de comunicación han recurrido a numerosos intelectuales magrebíes para explicar las dimensiones políticas, sociales y religiosas de los recientes conflictos. Éstos han contribuido en gran medida a que la opinión occidental pueda evaluar la distancia que separa a Sadam Hussein o a Bin Laden del Islam. Por otra parte, los emigrantes, aunque no vuelvan a su país de origen, contribuyen, de múltiples formas, a que los modos de vivir y de pensar que han adquirido en Europa, en particular en lo que respecta al lugar de las mujeres en la sociedad, sean conocidos, apreciados y, a menudo, adoptados en sus países.

En buena lógica, la búsqueda del libre intercambio y la promoción de las libertades individuales debería conllevar libertad de desplazamiento, e incluso libertad para instalarse en la zona en cuestión. Esta libertad contribuiría a promover los objetivos del proceso euromediterráneo en todas sus dimensiones. Sin embargo, no figura ni en la Declaración de Barcelona, ni en la práctica de los estados. En cambio, los países europeos integrantes del sistema Schengen se han puesto de acuerdo para aceptar en su territorio, únicamente, a los nacionales magrebíes con un visado, cuya obtención es cada vez más difícil, y los acuerdos de asociación implican una cooperación de los estados magrebíes en la lucha contra la inmigración clandestina en Europa, lucha que los socios europeos llevan a cabo energicamente. Estas disposiciones perjudican considerablemente la consecución de los objetivos sociales y culturales proclamados por la Declaración de Barcelona.

Hasta la recesión económica de 1974, algunas sociedades europeas, entonces en plena expansión, favorecieron la inmigración del norte de África, que les proporcionaba una mano de obra que necesitaban. Este era el caso de Francia, de Alemania y de los países del Benelux. Esta tendencia se ha invertido con el aumento del paro en toda Europa, y la presión de las sociedades para que se frene la inmigración ha sido aún más fuerte, en la medida en que la convivencia de una población magrebí pobre y de costumbres rústicas con las sociedades

Europeas planteaba serios problemas de orden público y provocaba reacciones xenófobas en Europa, así como reacciones de frustración y de amargura en el inmigrante. Desde entonces, la presión migratoria prosigue, a menudo por vías ilegales o clandestinas, lo que no contribuye a mejorar una situación tensa, más o menos manifiesta en todos los países europeos, que han adoptado políticas diferentes para tratar de resolver los problemas ligados a la presencia de inmigrantes más o menos numerosos. Por otra parte, debido a la naturaleza clandestina de muchas migraciones posteriores a 1974, y también al hecho de que muchos inmigrantes han adoptado, cuando han podido, la nacionalidad del país de acogida, no se conoce con exactitud el número de inmigrantes. Parece que en Francia hay más de dos millones de ciudadanos de origen magrebí, y dos millones y medio de nacionales de países del Magreb, siendo la integración de los primeros en la sociedad francesa muy variable. En Italia y en España, la inmigración es más reciente, y el número de magrebíes debe situarse entre 500.000 y un millón en cada país. Se puede estimar que el número de magrebíes que viven en el resto de Europa se sitúa en torno a los dos millones.

Se plantean por lo tanto dos cuestiones. La primera se refiere a los magrebíes instalados en Europa:

– Si se admite el carácter definitivo de su establecimiento, ¿debe llevarse a cabo una política orientada a su integración en la sociedad nacional? Es, en esencia, la opción que ha hecho Francia.

– ¿Hay que considerar, por el contrario, que su presencia es provisional, y proporcionarles los medios para que vuelvan a sus países, en su momento? Parece ser la opción de España.

Otros países, como Alemania en 2000, han adoptado una legislación destinada a que puedan mantener la opción abierta el mayor tiempo posible, permitiendo a los inmigrantes obtener la nacionalidad alemana, sin perder su nacionalidad de origen.

La segunda cuestión consiste en saber en qué medida conviene favorecer o tolerar movimientos migratorios del Magreb hacia Europa. Los países del Magreb encuentran ventajas en estos movimientos ya que soportan índices de paro considerables, por encima del 20% según los datos oficiales, y aún más elevados si se tiene en cuenta la realidad social de un trabajo a menudo precario e improductivo. A cambio, obtienen importantes entradas de divisas, debido a las transferencias que realizan los emigrantes a sus familias y a las jubilaciones que perciben aquellos que han optado por regresar a su país de origen.

La cuestión de los desplazamientos de personas y del establecimiento de los emigrantes ocupa un lugar fundamental en las relaciones entre Europa y África del norte y, en la medida en que el Proceso de Barcelona tenga éxito, debería cobrar aún más importancia, mientras que, por el contrario, las restricciones que se impongan en este ámbito comprometerán su éxito. Por lo tanto, hay que lamentar especialmente que los socios de Barcelona hayan tratado tan poco esta cuestión, que sólo se podrá resolver, conforme a la filosofía general de la Declaración de Barcelona, mediante la libertad de despla-

zamiento, aunque, para ello, puede que sea necesario proceder por etapas. La propuesta presentada en 1997 por Túnez en la Conferencia Euromediterránea de Malta de elaborar una “Carta de los emigrantes” podía haber constituido una primera etapa en esa dirección, y hay que lamentar que la UE la haya rechazado. Esta decisión refleja no sólo la incertidumbre de los europeos respecto a su política en materia de inmigración, sino también su indecisión respecto a la política mediterránea que pretenden desarrollar. ¿Se trata únicamente de un apéndice de la política exterior común, destinada a evitar, en la región mediterránea, disturbios derivados de los conflictos en Oriente Medio? ¿Se trata, por el contrario, de una política a largo plazo destinada a estructurar adecuadamente las relaciones transmediterráneas que Europa querría desarrollar al máximo? Si se hubiera planteado claramente, es muy probable que esta cuestión habría suscitado una división entre los miembros de la UE. No obstante, la cesta social, cultural y asuntos humanitarios del Proceso de Barcelona en su conjunto depende de la respuesta que se dé a esta cuestión: una cesta poco importante si se quiere convertir al Mediterráneo en la frontera bien vigilada de un Super Estado europeo perfectamente defendido; fundamental, en cambio, si se quiere hacer del Mediterráneo lo que ha sido frecuentemente en el pasado, un lugar y una vía de intercambios múltiples entre las dos orillas. La Unión Europea no se ha decidido todavía.

Cabe añadir que el aspecto “amenazador” de una inmigración sin frenos, invocada por algunas ideologías de extrema derecha en Europa occidental, no responde a la realidad. El inicio de la expansión de la economía industrial moderna en el Magreb ya ha provocado cierto declive de la natalidad, que debería acentuarse si esta evolución se confirma. Esta expansión debería entonces impulsar el empleo in situ. Por lo tanto, el problema de las migraciones y de la suerte de los emigrados podrá encontrar una solución satisfactoria a través de la apertura y no del cierre de Europa.

Tal vez convenga también añadir que, si la evocación de un pasado remoto en el que el Mediterráneo era el centro del mundo occidental, ya fuera griego, romano o andaluz, constituye un tema central de la retórica euromediterránea, dicha visión tiene poco que ver con el mundo contemporáneo, y no le correspondería ocupar el primer lugar en el diálogo cultural entre el Magreb y Europa, a expensas de una historia más reciente, la de la colonización. Se trata de un tema sensible que, precisamente por eso, se excluye demasiado a menudo del diálogo. Afortunadamente, a lo largo de los últimos años, se ha reincorporado en cierta medida al debate público, pero convendría introducirlo de forma más sistemática en los intercambios culturales entre Europa occidental y el Magreb. Las memorias individuales y colectivas de ambos lados del Mediterráneo están todavía profundamente marcadas por la historia reciente, y el restablecimiento de la confianza recíproca exige que se exorcice esa historia. La cooperación euromediterránea no puede basarse en mitos históricos, sino en una mejor comprensión de las personas y de las civilizaciones de hoy.

EL PORVENIR DEL PROCESO

Como hizo la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) en Helsinki en 1975, la Declaración de Barcelona constituye la apertura de un proceso. Resulta difícil prever dónde desembocará ese proceso, de la misma forma que resultaba difícil prever, en 1975, que el proceso emprendido en Helsinki llevaría a la fragmentación del bloque soviético, en cuyo fortalecimiento los socios habían puesto todo su empeño, al considerarlo necesario para la paz. Conviene sin embargo preguntarse qué esperan los socios de Barcelona de su iniciativa, ya que la Declaración, al exponer intenciones comunes, elimina, por su propia naturaleza, las intenciones específicas de unos y de otros. Deja abierta la cuestión del grado de confianza y de estabilidad que se pretende alcanzar.

Concebida, en primer lugar, para crear esa confianza y esa estabilidad entre Francia y Alemania, la iniciativa europea de 1950 desembocó en una construcción infinitamente más amplia y más ambiciosa, y lo que podía parecer una retórica bastante vana en los tratados iniciales ha ido mucho más lejos de lo que esperaban los signatarios. ¿Debería ocurrir lo mismo en el caso de la Declaración de Barcelona? ¿Qué cabe esperar de ésta?

En primer lugar, hay que reconocer que el proceso emprendido no ha tenido el mismo impacto en el Mediterráneo occidental y en el Mediterráneo oriental, donde, incluso una vez que se hayan calmado los conflictos armados, resulta difícil imaginar que Turquía, Israel, Egipto, Grecia y los estados surgidos de Yugoslavia pongan en pie, conjuntamente, algo más que una coexistencia bastante incierta, que es de esperar sea pacífica. No ocurre en absoluto lo mismo en el Mediterráneo occidental, donde es posible imaginar un determinado grado de integración entre los países del Magreb, y entre estos países y Europa occidental, tal y como ocurre actualmente entre estos últimos.

Esto quiere decir que, incluso si debe seguir adelante con 28 países y, en breve plazo, con un número todavía mayor, el Proceso de Barcelona no impide, sino que al contrario fomenta la constitución de subconjuntos decididos a no permitir que una cooperación que les beneficia dependa de consideraciones relativas a otras regiones. En resumen, ¿no habría que plantear una organización específica de las relaciones entre los países del Magreb y los países europeos ribereños del Mediterráneo a los que, evidentemente, podrían sumarse otros países miembros de la Unión Europea si lo quisieran? En efecto, puede que algunos países, debido a la presencia en su territorio de un número importante de magrebíes, como es el caso de Bélgica y de los Países Bajos, estén interesados en asociarse a una iniciativa de este tipo. Si el actual proceso no se modifica, la iniciativa euromediterránea, que agrupará pronto a más de 40 estados, no pasaría de ser un mastodonte condenado a la parálisis.

Una evolución de estas características sólo puede plantearse con dos condiciones. La primera es que la Unión Europea, recurriendo al argumento de una unidad de civilización, incluso de una unidad religiosa, no se erija en Super Estado o en bloque cerra-

do para limitar su apertura hacia el Sur. Las próximas ampliaciones de la Unión y la reciente aceptación de la candidatura turca parecen alejar ese riesgo.

La segunda condición es que los países del Magreb opten definitivamente por una política basada en una valoración racional de sus intereses nacionales en un mundo que tiende a la globalización. Parece que, efectivamente, ésa es la opción que han hecho los estados, aunque experimentan ciertas dificultades para imponerla. En las sociedades magrebíes, la tendencia a traducir en términos políticos el sueño de crear una comunidad árabe o musulmana sigue siendo fuerte y no conduce a una voluntad de adaptarse al mundo actual, a pesar de que estas comunidades podrían conservar, incluso desarrollar su dimensión cultural o religiosa si renunciaran a la tentación de lo político. Por su parte, la UE se muestra muy indecisa respecto al contenido del que pretende dotarse una vez realizada la ampliación emprendida.

Si estas dos condiciones se cumplen, el proceso Barcelona conducirá, en su momento, al objetivo de una adhesión a la Unión Europea de los países del Magreb que quieran y puedan. Marruecos ya ha presentado su candidatura en dos ocasiones, lo que quiere decir que no hay que descartar esta posibilidad, a pesar de que las condiciones demográficas, económicas, sociales y culturales en aquel momento no permitían darle curso a dicha candidatura. El objetivo del Proceso de Barcelona sería entonces transformar estas realidades mediante un fortalecimiento, una expansión y una aceleración de las iniciativas adoptadas en el marco de dicho proceso.

Si los estados magrebíes consideraran que la preservación de su identidad nacional les cierra esta perspectiva, o si la Unión Europea, de una u otra forma, tuviera que fijar límites a su futura ampliación, excluyendo al Magreb, entonces el alcance del Proceso de Barcelona sería diferente: se trataría de facilitar la adaptación de los estados del Magreb a una economía, a una organización social y a un desarrollo cultural conformes a las exigencias de la globalización. Por las razones que se han desarrollado anteriormente, esto exigiría asimismo una aceleración y un fortalecimiento del Proceso de Barcelona. Tal evolución no se puede plantear actualmente en el marco demasiado amplio del conjunto mediterráneo, pero sería posible en el marco de los acuerdos específicos entre la Unión Europea y los estados del Magreb.

En todo caso, en la medida en que el proceso de Barcelona ha contribuido a evitar que la actual crisis deteriore la seguridad y la cooperación en el Mediterráneo occidental, parece esencial no sólo proseguir con este proceso, sino también permitirle que responda mejor a las necesidades de las sociedades magrebíes, con el fin de proporcionar a los estados de esta región el ascendiente suficiente para que las sociedades de sus países apoyen la aplicación de los principios que suscribieron en 1995. Este objetivo por sí solo justificaría que, al igual que Malta, Turquía y Chipre, los países del Magreb se beneficiaran de una prioridad en la ayuda comunitaria y de una revisión de las condiciones económicas impuestas a la creación de una zona de libre cambio. Si ésta no pudiera rea-

lizarse en la fecha prevista de 2010, es probable que el Proceso de Barcelona pierda gran parte de su credibilidad a los ojos de los participantes meridionales, que se verían tentados de buscar, en otro lugar, la vía que conduzca a un orden internacional más equitativo y más respetuoso de valores que son importantes para ellos. Entonces no habrá que extrañarse demasiado si explotan bombas en las fábricas de Bruselas y de París. Y el Islam no será la principal causa de ello.