

2

Europa y la promoción de la democracia en el sur del Mediterráneo

Richard Youngs

1. Introducción

Puede que la ampliación de la UE no haya sido el único factor causal de las transiciones democráticas en Europa, pero ésta ha sido, sin duda, el instrumento más potente de la UE a la hora de asegurar procesos de reforma política¹. Es posible que, en la actualidad, este modelo de empuje gravitacional esté alcanzando su límite exterior. Los pesimistas temen que la UE esté a punto de “perder” a Turquía y los Balcanes ya que, para muchos en estos países, la perspectiva de que se incorporen dichos territorios a la Unión es cada vez más lejana. La cuestión acerca de si Europa puede continuar ejerciendo el mismo tipo de “poder transformador” después de la desaparición del modelo de ampliación gira, en gran parte, en torno a la Política Europea de Vecindad (PEV), el marco político que en la actualidad rige las relaciones con la periferia del este y del sur de la UE. Esta iniciativa relativamente joven que aún se halla en desarrollo constituye la prueba decisiva para comprobar si la política exterior de la UE puede hacer una contribución significativa a la transición democrática en un arco de Estados desafiantes que abarca desde Marruecos hasta Bielorrusia.

Este capítulo se limita a hacer una crítica de la dimensión meridional de la Política de Vecindad, que incorpora a los Estados árabes que carecen de una democracia desarrollada en su totalidad. Lejos de mostrar progresos incrementales, la supuesta meta de la UE de asistir a estos Estados a lo largo del camino de la transformación democrática ha sufrido reveses preocupantes. En la actualidad, la reforma política se debate con menos reservas en Oriente Medio pero aún no se ha alcanzado una democratización

trascendente y, en algunos países árabes, los regímenes autoritarios se mostraron hábiles al optar de forma conjunta por el discurso de la nueva reforma para consolidarse en el poder. Incluso partiendo de que es poco realista pensar que la UE puede jugar un papel protagonista en la reforma árabe, se debe admitir que la UE no ha podido desarrollar su potencial ni como modesto catalizador del cambio político. Se sugiere en el presente texto que pueden identificarse cuatro grupos de carencias en la política y enfoque que adopta la Unión Europea para el apoyo de las dinámicas reformistas en los Estados árabes que participan en la PEV.

2. Compromisos de reforma inestables

En primer lugar, en los Estados del sur del Mediterráneo, prevalece la percepción generalizada de que el compromiso de la UE para apoyar la reforma democrática es modesto. Si bien la PEV se basa en un compromiso más formal para presionar la liberalización política, en general, aún no se considera como el eje central de los intereses europeos. Existe la impresión de que la UE está siendo arrastrada contra su voluntad por la sombra de la nueva retórica de promoción de la democracia de Estados Unidos; es decir, que la UE no se siente capaz de oponerse de forma abierta a que la democracia reciba una atención especial, pero que tampoco cree demasiado en sus propias declaraciones de que el cambio político es necesario como instrumento para moderar el radicalismo. La UE todavía no ha convencido a la "calle árabe" de que su compromiso para apoyar la democracia es auténtico.

Organizaciones de la sociedad civil tanto en Europa como en Oriente Medio aceptaron con agrado que la UE reforzara su atención a los derechos humanos con posterioridad a los ataques terroristas del 11 de septiembre – que se expresó, sobre todo, a través de un nuevo conjunto de medidas de la Comisión para 2003– pero ahora lamentan que este impulso se haya ido desvaneciendo de forma gradual. Observadores y responsables de formular las políticas en Bruselas dan testimonio de que la Comisión Europea, en particular, ha adoptado un perfil más bajo en lo que respecta a esas cuestiones políticas.

El apoyo incondicional del presidente Chirac y los vínculos personales de larga duración con líderes del norte de África no sólo han persistido con la misma intensidad, sino que se han convertido en un factor aún más prominente dentro del proceso de creación de la política exterior francesa que cada vez está más centralizado en el Palacio presidencial del Elíseo. La

diplomacia de Chirac ha sido respaldada por el esfuerzo abiertamente declarado del gobierno socialista español para “reconstruir alianzas” en Oriente Medio, después del controvertido período de gobierno de centro-derecha de tendencia atlantista que finalizó en 2004. Tanto Chirac como el presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero, no sólo esquivaron la crítica pública de los líderes de los países del sur del Mediterráneo sino que, alguna vez, hicieron hasta lo imposible por elogiar el compromiso con la reforma (de hecho, muy limitado) de estos últimos.

Al nivel de la UE, Marruecos y Jordania han cedido ante una atrofia del impulso reformista. Los responsables de formular las políticas reconocen que la presión que se había comenzado a ejercer sobre el presidente de Túnez, Bin Ali, ha disminuido desde el 11 de septiembre. El acuerdo del coronel Q'adafi de detener los programas de armas le trajo aparejado el silencio por parte de Europa en lo que concierne a cuestiones de derechos humanos en Libia. Varios líderes europeos hicieron lo posible por expresar sus cálidas felicitaciones a Hosni Mubarak por su victoria en las elecciones presidenciales para las que se postulaban “múltiples candidatos”, y luego en las elecciones parlamentarias, manipuladas con maestría en Egipto. Las felicitaciones de Gerhard Schröder a Mubarak fueron enviadas (casi sin necesidad) “de todo corazón”. En Egipto, el principal foco de atención del debate ha sido la retórica de EE.UU. sobre la promoción de la democracia, ya sea para bien o para mal, y no la política europea. La UE ejerció fuerte presión sobre el régimen de Siria para que retirara las tropas del Líbano, pero los gobiernos europeos se apartaron de los argumentos de EE.UU., según los cuales este suceso debía aprovecharse como plataforma para un empuje mucho más firme por la democratización en Siria.

Después de participar en la gran cantidad de seminarios que en la actualidad se llevan a cabo sobre la reforma árabe, al observador le llama la atención que los reformistas en Oriente Medio simplemente no hablan de Europa como punto de referencia positivo. En el clima internacional actual, la actitud predominante, incluso entre liberales, tiende a un atrincheramiento del nacionalismo con la mirada puesta en el interior. Europa parece estar atascada en tierra de nadie, y no resulta efectiva ni como “policía malo” ni como “policía bueno”. Si bien Europa ha querido evadir el mismo grado de oprobio que han recibido los esfuerzos de promoción de la democracia de EE.UU., tampoco ha conseguido utilizar su imagen más positiva como “modelo normativo” magnético. En la opinión general de los reformistas árabes, las preocupaciones acerca del tratamiento de Europa hacia sus propias minorías musulmanas han pasado a tener –con o sin justificativo–

mayor importancia que el debate sobre las virtudes y los defectos de los instrumentos de la política exterior de la UE.

Más aún, las diferencias entre los Estados miembros en lo que se refiere a algunos aspectos de la política se han extendido en los últimos tiempos. Algunos Estados miembros se han mostrado aficionados al uso del Partenariado Euromediterráneo (PEM o Proceso de Barcelona) para promover el avance gradual de las iniciativas de reforma política, mientras otros incluso se han mostrado cada vez más dispuestos a sacrificar esta meta en pos de otras relacionadas sobre todo con el conflicto árabe-israelí. Ello constituyó el principal desacuerdo que "contaminó" la cumbre con motivo del décimo aniversario del PEM en noviembre de 2005. Hay evidencias de la creciente divergencia entre los Estados miembros en relación con algunas cuestiones relativas a la promoción de la democracia, a medida que los debates al respecto avanzan de la vaga retórica hacia cuestiones de estrategia más concretas. Como reflejo de ello, se ha advertido cierto grado de re-nacionalización de políticas de derechos humanos y democracia, y algunas de las iniciativas más interesantes y perfeccionadas se han desarrollado a nivel nacional –por ejemplo, en Dinamarca, Suecia, los Países Bajos y el Reino Unido– y no tanto a través de iniciativas a nivel de la UE, como la Política Europea de Vecindad.

Los gobiernos árabes se han visto presionados a aceptar la cooperación con Europa en materia de control de la inmigración ilegal y del suministro de información relacionada con la lucha antiterrorista, más que en la cuestión de las reformas democráticas. Las más grandes sumas de dinero de la UE disponibles en el marco del PEM durante los últimos años fueron destinadas también a la cooperación en estas áreas. A raíz de una serie de incidentes fatales en las fronteras de Ceuta y Melilla, en diciembre de 2005, los ministros de la UE acordaron planes que asignaban 800 millones de euros al control de la inmigración ilegal. En comparación, la inversión destinada a promover la democracia continúa siendo una miseria. Ahora, además, a la luz de los precios del petróleo que se incrementan y las acciones estratégicas de algunos grandes productores de petróleo, surge la probabilidad de retornar a la "geopolítica autoritaria del petróleo", antes de que la lógica de la "democracia como garantía" haya cobrado ímpetu.

3. Ofrecimientos escasos

La lógica y las bases que se presumen centrales en la PEV yacían en que los incentivos o recompensas que ofrecía la UE por las reformas democráticas

se verían mejorados y serían ofrecidos de un modo más personalizado a los Estados árabes. Se asumió el compromiso de revisar el progreso y de reasignar recursos y beneficios de forma regular, de acuerdo con los respectivos grados de liberalización política de los gobiernos árabes. Se esperaba que la competencia entre los Estados árabes les ayudara a llevar adelante los procesos de reforma. Una segunda carencia en la política de la UE reside en que, en la práctica, esta lógica se concreta en una medida muy limitada.

La UE se negó a especificar qué recompensas emanarán de qué tipos de reforma. Se ha formulado una condicionalidad positiva sólo a un nivel muy general de los respectivos grados de amplio compromiso o deseos declarados de reforma de los gobiernos árabes. Esto refleja una elección conciente de conservar la flexibilidad y discrecionalidad. Como el Proceso de Barcelona, la PEV está formulada fundamentalmente en términos de metas compartidas y "copropiedad" (*joint ownership*) entre el norte y el sur. En el marco de los Planes de Acción de Vecindad bilaterales, los planes de trabajo para la reforma fueron diseñados en colaboración con los gobiernos árabes y estos últimos forman parte de comités que se encargan de supervisar sus propios desempeños respecto de hitos políticos. Si bien apoyan el principio general de la "copropiedad", las organizaciones de la sociedad civil argumentan que la PEV constituye un paso hacia atrás en relación con las pautas sobre los derechos humanos y la democracia de la Comisión para 2003.

En privado, muchos diplomáticos de Estados miembros cuestionan la adhesión formal de la UE a la condicionalidad democrática positiva y se oponen a cualquier reajuste significativo de la distribución de recursos que dependa del grado de compromiso que tengan los Estados con la democratización. Aún persiste una filosofía mucho más sólida de asignar la ayuda, favorecer el comercio, brindar beneficios diplomáticos y cooperar en una etapa inicial, y luego usar un acuerdo tan profundo como resulte posible (se supone) para persuadir a los gobiernos de que asuman compromisos de reforma –en lugar de reservar esa cooperación intensificada para "premiar" el progreso democrático. Un ejemplo reciente de ello se vio en relación con Egipto: en respuesta a la intimidación instrumentada por el régimen de las fuerzas de la oposición antes de las elecciones parlamentarias de 2005, Estados Unidos interrumpió las conversaciones sobre el libre comercio con el gobierno de Mubarak, pero la UE hizo un gran esfuerzo para profundizar la cooperación contemplada en el Plan de Acción de la PEV.

El gobierno español, en particular, teme que un enfoque basado en la condicionalidad pueda socavar el "sentimiento de familia" construido por el

Proceso de Barcelona y conducir a una “bilateralización” nada provechosa de las relaciones entre Europa y los Estados del sur del Mediterráneo. De hecho, mientras el debate europeo todavía se concentra en la relación precisa entre el Proceso de Barcelona y la PEV, los debates internos de la UE parecen estar cada vez más lejos del debate internacional de más amplio alcance sobre la “reforma árabe” –y desconcertar a las clases de reformistas que Europa podría estar motivando más positivamente.

Más aún, la PEV no ofrece lo que los Estados árabes persiguen con mayor anhelo, es decir, una liberalización económica más simétrica y el libre movimiento de los trabajadores. De hecho, la incorporación de “salvaguardas permanentes” a las negociaciones sobre el libre movimiento con Turquía ha sentado un precedente que a los ojos de Oriente Medio indica que las concesiones de la UE sobre esta cuestión son cada vez menos probables. En la cumbre de noviembre de 2005 en Barcelona, la UE asumió un compromiso importante para avanzar hacia la liberalización de sus mercados agrícolas, pero éste se vio obstaculizado por advertencias y referencias a “excepciones” a la apertura del mercado. Las restricciones también están claramente a la vista en el monto de los recursos económicos disponibles para recompensar la reforma. La mayoría de los Estados miembros del norte de la UE desean ver que los recursos de asistencia se desvíen de los Estados del sur del Mediterráneo que tienen ingresos medianos a los países menos desarrollados. Para los gobiernos árabes es de crucial importancia que todavía se perciba a la PEV como incapaz de ofrecer una cooperación genuina para tratar los conflictos existentes en la región. Con o sin justificativos, los gobiernos árabes siguen refiriéndose a la falta de resolución del conflicto entre Palestina e Israel como una barrera para las reformas democráticas.

Cada vez más se admite que la Comisión, que en un principio hizo una campaña de publicidad exagerada de la PEV, ofrece en la actualidad mucho menos que “todo excepto las instituciones”. Teniendo en cuenta que Estados Unidos ofrece nuevos acuerdos de comercio y mayores recursos para la asistencia en varios Estados del sur del Mediterráneo, es probable la ventaja que tiene la UE en la región vaya disminuyendo en términos comparativos.

La UE se equivoca al basar la Política de Vecindad en la idea de ofrecer una versión a menor escala de la ampliación, mediante un conjunto de incentivos indefinidos, que luego se espera que tengan la misma clase de efectos que en Europa del este. La PEV constituye más que un esquema para crear empleo para los burócratas de la Comisión después de la ampliación, tal como lo sugiere *The Economist*² con perversidad. Pero se arriesga a extender demasiado los mismos principios básicos de la política

del modelo de ampliación. Lo que los candidatos de Europa del sur y del este encontraron atractivo como garantía de liberalización política fue precisamente “las instituciones”. Eneko Landaburu, Director General del departamento de Relaciones Exteriores de la Comisión, ha sostenido que: “el hecho de seguir considerando nuestra vecindad desde la perspectiva de la ampliación constituye una distracción inútil (...) En cambio, la cuestión real sobre la que deberíamos estar trabajando es cómo apoyar la transición, como meta en sí misma”³. Una muy buena observación. Pero si esto tiene el carácter de advertencia para los Estados de la vecindad que insisten en que sólo estarán satisfechos con la perspectiva de convertirse en miembros, la respuesta podría ser que la UE tiene que culparse a sí misma por la insatisfacción de estos Estados en la medida que ha concebido y presentado su enfoque estratégico como “una versión inocua de ampliación”.

4. Reformas sin reformismo

Las políticas de la UE en los Estados árabes del sur de la vecindad sugieren una preferencia por un tipo de reforma “restringida a una élite”. Si bien algunas dinámicas de reformas genuinas han recibido respaldo en el sur del Mediterráneo, también se han reafirmado de un modo implícito las restricciones a esos mismos procesos de cambio. Esta característica de la estrategia de la UE se ha puesto cada vez más en evidencia particularmente en Marruecos, Argelia, Egipto y Jordania. Así, se puede identificar una tercera área de carencias en la política europea: se apoyaron reformas individuales *ad hoc*, pero se hicieron menores esfuerzos para ayudar a engendrar un espíritu integral y un entorno de reformismo. Varios gobiernos europeos todavía se ocupan de elaborar expresiones verbales forzadas para denominar a sus políticas de reforma de tal manera que se evite el uso de la palabra “democracia”: lo que podría llamarse el enfoque de la reforma de “prohibido mencionar la palabra que empieza con D”.

El apoyo europeo a las iniciativas de reforma política en el sur del Mediterráneo se ha incrementado. Sin embargo, el nivel de recursos invertidos continúa siendo modesto y la asistencia a la democracia por parte de la UE todavía está compuesta por una colección de proyectos individuales desarticulados que no han estado ni siquiera cerca de causar efecto alguno en un sentido amplio en los movimientos de reforma que toman forma en Oriente Medio. En respuesta a la insistencia de varios funcionarios y miembros del Parlamento Europeo, la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH, el presupuesto de asistencia destinado a

proyectos sobre la democracia y los derechos humanos administrado por la Comisión) ha mantenido una vasta cobertura geográfica, con niveles muy reducidos de recursos financieros distribuidos entre una gran cantidad de países (se identificaron 66 Estados como destino para 2005-2006). Las propuestas de dirigir los recursos de la IEDDH de un modo más concentrado en los Estados de la vecindad fueron rechazadas por funcionarios y miembros del Parlamento que estaban en contra de la idea de que los fondos destinados a la democracia fueran regidos por prioridades de política estratégica.

Los recursos financieros sólo alcanzan para sostener unas pocas organizaciones de la sociedad civil –Egipto, Jordania, Marruecos y Siria resultaron elegibles para los microproyectos de la IEDDH y cada uno asignó entre medio y un millón de euros por año a los proyectos de democracia en el marco de este instrumento. Éstos no poseen la dimensión suficiente para ayudar a generar la masa crítica necesaria a favor de la reforma. Desde 2004, sumas de dinero reducidas –hasta 5 millones de euros por cada país del sur del Mediterráneo– de los fondos del programa MEDA se han puesto a disposición de proyectos para la democracia y los derechos humanos. A diferencia de lo que ocurre en el marco de la IEDDH, el uso de estos fondos debe acordarse con los gobiernos árabes, lo que refuerza la resignación de la UE a una mirada “oficialista” sobre la reforma política. Gran parte del apoyo a los derechos humanos se ha canalizado a través de los consejos y comisiones por los derechos humanos establecidos y controlados por los mismos gobiernos árabes. Gran parte del apoyo a los medios de comunicación ha sido brindado a través de organizaciones de periodistas cercanas a los regímenes que están en ejercicio. Gran parte del apoyo de la sociedad civil en Jordania está destinada a “ONGs” encabezadas por miembros de la familia real. Los recursos financieros provenientes del nuevo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación previsto en el presupuesto de la UE para 2007-2013 compartirán la misma característica, es decir, exigirán el consentimiento gubernamental.

A pesar de un puñado de nuevas iniciativas árabes de reforma presentadas por Estados miembros a nivel bilateral, aún resulta llamativa la baja representatividad de Oriente Medio en todos los perfiles de asistencia democrática de donantes europeos. Ello ocurre, en particular y significativamente, con los esfuerzos de Francia para la reforma del gobierno. En 2003, menos de 5 millones de euros del presupuesto bilateral francés de asistencia a África del Norte y Oriente Medio, que alcanzaba la cifra de 365 millones de euros, se destinaron a proyectos de gobierno, y la región representa sólo un 1 por ciento del total de la asistencia a la reforma política

de Francia.⁴ En pocas palabras, no ha habido una inyección considerable de recursos financieros para la reforma de Europa en el sur del Mediterráneo, en contraste con la evolución de la política de Estados Unidos.

Asimismo, el apoyo europeo sigue cubriendo un espectro conocido de prioridades temáticas de índole genérica que no están relacionadas en un sentido específico ni político con los desafíos de reforma a los que se enfrenta cada uno de los Estados árabes. Se alega que la principal innovación de los Planes de Acción de Vecindad reside precisamente en que se elaboran a la medida de las necesidades de cada socio del sur. En la práctica, esta afirmación parece una exageración. Las áreas identificadas como sectores prioritarios para recibir apoyo en el marco de los Planes de Acción continúan siendo ONGs y las leyes que regulan los derechos de la mujer y los derechos humanos estándar. Los Planes de Acción tienen poco que decir acerca de dónde se dan los obstáculos a la reforma en cada Estado del sur del Mediterráneo y de qué es lo que la UE se propone para encararlas. Javier Solana ha afirmado que los Planes de Acción proporcionan una “hoja de ruta detallada” hacia la democracia.⁵ Sin embargo, esto es justamente lo que *no* hacen, al parecerse más a una variada colección de proyectos de reforma independientes con buenas intenciones, pero que carecen de un fin democrático último.

El apoyo a la reforma ha estado dirigido sobre todo a fortalecer los derechos de la mujer en los Estados árabes. Sin duda, ésta es una cuestión esencial que requiere aún más esfuerzo. No obstante, los actores de la sociedad civil local en el sur del Mediterráneo también advierten que los regímenes han incrementado hábilmente la representación de mujeres en los parlamentos como –dicho con las palabras de un activista destacado– una forma de “simbolismo” para aplacar a Occidente, cuando a niveles inferiores poco está cambiando en lo que respecta a las oportunidades de las mujeres. A menudo, grupos elitistas y laicos que defienden los derechos humanos de las mujeres aceptan muy conformes tratos con estos regímenes como parte de una alianza contra los islamistas.

Los proyectos de gobierno de la UE siguen siendo de orden técnico, y se concentran en el suministro de equipos y capacitación profesional, al tiempo que algunos funcionarios reconocen que, en la práctica, esa asistencia ha tenido un efecto insignificante en la reforma democrática. Con gran parte del enfoque de la UE basado formalmente en la lógica de la aproximación legislativa, los hermanamientos, la armonización de estándares y similares –que repiten la experiencia de la ampliación– el hecho de que éstos no hayan demostrado valor alguno como instrumentos promotores de la democracia en las condiciones previas a la transición de la

vecindad del sur tiene algún significado. Para demostrar la “naturaleza política” limitada de la mayoría de los proyectos dirigidos a estos países, un programa de reforma judicial de la UE continuó en Argelia, incluso, mientras el presidente Bouteflika destituía a jueces de pensamiento independiente. Otro aspecto crecientemente preferido por los donantes europeos ha sido el apoyo a la reforma educativa, también por lo general en forma de respaldo financiero a las políticas educativas propias de los gobiernos.

Además, el programa de asistencia MEDA de 2002-2004 encuadraba una serie de programas relativos a los trabajadores extranjeros, los narcóticos y la lucha antiterrorista como “apoyo” a la democracia, sin que esta sorprendente afirmación pudiera ser fundamentada. En Argelia tuvo lugar el proyecto de policía de mayor envergadura financiado en su totalidad por la UE, con el principal objetivo de reforzar las patrullas en las fronteras argelinas –que, en la práctica, puso en evidencia objetivos más relacionados con la inmigración que con una genuina reforma de mayor alcance en el sector de la seguridad. La red del EuroMeSCo proclamó que, de hecho, una dimensión orientada a la reforma con mayor firmeza surgió entre las preocupaciones de seguridad del PEM.⁶ Sin embargo, teniendo en cuenta que las fuerzas de seguridad árabes continúan arrestando y torturando con arbitrariedad, esto parece un veredicto con fines benéficos.

Durante la cumbre con motivo del décimo aniversario del PEM, se llegó a un acuerdo sobre la creación de un nuevo Instrumento de Gobernanza, que sería un “instrumento financiero sustancial para apoyar a los miembros del Mediterráneo que lo deseen a llevar a cabo sus reformas”⁷. Aun así, incluso mientras se llegaba a un acuerdo sobre esta nueva iniciativa, su verdadero significado era objeto de infinidad de cuestionamientos. La Comisión propuso la iniciativa como Mecanismo de Democracia, pero los líderes árabes no aceptaron la palabra “democracia”. Aún se esperan compromisos firmes sobre los niveles de los recursos financieros, y algunos nuevos Estados miembros del centro y del este de Europa cuestionan las cuantiosas inyecciones de dinero destinadas a países árabes que no son acompañadas por incrementos similares a los vecinos del este de la UE. Además, el Instrumento de Gobernanza no está diseñado para proporcionar específicamente asistencia para una mayor reforma democrática, sino para permitir que los gobiernos árabes decidan cómo invertir el dinero adicional recibido como recompensa por las reformas.

5. Llegar a los reformistas

Como reflejo de este modelo de cambio algo estadista, se ha observado un cuarto grupo de carencias en el éxito limitado que ha mostrado la UE para alcanzar y apuntalar las voces reformistas que han surgido en Oriente Medio. El *mantra* Europeo (y, de hecho, estadounidense) ha sido que el apoyo externo a la reforma necesita engranarse en las dinámicas “internas”. Aun así, si bien estas dinámicas internas han ido tomando cada vez más forma, resulta bastante evidente que no han sido acompañadas por la UE. En varios Estados árabes, el activismo del poder judicial, la sociedad civil, los medios y los nuevos “movimientos” definidos de un modo vago como reformistas llegaron mucho más lejos que lo que la UE ha estado dispuesta a respaldar. Contrariamente a lo que se comenta, en realidad, no es que la UE se niegue a “imponer” “sus” valores en un Oriente Medio estático. Más bien, el problema central es que las voces locales favorables a la reforma se ven cada vez más socavadas por la falta de apoyos externos. Poco sentido tiene que ahora los líderes, ministros y funcionarios de la UE repitan *ad nauseum* que la “democracia no debe imponerse”, que la “democracia no es lo mismo que preparar café instantáneo”, que la “democracia no se puede implementar a través de las armas” o cualquier otra frase hecha europea complaciente y agotada –independientemente de que ello sea o no así. Antes bien, resulta necesario que la UE responda por su propio compromiso de respaldar las “dinámicas internas” en una situación en la que éstas están aflorando.

Ésta es una prueba que la UE no está superando. Incluso en países como Marruecos, donde se han implementado reformas sobre los derechos humanos, los actores de la sociedad civil argumentan que estos cambios han tenido poco que ver con la política europea. Durante la cumbre con motivo del décimo aniversario del Proceso de Barcelona, los gobiernos de la UE aceptaron un lenguaje en la declaración definitiva que restringe la libertad de la UE a comprometerse con ONGs no favorecidas por los regímenes árabes. Se ha otorgado mucha importancia a la nueva Fundación Euromediterránea Anna Lindh –un instituto establecido en Alejandría para promover la cooperación cultural y brindarle recursos financieros– pero ésta está orientada hacia participantes de la sociedad civil elegidos de manera directa por los gobiernos. La cooperación cultural auspiciada por la UE ha sido considerable, pero se vio dominada por intercambios entre elites culturales. Si bien con frecuencia se promueve el uso de la diplomacia cultural por parte de la UE como punto fuerte de la estrategia europea, ésta no ha resultado útil a la hora de promover dinámicas democráticas en la medida exigida por muchos de los responsables de formular las políticas.

La mayoría de los gobiernos europeos y las instituciones de la UE criticaron con dureza la iniciativa inspirada por Estados Unidos para el Gran Oriente Medio y Norte de África (*BMENA*, por sus siglas en inglés), con el argumento de que se hallaba impregnada de enfoques de mano dura de Washington que no muestran sensibilidad alguna por la participación local. De nuevo, la complacencia de la UE al respecto no parece justificada en su totalidad. Con los auspicios del *BMENA*, se llegó a un acuerdo para crear una Fundación para el Futuro, específicamente para proporcionar recursos financieros a organizaciones cívicas, cuyos proyectos serán determinados por una junta de representantes independientes de la sociedad civil de Oriente Medio. En la reunión central en el Foro para el Futuro del *BMENA* en Bahrein en noviembre de 2005, las organizaciones de la sociedad civil participaron ostentando la misma condición formal que los gobiernos. A la inversa de lo que ocurre con gran parte de la retórica europea, el componente decisivo de la sociedad civil de las iniciativas de la UE pierde en la comparación. Un activista destacado de la democracia árabe insiste en que el *BMENA* ha “vigorizado” a los demócratas más que el Partenariado Euromediterráneo o la Política Europea de Vecindad. Es común oír a los demócratas en Oriente Medio afirmando que la UE “todavía prefiere tratar con gobiernos”.

Y, en tiempos recientes, las instituciones de la Unión Europea han estado absorbidas en debates internos de procedimiento acerca de cómo se estructurarán los recursos financieros para los derechos humanos y la democracia en el marco del nuevo presupuesto de la UE para 2007-2013, que parece estar divorciado del difícil aprieto diario de las organizaciones sociales y los partidos políticos en los Estados árabes. Dicho con palabras deprimentes más conocidas, se ha puesto más atención en cómo se dividirán las competencias entre las instituciones de la UE que en cómo lograr que el apoyo llegue más rápido y de un modo más efectivo a los grupos independientes de la influencia de los gobiernos.

Hace varios años que en Bruselas y en muchas capitales europeas se defiende el “trato con islamistas moderados”. Pero, en términos concretos, los progresos en este aspecto han sido limitados. Los funcionarios de la Comisión admiten que están menos dispuestos que en otras áreas a tomar la delantera en tratar con los islamistas debido a las sensibilidades políticas de la cuestión. El trato se ha incrementado sobre todo con partidos islamistas sancionados por el régimen (y que, en gran medida, están a favor del *status-quo*); en Marruecos, por ejemplo, se respeta el Partido de la Justicia y del Desarrollo (PJD), mientras se esquivo el movimiento Justicia y Espiritualidad, que tiene raíces más socialistas. Las propuestas de incluir a los islamistas

moderados dentro de las redes auspiciadas por la UE todavía están invariablemente bloqueadas por los gobiernos del sur del Mediterráneo, ante lo cual los Estados de la UE manifiestan una débil reacción. El encarcelamiento de un solo activista liberal de alto perfil aún puede despertar considerable preocupación en Europa, mientras el arresto dudoso de miles de simpatizantes del Islam pasa desapercibido.

Nada de esto tiene por objeto argumentar que la UE debería respaldar y promover de un modo proactivo un área de la sociedad sobre otro. Esto no significa defender una "interferencia" que busca directamente conferir poderes a los actores de la política o la sociedad civil favorecidos. De hecho, se garantiza cautela respecto de un contragolpe contra los esfuerzos para promover la democracia. Por un lado, muchos gobiernos están reduciendo los recursos financieros para la sociedad civil provenientes de donantes externos. Por ejemplo, recientemente, el gobierno sirio actuó con dureza sobre un número reducido de ONGs financiadas, en parte, con recursos europeos. Por otra parte, las organizaciones árabes se lo piensan dos veces antes de aceptar ayuda externa. El movimiento egipcio opositor Kifaya, por ejemplo, rechazó ofertas (discretas) de respaldo de la UE. Los islamistas, sobre todo, mantienen una postura ambivalente, por no decir hostil, respecto del apoyo europeo. No obstante, mientras hay que reconocer esas tendencias y evitar la interferencia abierta, la UE podría y debería estar actuando más para allanar el terreno a los actores de la sociedad civil –en la actualidad, sus políticas tienen más el efecto de socavar las voces de la oposición a los regímenes autocráticos, que el de protegerlas.

También en contraposición a lo que a menudo se sugiere como solución, la UE no necesita más nuevas iniciativas formales que solamente repitan los defectos de la abundancia de foros existentes. Ya existe una versión "Euromediterránea" de casi todas las áreas de cooperación que puedan imaginarse. Existen un Foro Parlamentario Euromediterráneo, la Plataforma No Gubernamental Euromediterránea, el Foro Sindical Euromediterráneo, el Comité Económico y Social Euromediterráneo, una nueva Plataforma Euromed de Juventud y docenas de otras iniciativas culturales. Así, como muchas marcas que comienzan lanzando un producto alternativo más económico y luego expanden sus actividades a otros productos, el rótulo "euromediterráneo" también se estampa en la actualidad a una lista interminable de iniciativas cooperativas. Se ha tornado frecuente que se abogue por un "diálogo más profundo entre civilizaciones". Aun así, el diálogo amplio es justamente lo que la UE ha venido auspiciando y a lo que se ha dedicado durante la última década en el sur del Mediterráneo –sin que dicho diálogo hubiera favorecido el apoyo a los ciudadanos comunes que

aspiran simplemente a vivir en una forma de gobierno más justa, más abierta y menos brutal, y no a una misteriosa particularidad de la civilización. En este sentido, es necesario que la estrategia europea se perfeccione en términos de calidad y no de cantidad.

6. Conclusiones

A partir de estos cuatro grupos de carencias en la política actual surgen conclusiones con respecto al desarrollo futuro de las estrategias de la UE en el sur de la vecindad:

1) Casi nadie cuestionaría la afirmación que sostiene que en el mundo árabe la democracia no puede ser impuesta desde el exterior. Sin embargo, si bien la UE procede de forma adecuada al estar atenta a que la interferencia de la mano dura resulta inaceptable, debería dejar de confundir esta meta loable con la ambigüedad en su apoyo a los principios democráticos. Una crítica más severa a los gobiernos árabes por no vivir de acuerdo con sus propios compromisos de reforma *no* constituiría una imposición. De hecho, la frase “la democracia no debe ser impuesta” no resulta muy reveladora acerca de lo que constituye una buena estrategia si no está acompañada de claridad y criterio unificado sobre el lugar en el que debe trazarse la línea divisoria entre “imposición” e “influencia legítima” en el espectro de los posibles instrumentos de políticas.

2) Los responsables de formular las políticas en Europa deben pensar más allá de las estrategias que se basan en “reproducir el modelo de ampliación”. Resulta cada vez más evidente que pensar en términos de diferentes herramientas y diferentes tipos de incentivos constituye una necesidad. Para mencionar un ejemplo, es posible que, en el contexto específico de la política internacional de Oriente Medio, la contribución a la seguridad regional tenga más repercusión entre los ciudadanos árabes que la cooperación en cuestiones como la aproximación legislativa en el derecho de la competencia. El punto de partida debe ser un mejor entendimiento de las constelaciones del poder en los Estados árabes que militan contra el cambio al tiempo que brindan claras oportunidades de reforma, más que un esfuerzo para calzar a la fuerza un modelo de ampliación en las condiciones específicas de la vecindad del sur.

3) La UE necesita abandonar hipótesis excesivamente heroicas acerca de cómo se afianza el impulso de la reforma política y cómo se consolidan los beneficios de la democracia. Existen serias dudas de que los enfoques indirectos y tecnocráticos de la UE sobre el apoyo a la reforma puedan tener

el efecto que en general se les atribuye. La UE debería evitar hacer una campaña de publicidad exagerada sobre la importancia política de sus propios instrumentos. Si la meta no consiste en impulsar una democracia "hecha y derecha", la exageración desacreditará esa aspiración más modesta.

4) En términos del apoyo a la sociedad civil, no se necesita más de lo que ya es ineficaz, sino un enfoque más afinado desde el punto de vista de la política sobre la dispersión del poder de las élites en estos regímenes. Es aquí donde la UE debería recurrir al uso de la "Vecindad" como tal. El partido opositor egipcio, al-Ghad, tomó su *orange motif* de la revolución ucraniana, pero la UE no ha realizado esfuerzo alguno para reunir a los demócratas ucranianos de un modo sistemático con los reformadores egipcios. Mientras la Política Europea de Vecindad, de hecho, no adquiera una dimensión de "pan-vecindad", continuará siendo, a los ojos de muchos, una iniciativa confusa de estructura extraña.

Si bien Europa ha demostrado en el pasado su poder para alentar definitivamente la transformación política profunda de los Estados en sus fronteras, su modelo de influencia se enfrenta ahora a pruebas más duras en toda la nueva vecindad. En el mejor de los casos, la UE desempeñará un papel modesto en la evolución de la reforma árabe. Sin embargo, en contra de las críticas de los escépticos de la reforma en Europa, debatir la promoción de la democracia y procurar mejorar la efectividad de las políticas vigentes no implica lo contrario. La UE debe resistir la tentación de continuar predicando su enfoque e identidad de política exterior a partir de los éxitos de años anteriores. Es preciso que exista voluntad tanto para cuestionar como para replicar el pensamiento arraigado y las estructuras institucionales. Robert Cooper podría haber festejado el enfoque de la UE de: "hablemos con suavidad y ofrezcamos algo a cambio". Pero, en este caso, sería más acertado decir: "hablemos con coherencia y ofrezcamos una tentadora recompensa".

Notas

¹ El presente texto es una versión adaptada de "Europe's Flawed Approach to Arab Democracy", Centre for European Reform, Octubre de 2006 (www.cer.org.uk).

² *The Economist*, abril de 2006.

³ 'From Neighbourhood to Integration Policy: are there concrete alternatives to enlargement?', discurso reproducido en CEPS Policy Brief Núm. 95, marzo de 2006.

⁴ R. YOUNGS (Ed.), *Survey of European Democracy Promotion Policies 2000-2006*, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE, 2006, p. 106.

⁵ Discurso del Alto Representante para la Política Exterior Europea, Javier Solana, "A Common Vision for a Common Neighbourhood", Conferencia en Vilnius, 4 de mayo de 2006.

⁶ EuroMeSCo, *Barcelona Plus: Towards a Euro-Mediterranean Community of Democratic States*, Lisboa, abril de 2005.

⁷ Consejo de la Unión Europea, *10th Anniversary Euro-mediterranean Summit - Five Years Work Programme*, Bruselas, 28 de noviembre de 2006, p. 3.