

CAPÍTULO OCTAVO

**LA INICIATIVA PARA UNA NUEVA VECINDAD:
LA DIMENSIÓN MEDITERRÁNEA**

LA INICIATIVA PARA UNA NUEVA VECINDAD: LA DIMENSIÓN MEDITERRÁNEA

POR FIDEL SENDAGORTA

INTRODUCCIÓN

¿Es Europa una realidad geográficamente delimitable? El problema es que si bien lo es hacia el Oeste y hacia el Sur, sus fronteras son mucho más imprecisas hacia el Este y Sudeste. A falta de una definición final, probablemente imposible de realizar, se va abriendo paso la convicción de que tras la primera ola de ampliación prevista para el 2004 y las sucesivas olas que representan el eventual ingreso de Rumania y Bulgaria y más adelante Turquía y los países balcánicos, la capacidad de absorción de la U.E. queda cubierta para una generación.

Si, aparte de los actuales candidatos, la U.E. no puede plantearse nuevas peticiones de adhesión, había que diseñar una estrategia para aquellos vecinos al Este y al Sur de la Europa ampliada que deseen establecer una relación más estrecha con la U.E. Este es el razonamiento que inspira la iniciativa para una Nueva Vecindad. Por parte europea se ofrece lo que el Presidente Prodi ha expresado gráficamente como “todo salvo las instituciones”. A cambio, la U.E. exige una voluntad de reformas políticas y económicas por parte de los países que deseen acogerse a esa iniciativa. Esta voluntad debe demostrarse con resultados a obtener en cada campo dentro de un calendario pactado por ambas partes.

Dentro del arsenal de *poder suave* a disposición de la U.E, el arma más potente ha resultado ser la candidatura para la adhesión. Sólo ésta ha permitido que los candidatos emprendan reformas dolorosas sabiendo que los costes serían a fin de cuentas inferiores a los

beneficios esperados por adquirir la condición de miembro. Por parte europea, este trabajo de persuasión a favor de los cambios se ha hecho utilizando los incentivos positivos antes que los negativos. “*Speak softly and carry a big carrot*” parecía ser el lema de los funcionarios de la Comisión. Una vez finalizada con éxito la primera fase de la operación de ampliación al Este, la U.E. se plantea como seguir exportando estabilidad en su entorno inmediato, favoreciendo las reformas necesarias sin ese incentivo máximo que es la pertenencia al club europeo. Como señala Antonio Missiroli (1), si la adhesión es la *zanahoria de oro* habría que analizar que zanahorias de plata o bronce podrían ofrecerse para que la U.E. pueda desarrollar una eficaz política regional en su vecindario más próximo. Aquí radica la cuestión clave de la Iniciativa para una Nueva Vecindad.

Por otra parte, para comprender el contexto internacional y regional en el que se produce esta iniciativa, resulta imprescindible analizar la nueva visión estratégica de EE.UU. tras los atentados del 11 de Septiembre. Esta visión está basada en el convencimiento por parte de Washington de que el status quo en la región ha permitido la aparición de un terrorismo especialmente letal, que pudiera resultar aún más peligroso en combinación con armas de destrucción masiva. Por tanto, solamente un cambio en profundidad de la relación de fuerzas regionales y una implicación mucho más decidida de EE.UU, incluido el uso de la fuerza, pueden permitir afrontar debidamente estas nuevas amenazas. Las intervenciones armadas en Afganistán y en Iraq, el anuncio de la retirada de las tropas norteamericanas de Arabia Saudí y el respaldo personal de Bush a la Hoja de Ruta constituyen elementos de esta nueva estrategia.

Desde el punto de vista europeo, el documento presentado por Javier Solana en el Consejo Europeo de Salónica, con las líneas directrices para una Estrategia Europea de Seguridad, establece como el primer objetivo estratégico de la U.E. la extensión de la zona de seguridad alrededor de Europa, promoviendo un círculo de países bien gobernados, con los que se puedan mantener relaciones más estrechas. La Iniciativa para una Nueva Vecindad se inscribe por tanto en la necesidad de utilizar a fondo todos los recursos del *poder suave* europeo, dentro de una lógica de prevención de crisis y conflictos, sin por ello cerrar la puerta a la utilización de otros medios si la situación lo requiriera.

(1) MISSIROLI, ANTONIO “*The EU and its Changing Neighbourhood : Stabilisation, Integration and Partnership: Institute for Security Studies*”. European Union, París, septiembre 2003.

Por parte de la Comisión, la Iniciativa para una Nueva Vecindad en lo que se refiere a los países mediterráneos, se diseña a partir del Proceso de Barcelona y de las lecciones aprendidas de su puesta en marcha en los últimos años. La Presidencia española del 2002 tuvo especial empeño en hacer un balance honesto de las realizaciones y también de las áreas en las que los resultados habían quedado muy por debajo de las expectativas. De ahí que la Presidencia española impulsara nuevos instrumentos e instituciones como el Banco Euromediterráneo, la Fundación para el diálogo de Culturas y la Asamblea Parlamentaria.

En concertación con la Presidencia española, la Comisión realizó paralelamente un ejercicio de identificación de todas aquellas experiencias de la ampliación que pudieran ser transferibles al Partenariado Euromediterráneo.

El caso singular de Marruecos también actuó como un laboratorio de ideas para el enfoque finalmente adoptado en la comunicación de la Comisión de 11 de marzo del 2003, que opta finalmente por un enfoque basado en el tratamiento individual de aquellos países dispuestos a llegar más lejos en sus relaciones con la U.E. En efecto, Marruecos, desde la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación, viene insistiendo para que la U.E. busque un acomodo a sus ambiciones de tener un estatuto que vaya más allá de la asociación sin llegar a la adhesión.

LAS NUEVAS Y VIEJAS FRONTERAS DE EUROPA

Las consecuencias de la ampliación

El proceso de ampliación plantea a las instituciones europeas nuevos desafíos, incluidos los geográficos. En efecto, la U.E. se tiene que preparar para un desplazamiento al Este de sus fronteras como consecuencia de la incorporación de los nuevos socios de Europa Central y Oriental. La reflexión sobre como abordar estos retos hubiera tenido que producirse de todas formas pero además, los candidatos y en especial Polonia, habían venido insistiendo para que la Europa ampliada optara por una política renovada hacia sus vecinos.

El proceso comenzó a partir de una carta del Ministro británico Jack Straw a sus colegas, en marzo del 2002, en la que se propugnaba un nuevo enfoque para las relaciones de la U.E. con los vecinos del Este de Europa. El 15 de abril el Consejo de Asuntos Generales celebrado en

Luxemburgo encarga al Alto Representante para la PESC, Javier Solana y al Comisario para las Relaciones Exteriores, Chris Patten, que profundicen en esta cuestión. En septiembre, Solana y Patten intervienen en el CAGRE (Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores) para proponer un nuevo marco de relaciones con Ucrania, Moldavia y Bielorrusia. En el Consejo Europeo de Copenhague, lo que ya se bautizó como la Iniciativa para una Nueva Vecindad, incluyó, a insistencia de Prodi, a los países del Sur del Mediterráneo, a pesar de las resistencias del Reino Unido, Países Bajos, Austria y los países escandinavos. El día 21 de Enero del 2003 el Presidente Prodi escribe a los Jefes de Gobierno de los Quince sobre la manera de potenciar la política de la U.E. en los Balcanes y el Mediterráneo. Respecto a esta última región establece que el objetivo de la U.E. debe ser el establecer relaciones especiales con estos países y compartir con ellos “todo salvo las instituciones”.

La reflexión que había comenzado en relación con el problema concreto de como abordar las relaciones con los nuevos vecinos del Este, se transforma en un debate sobre la estrategia a seguir por la U.E. con todos sus vecinos nuevos y viejos.

Desde el punto de vista de su posible adhesión a la U.E. se pueden distinguir a los actuales vecinos en las siguientes categorías:

- En primer lugar aquellos que podrían ingresar en la U.E. sin mayores dificultades para ésta y para ellos mismos. A esta categoría pertenecen: Islandia, Noruega y Suiza, ninguno de los cuales parece inclinado a esta opción, al menos por el momento.
- En segundo lugar estarían los países candidatos, como Bulgaria y Rumania, o que no lo son aún como Croacia, que podrían formar parte de la U.E. antes del 2010, si continúan con el mismo ritmo que hasta ahora su proceso de reformas.
- En tercer lugar estarían los países, sean o no candidatos, para los que existe una perspectiva de adhesión pero cuyo proceso de reformas hace poco realista contemplar su ingreso antes del 2015. A esta categoría pertenecerían tanto Turquía, que sí es candidata, como los restantes países balcánicos (Albania, Bosnia, Macedonia, y Serbia-Montenegro).
- En cuarto lugar están aquellos países que no han recibido por parte de la U.E. una perspectiva de adhesión, si bien esta podría producirse en un momento dado. Se trata de

Bielorrusia, Moldavia y Ucrania, que si bien cumplen el requisito de europeidad, no cumplen ni cumplirán en un largo plazo los requisitos de Copenhague. A este grupo de países se les aplicaría la Iniciativa para una Nueva Vecindad, si bien con la puerta abierta en un futuro distante a que pueda eventualmente considerarse su candidatura a la adhesión.

- En quinto lugar están los países del Sur del Mediterráneo cuya adhesión no puede considerarse ya que no forman parte de Europa, a pesar de que alguno de ellos como Marruecos, lo ha solicitado en una ocasión y otro como Israel ha sido propuesto por Italia como futuro candidato, sin que esta idea haya tenido mucho eco entre los demás Estados miembros. Este grupo de países es objeto también, como la categoría anterior, de la Iniciativa para una Nueva Vecindad.

El debate sobre los límites de Europa.

En vísperas del Consejo Europeo de Copenhague en diciembre del 2002, en el que tenía que acordarse la lista de países que entraría en la U.E. en el 2004, el Presidente de la Convención Europea Valery Giscard d'Estaing reabre el debate sobre la candidatura turca, poniendo en duda la pertenencia geográfica y cultural de Turquía a Europa y por tanto su idoneidad para formar parte de la U.E. Giscard llega a afirmar que la admisión de Turquía supondría “el fin de la U.E.”. Las declaraciones de Giscard coinciden con la elaboración de un primer borrador de Constitución europea, en la que algunos convencionales desean introducir una referencia a las raíces cristianas de Europa. El debate sobre Turquía se convierte automáticamente en una discusión sobre la propia definición de Europa. A falta de una frontera geográfica clara en el Este y Sureste de Europa que delimite, como sucede al Oeste y al Sur, los confines del continente, se plantea la necesidad de encontrar una definición de Europa en función de otros criterios.

Para algunos analistas Europa se define hoy en base a criterios políticos. Esta “Europa de la razón” estaría por tanto abierta a todos los países que adoptaran su modelo político. El peligro de esta vocación universalista de Europa es que implicaría una apertura indefinida al ingreso de nuevos miembros, que haría inviable el propio proyecto de construcción europea. El otro criterio sería el cultural, “la Europa civilización” que permitiría dotar de mayor coherencia al espacio europeo al admitir únicamente a países que compartan un mismo parentesco cultural, que incluiría también el factor religioso. Los defensores de este punto de vista argumentaban que

sería incomprensible para una mayoría de ciudadanos europeos el que Turquía, como futuro país más poblado de la U.E., fuera el socio con mayor capacidad de voto en el Consejo y mayor número de escaños en el Parlamento, siendo el menos europeo de los países europeos.

En posiciones opuestas estaban aquellos que alertaban sobre los peligros de crear una dinámica de conflicto de civilizaciones si se rechazaba la candidatura turca. En su opinión, si Turquía llegara a cumplir plenamente los criterios políticos para su ingreso en la U.E. se trataría de un país ya plenamente secularizado en el que las creencias religiosas pertenecerían en exclusiva a la esfera privada de los ciudadanos.

El historiador británico Timothy Garton Ash (2) resumió estos dilemas de la siguiente manera:

Si cuando hablamos de Europa se trata sobre todo de crear una comunidad política coherente con algunas aspiraciones a ser algún día superpotencia, debemos detenernos de este lado del Bósforo. Si por el contrario pensamos que es más urgente promover la democracia, el respeto por los derechos humanos, la prosperidad y por tanto las oportunidades para la paz en la región más peligrosa del mundo, atravesemos decididamente ese puente.

Finalmente, el Consejo Europeo de Copenhague en diciembre del 2002 estableció que en diciembre del 2004 se examinará el cumplimiento de los criterios políticos por parte de Turquía y de ser el resultado favorable, las negociaciones para la adhesión podrían abrirse en el 2005. No hay por tanto un compromiso definitivo como habría deseado el Gobierno turco, pero Turquía recibe una señal positiva por parte de los Quince y deberá demostrar ahora que utilizará el tiempo disponible para introducir y aplicar las reformas políticas pendientes.

El debate sobre la candidatura de Turquía a la adhesión tiene interés en sí mismo, pero en lo que atañe a este trabajo, resulta especialmente significativo. Conforme la U.E. se va extendiendo al Este y al Sudeste se encuentra con candidatos actuales o posibles que sólo cumplen en parte los requisitos de una definición estricta de europeidad. Se va abriendo por tanto camino en Bruselas la convicción de que los sucesivos procesos de ampliación tocan ya a su fin

(2) GARTON ASH, TIMOTHY. "A bridge too far?". The Guardian, 14-11-2002.

y que las relaciones con los Estados colindantes deben basarse en otros parámetros que no incluyan la expectativa de adhesión.

Los viejos vecinos del Sur

Un balance poco complaciente del Proceso de Barcelona

Hemos visto que la Iniciativa para una Nueva Vecindad se diseñó originalmente pensando en el Este de Europa y sólo en un segundo momento se decidió incluir también los países del Sur del Mediterráneo. Lo cierto es que paralelamente a las reflexiones sobre las relaciones de la U.E. con los nuevos vecinos del Este, se había ido difundiendo un cierto sentimiento de insatisfacción sobre el funcionamiento del Proceso de Barcelona, como marco vigente para las relaciones entre la U.E. y los países del Sur del Mediterráneo.

De hecho, la Presidencia española de la U.E. en el primer semestre del 2002, se propuso desde el primer momento abrir un debate entre los Quince y la Comisión a partir de un balance nada complaciente de los resultados del Proceso de Barcelona. En este balance se reconocían como factores positivos la voluntad de todos sus miembros de mantener este marco de diálogo, especialmente a nivel ministerial, incluso en los peores momentos de la crisis israelo-palestina. Igualmente se destacaba la creación de una masa crítica de socios del Sur que habían firmado ya los Acuerdos de Asociación. Sin embargo, se hacía una valoración claramente negativa de la evolución de los índices de convergencia entre el Norte y el Sur del Mediterráneo. En el documento de orientaciones para la Reunión Ministerial de Valencia, la Presidencia española insistió en la inclusión de un párrafo que hacía referencia a esta preocupante cuestión, señalando que los importantes incrementos demográficos en el Sur no se correspondían con tasas igualmente altas de crecimiento económico, con el resultado de que los niveles de renta a ambos lados del Mediterráneo no sólo no iban convergiendo sino que cada vez se iban distanciando más y más. Hoy en día la renta per cápita del Sur ronda los 1.200 \$ mientras que la del Norte supera los 20.000 \$.

Al mismo tiempo se constataba que el porcentaje de inversión directa europea a los países de la región seguía siendo muy bajo tanto en términos absolutos como en relación con otras regiones. De hecho la zona no atrae apenas más que un 1,5% de la inversión europea

extracomunitaria. Una vez realizado este diagnóstico, la Presidencia española concluía que un objetivo fundamental del Partenariado debía ser la mejora de las condiciones que favorecen la inversión, con objeto de crear empleo. De ahí su propuesta para la creación de un Banco Euromediterráneo de Inversiones que sería una subsidiaria del B.E.I. Ante la falta de acuerdo a Quince, finalmente se creó un Instrumento Euromediterráneo para la Inversión que podría llegar a convertirse en un Banco si lograra el acuerdo de los socios pasado un año.

Las enseñanzas de la ampliación

Otra línea de reflexión de la Presidencia española en el campo económico fue la relativa a la utilización de la experiencia acumulada en la ampliación para el Proceso de Barcelona.

El entonces Secretario de Estado de Asuntos Exteriores Miquel Nadal planteó en numerosas ocasiones esta cuestión a sus interlocutores de la Comisión, la Directora General Adjunta de Relaciones Exteriores (Relex), Catherine Day y los Comisarios de Relaciones Exteriores Chris Patten y de Asuntos Monetarios Pedro Solbes. El argumento del Sr. Nadal era que sólo una plena implicación de los servicios de la Comisión, como la que llevaban a cabo en los países candidatos, podría permitir un seguimiento y un verdadero acompañamiento de las reformas emprendidas por los países del Sur del Mediterráneo.

El Comisario Solbes fue más sensible en aquel momento a estos puntos de vista que sus colegas de Relex y encargó un estudio de aquellas actividades desarrolladas con los países candidatos que pudieran ser adaptadas a los socios euromediterráneos. El propio Pedro Solbes presentó estas ideas en el discurso pronunciado el 2 de Noviembre del 2002 en la Mesa Económica del IV Foro Formentor (3). En su opinión, se podrían considerar las siguientes ideas sobre el modo de potenciar las reformas y la estabilización en los socios mediterráneos:

- Creación de subcomités técnicos bilaterales sobre la aplicación de los Acuerdos de Asociación.

(3) SOLBES, PEDRO. *“Cooperación entre la U.E. y los países socios Mediterráneos. Lecciones a extraer del actual proceso de ampliación de la Unión”*. IV Foro Formentor, Diálogo y Desarrollo. Fundación Repsol YPF 2003.

- Elaboración de un informe periódico sobre el estado de las reformas y la estabilización. Este informe periódico, elaborado por la Comisión, podría además recoger recomendaciones específicas por países.
- Evaluación paritaria entre los socios euromediterráneos sobre la base del anterior informe periódico junto con otros informes sobre cuestiones económicas horizontales.
- Evaluación conjunta de las políticas de empleo.
- Desarrollo institucional.
- Implantación del sistema de hermanamientos, que ha dado excelentes resultados con los países candidatos. En virtud de este programa, financiado por la Comisión, se destina a funcionarios de los Estados miembros a las Administraciones nacionales de los países candidatos, con el fin de asesorarles en torno a la adaptación de sus legislaciones a la normativa comunitaria.

Como veremos más adelante, la idea de utilizar a fondo la experiencia acumulada en la ampliación para estimular los procesos de reformas en los países vecinos será una de las líneas inspiradoras de la comunicación de la Comisión sobre la Iniciativa para una Nueva Vecindad.

El precedente de Marruecos

En el año 2000 entró en vigor el Acuerdo de Asociación de Marruecos con la U.E. y ya en el primer Consejo de Asociación celebrado a nivel ministerial en octubre de ese año, la parte marroquí presentó un amplio informe en el que incluía una serie de propuestas para fortalecer el marco de sus relaciones con la U.E. con vistas a crear lo que se denominó un “estatuto avanzado”. En efecto, Marruecos siempre había aspirado a mantener una relación privilegiada con Europa y de hecho, en un primer momento, fue reticente al propio enfoque del Proceso de Barcelona en el que ponía en pie de igualdad las relaciones de todos los socios del Sur del Mediterraneo con la U.E. Recientemente el nuevo Rey Mohamed VI había expresado las aspiraciones de su país con palabras que serían ampliamente citadas: “*más que la asociación, algo menos que la adhesión*”. Apuntaba en todo caso a un objetivo más realista que la petición

de adhesión presentada por Hassan II años atrás. Aunque algunos socios europeos recibieron con reticencias estas ideas marroquíes, ya que parecía que Marruecos quería superar el marco del Acuerdo de Asociación antes de empezar a aplicarlo, la Comisión y algunos socios como Francia y España acogieron positivamente estas ambiciones de Rabat de estrechar sus relaciones con la U.E.

La Comisión analizó las propuestas marroquíes, distinguiendo aquellas que podrían llevarse a cabo en el marco de la aplicación del Acuerdo de aquellas otras que implicaban una superación del Acuerdo que por tanto habría que estudiar con una visión a largo plazo. Entre estas últimas estaba la participación de Marruecos en ciertos programas comunitarios, así como la creación de una Unión Aduanera. Esta última idea había sido tomada en préstamo de Turquía pero la Comisión señaló que implicaría la asunción por parte de Marruecos de toda la política comercial de la U.E. respecto a terceros Estados, lo que sería muy gravoso para este país. El Gobierno marroquí, aún reconociendo este problema, insistía en que lo importante era discutir seriamente sobre como dar contenido a este estatuto avanzado. Sin duda la reflexión posterior en la Comisión sobre la Iniciativa para una Nueva Vecindad se benefició de estas discusiones y de hecho las primeras reacciones del Gobierno marroquí a la Iniciativa han sido francamente positivas.

EL FIN DEL STATUS QUO EN LA REGIÓN

La estrategia norteamericana

El 11 de septiembre del 2001 el mundo en general y EE.UU. en particular despiertan ante una nueva realidad: los grupos terroristas, que en décadas anteriores realizaban atentados que podían causar decenas y excepcionalmente centenares de víctimas, estaba ahora en condiciones de provocar miles de muertes en un solo ataque, que podrían convertirse en millones si tuvieran acceso a armas de destrucción masiva. Para matar a tanta gente Hitler y Stalin necesitaron todo el apoyo de un Estado totalitario. Sin embargo en la actualidad pequeños grupos terroristas podrían asesinar a millones de personas sin contar con la estructura de un Estado. Es lo que Joseph Nye llama la privatización de la guerra.

Confrontado con la gravedad de estas nuevas amenazas, el Presidente Bush se vio obligado a rectificar sobre la marcha los planteamientos estratégicos con los que había llegado a la Casa Blanca. Bush considera que EE.UU. está ante un desafío comparable con el que tras la II Guerra Mundial supuso la contención del comunismo. Su nueva visión estratégica, se elabora tras permitir un debate interno en su Administración entre el sector neoconservador, representado por Wolfowitz, los realistas “ofensivos” como Rumsfeld y los realistas “defensivos” como Powell.

El punto de partida de esta nueva estrategia es que la seguridad de EE.UU. no puede garantizarse con una actitud puramente defensiva, sino que tiene que haber una defensa adelantada que implica la utilización a fondo del poder norteamericano para reordenar la región del Gran Oriente Medio, cuyos problemas actuales estarían en el origen del terrorismo del 11 de Septiembre. En consecuencia, el status quo en esta zona, cuyo mantenimiento era hasta entonces el objetivo de la política norteamericana, se convierte ahora en inaceptable (4). En efecto, la mayoría de los terroristas que participaron en el 11 de septiembre eran de origen saudí o egipcio, dos importantes aliados de EE.UU. Se ponía por tanto en cuestión el apoyo norteamericano a regímenes represivos, que se interpreta como la causa del resentimiento y el odio hacia Occidente, que a su vez había constituido el caldo de cultivo en el que surgieron los terroristas que atentaron en Nueva York y Washington.

Hay que destacar el nacimiento de un nuevo concepto geopolítico como es el del Gran Oriente Medio, que abarcaría desde Marruecos hasta Afganistán. Esta región de regiones constituye el objeto preferente del pensamiento estratégico norteamericano, sin perjuicio de la necesaria atención que deba también prestarse a los vínculos entre fundamentalismo islámico y terrorismo en los países musulmanes de Extremo Oriente y en las comunidades musulmanas en Europa.

A efectos operativos, la estrategia norteamericana descarta una intervención directa en Egipto y en Arabia Saudí, por mucho que se identifique a estos países como el semillero principal de activistas de Al-Qaeda, si bien las relaciones con ambos países están sometidas a un proceso de revisión en profundidad. En primera instancia, la Administración norteamericana pone su punto de mira en otra de las fuentes de inestabilidad en la región que es Iraq. Los neoconservadores están convencidos que Washington cometió un grave error en 1991 al no

(4) GORDON H. PHILIP. “*Bush’s Middle East Vision*”. Survival vol.45. núm 1, primavera 2003.

llevar las tropas de la coalición hasta Bagdad. De este error se derivarían consecuencias sumamente negativas.

En primer lugar, Sadam Hussein, al mantenerse en el poder, podía alegar ante su pueblo y ante sus vecinos que había salido victorioso de la guerra. Sin embargo, sus deseos de venganza contra EE.UU. lo convertían en un régimen doblemente peligroso. En segundo lugar, el no derrocar a Sadam Hussein expuso a kurdos y chiítas a matanzas indiscriminadas. En tercer lugar, el régimen de sanciones provocó graves perjuicios a la población civil sin lograr por ello modificar la conducta del régimen. En cuarto lugar, la continuidad de la amenaza de Iraq sobre sus vecinos obligó a EE.UU. a estacionar tropas en Arabia Saudí. La presencia de tropas “infieles” en el territorio donde se encuentran los lugares santos del Islam fue considerado un sacrilegio en ciertos sectores musulmanes y contribuyó a alimentar los sentimientos antinorteamericanos que a su vez inspiraron el terrorismo del 11 de Septiembre. En quinto lugar, la posesión de armas de destrucción masiva por parte del régimen iraquí, además de constituir una amenaza potencial para sus vecinos, planteaba la hipótesis de que pudieran transferirse a grupos terroristas.

Dentro de esta visión estratégica de la Administración Bush, un cambio de régimen en Iraq podría tener igualmente consecuencias positivas para la región en cuatro direcciones:

- 1) Al permitir a Israel mejorar su posición estratégica en la zona, habría también la puerta para que el Gobierno israelí hiciera las concesiones necesarias para alcanzar un acuerdo de paz con los palestinos, eliminando así una de las causas más profundas de la inestabilidad de la región.
- 2) El derrocamiento de Sadam Hussein produciría un cambio radical en la relación de fuerzas en la zona, que a su vez tendría efectos inmediatos sobre países como Siria e Irán, forzándoles a eliminar su apoyo a grupos terroristas y debilitando a medio plazo a los regímenes que gobiernan ambos países.
- 3) La vuelta a la plena producción de Iraq, como país que detenta las segundas reservas petrolíferas del mundo, debilitaría a medio plazo la posición preponderante que ocupa Arabia Saudí en el mercado mundial.

- 4) La instauración de un régimen democrático en Iraq, que se beneficiara además de la prosperidad inducida por el petróleo, constituiría un modelo para todos los pueblos de la región.

De todo este esquema es este último punto en el que son mayores las diferencias de análisis entre los neoconservadores y los realistas que conviven en la Administración Bush. Para los primeros, herederos de la tradición neo-wilsoniana, la implantación de sistemas democráticos en la región es posible por difícil que parezca, como también lo fue en su día la democratización de la Alemania ex-nazi y del Japón imperial, y también tras el fin la Guerra Fría la extensión a Rusia y a los países del Este de sistemas democráticos.

Para los realistas, este ambicioso proyecto de democratizar la región puede exceder la capacidad de EE.UU., por hegemónico que sea su poder y también la voluntad del pueblo norteamericano de mantener un esfuerzo sostenido durante largos años. Además, a corto plazo, el objetivo de la democratización resulta contradictorio con la imperiosa necesidad para Washington de contar con la plena colaboración en materia antiterrorista de esos mismos regímenes que se pretenden cambiar. Como señala Robert Kaplan (5), destacado representante de esta corriente de pensamiento, es falso que haya siempre una mejor alternativa a dictadores como Hosni Mubarak en Egipto, la Familia Real saudí y Pervez Musharraf en Pakistán.

Por el momento, las acciones de la Administración Bush se han correspondido con el guión que dictaba la estrategia para reordenar la región: invasión de Iraq, retirada de las tropas norteamericanas de Arabia Saudí y el compromiso personal de Bush en el lanzamiento de la Hoja de Ruta. Sin embargo, en esta gran operación de modificación del status quo, es inevitable que se produzcan efectos perversos, a veces en lugares imprevisibles. Así, la crisis en las relaciones entre EE.UU. y Turquía, el mejor aliado en la zona tras Israel. Si bien es posible que paradójicamente, el modelo turco de islamismo moderado compatible con la democracia, que EE.UU. considera como un ejemplo para la región, tenga más atractivo si Turquía mantiene las distancias con su aliado norteamericano.

(5) KAPLAN, ROBERT D. "A Post-Sadam Scenario". The Atlantic Monthly. Nov. 2002.

La visión europea

Hay que empezar por constatar la dificultad de hablar de una visión europea en singular. En efecto, la crisis de Iraq ha puesto de manifiesto la existencia de serias diferencias de aproximación a los desafíos de seguridad que se plantearon a partir del 11 de septiembre del 2001.

Las disensiones se referían tanto a la propia naturaleza de las nuevas amenazas como a la manera más apropiada de lidiar con ellas. En lo fundamental, la U.E. se dividió en dos: aquellos países que aceptaban, con o sin reservas, la estrategia norteamericana y aquellos que la rechazaban. Entre estos últimos, las objeciones hacia EE.UU. no provenían únicamente de la voluntad de este país de llevar a cabo su agenda en la región con o sin aliados. La posición difería así mismo en cuanto a la conveniencia de utilizar la fuerza militar para introducir una nueva dinámica en la región. En opinión de los Gobiernos de Francia y Alemania esta nueva dinámica lejos de presentar perspectivas favorables, podría alimentar las corrientes más negativas de la región, de resentimiento y rechazo a Occidente, resultando en un perjuicio para los intereses, no sólo de EE.UU. sino también de Europa. El propio Ministro Villepin subrayó que la invasión de Iraq alimentaría el conflicto de civilizaciones con el mundo islámico. Para Francia se trata no sólo de un riesgo potencial en el área exterior, sino también internamente, teniendo en cuenta la presencia en su territorio de seis millones de musulmanes.

Por el contrario, Gran Bretaña y España han considerado que su apoyo a las posiciones norteamericanas traería un aumento de influencia en Washington, tanto para encauzar la actuación de EE.UU. por la vía multilateral, como para motivar al presidente Bush para implicarse personalmente en la resolución del conflicto israelo-palestino.

En ambos casos, las posiciones europeas eran reactivas respecto a las de EE.UU., ya fuera en un sentido positivo o negativo. EE.UU. tenía un plan y los europeos se pronunciaban sobre él pero sin contar a su vez con uno propio. En efecto, las prioridades políticas en Bruselas durante el último año habían estado absorbidas con cuestiones del calado de la Unión Monetaria, la ampliación a veinticinco y últimamente la elaboración de una Constitución para Europa. La U.E. vivía momentos de introspección y no había espacio intelectual suficiente para evaluar los cambios que había traído el 11 de septiembre y generar un pensamiento estratégico para adaptarse a ellos.

El primer intento serio en esta dirección es el documento que presentó Javier Solana al Consejo Europeo de Salónica con las líneas básicas para una Estrategia Europea de Seguridad. El documento parte de la premisa de que:

La U.E., es le guste o no le guste, un actor global; deberá por tanto estar dispuesto a compartir la responsabilidad por la seguridad global.

Nótese la expresión “le guste o no le guste”, ya que apunta acertadamente a una realidad: las reticencias de muchos europeos a las cargas que conlleva la condición de potencia mundial, actitud que no pocos autores explican por el cansancio y escarmiento ante los desastres de la historia todavía recientes.

El documento continúa definiendo las nuevas amenazas, para la seguridad mundial: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, Estados fallidos y crimen organizado. Para hacer frente a esas amenazas, la U.E. debe fijarse una serie de objetivos estratégicos, el primero de los cuales es extender la zona de seguridad alrededor de Europa. Después de constatar que muchos vecinos de la U.E. se ven aquejados por graves problemas (conflictos violentos, Estados débiles, florecimiento del crimen organizado, crecimiento explosivo de la población), afirma que el objetivo debe ser promover un anillo de países bien gobernados al Este de la U.E. y en las fronteras del Mediterráneo, con los que se puedan mantener estrechas relaciones de cooperación.

¿Cómo puede la U.E. llevar a cabo este objetivo? El documento establece dos principios de actuación: En primer lugar, la U.E. debe estar dispuesta a actuar antes de que estalle una crisis, comprometiéndose plenamente en el campo de la prevención. En segundo lugar, las nuevas amenazas no son de naturaleza militar y por tanto no pueden ser afrontadas exclusivamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una mezcla de instrumentos, políticos, económicos, de gestión civil de conflictos, de los que la U.E. está especialmente bien dotada. Ello no excluye la posibilidad de una intervención militar, cuando ello fuera necesario.

El documento presentado por Solana ha sido especialmente bien recibido en Europa, así como en Estados Unidos, a pesar de que se le reprocha su falta de concreción. El hecho de que la definición de las amenazas sea la misma que hace EE.UU., se considera como un paso

importante para recuperar la confianza en las relaciones transatlánticas. Por otra parte, la estrategia europea marca una diferencia importante con la norteamericana en cuanto a su compromiso multilateralista, en torno al cual existe un amplio consenso en la U.E., por encima de las divisiones manifestadas con motivo de la crisis de Iraq.

A los efectos de este trabajo, el documento resulta especialmente relevante por lo que se refiere a tres aspectos:

- La política de Nueva Vecindad traduce una prioridad estratégica respecto a la seguridad de Europa.
- Es necesario un pleno compromiso de la U.E. para prevenir que asciendan a la categoría de crisis o conflictos graves los factores de inseguridad que se dan ya en las fronteras de la U.E.
- La U.E. debe utilizar para ello toda la panoplia de instrumentos del *poder suave*, en el que tiene una ventaja comparativa, sin descartar por ello hipótesis de utilización del poder militar.

La Iniciativa para una Nueva Vecindad se inscribe plenamente por tanto en este marco de prioridades que fija el primer esbozo de Estrategia Europea de Seguridad. Su objeto se limita sin embargo, a aquellos instrumentos civiles a disposición de la U.E.

EL CONTENIDO DE LA INICIATIVA PARA UNA NUEVA VECINDAD

Aunque los aspectos fundamentales de la Iniciativa para una Nueva Vecindad están recogidos en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 11 de marzo del 2003, esta debe analizarse en conjunción con otras dos comunicaciones, también de la Comisión, que guardan un estrecho vínculo con aquella y que han sido presentadas posteriormente.

Se trata de la Comunicación sobre los derechos humanos y la democratización en los socios mediterráneos y la Comunicación sobre un nuevo instrumento financiero de vecindad.

Además el Consejo ha presentado conclusiones sobre esta cuestión en reuniones del CAGRE (Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores) en sus reuniones del 15 de abril del 2002, 30 de septiembre del 2002, 18 de noviembre del 2002, 24 de febrero del 2003, 18 de marzo del 2003 y especialmente del 16 de Junio del 2003. En estas últimas, el Consejo da su bienvenida a la Comunicación de la Comisión y establece una serie de orientaciones para la aplicación de esta iniciativa. A su vez, el Consejo Europeo de Salónica de 19 y 20 de Junio del 2003 endosa estas conclusiones del CAGRE y pide al Consejo y a la Comisión que trabajen conjuntamente para poner en marcha los diversos elementos de esta política.

Participantes

La Comunicación de la Comisión establece la lista de países que por ser los vecinos de la Europa ampliada tienen la posibilidad de participar en esta iniciativa: Rusia, los Nuevos Estados Independientes Occidentales (Ucrania, Moldavia y Bielorrusia) y los países del Sur del Mediterráneo (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Autoridad Palestina, Siria y Túnez). Sin embargo hay que hacer las siguientes precisiones:

- La propia Comunicación matiza que esta iniciativa cubre sólo algunos de los aspectos de la asociación estratégica global entre la U.E. y Rusia.
- Las conclusiones del Consejo de 16 de junio del 2003 establecen que el Consejo examinará en una etapa ulterior si puede aplicarse a los países del Sur del Cáucaso esta iniciativa.
- Esas mismas conclusiones, en su punto 8 excluyen por el momento la aplicación de esta iniciativa a Bielorrusia, por razones políticas, así como a Libia y a Siria, ya que ninguno de los dos han firmado aún un Acuerdo de Asociación con la U.E., el primero por no haberse incorporado de pleno derecho al Proceso de Barcelona y el segundo por estar negociando dicho Acuerdo.
- Como hipótesis de futuro cabe plantearse la situación una vez que Turquía ingresara en la U.E., ya que entonces Iraq e Irán se convertirían en nuevos vecinos de la U.E. Incluso cabría preguntarse si por razones de conveniencia política (hoy en día respecto a Iraq, pero

el día de mañana por lo que se refiere a Irán) este momento no pudiese adelantarse si Turquía logra finalmente comenzar las negociaciones para la adhesión en el 2005.

Objetivos

Una lectura cruzada de la comunicación de la Comisión y del CAGRE de Junio del 2003 ofrece la siguiente lista de objetivos:

- En términos genéricos, promover la existencia de “un anillo de amigos” con los que la U.E. mantendrá estrechas relaciones de cooperación.
- Trabajar con sus socios para reducir la pobreza y crear un área de prosperidad y valores compartidos basada en el libre comercio, una integración económica más profunda, relaciones políticas y culturales más intensas, una mayor cooperación transfronteriza y una responsabilidad compartida para la prevención y resolución de conflictos.
- Anclar la oferta de la U.E. de beneficios concretos y relaciones preferenciales dentro de un marco diferenciado que responda a los progresos realizados por los socios en áreas determinadas y en concreto por lo que se refiere a las reformas políticas y económicas, así como en los asuntos JAI.

La Comunicación subraya desde el principio que la finalidad de esta iniciativa es desarrollar un nuevo marco de relaciones que no incluyen a medio plazo la perspectiva de adhesión.

El principio de diferenciación por países

La Iniciativa de Nueva Vecindad no anula el marco existente para las relaciones de los países del Sur del Mediterráneo con la U.E.: El Proceso de Barcelona. Por el contrario, la Comunicación subraya que la aplicación de los Acuerdos de Asociación sigue siendo la prioridad y que las nuevas políticas deben complementar los mecanismos existentes. Ahora bien, la novedad de esta iniciativa es el principio de diferenciación por países. No habrá un modelo único a aplicar

a todos los socios sino que cada uno de los que estén interesados negociará con la U.E. un plan de acción en el que se establezcan los objetivos estratégicos globales y los criterios de referencia con los que se puedan evaluar los avances en un periodo de varios años, por medio de un calendario acordado entre ambas partes.

El principio de diferenciación permitirá avanzar más rápido a aquellos países que deseen establecer una relación más estrecha con la U.E., beneficiándose de los incentivos previstos, a cambio de comprometerse más firmemente en un proceso de reformas políticas y económicas.

Por el momento, los países del Sur del Mediterráneo que han mostrado su satisfacción por esta iniciativa son Israel, Marruecos y Jordania. Los demás por el momento no se han pronunciado oficialmente pero son perceptibles las reticencias hacia el enfoque de fuerte condicionalidad que implica esta iniciativa. Sin embargo cabe esperar que se produzca un cierto efecto demostración que anime a otros países, como Argelia y Túnez en el Magreb que no quieran quedarse descolgados de Marruecos y otro tanto podría suceder con Líbano respecto a Jordania.

El principio de condicionalidad

Los beneficios que la U.E. ofrece a sus vecinos se aplicarán progresivamente en función del cumplimiento por parte de estos de una serie de objetivos de reforma que, en lo fundamental consistirán en la armonización de sus legislaciones en torno al acervo comunitario.

En este aspecto, la Comunicación de la Comisión se ha inspirado en la experiencia del plan de acción JAI con Ucrania que establecía un programa de trabajo conjunto sobre la base del cumplimiento de unos criterios de referencia, que serían revisados periódicamente. A su vez, este enfoque de los planes de acción procede directamente de la metodología utilizada en el proceso de adhesión.

La aproximación al acervo comunitario constituye el objetivo para la extensión a los países vecinos de los beneficios del mercado interior mediante la aplicación de normas compartidas en materias tales como la protección del medio ambiente y de los consumidores. Para las cuestiones JAI existen ya precedentes, tanto a nivel regional en el Proceso de Barcelona

como en el plano bilateral, sobre como profundizar la cooperación en materias como la prevención de la inmigración ilegal, la lucha contra el crimen organizado o el fortalecimiento del Estado de Derecho. Sin embargo el sector donde se plantean mayores dificultades para aplicar el criterio de condicionalidad es en materia de derechos humanos.

En la Comunicación de la Comisión sobre acciones de la U.E. para promover los derechos humanos y la democratización en los socios mediterráneos, se establece que su contenido trata de desarrollar la nueva visión de la Iniciativa para una Nueva Vecindad. Por ello, cuando la comunicación en su punto núm. 4.2 establece que la Comisión deberá desarrollar planes de acción nacionales en materia de derechos humanos y democracia con aquellos socios dispuestos a comprometerse en esta vía, hay que entender que este ejercicio sería inútil si no se incluye en el contexto más amplio de los planes de acción previstos por la Iniciativa. Y ello porque ningún socio aceptaría compromisos en un campo tan sensible si no fuera a obtener paralelamente los beneficios ofrecidos por la Iniciativa para una Nueva Vecindad.

En efecto, la citada Comunicación sobre derechos humanos establece que estos planes de acción deberían servir, entre otras cosas, para lo siguiente: analizar los derechos constitucionales y otros derechos legales y proponer reformas en la normativa vigente; analizar la posición de los derechos de la mujer en sus sociedades respectivas y proponer como implicarlas más en el desarrollo de sus países; identificar modificaciones en el marco normativo reglamentario en relación con el estatuto y las actividades de las ONG's, etc...

La intervención de la U.E. en las reformas legales, e incluso constitucionales, en este campo, define el grado más alto de condicionalidad que pueda concebirse. La limitación a la soberanía que presupone explica las reservas de fondo que algunos países, como Egipto, han expresado respecto a la Iniciativa para una Nueva Vecindad.

Los incentivos

La Comunicación de la Comisión indica en su punto 3 cual es el horizonte que ofrece la U.E. a aquellos países vecinos dispuestos a entrar en el juego de la Iniciativa para una Nueva Vecindad:

A cambio de que consigan avances concretos en la demostración de valores compartidos y de que apliquen con eficacia las reformas políticas, económicas e institucionales, incluida la adaptación de la legislación al acervo, los países vecinos de la U.E. deberían beneficiarse de la perspectiva de una mayor integración económica con la U.E. Más concretamente, debería ofrecerse a todos los países vecinos la perspectiva de participar en el mercado interior de la UE y de continuar con la integración y la liberalización para impulsar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales (las cuatro libertades). Cuando un país haya llegado a ese punto, estará lo más cerca de la UE que puede estarse sin ser miembro. Por consiguiente, la UE deberá estar preparada para trabajar en estrecha asociación con los países vecinos que deseen continuar con las reformas y ayudarles a crear la capacidad de adaptarse a determinadas partes del acervo comunitario y de aplicarlas.

Las conclusiones del CAGRE de 16 de junio del 2003 desarrolla el alcance de los incentivos que ofrece la UE:

- Un diálogo político más efectivo.
- Una cooperación más intensa para prevenir y combatir las amenazas comunes a la seguridad.
- Una mayor cooperación en la prevención de conflictos y gestión de crisis.
- La perspectiva de participar progresivamente en el mercado interno de la U.E. y en sus estructuras reguladoras incluidas aquellas relativas al desarrollo sostenible (protección para la salud, los consumidores y la protección medioambiental), sobre la base de una aproximación de legislaciones.
- Relaciones comerciales preferenciales y una mayor apertura de mercado de acuerdo con los principios de la OMC.
- Una cooperación más estrecha en materias relacionadas con la inmigración legal.

- Una cooperación más estrecha para enfrentarse al tráfico de drogas, tráfico en seres humanos y crimen organizado, a través, de entre otros procedimientos, de un apoyo a la gestión de fronteras y a la cooperación transfronteriza.
- Una cooperación cultural más estrecha, una mayor comprensión mutua y contactos directos entre las sociedades.
- La perspectiva de la integración en las redes de transporte, energía y telecomunicaciones y en el “Área Europea de Investigación”.
- Nuevos instrumentos para promoción y protección de inversiones, preservando las competencias respectivas de la Comunidad y los Estados Miembros.
- Apoyo al ingreso en la OMC y a la integración del sistema de comercio global.
- Una mayor y mejor ayuda financiera, mejor adaptada a las necesidades, con una mayor interacción de todas las fuentes de financiación relevantes.
- Promoción de la cooperación intraregional, subregional y transfronteriza.
- Una cooperación más estrecha en el campo de la educación, la formación y la ciencia.
- Una cooperación más estrecha en el campo de la protección medioambiental.

Varios de estos puntos, se refieren a la cooperación transfronteriza. Con el fin de poder financiar acciones en este campo la Comisión ha presentado el 1 de julio una nueva Comunicación bajo el título de: “*Sentar las bases para un nuevo instrumento de vecindad*”. Este instrumento pretende superar las dificultades que se habían presentado en el pasado para financiar acciones en ambas riberas del Mediterráneo, debido a la difícil compatibilidad en términos operativos de los instrumentos financieros existentes: el programa INTERREG que financia actividades en zonas fronterizas de la U.E. pero cuyos fondos sólo pueden utilizarse en los Estados Miembros, y el programa MEDA, destinado a los socios del Sur del Mediterráneo. El resultado es que este sistema no facilitaba la puesta en marcha de verdaderos proyectos conjuntos.

La Comisión propone ahora un enfoque en dos tiempos: del 2004 al 2006, se introducirían en la programación MEDA, proyectos de vecindad, elaborados conjuntamente por ambas partes. Su contenido incluiría las infraestructuras de transporte, medio ambiente y energía, los servicios aduaneros fronterizos, las inversiones productivas, el desarrollo de los recursos humanos, la cooperación cultural y educativa, la gestión de los movimientos de poblaciones y el apoyo al refuerzo de las instituciones. Para este periodo, la Comisión propondrá un volumen de financiación de cuarenta y cinco millones de euros sólo para el área mediterránea.

En la segunda fase, prevista para las próximas Perspectivas Financieras del 2007 al 2014, la Comisión crearía un nuevo instrumento financiero destinado a este fin. Por el momento la Comisión no ha indicado cual sería el montante financiero que propondrá para este programa.

En todo caso, este nuevo instrumento financiero se refiere sólo a un aspecto concreto, si bien de indudable interés para España, como es el de las relaciones transfronterizas. La ambiciosa lista de incentivos que propone la U.E requerirá, para su aplicación un respaldo financiero de una entidad mucho mayor. En este sentido, la credibilidad de esta Iniciativa se podrá valorar ya el año que viene cuando la Comisión presente las cifras iniciales para el comienzo de la negociación de las próximas Perspectivas Financieras 2007-2014, si bien la última palabra corresponde al Consejo y al Parlamento (6).

En estos momentos se abre una reflexión sobre la posible fusión de un solo reglamento financiero de todos los instrumentos de asistencia financiera existentes dentro de la categoría 4 del Presupuesto. Una alternativa que se está estudiando es la creación de un reglamento de nueva vecindad, que estaría separado del anterior.

Procedimiento y calendario

Las conclusiones del CAGRE del 16 de Junio del 2003 incluyen ya un esbozo del programa de trabajo a seguir para la puesta en marcha de la Iniciativa para una Nueva Vecindad, que puede completarse con las orientaciones iniciales sugeridas por la Secretaria General del Consejo:

(6) RHEIN, EBERHARD. *"The EU 25 and its neighbours: What policy prescriptions?"*. Bruselas 12-07-2003.

- Del 2003 al 2006 sería la fase de elaboración. A partir del 2004, la Comisión presentará un documento general de estrategia y hará propuestas de planes de acción con aquellos países que se acojan a esta Iniciativa. Estos planes de acción estarán inspirados en los documentos de Asociación Para la Adhesión presentados a los candidatos. Sin embargo, a diferencia de éstos, la Comisión negociará el contenido de los planes de acción con los beneficiarios. Paralelamente, en esta fase deberán entrar en vigor los Acuerdos de Asociación aún pendientes.
- Del 2006 al 2013 se abriría la fase de puesta en marcha de esta iniciativa: proseguiría la adopción de planes de acción y la adaptación de la programación financiera a los objetivos de esta política.
- A partir del 2013 comenzaría la fase de realización de objetivos: los Acuerdos de Asociación continuarían su aplicación hasta la terminación del desmantelamiento arancelario previsto en ellos. A partir de entonces se negociarían nuevos Acuerdos de Vecindad con el horizonte puesto en la aplicación de las cuatro libertades, la extensión del acervo comunitario y la integración de políticas.

Desde el punto de vista organizativo, la Comisión ha creado una unidad destinada específicamente a la Iniciativa para la Nueva Vecindad. Aunque se trata de una unidad que incluye personal tanto de la Dirección General RELEX, como de la Dirección General para la Ampliación, resulta significativo que se haya puesto bajo la supervisión directa del Comisario Vergeugen, responsable de la ampliación. Sin duda habrá influido en esta decisión la disminución de su carga de trabajo a partir de la adhesión de diez nuevos socios el próximo año. Sin embargo apunta a una utilización máxima de la experiencia y los métodos de trabajo y los recursos humanos empleados en el proceso de ampliación.

PERSPECTIVAS

Repercusiones del Proceso de Barcelona

Tanto la comunicación de la Comisión como las conclusiones del Consejo dejan meridianamente claro que la Iniciativa para una Nueva Vecindad no pretende sustituir al Proceso

de Barcelona sino fortalecerlo, tratando de suplir sus carencias. En una primera valoración, la nueva Iniciativa proporcionaría un valor añadido al Proceso de Barcelona en los siguientes aspectos:

- En el campo de la voluntad política, parece indudable que la presentación de esta Iniciativa en el momento de la ampliación refuerza la credibilidad del compromiso europeo con los socios del Sur del Mediterráneo y supone además una renovación en profundidad de los objetivos estratégicos de Barcelona, que permiten contrarrestar el progresivo deterioro de las expectativas creadas en 1995. El horizonte pasa de ser la creación de una de libre comercio a una relación con la U.E. en la que se ofrece “todo salvo las Instituciones”.
- La inclusión en una misma iniciativa de los países mediterráneos y de los nuevos vecinos del Este permite un mayor equilibrio entre los intereses del Norte y del Sur de la U.E. a la hora de establecer sus prioridades en el campo exterior, con las correspondientes repercusiones financieras.
- Una novedad importante es que se permite avanzar más deprisa a aquellos socios que deseen una relación más estrecha con la U.E., consagrando por tanto un esquema de geometría variable dentro de un proceso que se había caracterizado hasta ahora por su horizontalidad.

La Iniciativa para la Nueva Vecindad es sin embargo impotente para modificar por sí sola el conflicto de Oriente Medio, que es a su vez el origen de los estrechos límites en que se mueve la cooperación política multilateral. Ahora bien, también en este campo pudiera tener efectos benéficos como se verá más adelante.

Otra cuestión que puede empezar a debatirse en los próximos meses y que guarda relación con la Iniciativa para una Nueva Vecindad se refiere a la composición del Proceso de Barcelona. En efecto, la próxima ampliación de la U.E. añade diez nuevos socios del lado europeo mientras que resta dos (Chipre y Malta) del lado sud-Mediterráneo. En este debate los deseos del grupo árabe de reforzar su presencia podrían encontrarse con los de algunos países europeos que piensan ya en la integración de Iraq como mejor manera de resolver el marco de relaciones de este país con la U.E. A favor de esta posición se argumenta que tras la adhesión de Turquía a la

U.E., Iraq (y también Irán) se convertirán en nuevos vecinos de Europa (7). Sin embargo el hecho de no ser un país geográficamente mediterráneo y los peligros de importar nuevos conflictos al Proceso de Barcelona aconsejan a primera vista, al menos desde un punto de vista español, que a Iraq se le ofrezca un marco específico de relaciones, como el que pueda tener la U.E. con Sudáfrica.

El conflicto de Oriente Medio

El efecto más previsible de la Iniciativa para una Nueva Vecindad sobre la dinámica política de Oriente Medio, se refiere al interés mostrado por Israel en acogerse a esta iniciativa proporcionando así una importante baza a la U.E. para incentivar el cumplimiento de las obligaciones de este país en el marco de la Hoja de Ruta. En efecto se trata de una iniciativa especialmente bien adaptada a las necesidades de Israel, que pudiera convertirse en poco tiempo en el socio mediterráneo que llegara más lejos en el plano de explotación de sus posibilidades. Israel es un país con un alto nivel de desarrollo, con una renta per cápita superior a la de algunos países europeos, que podría aspirar a un status en sus relaciones con la U.E. similar al que ocupan hoy en día países como Noruega o Suiza.

Israel sabe que su adhesión a la U.E., por mucho que cuente con el apoyo del Primer Ministro Berlusconi, no obtendrá nunca el consenso de los Estados miembros. Pero además, sería difícil de imaginar que Israel pudiera aceptar la pérdida de soberanía que implica la condición de miembro de la U.E., cuando este país ha hecho de su independencia política y en materia de seguridad una de las piedras angulares de su existencia como Estado. Por ello la Iniciativa para una Vecindad proporciona al Gobierno israelí una alternativa a la adhesión más realista, más flexible y mejor adaptada en definitiva a sus necesidades (8).

Ahora bien, a Israel también se le aplicaría la condicionalidad. En este sentido la Comunicación de la Comisión sobre derechos humanos señala que a pesar de su bien establecida democracia parlamentaria, su respeto a los derechos humanos queda muy por debajo de las pautas internacionales en este campo en dos áreas: en primer lugar, los derechos de las minorías no judías en Israel y en segundo lugar la violación de derechos humanos en el contexto de la

(7) NEUGART, FELIX. “*The future of European Policies in the Middle East after the Iraq war*”. Discussion paper presented by the Bertelsmann Foundation to the VIII, Kronberg Talks, 10th –12th July 2003 (pag. 22 y ss).

ocupación de los territorios palestinos. A su vez, estos dos aspectos están íntimamente relacionados con la evolución del conflicto israelo-palestino por lo que sólo cabría imaginar un pleno aprovechamiento por parte de Israel de la vía abierta por la Iniciativa para una Nueva Vecindad una vez alcanzado un acuerdo de paz entre ambas partes.

Repercusiones sobre el Magreb

Por su proximidad geográfica a Europa, los países del Magreb están llamados a tener una consideración prioritaria en la aplicación de la Iniciativa para una Nueva Vecindad. En efecto, en el Magreb están presentes todos los factores que hacen de esta región una prioridad estratégica para Europa en su conjunto, para los Estados miembros del Sur en particular y muy especialmente para España: una enorme disparidad en los niveles de renta, combinada con una práctica continuidad geográfica; la existencia de reservas importantes de petróleo y gas; niveles muy altos de crecimiento demográfico y un fuerte potencial migratorio; fenómenos de criminalidad organizada (tráfico de drogas y tráfico de seres humanos); terrorismo vinculado con manifestaciones del fundamentalismo islámico y finalmente, la existencia de amplias comunidades de emigrantes en Europa procedentes de estos países.

Desde el punto de vista político, el Magreb sufre las consecuencias de un conflicto larvado entre Argelia y Marruecos centrado en la cuestión del Sahara Occidental. La desconfianza entre ambos países ha llevado al cierre de su frontera y dificulta la integración económica de la región, que a su vez la hace menos atractiva para la inversión extranjera. La región ha sufrido igualmente un grave conflicto interno en Argelia que ha costado al país cien mil muertos en apenas una década. Si bien en la actualidad los niveles de violencia han descendido significativamente, la crisis política argelina no ha encontrado aún una salida que permita afrontar seriamente los graves problemas económicos y sociales que aquejan al país. En el caso de Túnez, el régimen ha logrado mejoras significativas en los indicadores sociales y económicos (tasa de alfabetización, cobertura sanitaria, renta per cápita, promoción de la mujer...), que sin embargo no se han visto correspondidos por la voluntad de ampliar el espacio político ni de asegurar ciertas libertades ciudadanas básicas. En Marruecos por el contrario, una situación política mucho más fluida y abierta no ha logrado mejoras sustanciales en algunos indicadores sociales que están entre los más bajos de la región. Así, la mortalidad infantil es de un 52 por

(8) PRIMOR, ADAR. “*The Leading star of Wider Europe*”. www.haretzdaily.com 21-7-2003.

1000, comparado con una media de un 35 por 1000 para toda la región de Oriente Medio y Norte de Africa y la mitad de la población sigue siendo analfabeta, en comparación con una media regional de un tercio (9). El resultado es que, en el índice de desarrollo humano elaborado por el PNUD, Marruecos ocupa el puesto 126, lo que se compara desfavorablemente con el 107 de Argelia y el 91 de Túnez.

Aunque es previsible que Túnez y Argelia no quieran verse descolgadas de las posibilidades que abre este nuevo enfoque, por el momento sólo Marruecos ha expresado claramente su interés por la Iniciativa para una Nueva Vecindad, que en gran parte responde a sus ambiciones de obtener un “estatuto avanzado”. Esto implica su disposición a entrar en el juego de una condicionalidad reforzada que sin embargo puede plantear al régimen ciertos problemas políticos en el plano interno. En efecto, los islamistas moderados constituyen hoy la primera fuerza en la oposición y muchos observadores consideran que el Partido para la Justicia y el Desarrollo sería el más votado en unas elecciones en las que pudiera competir en condiciones de igualdad con los demás partidos. La U.E. deberá dar muestras de una gran prudencia a la hora de aplicar la condicionalidad para favorecer reformas en determinados sectores sensibles. Por el contrario las prioridades europeas deberían dirigirse tanto a favorecer un aumento substancial de los niveles de inversión extranjera como a la fijación de un calendario de objetivos para la mejora de los principales indicadores sociales.

Las implicaciones en las relaciones con el mundo islámico

Independientemente de los desafíos concretos que existen en el Magreb o en el Mashrek, una cuestión general que afecta al conjunto de las relaciones de la U.E. con la región mediterránea es la dimensión cultural de la relación entre civilizaciones, especialmente en el contexto de la dinámica creada tras el 11 de septiembre del 2001. Desde entonces se han incrementado notablemente los niveles de desconfianza entre el mundo islámico y Occidente, desatando peligrosas tendencias hacia la hostilidad mutua.

Desde el punto de vista musulmán, se difunde la percepción de que existe por parte de Occidente un ataque en plena regla a su identidad. Así se interpreta el estado de opinión en Europa y Estados Unidos que atribuye a la incapacidad del Islam para modernizarse las raíces

(9) THE WORLD BANK GROUP, “*Morocco in Brief*” www.worldbank.org, junio 2003.

últimas de las actitudes que llevaron a los ataques del 11 de septiembre. Desactivar al Islam como único procedimiento para curar de su atraso al mundo islámico sería por tanto la agenda oculta de Occidente a ojos de una buena parte de los musulmanes.

La Iniciativa para una Nueva Vecindad, al condicionar sus beneficios a reformas profundas en estos países, incluidos aquellos sectores de alta sensibilidad cultural y religiosa como son los derechos humanos y el estatuto de la mujer, planteará en estos países el debate sobre el intento de imposición de valores europeos, amparado en la necesidad de modernización.

Desde el punto de vista europeo y occidental esta cuestión a su vez remite hacia el debate sobre la universalidad de los derechos humanos. Así, el profesor Siedentop ha argumentado que la ideología de los derechos humanos supone una presentación secular de una visión del mundo cristiana y de esta manera es percibida desde otras civilizaciones. Samuel Huntington, en un aspecto que ha pasado desapercibido de su obra sobre el conflicto de civilizaciones, llamaba la atención sobre los peligros para Occidente de aplicar planteamientos universalistas en nuestro trato con otras civilizaciones, por la hostilidad que creaba en ellas.

Desde otro punto de vista, que tiene un creciente respaldo en la U.E., se ha señalado que los Estados miembros, tanto en sus políticas bilaterales como comunitarias han dado prioridad hasta ahora a la estabilidad de los regímenes de la región, sin querer aplicar todos los medios de presión a su disposición para favorecer las reformas. El resultado es que se ha favorecido la inmovilidad de la clase dirigente, con efectos negativos sobre los niveles de corrupción, mal gobierno e incapacidad para propiciar un desarrollo que beneficie a la mayoría de la población. Según esta corriente de pensamiento, solamente un esfuerzo de democratización puede desbloquear esta situación al situar a los gobiernos bajo un mayor control por parte de la oposición y al permitir eventualmente la alternancia en el poder. Sin embargo, la existencia de poderosos intereses económicos de algunos Estados miembros en la región, favorecen un enfoque más basado en la estabilidad de los regímenes actuales, que en su transformación.

Las perspectivas económicas

La Iniciativa para una Nueva Vecindad responde a una lógica económica que tiene en cuenta las debilidades estructurales de la economía europea y pretende corregirlas mediante un

reforzamiento del bloque económico europeo mediante una cooperación reforzada con los países situados al Este y al Sur del continente.

Recientemente, el *Institut Francais des Relations Internationales (Ifri)* (10) ha publicado un informe que bajo el título de “*El comercio mundial en el siglo XXI*” realiza un preocupante diagnóstico de las perspectivas económicas europeas en un horizonte de 50 años. De acuerdo con este informe, Europa tiene dos problemas básicos, que tendrán efectos sobre el crecimiento económico a medio plazo:

- En primer lugar, el declive demográfico. Del 2000 al 2050 las predicciones del Ifri indican que se producirá un descenso de la población activa de 331 millones a 243 millones. A su vez este hecho tendrá un efecto directo sobre las sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Actualmente hay 35 personas que se benefician de pensiones por cada 100 de personas en edad de trabajar. En el 2050, de acuerdo con las actuales tendencias demográficas, habrá 75 pensionistas por cada 100 trabajadores. En España y en Italia la relación de pensionistas y trabajadores se calcula que será de 1 a 1.
- En segundo lugar la brecha tecnológica entre Europa y América del Norte continuará agrandándose a favor de EE.UU.

En función de la evolución de estos factores el Ifri ofrece dos escenarios: en el primero de ellos, bautizado como “Crónica de un declive anunciado” la U.E. se muestra incapaz de corregir tanto las tendencias demográficas como el declive tecnológico y en el horizonte del 2050 su peso en la economía mundial pasaría a ser de un 12% frente al 22% actual. Frente a esta hipótesis a la que Europa estaría irremisiblemente condenada de mantenerse las actuales tendencias, habría un escenario favorable que implica una corrección de estos factores. Los autores del informe lo llaman alternativamente “*El poder europeo reinventado*” o bien “*Europa Rusia Mediterráneo*”. Esta última denominación anuncia por donde pueden venir las soluciones a los dilemas económicos europeos: un desarrollo integrado con los países del Sur del Mediterráneo, así como con Rusia, en un amplio número de sectores.

A su vez, este escenario favorable implicaría en primer lugar una inversión directa masiva en estas zonas adyacentes para mejorar las infraestructuras y racionalizar la producción. En

(10) IFRI, “*World Trade in the 21st Century*”. www.ifri.org, mayo 2003.

segundo lugar, la U.E. debería lanzar un minucioso programa de cooperación para la formación de científicos y técnicos, que a su vez deberían recibir los incentivos necesarios para permanecer en sus países de origen. Finalmente Europa debería corregir su declive demográfico mediante una combinación de políticas destinadas tanto al aumento de la natalidad como al estímulo de la inmigración. En este escenario la U.E. mantendría su peso en la economía mundial, en torno al 20% del total.

La Iniciativa para una Nueva Vecindad se constituye así en la estrategia para promover este segundo escenario favorable y contrarrestar así el inevitable declive que se derivaría de la continuación de las actuales tendencias. Incluso en la polémica cuestión de la inmigración, la comunicación de la Comisión deja la puerta abierta a políticas de mayor apertura al referirse a las cuatro libertades (que incluye la libertad de circulación de personas) como horizonte de futuro en las relaciones con los países vecinos. Ahora bien, no cabe subestimar las enormes dificultades políticas que subyacen a este enfoque. La OCDE estima que los niveles de inmigración tendrían que multiplicarse por cuatro o cinco, en relación con los actuales sólo para neutralizar los efectos económicos del envejecimiento de la población (11). Estos porcentajes nos llevarían a cifras de inmigrantes que no son asumibles dados los problemas de absorción que ya se plantean en los niveles actuales.

CONCLUSIONES

Desde el punto de vista europeo, la Iniciativa para una Nueva Vecindad constituye, al menos sobre el papel, la estrategia que la U.E. necesitaba para articular sus relaciones con el círculo de países que le rodean. La iniciativa se inserta en el marco más amplio de la Estrategia Europea de Seguridad a la que aporta el enorme potencial del *poder suave europeo*, sin por ello descartar la utilización de otros medios si así lo exigiera la naturaleza de las amenazas planteadas.

A su vez, la Estrategia Europea de Seguridad subraya la necesidad de trabajar conjuntamente con EE.UU., en el marco de unas nuevas relaciones transatlánticas sólidas, para poder afrontar con éxito las amenazas comunes a la seguridad, en el mundo post-11 de septiembre del 2001. La Iniciativa para una Nueva Vecindad puede concebirse en este contexto

(11) CHARLEMAGNE, "Europe's population implosion". The Economist 19-07-2003.

como la gran contribución europea a este esfuerzo común en una región que, si para Europa es prioritaria por su vecindad, para EE.UU. se ha convertido en el centro de atención estratégica. Esta complementariedad en la formulación de políticas regionales no impide la competencia en el campo económico, que puede acrecentarse con el ofrecimiento realizado por Washington de Acuerdos de libre comercio a países de la zona, que se aplicarán en paralelo con los Acuerdos de Asociación firmados por la U.E.

Desde el punto de vista de los países del Sur del Mediterráneo, la Iniciativa para una Nueva Vecindad ofrece un horizonte distinto y más positivo que el de su percepción de una Europa Fortaleza, que va erigiendo progresivamente más y más barreras a los contactos con una región que sólo se contempla en términos de amenazas. El ofrecimiento de compartir las cuatro libertades, por muy a largo plazo que sea, abre puertas que estaban cerradas y crea también expectativas que aumentarán las frustraciones si no llegan a cumplirse. En todo caso, la iniciativa llega en el momento oportuno para contribuir a disolver los temores existentes en los países del Sur respecto a que la ampliación vaya a absorber todas las energías de la U.E. en perjuicio del Mediterráneo.

Para que esta nueva política tenga credibilidad no bastaría un poco más de lo mismo. Hace falta sobre todo, una fuerte implicación de la U.E. en tiempo, energía, recursos humanos y dinero. A su vez este firme compromiso europeo, que hará más visible su presencia en los países del Sur, y que irá asociado a la aplicación de criterios de condicionalidad política, puede acabar por suscitar reacciones nacionalistas en estos pueblos. La U.E. deberá demostrar que aprendió de los errores cometidos en la época colonial en cuanto a la exportación pura y simple de sus valores e instituciones a otro contexto cultural. La promoción de un proceso de democratización exigirá, para que tenga posibilidades de éxito, que este se desarrolle de acuerdo con las bases culturales y la identidad religiosa de estos países.

A pesar de estos peligros, la U.E. tiene que apostar por la acción. La apatía no es una alternativa viable, por más que se recurra a un discurso nuevo, ya que la situación en estos países, abandonada a sus propias dinámicas internas, continuará su imparable deterioro. Europa deberá movilizar a fondo todos sus recursos para favorecer los cambios en esta región, sabiendo que su mayor poder es precisamente su poder de atracción. El antiguo director de *Foreign Affairs*, Fareed Zakaría, sostiene que la perspectiva de adhesión a la U.E. es el arma estratégica del *soft power* europeo. Prácticamente ya cerradas las posibilidades de ulteriores adhesiones, la

política para una Nueva Vecindad deberá convertirse en la nueva arma estratégica de la U.E. para exportar prosperidad y estabilidad a su entorno geográfico.