

El declive de la política de España en el Mediterráneo

Kristina Kausch

»» España ha estado perdiendo influencia en el Mediterráneo. La reconfiguración del marco de la política mediterránea de la Unión Europea (UE) en la renovada Unión para el Mediterráneo (UpM) llevada a cabo por Nicolas Sarkozy, de acuerdo a las preferencias francesas, debilitó la ya escasa presencia española en la región. Mientras que la administración de Felipe González fue capaz de introducir una serie de iniciativas clave durante los primeros años de la década de 1990 (el Proceso de Barcelona, la conferencia de paz de Madrid y el diálogo 5 + 5), el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero no ha podido establecerse como un líder en la región. La retirada de las tropas españolas de Irak en 2004 ha restablecido una imagen muy positiva de España en el Mediterráneo meridional. Sin embargo, en políticas concretas, aún no se ha construido un liderazgo regional - algo muy necesario en esta zona asolada por conflictos históricos, debilidad económica y opresión política.

La Alianza de Civilizaciones (AdC), la mayor iniciativa de Zapatero dirigida a promover el entendimiento intercultural entre Occidente y el mundo árabe, fue recogida por la ONU y apoyada por un amplio abanico de gobiernos. Con todo, tiene bajo perfil y pocos resultados concretos. El ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, expresó que la aceptación de la AdC por parte de muchos gobiernos constituía en sí mismo un indicador de su éxito. Sin embargo, esta lógica es poco convincente. Persisten dudas sobre hasta qué punto el objetivo de la AdC de utilizar el diálogo intercultural para prevenir el terrorismo se puede lograr a través de una iniciativa que refuerza principalmente los lazos con gobiernos autoritarios cuyas acciones están entre las principales causas de la radicalización. Lo que parecer haber sido uno de los propósitos implícitos de la Alianza, esto es, posicionar a Zapatero en el mapa internacional, no se ha cumplido.

CLAVES

- El peso y la presencia de España en el sur del Mediterráneo ha declinado en los últimos años.
- En comparación con sus predecesores, el Gobierno de Zapatero no ha adoptado políticas reformistas o progresistas en el mundo árabe.
- España sigue otorgando una excesiva prioridad a sus intereses nacionales de corto plazo y a los aspectos más superficiales de su imagen en el Mediterráneo, en lugar de articular una visión estratégica de largo alcance.

»»»»» España se encuentra concentrada en lo comercial, definiendo los temas de seguridad y la diplomacia no intervencionista de una manera bastante restrictiva. En este contexto, no se ha logrado poner en práctica el multilateralismo normativo efusivamente defendido por Zapatero en sus discursos. Ha habido una serie de cambios en el terreno normativo, incluyendo un aumento sustancial del presupuesto destinado a ayuda al desarrollo por parte de España. No obstante, en general, España ha sido uno de los principales motores del retorno de la UE a los antiguos enfoques de seguridad realista y a la proliferación de políticas estrictamente defensivas y de exclusión en el Mediterráneo. El Proceso de Barcelona se basaba en la idea posmoderna que aspira a convertir el Mediterráneo en un área de seguridad cooperativa, estabilidad y prosperidad compartida. Por su parte, la Unión para el Mediterráneo, que fuera diseñada para trasladar el centro de las relaciones entre Europa y el Norte de África de las áreas políticas más sensibles (pero también más urgentes), ha institucionalizado bajas expectativas.

La fuerte tendencia a la priorización de la seguridad y los intereses nacionales de las políticas hacia el Mediterráneo de los Estados miembros de la UE ha sido evidente, especialmente desde la perspectiva española. España ha sido un promotor activo de sus intereses políticos y económicos a lo largo del Mediterráneo. A través de la UpM y la promoción del comercio y la inversión entre las dos orillas durante su Presidencia de la UE, España espera impulsar su economía, la cual ha sido severamente afectada por la crisis económica.

Marruecos es la prioridad principal de España. Su relación especial se ve reflejada en el exitoso lobbying español para otorgar a Marruecos un "estatuto avanzado" en sus relaciones con la UE (primera evaluación en una cumbre UE- Marruecos celebrada bajo Presidencia española). Las relaciones con Argelia han estado dominadas por las cuestiones económicas, principalmente la energía, y han experimentado varias tensiones debido a la posición de "neutralidad activa" de Madrid en el conflicto del Sáhara Occidental. España depende en mayor grado que otros Estados miembros de la UE de las

importaciones de gas provenientes de Argelia (y en menor medida, de las libias). Apenas un tercio del abastecimiento energético español proviene de Oriente Medio y el Norte de África.

Los intereses de España en Jordania, Egipto y Líbano están integrados, en gran parte, en sus respectivos roles en el proceso de paz en Oriente Medio y otros conflictos en la región. España es muy activa en el este del Mediterráneo a través de canales internacionales. Su papel es cada vez mayor en los esfuerzos multilaterales de mantenimiento de la paz en el Mediterráneo oriental, a través de la presencia de tropas en el marco del mandato de la FPNUL en el Líbano, el que ha sido apreciado de manera positiva. Asimismo, Turquía ha ocupado una posición cada vez más importante entre los socios mediterráneos de España, y el Gobierno de Zapatero ha sido un firme defensor de la incorporación de Turquía a la UE.

En comparación con otros Estados miembros de la UE, España es conocida por su suave postura para corregir la situación autocrática en el Mediterráneo. El Gobierno español mantiene excelentes relaciones con los peores dictadores de la región, lo cual le granjea no pocas críticas dentro y fuera de sus fronteras. La posición exenta de cuestionamientos y pro-marroquí del Gobierno respecto de la cuestión del Sáhara Occidental ha sido objeto de numerosas manifestaciones y comparecencias en el Congreso español. Más recientemente, el caso de la activista saharauí Aminatou Haidar ha mostrado la insostenibilidad del planteamiento de España sobre este tema en particular, y respecto del autoritarismo de Marruecos en general.

Las relaciones con el régimen dictatorial de Ben Alí en Túnez, la dictadura que la mayor parte de la región pasa por alto, son regularmente calificadas como "excelentes". Túnez aspira a una mejora de las relaciones con la UE similar al "estatuto avanzado" de Marruecos. Como la Presidencia sueca de la UE hizo hincapié en la terrible situación de la democracia y los derechos humanos en el país, Túnez optó por esperar el turno -probablemente más agradable- de la Presidencia española para continuar con las negociaciones. A diferencia de la mayoría de sus

homólogos europeos, el ministro Moratinos, asistió en 2009 al desfile militar del coronel Muammar al Gaddafi en Libia, con ocasión de la celebración de los 40 años del dictador en el poder. El objetivo declarado en el Plan General de Derechos Humanos que dice que "la promoción de los derechos humanos en todo el mundo es un objetivo prioritario del Gobierno que trasciende todas las acciones gubernamentales" sigue siendo retórica vacía en el Mediterráneo. Esta ha sido una de las principales fuentes de críticas de otros Estados miembros de la UE contra el gobierno de Zapatero, y ha hecho mella en su reputación internacional "progresista".

Durante la Presidencia española de la UE en el primer semestre de 2010, España declara al Mediterráneo como una de sus muchas prioridades. Así, se quiere inyectar nueva vida a la UpM,

En el Mediterráneo, España debe centrarse más en lo sustantivo y menos en la "etiqueta"

poner su estructura jurídica e institucional en marcha, y coronar todo ello con la celebración de una cumbre UE-Mediterráneo en Barcelona en junio de 2010, en la que los primeros proyectos aprobados sobre infraestructura, educación y empleo sean relanzados. En el

nivel bilateral, la revisión de los Planes de Acción de la Política Europea de Vecindad (PEV) con varios socios del sur debe tener lugar en 2010.

Varios países de la PEV del sur del Mediterráneo han solicitado una actualización de las relaciones con la UE similar al "estatuto avanzado" de Marruecos. Entre ellos se encuentra Egipto, por cuya petición el gobierno de Zapatero ya ha manifestado su apoyo y tendrá lugar una cumbre UE-Egipto bajo la Presidencia española. Durante este mismo periodo, España también tiene como objetivo cerrar un acuerdo marco de la UE con Libia y una Asociación Energética con Argelia, así como mejorar el Acuerdo de Asociación con Túnez, y celebrar una cumbre en el marco del diálogo de seguri-

dad del Mediterráneo 5 + 5. Además de estos importantes compromisos, España también se ofreció a trabajar -en estrecha cooperación con el Gobierno de Estados Unidos- para la revitalización del proceso de paz en Oriente Medio.

CAUSAS SUBYACENTES, INTERESES CONTRAPUESTOS

En varias instancias, el Gobierno español se ha pronunciado en contra de las violaciones de los derechos humanos, como por ejemplo recientemente contra Marruecos en el caso de Aminatou Haidar. Sin embargo, estas ocasiones son escasas y, en consecuencia, atraen mucho menos atención pública que aquellas (muchas) en las que el Gobierno español se ha negado a defender los derechos humanos. La falta de coherencia de las políticas normativas de España pueden deberse, en parte, al sentido estricto del concepto sobre la protección de los derechos humanos que subyace en la acción exterior española. Zapatero, a menudo habla de los derechos humanos, pero nunca sobre la democracia. El Gobierno busca fortalecer el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, pero se niega a reunirse con disidentes o a debatir la necesidad de una transformación democrática sistémica en sus países socios. Cuando el dictador tunecino Ben Ali recientemente se "reeligió" a sí mismo en unos comicios totalmente fraudulentos en los que los políticos de la oposición fueron reprimidos violentamente, el Gobierno español se abstuvo de hacer comentarios.

Al ser preguntado sobre las razones de este silencio español, un alto funcionario del Ministerio respondió que su país estaba "centrado en los derechos humanos". Este concepto extremadamente estricto sobre la protección de los derechos humanos ignora las causas institucionales que permiten las violaciones de los derechos humanos. Como tal, está en contradicción con la noción de seguridad humana que el Gobierno español proclama en otras partes. El Gobierno de Zapatero promueve los derechos de las mujeres y los niños y se opone a la pena de muerte, pero fracasa en la promoción de un ambiente político en el sur del Mediterráneo que podría capacitar a los ciudadanos para protegerse a sí mismos



»»»»» contra los abusos del Estado. Esto convertiría en innecesaria la protección de los derechos humanos por parte de actores externos. Fundamentalmente, la política española en la región sugiere que el Gobierno carece de una visión coherente y sostenible de largo plazo para el Mediterráneo.

Debido a las vinculaciones políticas y económicas más estrechas y a las diferencias en las tradiciones de política exterior, los Estados miembros de la UE del Sur -a diferencia de los del Norte- han perseguido siempre una política basada en intereses que permanezcan inalterables en el Mediterráneo. Si bien la diplomacia española se ha “europeizado” de modo significativo tanto en estructura como a nivel conceptual durante la última década, conceptos obsoletos tales como centrarse únicamente en los intereses nacionales españoles sugieren que la política exterior no es percibida todavía como plenamente “europea” por parte de sus socios. Paradójicamente, y para el pesar de muchos activistas de derechos humanos en el Magreb, la relativamente reciente experiencia de la transición española, que recibió gran apoyo desde el extranjero, parece no haber fomentado de manera significativa la vocación de España de fortalecer las transiciones democráticas en su vecindad más cercana.

El fuerte vínculo de la política exterior con asuntos domésticos ha influido de manera significativa en la política exterior del gobierno. Adicionalmente, la gran influencia de los partidos políticos y la marcada polarización ideológica del panorama político español entre el PSOE y el PP han desempeñado un papel clave a través de los varios nombramientos políticos en las posiciones de mayor rango del Ministerio de Asuntos Exteriores y en el diseño del debate político en España.

Institucionalmente, España tiene una ventaja sobre la mayoría de los ministerios de Asuntos Exteriores de la UE en términos de proximidad y experiencia en el Mediterráneo, y tiene un número de funcionarios especializados en esta área. Sin embargo, la escasa coordinación y la falta de personal dificultan la capacidad de planificación de políticas estratégicas y ponen de manifiesto la necesidad de una reforma del servicio exterior español.

Una característica notable de la política mediterránea de España es su tendencia a las iniciativas con “etiqueta española”. En innumerables documentos políticos y en declaraciones de diplomáticos de alto rango, el énfasis en el protagonismo español en el Mediterráneo a menudo parece prevalecer sobre las reflexiones serias acerca de la búsqueda de soluciones sostenibles a los problemas de la región. Algunos atribuyen el impulso español a situarse de ese modo a un complejo de inferioridad permanente en relación con Francia. Otros la atribuyen a la necesidad del Gobierno de Zapatero de dejar un legado significativo en materia de política exterior al final de su segundo mandato. La creación de la Secretaría de la Unión para el Mediterráneo en Barcelona, por ejemplo, fue sin duda un éxito para la diplomacia española. Sin embargo, la forma en que este logro ha sido destacado en las declaraciones públicas de los diplomáticos sugiere que su localización geográfica es más importante que la propia Secretaría y la importante labor que llevará a cabo.

PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS

Su turno en la Presidencia Europea le brinda al hasta ahora ensimismado Gobierno español una oportunidad única de convertirse en un jugador más importante en términos de política exterior europea. En el Mediterráneo, España debe centrarse más en lo sustantivo y menos en la “etiqueta”. Debe demostrar que puede hacer frente a las interdependencias complejas y poner en práctica el multilateralismo eficaz que se ha comprometido a promover. Fundamentalmente, debe priorizar el consenso de la UE y la unidad frente a los enormes desafíos regionales y las confusiones sobre gobernanza interna post-Lisboa. Si la Presidencia española fuera a dejar pasar esta oportunidad anteponiendo sus propios intereses, sería una tragedia para Europa y una vergüenza histórica para Zapatero.

El Gobierno español puede hacer del Mediterráneo (y por lo tanto de los intereses españoles), algo bueno y, al mismo tiempo, terminar la Presidencia española de la UE con la cabeza bien alta. Con todo, su influencia en el Mediterráneo no debe ser sobrestimada. España ha declarado que dará priori-

dad a la inyección de un nuevo impulso al proceso de paz en Oriente Medio durante su Presidencia, aunque este problema no será resuelto mediante iniciativas españolas o de la UE. A pesar de la considerable experiencia personal del ministro Moratinos, España deberá evitar infectar a la joven y frágil UpM, con una iniciativa de paz improbable. Antes bien, debe centrarse en la consolidación de la relación recientemente mejorada de España con Estados Unidos, y estar dispuesta a ayudar y fomentar el consenso entre los Estados miembros de la UE si surge la oportunidad.

Las relaciones con Marruecos son un área potencial de interés común para España y la UE. La Presidencia española de la UE debería utilizar su posición privilegiada para dotar el "estatuto avanzado" con contenido. La política actual de las dependencias entrelazadas en las relaciones bilaterales de España con Marruecos es, en principio, una perspectiva política de futuro (aunque no infalible) para ligar Marruecos a Europa. Al hacer del "estatuto avanzado" un nuevo modelo de integración con el sur, España sería capaz de mostrar a los escépticos Estados miembros de la UE del norte que el sur del Mediterráneo no es una causa perdida y que la integración, a falta de adhesión a la UE, aún puede proporcionar un modelo de éxito.

Sin embargo, España debe asegurarse de que el enfoque de la UE hacia Marruecos sea equilibrado y esté en consonancia con los valores básicos y los compromisos europeos, tanto en el discurso como en la práctica. La promoción de reformas económicas y sociales sustanciales en Marruecos, sin que se produzcan paralelamente importantes reformas sistémicas en la esfera política puede ser favorable para el comercio español y los intereses de seguridad inmediatos. Sin embargo, en el mediano plazo, una política tal daña los intereses de seguridad europeos al ignorar el riesgo de radicalización generado por la opresión política. El caso de Aminatou Haidar es sólo el ejemplo más reciente de la insostenibilidad de la posición pro-marroquí española, exenta de crítica hacia la cuestión del Sáhara Occidental. Muestra, asimismo, cómo estas políticas son cada vez más contraproducentes a medida que avanza la integración. Esto también incluye la

consideración de interlocutores alternativos en la región, a medida que el Norte de África se está preparando para una ola de "sucesiones", sin pronósticos claros. La cómoda alianza tácita con la vieja generación de gobernantes autoritarios acabará pronto. Además de ello, el precedente del "estatuto avanzado" de Marruecos determinará el futuro de la Política Europea de Vecindad (PEV). Con el fin de evitar hacer una parodia de la condicionalidad de la PEV -y por ende, de su credibilidad- la UE debe hacer que el "estatuto avanzado" se inserte en un marco con vistas a una reforma política sustantiva, en lugar de permanecer como un mero símbolo diplomático decorativo.

Existen otras áreas en las que España podría jugar un papel positivo y añadir valor a la formulación de políticas de la UE en el Mediterráneo:

- Teniendo en cuenta las positivas relaciones hispano-turcas podría dar nuevo impulso a las aspiraciones de membresía de Turquía a la UE.
- Manteniendo el acento en las causas subyacentes de las presiones migratorias en las políticas migratorias de la UE.
- Abogando entre los Estados miembros de la UE para usar el potencial integrador y pacificador de la liberalización económica en el Mediterráneo a través del fortalecimiento de la liberalización comercial en agricultura y servicios y la movilidad creciente de trabajadores y estudiantes.
- Apoyando y fortaleciendo activamente las recién creadas instituciones de la UE, con vistas a promover el consenso en la UE y robustecer el multilateralismo eficaz en el Mediterráneo.

Si España plantea más obstáculos a los compromisos originales del Proceso de Barcelona orientados hacia la reforma, la reputación de su política exterior entre otros gobiernos de la UE seguirá siendo negativa y su potencial como catalizador del cambio en el Mediterráneo seguirá pendiente.

Kristina Kausch es investigadora de FRIDE

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**