

spotlight europe

2011/01 – Marzo 2011

¿Qué puede hacer la UE por África del Norte?

Christian-Peter Hanelt

Bertelsmann Stiftung, christian.hanelt@bertelsmann-stiftung.de

Almut Möller

German Council on Foreign Relations (DGAP), moeller@dgap.org

El cambio ha llegado por sorpresa a Túnez y Egipto. La Unión Europea debe apoyarlo ahora activamente con una asociación para la transformación. Para ello habría que revisar rápidamente y a fondo sus antiguos instrumentos y estrategias. Además, la UE debe liberalizar aún más su mercado agrícola a los productos procedentes de África del Norte y el Oriente Próximo.

spotlight europe # 2011/01

Los movimientos de protesta surgidos de manera totalmente inesperada en Túnez y Egipto a principios de 2011 han derrocado los antiguos regímenes de los Presidentes Ben Ali y Mubarak. La gente en las calles de Túnez, El Cairo y Alejandría ha luchado para conseguir la posibilidad de un nuevo comienzo político en sus países y ha enviado un mensaje a todo Oriente Próximo, como demuestran las manifestaciones que se suceden desde Argelia hasta Bahrein. Egipto y Túnez se encuentran ahora en los inicios de una difícil fase de transición. Los regímenes que durante décadas han protagonizado un estancamiento político, dominado por los dos Presidentes y sus partidos, han tocado a su fin. Todavía queda por saber quién y qué los sustituirá. Pero existe la posibilidad de que dos países del mundo árabe

inicien su andadura hacia la democratización en las próximas semanas.

La Unión Europea ha ofrecido su apoyo a Egipto y Túnez. Además de los retos políticos, ambos países deben enfrentarse también a problemas sociales y económicos que dificultarán la transición.

Con estas asociaciones para la transformación, la Unión Europea está pisando un terreno políticamente desconocido en África del Norte. Suponiendo que las nuevas fuerzas políticas en formación acepten la oferta, las asociaciones para la transformación abren para la Unión la posibilidad de dar un nuevo enfoque a su política para el Mediterráneo, que viene manteniendo desde 1995 hasta la fecha sin demasiado éxito. Para ello, los actores de Bruselas deben desarrollar una estrategia clara y

medidas adecuadas para todas las partes. También deben aportar rápidamente los correspondientes medios financieros.

¿Por qué se han hundido precisamente ahora los regímenes de Egipto y Túnez?

El colapso de los regímenes y la rapidez con que se ha producido han sido una sorpresa para todos los observadores. Es cierto que la Bertelsmann Stiftung, en su índice de transformación, lleva años señalando que los valores democráticos para África del Norte y Oriente Próximo se encuentran muy por detrás, en cuanto a promedio regional, de los de cualquier otra región del mundo. Por otro lado, la apertura económica de estos países no ha llegado a la mayoría de la población. Los informes sobre el desarrollo humano en el mundo árabe (Arab Human Development Reports) de las Naciones Unidas vienen reflejando deficiencias sistemáticamente desde 2002. Y sin embargo, los regímenes se consideraban «estables». Bajo la superficie, la atmósfera bullía.

«Conocíamos las deficiencias, pero los regímenes se consideraban estables.»

Los países de África del Norte también se vieron afectados por la crisis económica mundial, que ha venido a agudizar los problemas ya existentes. La penuria económica debida al rápido incremento en el precio de los alimentos, el desempleo y, por tanto, la falta de perspectivas, sobre todo para la población joven, cuyo número aumenta rápidamente, las décadas de negación de los derechos políticos, la corrupción administrativa y las constantes violaciones de los derechos humanos, muy bien documentadas, por un lado, y las nuevas formas de comunicación y un mejor acceso a los medios y a la información por otro: todos estos factores han favorecido las re-

Condiciones marco económicas y sociales en Egipto y Túnez

Túnez ■ Egipto

Estructura demográfica

Grupos de edad (en porcentajes, 2010)



Economía y empleo

Producto Interior Bruto per cápita (en USD, 2010)

Túnez 4.160; Egipto 2.771

Tasa de desempleo (en porcentajes, 2010)

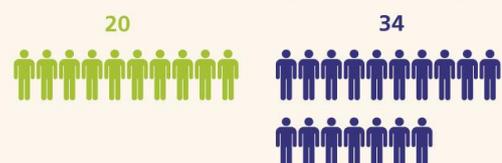
Túnez 13,2; Egipto 9,2

Acceso a la información y la formación

Usuarios de Internet por cada 100 habitantes (2008)



Tasa de analfabetismo entre adultos de más de 15 años (en porcentajes, 2010)



Referencia: Vereinte Nationen, IWF, Weltbank
© Bertelsmann Stiftung

voluciones de la población civil árabe en 2011.

II

¿Qué consecuencias tienen las transformaciones políticas para la Unión Europea y su política en el Mediterráneo?

Los acontecimientos en el sur del Mediterráneo afectan a la Unión y a sus miembros de un modo mucho más directo que, por ejemplo, a los Estados Unidos. Prueba de ello es, por ejemplo, el gran número de refugiados de África del Norte que tratan de alcanzar el continente europeo cruzando el Mediterráneo. El Cairo y Túnez están a pocas horas de vuelo de las capitales de la Unión Europea. La política de la UE en el Mediterráneo es una política de vecindad y, desde 2004, es uno de los puntos fuertes de la política exterior europea, al menos sobre el papel. No obstante, en las últimas décadas la visión de la Unión Europea con respecto al sur del Mediterráneo se ha centrado principalmente en cuestiones relevantes para la seguridad. En el Proceso de Barcelona de 1995, la Unión manejaba una agenda muy amplia: cuestiones de seguridad, temas políticos, economía, democracia, sociedad civil y derechos humanos.

«La UE debe reconocer que ha confundido estabilidad con inmovilismo.»

Las consecuencias del 11 de septiembre y los ataques terroristas en Europa, una creciente presión migratoria procedente del sur del Mediterráneo, así como los conflictos y las guerras en Oriente Próximo, provocaron una «obsesión por la seguridad» y, por tanto, una mayor rigidez en la forma en que los países de la UE miraban a sus vecinos meridionales. Asimismo, los regímenes presidenciales, que dirigían sus

países con mano dura pero que desde el exterior se consideraron estables durante décadas, eran socios fiables en una región cada vez más amenazada por la inestabilidad. Ahora, los países de la UE deben reconocer que han confundido estabilidad con inmovilismo. A la vista de los últimos acontecimientos en África del Norte, la UE debe emprender una reforma en profundidad de sus instrumentos actuales. Todos los ámbitos esenciales de colaboración están reflejados en los documentos de la Política de Vecindad y de la Unión para el Mediterráneo. Sin embargo, falta el enfoque centrado y la capacidad de implantación: la Unión Europea debe ligar su ayuda —si se le requiere— a ciertas condiciones. En este sentido, la UE debe aportar más a las asociaciones para la transformación. Quizá sea también una oportunidad de relanzar una política para el Mediterráneo que no ha hecho sino dar bandazos.

III

¿Qué importancia tiene para los procesos de transición la situación socioeconómica de la población en Egipto y Túnez?

Egipto y Túnez deben afrontar ahora un difícil período de transición, no solo política, cuya orientación y destino exactos no resultan previsibles por el momento. Ambos países presentan considerables deficiencias en cuanto a elecciones democráticas, en la separación de poderes, en la independencia de los tribunales, en una administración eficiente, en la libertad de asociación y de prensa. El cambio político, además, se plantea sobre un escenario de problemas económicos y tensiones sociales que, ya en los últimos años y muchas veces ante la total indiferencia de Occidente, han provocado protestas y manifestaciones en ambos países. Los gobiernos de ambos países han emprendido reformas económicas en los últimos años. Sin

embargo, las altas tasas de crecimiento han redundado en beneficio sobre todo de las minorías dominantes. El desempleo real está muy por encima de las cifras oficiales, una parte relativamente alta de la población vive sumida en la pobreza. El analfabetismo desciende, pero sigue siendo elevado entre los adultos. Existe acceso a la formación, pero las posibilidades de encontrar un puesto de trabajo son muy reducidas para un número creciente de jóvenes. El desempleo juvenil en ambos países es mucho más alto que el de los adultos. Sobre todo Egipto, un país con más de 80 millones de habitantes, se enfrenta a enormes desafíos a la vista

procesos de transformación?

La Unión Europea no puede hacer otra cosa que ofrecer su apoyo para los procesos de transformación. En la región está muy vivo el recuerdo de la dominación extranjera y la agresiva agenda de democratización del gobierno estadounidense bajo la presidencia de George W. Bush. Por eso, hay que subrayar la «implicación» de los nuevos dirigentes y de las personas en la región. En cualquier caso, la UE tiene un gran interés en que se produzca la democratización y, por tanto, la estabilización

de sus vecinos. Por eso, la UE debería apostar por presentar ofertas atractivas que, al mismo tiempo, estén ligadas a unas condiciones estrictas. Merece la pena hacer reformas, los retrocesos tienen consecuencias. Cuanto mayor sea la cohesión con que actúe la Unión, mayores serán las perspectivas de éxito. Esto es especialmente aplicable con vistas al acceso a su mercado interior, un tema delicado en la UE en

Instrumentos de la UE para apoyar la transformación política y económica en el sur del Mediterráneo

- Política Europea de Vecindad (PEV)
- Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo
- Delegaciones de la UE en El Cairo y Túnez (en el marco del nuevo Servicio Europeo de Asuntos Exteriores)
- Misiones de la UE (p. ej. observadores electorales, apoyo al Estado de derecho, expertos en administración)
- Medidas en materia de política de desarrollo de la Comisión de la Unión Europea
- Acceso al mercado interior europeo

© Bertelsmann Stiftung

lo tocante a los productos agrícolas, de simplemente de su población (creciente). La transformación política solo dará frutos en ambos países si va acompañada de un desarrollo económico y social.

gran interés para estos países exportadores. En este sentido, la UE cuenta con un fuerte instrumento que puede ofrecer como ayuda y como recompensa. En el ámbito de la migración circular, la UE puede presentar ofertas que permitan el acceso temporal a la formación y la educación. El tratamiento restrictivo de los visados para personas de esta región ha sido un enfoque equivocado hasta ahora. La juventud de Europa puede viajar a África del Norte en vuelos baratos, pero el recorrido en sentido inverso sigue estando vedado en gran medida para la población de África del Norte. El Mediterráneo, otrora vía de comercio y

IV

¿Qué papel puede desempeñar la UE en los

comunicación, es hoy un símbolo de división para ellos. Eso debe cambiar y, para ello, la UE y sus miembros deben crear nuevas condiciones marco. En general, la UE debe apostar por agendas a medida que apoyen el desarrollo económico y a la población en general, que contribuyan a mejorar las posibilidades de formación y creen programas centrados en los jóvenes y las mujeres. En el ámbito de las reformas políticas, la UE puede ofrecer apoyo en la preparación de elecciones libres y enviar observadores. Puede enviar a expertos constitucionalistas, las fundaciones y ONG de Europa pueden ofrecer formación a partidos políticos y candidatos. Los aparatos administrativos corruptos e ineficientes se deben reformar: la UE cuenta con experiencia en este ámbito y puede enviar misiones de asesoramiento.

La UE debe armonizar sus propias medidas con las de sus miembros y otros países y organizaciones. No debemos dejarnos arrastrar ahora por la euforia de mandar donativos sin criterio alguno a la región. El primer paso debería ser una conferencia para las asociaciones para la transformación con Egipto y Túnez, en la que también podrían participar otros países y organizaciones en calidad de observadores.

V

¿Cómo debe tratar la UE los movimientos del islamismo político?

Hasta la fecha, los gobiernos de Europa se enfrentaban a los movimientos del islamismo político con cierta prevención. El discurso predominante a partir del 11 de septiembre puso de relieve estas expresiones radicales que solo representan a una minoría. La consecuencia ahora es que las capitales de Europa apenas conocen a muchos de los actores islamistas que en las últimas semanas han luchado por conseguir

nuevas libertades. Los movimientos y partidos islamistas tendrán un marcado papel político en el futuro, tanto en Egipto como en Túnez. Los informes nacionales en el marco del índice de transformación de Bertelsmann muestran que los islamistas son, a menudo, la fuerza más importante o incluso la única que se ha levantado contra los regímenes represivos. Los partidos liberales y laicos se han mantenido en un ámbito reducido. Los islamistas de la región llevan años impulsando la democracia, la lucha contra la corrupción, la responsabilidad social y el buen gobierno. En Egipto, los Hermanos Musulmanes han asumido cometidos sociales básicos que el régimen no podía o no quería realizar.

«Los islamistas impulsan la democracia y asumen responsabilidades sociales.»

Están profundamente enraizados en la población y no solo tienen cierta credibilidad, sino que también cuentan con la infraestructura necesaria para hacer frente a las necesidades sociales de la población. Pero todavía está por ver que en Egipto y en Túnez se imponga el ala moderada o la conservadora. Esto también constituye un reto para la UE. La agenda de la Unión Europea debe incluir algo que ya advirtieron las voces más críticas en su momento: un diálogo que incluya los movimientos islamistas y los partidos que rechazan la violencia.

VI

¿Qué papel debe desempeñar el nuevo Servicio

Europeo de Acción Exterior?

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) está operativo oficialmente desde el 1 de diciembre de 2010. Sin embargo, todavía no está completado. Poco a poco se van reclutando empleados de la Comisión Europea, la Secretaría General del Consejo y los servicios diplomáticos nacionales. Además, existen cuestiones fundamentales relativas al diseño, la distribución de cometidos y la financiación, que en esencia pueden explicarse por el hecho de que mediante el SEAE se aúnan las competencias en materia de política exterior que hasta ahora correspondían a la Comisión y al Consejo, y eso no va a resultar posible sin librar más de una batalla. Las delegaciones de la UE en terceros países también están inmersas en un proceso de transformación. Hasta la fecha, aquí solo había representantes de la Comisión de la UE, y sigue siendo así en su mayoría.

Ahora, las transformaciones políticas en África del Norte constituyen el primer gran examen de evaluación para el SEAE y la Alta Representante Catherine Ashton, que dirige el nuevo servicio. Ahora, las delegaciones de la UE en El Cairo y Túnez, así como en las demás capitales de Oriente Próximo y África del Norte, deben trabajar de manera rápida y preferente sobre los objetivos de las asociaciones para la transformación y conforme al espíritu de la política de vecindad de la UE. Por fin, estas delegaciones pueden reflejar la totalidad de las políticas de la UE. La UE debería apostar por este nuevo instrumento.

VII

¿Cómo se puede reformar la Política Europea de Vecindad? ¿Debe

disolverse la Unión para el Mediterráneo?

En 2004, la Unión Europea completó el Proceso de Barcelona con la dimensión meridional de la Política Europea de Vecindad. Mientras la Política Europea de Vecindad se rige más bien por un enfoque bilateral, la política iniciada en Barcelona, y transformada en 2008 en la Unión para el Mediterráneo, ha optado por un marco multilateral. No obstante, Barcelona y, posteriormente, la Unión para el Mediterráneo, han fracasado en gran medida debido al bloqueo que supone el conflicto de Oriente Próximo y la falta de voluntad política de los miembros de la Unión Europea y países asociados. La Unión para el Mediterráneo está políticamente muerta y debería disolverse en su forma actual. Sus interesantes enfoques en el ámbito del suministro de energía sostenible (Plan Solar Mediterráneo) o de la protección del medio ambiente también pueden aplicarse en el marco de la Política Europea de Vecindad. El enfoque de la PEV permite crear políticas a medida, que deberían implantarse en línea con las prioridades de las nuevas asociaciones para la transformación. En este sentido, quedará probado que menos es más.

«La Unión para el Mediterráneo se ha estancado, ahora necesita una colaboración concentrada.»

Como ya se ha mencionado, la Unión debería concentrarse en bastantes menos ámbitos de colaboración, asociándolos rigurosamente a ciertas condiciones. La Unión para el Mediterráneo resulta de escasa utilidad en su forma actual, más bien debería concentrarse en problemas de seguridad como las cuestiones de los refugiados. Podría ser un primer paso hacia el diálogo estructurado en torno a la seguridad en la región, que en una segunda eta-

pa también debería englobar a los países del Golfo.

VIII

¿Qué suponen los últimos acontecimientos en la región para el proceso de paz en Oriente Próximo?

Egipto firmó la paz con Israel en Camp David bajo el mandato del Presidente Anwar al Sadat en 1979. Con el Presidente Hosni Mubarak, el país se convirtió en un importante aliado para Israel y Occidente, beneficiándose de miles de millones de dólares en ayuda militar y para el desarrollo. Durante los intentos de EE.UU. y el Cuarteto de Oriente Próximo por impulsar el proceso de paz entre Israel y los palestinos, el Egipto de Mubarak se mostró colaborador e incluso trató de poner en práctica iniciativas propias como mediador entre las fracciones palestinas Fatah y Hamas. La opinión dominante actualmente en Israel considera el fin de Mubarak como un peligro para la estabilidad de Egipto y, por tanto, también de Israel. Son pocos los que apuestan por las nuevas posibilidades que se derivan de una democratización de África del Norte. Muchas son las personas en Israel a las que preocupan especialmente las posibilidades de una fase prolongada de inestabilidad y una posible revalorización política de los Hermanos

Musulmanes Islamistas, a los que también hace referencia Hamas, que gobierna en la franja de Gaza. Aunque no es previsible que una nueva dirección política en El Cairo rescinda el acuerdo de paz con Israel, actualmente es difícil vaticinar cómo va a evolucionar la situación política en Egipto y en otros países de la región. No cabe descartar la posibilidad de una desestabilización de los países de la región. Para Israel, esto supondría el inicio de una nueva fase de inseguridad. Lo mismo es aplicable a los palestinos, que esperan que la comunidad internacional apoye en septiembre el reconocimiento de su Estado. El Presidente palestino Abbas teme que la atención internacional ya no pueda centrarse en la solución del conflicto de Oriente Próximo. Por eso, la Alta Representante Catherine Ashton tomó la acertada decisión de incluir Israel y los territorios palestinos en su viaje por Oriente Próximo a mediados de febrero de 2011. Poco antes, en el marco de la Conferencia de Seguridad en Múnich, llegó a un acuerdo con sus colegas del Cuarteto de Estados Unidos, Rusia, la UE y las Naciones Unidas y subrayó la conexión entre los últimos acontecimientos acaecidos en África del Norte con el conflicto en Oriente Próximo. Ahora, la UE debería emprender, en el contexto del Cuarteto, un nuevo impulso enérgico a favor de una conclusión pacífica del conflicto entre Israel y los palestinos. Para ello, es imprescindible que el Cuarteto se reúna en Jerusalén.

Acerca de los autores:

Christian-Peter Hanelt es Senior Expert en Oriente Próximo dentro del programa «El futuro de Europa» de la Bertelsmann Stiftung.

Almut Möller es directora del Centro Alfred von Oppenheim para cuestiones relacionadas con el futuro europeo en el Instituto de investigación de la Sociedad Alemana de Política Exterior (DGAP) en Berlín.

Bibliografía complementaria:

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Transformation Index 2010. Political Management in International Comparison, Gütersloh 2010. También disponible en línea en <http://www.bertelsmann-transformation-index.de>

<http://www.bitterlemons.net/> Bitterlemons es una iniciativa cívica israelí-palestina por el cambio pacífico en Oriente Próximo.

European Union: European Neighbourhood Policy - Reference documents,
http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#

United Nations Development Programme/ Institute of National Planning: Egypt Human Development Report 2010. Youth in Egypt: Building our Future, Cairo 2010.

United Nations Development Programme: Arab Human Development Report 2009. Challenges to Human Security in the Arab Countries, New York 2009.

Unrest in the Arab World, <http://www.carnegieendowment.org/topic/?fa=list&id=839>

Responsabilidad legal del contenido

Bertelsmann Stiftung
Carl Bertelsmann Straße 256
D-33311 Gütersloh
<http://www.bertelsmann-stiftung.de>

Dr. Dominik Hierlemann
dominik.hierlemann@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81537

Joachim Fritz-Vannahme
joachim.vannahme@bertelsmann-stiftung.de
Telefon +49 5241 81 81421

ISSN 1865-7451

Últimos títulos publicados:

spotlight europe # 2010/11
For Whom the Bell Tolls: Britain's new coalition government (only english)
Jake Benford

spotlight europe # 2010/10
Los vecinos de Europa en el Sur –
Oriente Próximo como región de oportunidades
Christian Hanelt

spotlight europe # 2010/09
La lucha de Europa contra la trata de personas
Armando García-Schmidt, Christal Morehouse

Todos los números de «spotlight europe»
pueden descargarse de Internet:
www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight