

BICHARA KHADER

EUROPA Y EL MUNDO ÁRABE

UNA EVALUACIÓN
DE LAS POLÍTICAS EUROPEAS
1957-2015

Icaria ✚ Antrazyt/IE Med.
MEDITERRÁNEO

ÍNDICE

Prólogo, *Senén Florensa* 9

Introducción 11

I. Europa y el mundo árabe (1957-2015): una evaluación de las políticas europeas 19

Introducción 19

Parte I. Las políticas europeas con respecto al mundo árabe y la región mediterránea (1957-2015) 21

El Diálogo Euroárabe (1973-1989) 23

Acuerdos multilaterales-bilaterales 25

Iniciativas subregionales específicas (1990-1994) 29

Parte II. Las grandes políticas de la Unión Europea: el Partenariado Euromediterráneo (1995), la Política Europea de Vecindad (2004) y la Unión para el Mediterráneo (2008) 39

Partenariado Euromediterráneo (PEM): el Proceso de Barcelona (1995) 41

Política Europea de Vecindad (PEV; 2004-2015) 53

Unión para el Mediterráneo (UpM; 2007-2015) 61

Conclusión de las partes I y II 68

Parte III. La Unión Europea y la Primavera Árabe 72

Introducción 72

La respuesta europea 78

La Unión Europea como promotora de la paz 88

Conclusión general y recomendaciones políticas 92

Unas palabras finales 99

II. Europa y la cuestión palestina (1957-2015): diplomacia blanda y realidades duras	103
Introducción	103
La Comunidad Europea y la cuestión palestina (1957-1967): absoluto desinterés	106
La Comunidad Europea y la cuestión palestina (1967-1980): el surgimiento de un nuevo actor	107
La Comunidad Europea y la cuestión palestina (1980-1990): el eclipse del actor europeo	114
La Unión Europea y el Proceso de Paz (1990-2015): surgiendo del frío	120
El camino a la Conferencia de Madrid (octubre de 1991)	121
La Unión Europea en el Proceso de Paz	122
La Unión Europea y el descarrilamiento del Proceso de Paz (2000-2002)	126
La Unión Europea y el Cuarteto (2002-2005)	128
La Unión Europea y las elecciones palestinas (enero de 2006): un gran escollo europeo	131
La Unión Europea y la presidencia Obama (2009)	133
La Unión Europea y la cuestión palestina (2013-2015): el giro político de Europa	138
Resumen y conclusiones	143
III. Europa y el Magreb (1957-2014)	153
Introducción	153
Parte I. El Magreb: un breve repaso histórico	156
Introducción	156
Argelia: un estado remiso y renuente a las reformas	157
El Reino de Marruecos: reformas en marcha, pero a paso de tortuga	163
Túnez: patriarcado, depredación y revolución	168
Libia: de la estabilidad autoritaria al caos revolucionario	172
Mauritania: el ritual de los «golpes militares»	177
Parte II. Las relaciones entre la Unión Europea y el Magreb (1957-2014): una síntesis	180
Introducción	180
Los primeros acuerdos entre la CEE y el Magreb	181

El acuerdo comercial entre Marruecos y la Unión Europea como caso práctico de política euromediterránea	183
El Magreb y el Partenariado Euromediterráneo: el modelo radial	189
El Magreb en la Política Europea de Vecindad (PEV) y la Unión para el Mediterráneo (UpM)	193
La Unión Europea, la Primavera Árabe y la integración del Magreb	194
El comercio entre la Unión Europea y el Magreb	203
La emigración en las relaciones entre la Unión Europea y el Magreb	207

Conclusión	215
------------	-----

IV. La Unión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo (1981-2014): vecinos distantes, estrechos colaboradores 219

Introducción 219

Parte I. Análisis retrospectivo de las relaciones entre la UE y el CCG, 1981-2013 221

El Consejo de Cooperación del Golfo	221
Europa y el Consejo de Cooperación del Golfo	223
El largo camino al Acuerdo de Cooperación de 1988	225
Las relaciones UE-CCG (1988-1995): los primeros comunicados del Consejo Conjunto	227
La reunión de Granada (20 de julio de 1995): evaluando los progresos en la cooperación CE-CCG	230
Consejos Conjuntos UE-CCG: 1996-1999	233
La recesión de las economías del CCG (1998-2002)	235
La UE y el CCG en el período de recesión	238
Las relaciones comerciales entre la Unión Europea y el Golfo (2003-2004)	239
La evolución del mercado del petróleo (2003-2006)	243
Las relaciones comerciales UE-CCG (2003-2006)	246
Consejos Conjuntos UE-CCG (2000-2006)	247
Las relaciones UE-CCG: los años críticos (2007-2011)	255
La UE y el CCG en 2011-2014: entornos cambiantes, nuevos retos	257

Parte II. Las relaciones entre la UE y el CCG en un entorno cambiante 259

Introducción	259
Estabilidad, pero no estancamiento	260

El CCG y la Primavera Árabe	261
La Unión Europea y el CCG: ¿un partenariado estratégico?	265
¿Pero a la Unión Europea le importa el CCG?	267
¿Por qué tal «incongruencia estratégica»?	268
¿Pero es necesario y útil un «partenariado estratégico» con el CCG?	269
Conclusión	273

PRÓLOGO

Senén Florensa
Presidente ejecutivo
Instituto Europeo del Mediterráneo

Tener oportunidad de publicar un libro del profesor Bichara Khader es siempre un honor. Más aún si tenemos en cuenta que se trata de un miembro del Consejo Asesor del Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed), con el que hemos tenido ocasión de realizar muchas colaboraciones a lo largo de los 25 años de historia del instituto.

La publicación en español de *Europa y el mundo árabe. Una evaluación de las políticas europeas 1957-2015* supone, una vez más, una oportunidad de especial interés. Tienen en sus manos una publicación valiosa por varias razones. En primer lugar porque se trata de la traducción al español de una obra existente solo en su versión original en árabe. Así pues, esta publicación nos ofrece la posibilidad de observar la realidad euromediterránea desde una perspectiva distinta a la que estamos habituados a esta orilla del Mediterráneo. En segundo lugar, se trata de la obra de un experto, un académico que es, al mismo tiempo, un euromediterráneo convencido que defiende —sí, ahora más que nunca— la necesidad de trazar un futuro común en la región. En este sentido, esta publicación es especialmente valiosa por el hecho de publicarse en un momento como el actual en que son tan necesarias la reflexión y el conocimiento puesto que el profesor Khader nos ofrece la posibilidad de obtener elementos de análisis para la misma.

Europa y el mundo árabe. Una evaluación de las políticas europeas 1957-2015 representa una síntesis, como el mismo autor menciona, de sus últimos diez libros. Representa, por tanto, una recapitulación de toda su reflexión sobre las relaciones entre el mundo árabe y Europa.

Desde el Instituto Europeo del Mediterráneo hemos tenido ocasión de editar otras de sus obras, como *Europa por el Mediterráneo. De Barcelona a Barcelona (1995-2009)* y *El mundo árabe explicado a Europa*. Esta tercera colaboración editorial supone, en una etapa de madurez, una recapitulación de las reflexiones de toda una vida dedicada a las relaciones de Europa y el mundo árabe. No podemos dejar de agradecerle su tan valioso testimonio y contribución.

INTRODUCCIÓN

El presente volumen es una síntesis y una actualización de mis últimos diez libros, en los que he intentado hacer un seguimiento y evaluar críticamente las relaciones euromediterráneas y euroárabes en los últimos cincuenta años. El libro se divide en cuatro capítulos. El primer capítulo examina las diversas fases de la relación entre la Comunidad Europea (CE) y su sucesora, la Unión Europea (UE), por una parte, y, por otra, todo el conjunto del mundo árabe, desde el Tratado de Roma de 1957 hasta hoy.

Como proyecto de integración y de paz, la de la Comunidad Europea ha sido una «historia de éxito». Tras dos guerras mundiales devastadoras, los miembros de la Comunidad Europea vivieron en paz y disfrutaron de unos elevados índices de prosperidad. Desde 1957, el propio proceso de integración europea ha pasado por un doble proceso de intensificación y ampliación. El Mercado Común se ha convertido en un «mercado único» con fronteras internas abiertas. Muchos países utilizan una moneda común, el *euro*. Hay un Banco Central Europeo. Se garantizan las Cuatro Libertades.* Al mismo tiempo, ha habido un constante deseo de Europa: a través de siete ampliaciones consecutivas, la Comunidad Europea ha ido aumentando su número de miembros de los seis estados fundadores iniciales a los veintiocho actuales, que representan una población total de 500 millones de habitantes.

* Libre circulación de mercancías, de trabajadores, de servicios y de capitales. [*N. del t.*]

Durante las últimas décadas, los líderes europeos han tenido que eliminar muchos escollos y superar numerosas divisiones internas con respecto a la estructura institucional, las prioridades, las agendas, las alianzas externas y los procesos de toma de decisiones. Ciertamente, la tarea no era nada fácil.

Al mismo tiempo, la Comunidad Europea ha tratado de llegar a la sociedad civil, explicando constantemente sus políticas, justificando sus decisiones y cumpliendo sus promesas. Al fin y al cabo, son los contribuyentes los que financian el presupuesto europeo (120.000 millones de euros anuales).

En sus relaciones externas, sin embargo, el historial de la Comunidad Europea deja mucho que desear. El mundo árabe constituye un buen caso de estudio. De hecho, aunque la Comunidad Europea se precia de ser un poder «normativo» y «civil», sus políticas en el mundo árabe han sido más conservadoras que transformadoras. La Unión Europea no ha logrado exportar su modelo de seguridad, basado en la democracia y la economía de mercado, y tampoco ha tenido más éxito en el fomento de la paz y el desarrollo regional. El orden y la estabilidad de la región han encabezado la agenda europea debido a la importancia geoestratégica del mundo árabe y la dependencia europea en los recursos energéticos árabes.

En el primer capítulo de este libro se revisan las políticas euromediterráneas y euroárabes desde 1957. Mi argumento es que —con la excepción del *diálogo euroárabe*, que ha sido un fructífero ejercicio de diplomacia multilateral, principalmente entre 1974 y 1980— todas las demás políticas euromediterráneas se han caracterizado por la fragmentación, la repetición y la inconsistencia. Las políticas europeas no solo han errado el objetivo de estrechar la brecha de prosperidad entre el Norte y el Sur, sino que también han fracasado a la hora de promover una integración regional, permitiendo la perpetuación de unas relaciones basadas en un modelo radial.

El historial de la Comunidad Europea como promotora de la democracia tampoco es mejor. De hecho, la Primavera Árabe le cogió por sorpresa, y su respuesta a esta, aunque rápida y aparentemente alentadora, carece de profundidad estratégica y de visión a largo plazo. Considerando los trascendentales acontecimientos ocurridos en la re-

gión árabe desde 2010, la segunda parte del primer capítulo se centra en la respuesta europea a aquellos.

Los otros tres capítulos del libro son más concretos en su enfoque y en su cobertura geográfica. Teniendo en cuenta el hecho de que Europa ha sido parte integrante de la cuestión palestina, consideré que era casi obligado dedicar un capítulo entero a «Europa y la cuestión palestina desde 1957 hasta hoy». La investigación se centra en la contemporaneidad más inmediata, dejando de lado el legado histórico en las relaciones europalestinas, que ya se trataba en toda su extensión y profundidad en mi libro *Los hijos del Agenor: Europa y Palestina, desde las Cruzadas hasta el siglo XXI*.¹

Argumentaré que la postura de Europa ha pasado, de manera lenta pero segura, de la total desatención de la dimensión política de la cuestión palestina (1957-1967) al reconocimiento de los «derechos legítimos» de los palestinos (1973), la necesidad de «una patria para el pueblo palestino» (1977), y, finalmente, su derecho de «autodeterminación», que debería alcanzarse mediante negociaciones con la «participación de la OLP» (Declaración de Venecia de 1980), lo que implica un «estado palestino» (Declaración de Berlín de 1999) que conviviría con Israel, con «Jerusalén como capital del futuro estado palestino» (Declaración de la UE de 2009).² En muchas otras declaraciones, la Unión Europea condenaba la «ocupación» israelí de Territorios Palestinos y sirios, denunciaba la «política de asentamientos», reiteraba la urgencia de la solución «de dos estados», e insistía en la necesidad de tener un estado palestino «viable y contiguo».

Las políticas de la Unión Europea han sido objeto de ataque desde distintas posiciones. Los israelíes y muchos judíos europeos³ han culpado repetidamente a Europa por su «diplomacia de megáfono» y por

1. Bichara Khader, *L'Europe et la Palestine des Croisades à nos jours*, París, L'Harmattan, 1999 (trad. cast.: Barcelona, Bellaterra, 1999). La versión árabe la ha publicado el Centro de Estudios por la Unidad Árabe (Beirut, Center for Arab Unity Studies [CAUS], 2000).

2. En un discurso pronunciado ante la Kneset el 18 de noviembre de 2013, el presidente francés, François Hollande, reiteró valientemente la postura de la UE en torno a Jerusalén, capital de los «dos estados».

3. El 29 de mayo de 2002, miles de judíos se congregaron en Bruselas en solidaridad con Israel, denunciaron la postura propalestina europea vinculándola al antisemitismo.

su supuesto sesgo propalestino, o «giro proárabe»,⁴ mientras que muchos investigadores palestinos y europeos han subrayado el «déficit de poder» de la UE⁵ y la brecha entre expectativas y resultados en la política declaratoria europea, denunciando el «fracaso de la UE»⁶ o, incluso, la «traición europea» a Palestina.⁷

Mi argumento aquí es menos radical. De hecho, yo sostengo que, pese a sus políticas contradictorias e incoherentes (por ejemplo: la característica votación europea en la Asamblea General de las Naciones Unidas con respecto a la mejora del estatus palestino en noviembre de 2012), las declaraciones de la UE han contribuido a reforzar las legítimas reivindicaciones palestinas, y han sido decisivas para el reconocimiento mundial de los derechos palestinos.

Pero argumentaré, asimismo, que, al no dejar de ser un fiel seguidor de Estados Unidos y un socio menor en el Proceso de Paz, al no haber sabido imponer una coacción no violenta a Israel pese a sus repetidas violaciones del derecho internacional, y al contentarse con proporcionar ayuda financiera a los palestinos en ausencia de una solución duradera, la Unión Europea no ha sido capaz de mostrar un rumbo y un liderazgo claros con respecto a Oriente Medio, y, en última instancia, ha dejado que Estados Unidos tomara la iniciativa, con consecuencias trágicas en lo que se refiere a la continuidad de la ocupación y la desenfrenada colonización israelí, lo que condujo, como veremos, al desplome de todos los planes de paz.

Otro capítulo se centra en el territorio extranjero más cercano a Europa: *el Magreb*. Debido a su proximidad geográfica, su legado histórico y la importancia de la emigración de los países del Magreb a Europa, la región magrebí ha representado, desde 1957, una importante prioridad en la agenda económica, política y de seguridad europea.

4. Ilan Greilsammer y Joseph Weiler, *Europe's Middle East Dilemma: The Quest for a United Stance*, Londres, Westview Press, 1987, p. IX.

5. Véase B.A. Roberson (ed.), *The Middle East and Europe: the power deficit*, Londres, Routledge, 1998.

6. Laurence Bernard, «La faillite de l'Union Européenne en Palestine», *Monde Diplomatique*, noviembre de 2013, p. 9.

7. Véase el libro escrito por la parlamentaria europea Véronique De Keyser (en colaboración con Stéphane Hessel), *Palestine: la trahison européenne*, París, Fayard, 2013.

Las relaciones entre la Unión Europea y los países del Magreb se han organizado en diferentes marcos políticos: la Política Mediterránea Global (1972), la Política Mediterránea Renovada (1990), la Política Europea de Vecindad (2004) y la Unión para el Mediterráneo (2008). Todas estas políticas incluyen a otros socios no magrebíes y no árabes. La única política orientada específicamente a los cinco países del Magreb es el Grupo 5+5, enmarcado en un formato subregional denominado «Mediterráneo Occidental» (los cinco estados del Magreb + Francia, España, Italia, Portugal y Malta).

Mi hipótesis se basa en el problema de que las políticas europeas han estado impulsadas principalmente por razones comerciales y de seguridad, y no se han centrado lo suficiente en las cuestiones del co-desarrollo, la integración regional o el fomento de la democracia. La falta de visión a largo plazo, la insuficiencia de recursos y la carencia de instrumentos explica en gran medida por qué, a pesar de más de cincuenta años de acuerdos comerciales, la Unión Europea no ha sido un motor de crecimiento en el Magreb.

Los propios países del Magreb tienen una gran responsabilidad al no haber sabido abordar los retos económicos, corregir los desequilibrios sociales y regionales, resolver sus diferencias, emprender la integración regional y, en última instancia, responder a las aspiraciones de sus sociedades. Mi argumento, pues, es que ni la Unión Europea ni los países del Magreb han sabido sacar a la región magrebí de su estancamiento económico y su anemia política.

Tales fracasos, por ambas partes, han dado lugar a un escepticismo y una frustración generalizados. La brecha de prosperidad entre la Unión Europea y los países del Magreb (con una ratio de casi 1/10 en el PBI per cápita o de 1/7 en la paridad de poder adquisitivo) no se ha reducido. Los índices de pobreza y analfabetismo siguen siendo elevados en casi todos los países magrebíes. El desempleo entre los jóvenes cualificados sigue alimentando el enfado, la frustración, las revueltas y el deseo de emigrar a otros horizontes.

La propuesta política formulada en este capítulo es simple: la Unión Europea debería renovar sus políticas con respecto a la región del Magreb, en primer lugar por su propio interés (su futuro reside en el Sur), y en segundo término por el del Magreb. Los mismos países magrebíes

deberían romper viejos hábitos, resolver sus diferencias, abrir sus sistemas políticos, diversificar sus economías y sus mercados exteriores, y respaldar la integración regional. Aunque hay signos de que los sistemas políticos están experimentando alguna tímida transformación, sobre todo después de que empezaran a soplar vientos de cambio en la región a partir de 2010, y de que se está dando una nueva oportunidad a la diversificación económica, no se está desarrollando en cambio consenso alguno en torno a la integración regional, con la excepción del Acuerdo de Agadir de 2004, que reagrupa a Marruecos, Túnez, Egipto y Jordania, pero cuyos resultados hasta ahora siguen siendo muy modestos.

El último capítulo se centra en la Unión Europea y el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG). Aunque los países del Golfo sean vecinos distantes, también son estrechos colaboradores de la UE. Son importantes para la Unión Europea por varias razones:

- a) Los países del CCG son de vital importancia para el suministro energético a Europa y al mundo en general. Son asimismo importantes socios comerciales de la Unión Europea, con un comercio total de 149.000 millones de euros en 2012.
- b) El CCG es la única organización regional en funcionamiento en el Oriente Medio árabe, y ha sido un aliado fiable de Occidente y un socio económico estable.
- c) Han reciclado enormes cantidades de fondos en países europeos (bonos del estado, bienes inmuebles, acciones...).
- d) Hay convergencia de opiniones entre la Unión Europea y el CCG en torno a varias cuestiones como la estabilización de Irak, el desarrollo de Yemen, la solución del conflicto árabe-israelí, la cuestión de la no proliferación...
- e) Redunda en interés de los países del CCG diversificar sus alianzas exteriores para asegurar su seguridad a largo plazo y evitar una excesiva dependencia de un único actor internacional cuyas políticas pueden volverse engañosas.
- f) Se estima que el producto interior conjunto del CCG alcanza los 1,6 billones de dólares (2013). Con una población total de 47 millones de habitantes (50 % extranjeros), los países del CCG han acumulado unos 1,5 billones de dólares en activos extranjeros. Con tal riqueza,

estos países tendrán un fuerte peso en las relaciones económicas internacionales.

Sin embargo, y como sostengo en este capítulo, las relaciones entre la UE y el CCG han seguido siendo de baja intensidad y por debajo de lo que merecería la importancia estratégica de los países del CCG y los intereses de la Unión Europea. De hecho, tras la firma del acuerdo de cooperación entre la UE y el CCG en 1988, todavía han de ultimarse las negociaciones en torno a un Acuerdo de Libre Comercio. Después de veintitrés consejos conjuntos (el último de los cuales tuvo lugar en Manama en 2015) entre las dos regiones, resulta difícil entender esta incongruencia estratégica que perjudica a ambas. Si Europa no logra adoptar un mayor protagonismo, incrementar su visibilidad, mostrar flexibilidad y capacidad de actuación en su acercamiento al Golfo, pronto puede verse desplazada por nuevos actores asiáticos. Por la misma razón, los estados del Golfo no pueden esperar cosechar los beneficios del Acuerdo de Libre Comercio sin aceptar los inconvenientes a él asociados.

Como el lector advertirá de inmediato, desde la primera página hasta la última he hecho todo lo posible por ofrecer un tratamiento imparcial y responsable, evitar clichés repetidos y atenerme a una información veraz y comprobable. Dado que ha habido un exceso de investigaciones sobre el tema de las relaciones euroárabes y euromediterráneas, y que ha habido una clara «propensión» a la duplicación y la repetición, mi intención ha sido la de presentar una síntesis aceptable para grupos específicos como estudiantes, diplomáticos, políticos, funcionarios de la UE y los países árabes, periodistas y organizaciones de la sociedad civil. A menudo me causa alarma el tratamiento inexacto o sesgado que dan los medios de comunicación a las relaciones euroárabes, debido a la excesiva simplificación, la premura por informar, la falta de acceso a información veraz o simplemente la ignorancia.

No puedo pretender no haber dejado piedra por mover o haber respondido a todas las preguntas pertinentes. Es casi imposible hacer tal cosa en un solo volumen. Mi esperanza es que esta evaluación crítica de las relaciones de Europa con los países extranjeros más próximos resulte reveladora de cara a trazar un nuevo rumbo de acción basado en un destino compartido y un futuro común.

