

Es hora de que España lidere la política mediterránea de la UE

Ana Echagüe

»» Es bien sabido que el perfil de España en el Mediterráneo se ha debilitado en los últimos años. España quedó marginada por la iniciativa de la Unión para el Mediterráneo (UpM) de Nicolas Sarkozy y el gobierno socialista se ha dedicado sobre todo a los problemas internos. Aunque este perfil tan bajo haya sido decepcionante puede que, en algunos aspectos, resulte ser una ventaja: en comparación con otros Estados miembros, España puede tener ahora más legitimidad y menos bagaje negativo para liderar la reevaluación de las relaciones de la UE con Oriente Próximo y el norte de África (MENA).

Para desempeñar este papel, España dispone de muchas ventajas, pero debe cambiar su estrategia respecto al sur del Mediterráneo. Todavía tiende a considerar que sus intereses históricos y su proximidad con el norte de África son motivos para afrontar con cautela el apoyo a las reformas políticas. El debate entre el gobierno socialista y el Partido Popular está dominado por tensiones enconadas, pero la verdad es que los dos principales partidos se rigen por un pensamiento de *realpolitik*, un dato importante ya que las elecciones están previstas para principios del año próximo.

De momento, su reacción ante las revueltas ha sido ambivalente. Pero ahora tiene varias oportunidades para actuar como auténtico líder en la defensa de la democracia. Dada su relación privilegiada con los Estados del norte de África, España podría y debería estar en primera línea de la estrategia europea respecto a la región MENA. Sin embargo, a juzgar por la reacción que ha tenido hasta ahora ante las últimas revueltas, o no está preparada o no está dispuesta a asumir ese liderazgo.

CLAVES

- El perfil de España en el Mediterráneo se ha debilitado en los últimos años, pero, debido a ello, quizá tenga ahora más legitimidad y menos bagaje negativo y pueda liderar la reevaluación de las relaciones de la UE con Oriente Próximo y el norte de África.
- Ante los acontecimientos actuales, a España le interesa, desde una perspectiva de progreso, situarse en primera línea de una estrategia europea que respalde con entusiasmo una posible democratización.
- No obstante, tendrá que cambiar la forma de relacionarse con sus interlocutores árabes.

»»»»» **RETRACTACIÓN**

La respuesta inicial de España ante los sucesos de la región fue contenida, con declaraciones que iban muy por detrás del desarrollo de los acontecimientos. Hizo falta que el coronel Gadafi emprendiera brutales represalias contra su pueblo para que el presidente José Luis Rodríguez Zapatero, más dado a concentrarse en la política interna, mostrara alguna reacción. Esa actitud tímida y a la defensiva revela cierta aprensión sobre incertidumbres futuras y una postura predeterminada de no injerencia.

Las autoridades españolas no se cansan de repetir que los procesos de reforma deben dirigirlos las propias fuerzas políticas y sociales de esos países; como si alguien pudiera poner eso en duda. Lo cierto es que la política de no intervención de España, a la hora de la verdad, se define por no intervenir en apoyo de los demócratas y manifestantes. España ha tenido tradicionalmente una estrecha relación con los autócratas de la región, con el fin de proteger sus propios intereses económicos y atajar posibles oleadas de inmigrantes, así como por motivos de seguridad.

La ministra de Exteriores, Trinidad Jiménez, afirmó que “intervenir antes en Egipto habría sido una injerencia”. Es una excusa poco sincera. El interesado argumento al que se aferraban los diplomáticos de que las sociedades árabes no mostraban deseos de libertad ha quedado desacreditado. Si España no hubiera cortejado durante tanto tiempo a los reyes y dictadores de la región, la población quizá habría podido desahogar sus frustraciones antes y de forma menos violenta.

Aunque España tardó en reaccionar, recuperó su voz cuando empezó a defender una zona de exclusión aérea aprobada por la ONU en Libia. Desde entonces, sin llegar a ejercer de líder, al menos sí ha proporcionado un firme apoyo a las posturas de la UE y a la ofensiva de la OTAN. La retórica oficial desplegada *a posteriori* asegura que está inequívocamente del lado de los rebeldes, al menos en los casos de Túnez y Egipto, y exhibe las visitas de Zapatero y Jiménez a estos dos países como prueba de dicho apoyo. Zapatero ha afirmado que España está “des-

empeñando un papel muy activo en Túnez, muy activo en Egipto, más allá de los titulares y las fotos”. Al parecer, el expresidente Felipe González está asesorando al gobierno de transición en Túnez.

Pero eso no niega el hecho de que España permaneciese al margen hasta que cayeron los dictadores, y sólo entonces empezase a aplaudir el proceso de reforma. Una respuesta pasiva que vuelve a justificarse por su mantra de la no injerencia. El cambio de actitud de España en Túnez y Egipto queda aún más en evidencia por los elogios desatados que ha dedicado a los nuevos regímenes. Ni tanto, ni tan poco. Es importante apoyar a los gobiernos de transición pero es necesario ser prudentes, dados los largos y difíciles procesos que están emprendiendo estos países y los posibles reveses que puedan sufrir.

La ambivalente reacción española a las revueltas árabes se produce al final de un periodo de declive de su influencia en la política mediterránea de la UE. España ha perdido ascendente en la región MENA desde los buenos tiempos del proceso de Barcelona. Primero, la Política Europea de Vecindad (PEV) diluyó la atención al Mediterráneo e hizo que España pasara de estar al frente de las políticas a recibirlas desde arriba. Luego llegó el deslucido 10º aniversario del proceso de Barcelona en 2005. Por último, Francia tomó la delantera a los Estados miembros al imponer la Unión para el Mediterráneo (UpM), pese a que nadie, en el resto de Europa, pensaba que la iniciativa del presidente Sarkozy fuera una buena idea.

España sí tuvo éxito en sus presiones para que se concediera a Marruecos, socio privilegiado suyo, el “estatuto avanzado”, y luchó para que la secretaría de la UpM estuviera en Barcelona. Pero, aunque se le dan muy bien los golpes de efecto, ha tardado en llenar esas medidas de sustancia. Es la misma crítica que suele hacerse a la Alianza de Civilizaciones inspirada por Zapatero. Las políticas de vecindad de la UE han quedado tan devaluadas por acuerdos y concesiones fáciles, que el “estatuto avanzado” ya no es más que un mero gesto simbólico. La secretaría de la UpM está descabezada y paralizada, escandalosamente inactiva en medio de unos cambios históricos en la región de la que se supone que debe

ocuparse. España tiene su parte de culpa en esta situación tan lamentable.

CONVENIENCIA A CORTO PLAZO

La falta de liderazgo español es difícil de justificar en función de tendencias e intereses objetivos. En la región se concentran muchos de los atractivos de su política exterior. El Mediterráneo es una fuente de energía cada vez más importante para España, alrededor de un tercio del gas que importa procede de Argelia. Aunque la región MENA no es tan fundamental para las inversiones y el comercio como podría sugerir la postura oficial española (representa aproximadamente el 4% de sus transacciones comerciales), sus relaciones económicas con la región tienen bastante mayor peso que para la mayor parte de la UE. Además, las relaciones con los países de la zona abarcan varias cuestiones delicadas como la pesca, los productos agrarios y los textiles.

España es el país que más tiene que ganar si salen bien las transiciones

Marruecos es sin duda el interés prioritario. La política española respecto a este país está condicionada por el miedo a la inmigración, el terrorismo islamista y los estrechos vínculos con la monarquía. Desde que estallaron las revueltas actuales, tanto Zapatero como Trinidad Jiménez se han desvivido por subrayar que Marruecos es diferente, un país en el que “el proceso de reformas se inició hace muchos años”. España consiguió que se incluyera una referencia positiva a las reformas constitucionales anunciadas por Marruecos en la declaración aprobada en el Consejo Europeo extraordinario del 11 de marzo.

Pero puede que dar carta blanca a Marruecos no sea beneficioso para España a la larga. La conveniencia inmediata para salvaguardar las inversiones y los intereses de seguridad sólo sirve para aplazar unos cambios fundamentales que al final

tendrán que producirse de todas formas. Se han oído elogios similares a propósito de Jordania, de la que Jiménez llegó a decir que “el rey es el más reformista de todos”. Las autoridades españolas defienden estos dos países porque dicen que están mejor que sus vecinos, y alegan como prueba el hecho de que tengan unos parlamentos activos y celebren elecciones. Pero, a pesar de su apariencia reformista, estos dos países no son tan distintos como España quiere creer.

Deshacerse en elogios con Marruecos y Jordania y respaldar a los nuevos regímenes de Túnez y Egipto, *a posteriori*, es fácil. Pero el Golfo encierra toda una serie de nuevos dilemas estratégicos y económicos. Las autoridades aseguran que en aquella región España defiende los mismos valores, salvo que con un calendario distinto. El Golfo es importante para España por lo que puede influir en la estabilidad de los mercados energéticos y sus efectos en la economía internacional. El Gobierno español teme que, si los cambios son demasiado rápidos, puedan tener consecuencias profundamente desestabilizadoras para la economía mundial y la seguridad internacional. Por supuesto, el silencio sobre el Golfo es lo habitual en la mayoría de los Estados miembros de la UE, que se disputan los lucrativos proyectos de infraestructuras que han empezado a surgir gracias a los amplios programas de subsidios de los regímenes de la zona.

El presidente Zapatero visitó Catar y los Emiratos Árabes Unidos a finales de febrero de 2011 en busca de respaldos económicos para la vacilante economía española. El rey Juan Carlos asistió al 50º aniversario de la independencia de Kuwait a finales de ese mismo mes, y se sabe que llamó a los monarcas de Bahrein y Arabia Saudí. La ministra de Exteriores, Jiménez, ha llegado a proclamar su apoyo a la presencia de las tropas del Escudo de la Península en Bahrein.

Siria y Yemen apenas han merecido una referencia, salvo la inoportuna visita de Jiménez a Siria a mediados de marzo, durante la que se entrevistó con Bashar el Assad y afirmó que confiaba en que el presidente sirio iba a emprender reformas. España

»»»»» siempre se ha esforzado por mantener una relación privilegiada con el régimen sirio para ser un factor de equilibrio en Oriente Próximo y disponer de una baza frente a Estados Unidos.

Las autoridades españolas son ardientes defensoras de la premisa de que cada país tiene, según la expresión que se ha convertido ya en un cliché del gobierno, “un ritmo diferente de reformas”. Esa convicción y la política de no injerencia ofrecen una tapadera conveniente para seguir mirando hacia otro lado.

LA HORA DEL LIDERAZGO

En varios aspectos, España es el país que más tiene que ganar si salen bien las transiciones. Sin dejar de trabajar a través de las instituciones de la UE, debería ejercer un mayor liderazgo que refleje su relación privilegiada con los Estados del norte de África. Italia no puede ver más allá del fantasma de las oleadas de inmigrantes que inundan sus costas. Y, a pesar de que Nicolas Sarkozy está presentándose como paladín de los movimientos democráticos árabes, Francia tiene más antecedentes negativos en la región. Es el momento de que España haga un gran papel. ¿Pero puede recuperar el liderazgo que había forjado durante el proceso de Barcelona?

Los responsables políticos españoles son conscientes de que la coyuntura actual se presenta como una oportunidad de recobrar parte de la influencia perdida. Pero siguen articulando esa posibilidad como una ocasión de mejorar los lazos comerciales e inversores en la región. A pesar de haberse europeizado de forma considerable, la política española, en algunos aspectos, sigue centrada en los intereses nacionales concebidos en sentido muy estricto. España debe definir sus objetivos estratégicos generales y tener en cuenta todas sus prioridades de política exterior, no sólo el comercio y la seguridad. Los vínculos comerciales y las oportunidades de inversión tienen que insertarse en una estrategia más amplia. Una estrategia nacional coherente, que trascienda la política de partidos, ayudará a asegurar la importancia del país en las instituciones europeas e internacionales. La defen-

sa de los intereses comerciales y financieros bilaterales no impide fomentar una estrategia europea que estimule la reforma política y económica. Pero para ello será necesario dar contenido real a los principios de democracia y multilateralismo que en teoría propugna España. La connivencia con los dictadores puede beneficiar los intereses comerciales y de seguridad inmediatos, pero a la larga no proporciona más que una estabilidad engañosa. España debe dejar de esconderse tras concepciones estrechas de los derechos humanos para justificar la falta de intervención y de traspasar las cuestiones delicadas, relacionadas con los valores, a las instancias de la UE.

Stefan Fühle, comisario para la Ampliación y la Política Europea de Vecindad, apoya decididamente la Unión para el Mediterráneo. Dice que “tiene capacidad de ser un factor de auténtico cambio”. Si es verdad que la UpM va a tener una segunda oportunidad, España debe aprovechar para convertirla en algo útil, más allá de proyectos programáticos y despolitizados que no parecen despegar.

En mayo, la UE presentará su revisión de la PEV. La nueva versión debería aclarar de forma explícita qué reformas políticas y económicas son deseables y qué está dispuesta a ofrecer la UE a cambio. Por supuesto, esa ecuación tendrá que incluir abrir los mercados a los productos agrarios y suavizar los regímenes de visado, porque esos son los mayores incentivos para los Estados del sur del Mediterráneo. Pedir un Plan Marshall para el norte de África está muy bien, pero no basta con arrojar dinero para resolver el problema. Exigir que se reasignen fondos del este al sur tampoco es razonable. Ofrecer unas concesiones que a la UE le resultan dolorosas justificaría una política de condicionalidad que, hasta ahora, ha estado hueca. Será difícil desde el punto de vista político y requerirá una voluntad de sacrificar los beneficios inmediatos a cambio de los objetivos a largo plazo. Para ponerla en práctica habrá que mostrar capacidad de liderazgo y visión.

España ha apostado por Túnez. Cree que este país debe ser el objetivo inmediato de la UE porque es pequeño y las posibilidades de que la transición sal-

ga bien son mayores. Una vez que se logre la consolidación democrática, podría servir de modelo para toda la región. Ahora bien, no se puede dar por descontado que el proceso de reforma política vaya a obtener resultados positivos. Todavía es posible que descendan hacia el caos y acaben recayendo en el autoritarismo. En Túnez, y también en Egipto, es especialmente necesario permanecer alerta y comprometerse a largo plazo. Hará falta ejercer apoyo y presiones durante mucho tiempo. Hay que exigir a los gobiernos que cumplan sus promesas de ser integradores y transparentes en la transición a la democracia. Las elecciones legislativas egipcias están previstas para septiembre y las presidenciales se celebrarán antes de que termine el año. Túnez celebrará elecciones a la asamblea constituyente en julio. Existe una gran demanda de asesoramiento para organizar partidos y llevar a cabo campañas. España debe estar dispuesta a ser generosa con el dinero si aspira a dirigir los debates de la UE. Aunque la economía nacional atraviesa un periodo de dificultades, esa generosidad beneficiará a la larga los intereses españoles. Limitarse a tratar de desviar el dinero de la Comisión del este al sur no es una estrategia inteligente.

La creciente preocupación internacional por la posibilidad de que los islamistas se hagan dueños de los procesos hace que sea imperativo que España y el resto de la UE mantengan la serenidad y ofrezcan ayuda a todas las partes en igualdad de condiciones. Los intentos de impulsar a los partidos laicos en detrimento de los islamistas serán inevitablemente contraproducentes. España lleva mucho tiempo proclamando la necesidad de comprender e integrar a los islamistas; éste es el momento de que lo demuestre en la práctica y convenza a otros Estados miembros, aún más precavidos, de que al islam político hay que incluirlo, no contenerlo.

Asimismo, España debe dar ejemplo en la cuestión de las migraciones. En vez de tratar de intimidar a Túnez para que tome medidas “firmes y claras” con el fin de impedir que sus ciudadanos se vayan a Europa, como ha hecho el presidente de la Comisión, José Manuel Barroso, España debe fomentar un control ordenado de la inmigración, que no esté regido por temas de seguridad, y que se lleve a cabo

en el marco de la responsabilidad compartida y la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino. Por supuesto, esa política debe ir acompañada de la ayuda económica al desarrollo del país de origen. La emigración desempeñó un papel fundamental en el desarrollo español. En muy poco tiempo, España ha pasado de ser un país de emigrantes a ser un país de inmigrantes. Ese factor ha contribuido a que tenga un historial positivo en la integración de su población inmigrante y una respuesta más matizada a las presiones migratorias. Ahora debe aprovechar esos antecedentes para influir en la política de la UE y orientarla en la misma dirección; lograrlo le aportaría enorme credibilidad en la región MENA.

Tal vez lo más obvio es que también será necesaria una perspectiva de más largo alcance respecto al comercio. España debe tomar la iniciativa y demostrar que está dispuesta a ofrecer verdaderos incentivos (un asunto delicado en la política interna) como la facilidad de obtener visados y la liberalización del comercio agrario, que, hasta ahora, no se le han concedido a la región. Con la perspectiva de las elecciones de 2012, hace falta valor para dar este paso. Pero, si España no suaviza su proteccionismo comercial, no puede aspirar a ser la que empuje a la UE a satisfacer las esperanzas de los árabes.

Es preciso revisar las percepciones de la relación entre la reforma económica y la política. Como era inevitable, dada la suspicacia de los Estados del sur del Mediterráneo ante posibles intromisiones en sus asuntos políticos, la cooperación de la UE se ha centrado en el ámbito económico. Pero los acontecimientos recientes demuestran que esta política es insuficiente. España, que ha sido una de las más ardientes defensoras de la estrategia de la “modernización”, va a tener que reflexionar a fondo sobre la necesidad de una visión más política.

Sobre todo, los políticos españoles deben comprender que “más de lo mismo” no es suficiente. Cuando se proponen nuevas estrategias como el Partenariado con el sur del Mediterráneo para la democracia y la prosperidad común o se actualizan otras como la Política Europea de Vecindad, es importante señalar que todas son variaciones sobre

6

»»»» un mismo tema. La mayoría de las ideas “nuevas” que se proponen ahora ya estaban contenidas en el primer Partenariado Euromediterráneo (PEM). Mientras el PEM se centraba en la construcción regional, la PEV apostaba por planes de acción bilaterales y el nuevo Partenariado habla de una estrategia diferenciada, a base de incentivos. Pero los tres incluyen los mismos elementos de reforma política y económica, además de apoyo a la sociedad civil e intercambios culturales y educativos.

Tanto si se habla de “más por más” como de diferenciación o de condicionalidad, al final, el apoyo a las reformas es una cuestión de voluntad política. Los elementos de condicionalidad y los incentivos siempre han formado parte de la estrategia; lo que ocurre es que nunca se han llevado a la práctica ni se han formulado de manera apropiada. El problema no ha sido el diseño de políticas, sino su puesta en práctica. Todavía está por ver si el cambio de marchas que necesita la voluntad política española es consustancial.

Ana Echagüe es investigadora en FRIDE.