

Las políticas de la Unión Europea hacia el Norte de África

¿Cuál debe ser el papel de España?

Ana Echagüe y Manuel Manrique

>> La política exterior española hacia el norte de África no ha cambiado prácticamente nada desde que el Partido Popular (PP) asumió el poder a finales de 2011. España tiene muchos intereses concentrados en la región, y es también un ámbito en el que se llegó a un consenso entre los partidos mayoritarios antes del cambio de gobierno. Cuando comenzaron las revueltas, el PP (entonces en la oposición) ofreció su colaboración a la ministra de Exteriores, Trinidad Jiménez, para construir un consenso de apoyo a las transiciones árabes, a imagen de la estrategia de las fundaciones de los partidos alemanes.

Desde entonces, tanto con el gobierno socialista como con el del PP, se ha manifestado el apoyo español a los países en proceso de transición, pero ha habido falta de vigor y empuje en la política exterior. Aunque los Estados del norte de África en transición constituyen una de las tres prioridades geográficas para la ayuda oficial al desarrollo, el presupuesto global de esta se ha recortado nada menos que en un 65%. La primera visita oficial de Mariano Rajoy fue a Marruecos, y el ministro de Asuntos Exteriores, José Manuel García Margallo, ha visitado Argelia y Túnez. Sin embargo, en los últimos meses ha habido mucha más actividad en torno a los países árabes del Golfo, en un intento de impulsar la diplomacia comercial española. Una política exterior que solo se centre en los intereses económicos sin embargo, no permitirá a España desempeñar un papel destacado dentro de una Unión Europea (UE) que trata de iniciar un nuevo capítulo en sus relaciones con el norte de África. Por el contrario, España debería adoptar una estrategia a más largo plazo –aunque implique ciertas pérdidas inmediatas–, que identifique los intereses mutuos y fomente la interdependencia entre los socios euromediterráneos.

CLAVES

- Los Estados miembros deben alinear sus políticas nacionales con Bruselas y ofrecer unos incentivos creíbles y factibles.
- España debe pensar en el largo plazo, en las posibilidades de integración y complementariedad entre las economías de ambas orillas.
- Un nuevo impulso debería hacer de la Unión por el Mediterráneo el vehículo preferido para los diálogos regionales y la cooperación sectorial.

»»»»» **UNA “NUEVA” POLÍTICA DE VECINDAD**

Las revueltas que se produjeron en el norte de África a lo largo de 2011 empujaron a la UE a revisar su principal marco político de relaciones con la región. Con esas revisiones, la Política Europea de Vecindad (PEV) pretendía articular una “nueva” estrategia política para incorporar los nuevos contextos en Egipto, Libia y Túnez, al tiempo que promover unas aperturas más graduales en otros socios importantes como Marruecos y Argelia. La PEV revisada ofrece “dinero, mercados y movilidad” con un criterio de “más por más”, e intenta englobar la reforma política en un desarrollo socioeconómico general, incluyendo un mayor apoyo a la sociedad civil para la cual se ha creado un nuevo instrumento específico dotado de 22 millones de euros. Sin embargo, esta no representa más que un mero ajuste político en los márgenes, y no la transformación estratégica que unos cambios tan trascendentales merecían.

Desde entonces han surgido debates intraeuropeos sobre la puesta en práctica de los nuevos principios propuestos en la PEV revisada. En ellos, España se encuentra siempre en el bando del “más por más” pero no “menos por menos”. El nuevo gobierno sigue dando preferencia a la condicionalidad positiva, la no injerencia y la socialización, y no parece probable que vaya a criticar las violaciones de los derechos humanos o los retrocesos democráticos. Está a favor de un enfoque más indulgente, que tenga en cuenta el panorama general dejando el tiempo y el espacio necesarios para las reformas. Es fácil defender las ventajas de esa postura, pero no está claro si España lo propone por convicción o por conveniencia. Por un lado, la condicionalidad tiene ciertas connotaciones colonialistas implícitas que son anatema para el nuevo espíritu de empoderamiento e independencia en la región, pero, por otro, los gobiernos españoles han sido tradicionalmente demasiado acomodaticios con los gobiernos autoritarios. España siempre ha tenido cuidado de evitar la impresión de que interfiere en los asuntos de otros países, en parte como forma de preservar la estabilidad y defender sus intereses a corto plazo. Dos ejemplos claros son el apoyo incondicional del gobierno del PP a Marruecos,

pese a las sugerencias preelectorales de que iba a buscar una posición más neutral, y los desafortunados comentarios de Margallo aplaudiendo la continuidad que se manifestó en las elecciones legislativas en Argelia. Una actitud que no es sin embargo exclusiva de España, sino que está presente también en las políticas comunes como demuestran las relaciones hacia Jordania, en las que la búsqueda de estabilidad ha resultado en una política calificada como de “más por lo mismo”.

Incluso si se implementa según lo previsto, existen interrogantes serios sobre la eficacia de la condicionalidad y el “más por más” en relación con el Mediterráneo sur. A diferencia de los socios del este, la entrada en la UE no es una opción; lo cual hace todavía más importante que la Unión sea generosa con los incentivos disponibles. No cabe duda de que, desde las revueltas, la UE ha mostrado una voluntad mucho mayor de negociar los aspectos comerciales y de movilidad; algo que, por desgracia, suele ir en contra de las tendencias proteccionistas de los Estados miembros. Para que la PEV revisada tenga éxito, los Estados miembros deben esforzarse en alinear sus políticas nacionales con las directivas de Bruselas y ofrecer unos incentivos creíbles y factibles. Pero las diferencias en materia de comercio, inmigración y seguridad son demasiado marcadas, y los Estados miembros son con frecuencia la parte dependiente en cuestión de energía, seguridad y control de la inmigración. España no es ninguna excepción: las únicas discrepancias recientes con las políticas exteriores de Bruselas han sido las relativas a los acuerdos pesqueros y agrarios con Marruecos.

Ahora bien, esta posición podría ser un punto de partida para que España dé muestras de liderazgo. Dada su estrecha relación con el norte de África, España debería estar en primera línea de unas políticas europeas globales que respalden las reformas. La crisis económica impide que España pueda hacer desembolsos económicos significativos, pero sí puede ser más complaciente en cuanto a los mercados y la movilidad. Es una estrategia que exigirá coraje, porque puede entrañar sacrificios a corto plazo en un contexto económico difícil, pero es una estrategia coherente a la larga. España debe evi-

tar fáciles medidas proteccionistas y comprender que la conveniencia inmediata con el fin de salvaguardar las inversiones y los intereses de seguridad no servirá más que para aplazar unos cambios fundamentales e inevitables. Asimismo debe evitar una actitud defensiva respecto a su “patio trasero” y los llamamientos a una “relación especial”. En lugar de ello puede trabajar en favor de la UE en su conjunto y sentar ejemplo al alinear sus políticas con las indicaciones de la Unión. Este liderazgo también podría desplegarse en las negociaciones actuales de

las perspectivas económicas multianuales 2014-2020, en las que se está librando una batalla en torno a la distribución de recursos entre los países vecinos del sur y del este.

Al margen de abandonar la condicionalidad, España debería hacer hincapié en la interdependencia y

defender la creación de una red de relaciones multilaterales y regionales, basada en intereses comunes. Su postura tradicional de apoyo a un mayor regionalismo y su participación activa en foros como el 5+5 darían credibilidad a una propuesta semejante. El desacreditado paradigma radial para la región euromediterránea podría dejar paso a una mayor integración regional, con grupos de cooperación formados en torno a diversas cuestiones de interés común. La cooperación y la interdependencia constituirán una base más sólida que las exigencias y las recompensas para reforzar las relaciones, sobre todo en una situación geopolítica cambiante en la que, pese a las opiniones de los representantes de Bruselas, la UE ya no es el actor principal.

MERCADOS Y MOVILIDAD

Dentro de los incentivos bajo la etiqueta “mercados”, la Comisión Europea tiene el mandato de entablar negociaciones para establecer Áreas

Exhaustivas de Libre Comercio (DCFTA en sus siglas en inglés) con Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez, con vistas a acabar incluyéndolos en el mercado común. Dada su estructura económica, España ve esto con aprensión. Las autoridades expresan su deseo de hacer concesiones comerciales asimétricas, siempre que se produzcan dentro de un marco de negociaciones que respete los parámetros acordados previamente en la Comisión. Sin embargo, lo que España designa con el eufemismo de “enfoque inteligente” no debe servir de excusa para el proteccionismo. La afirmación del primer ministro de que “el mantenimiento de una Política Agrícola Común fuerte, para defender nuestro importante sector agrícola y ganadero, y la participación activa en la reforma en curso de la Política Pesquera Común, son tareas ineludibles” quizá sea precisamente un indicio de esa indeseable subversión de las prioridades estratégicas de la UE a favor de intereses nacionales a corto plazo.

Pero la protección de los tomates no constituye una geoestrategia inteligente. La defensa de los intereses comerciales puede desembocar en un enfoque puramente mercantilista que acabará siendo contraproducente. El nuevo gobierno ha declarado de forma inequívoca que la diplomacia tendrá “una clara orientación económica para favorecer la salida de la crisis y la generación de empleo”. Los pasos en esta dirección son visibles, dado el número de visitas de responsables políticos, entre ellos los ministros de Asuntos Exteriores, Fomento y Defensa, a los Estados del Golfo. Sin embargo existe una contradicción intrínseca entre intentar abrir mercados para las empresas nacionales en condiciones favorables y afirmar, como se apresuran a hacer la mayoría de políticos españoles, que no podemos dejar de proteger a nuestros agricultores. La crisis hace más probable que prevalezca una concepción global del comercio como un juego de suma cero, en detrimento de un sistema multilateral que beneficia a todos. Las declaraciones de las autoridades españolas de que “no podemos permitir que los BRIC nos coman el terreno” (en temas comerciales, energéticos y de infraestructura) revelan esa mentalidad. El gobierno debe llevar a cabo una diplomacia

»»»»» comercial pero dentro de un marco de cooperación multilateral que sea beneficiosa para todas las partes.

Los responsables políticos españoles siempre señalan que España tiene mucho más que perder en cuestiones comerciales que sus socios del norte, por los intereses defensivos que comparten con los Estados del sur del Mediterráneo. España está a favor de una negociación comercial cautelosa que lleve a una situación en la que todos salgan ganando. Acuerdos globales que incluyan los servicios y las salvaguardias de las inversiones en esos mercados son una demanda razonable, pero España también tendrá que sufrir, sin duda, algunas pérdidas a corto plazo. España considera que el acuerdo agrario con Marruecos que ratificó el Parlamento Europeo en febrero, con el voto en contra de todos los parlamentarios españoles, se firmó a su costa. Pero en vez de limitarse a denunciar ese hecho, España debería pensar en el largo plazo y en las posibilidades para la integración y la complementariedad productiva. El éxito de las reformas democráticas y económicas en el norte de África es crucial para España; si bien es muy difícil adoptar medidas que pueden hacer daño en el ámbito interno a corto plazo (y más aún en el contexto de crisis actual), estas sin duda serían beneficiosas a la larga. Si España consigue hacer esto, podrá ser un ejemplo para la UE en sus relaciones bilaterales con el Mediterráneo sur. Esto es especialmente importante a la hora de abrir mercados a productos agrarios y mejorar los programas de movilidad laboral con la región.

Junto a la ayuda económica y las negociaciones de las DCFTA, la estrategia “más por más” también propone como incentivo una mayor movilidad entre el norte de África y la UE. El hecho de que los incentivos, por fuerza, no lleguen a la plena integración en la UE (a diferencia de lo que ocurre con los socios del este), limita las opciones que puede ofrecer Bruselas. No obstante, el incremento de la movilidad, mediante programas para facilitar y liberalizar los visados, sigue siendo una herramienta importante que puede ser beneficiosa. A algunos quizá les inquiete un aumento de la inmigración en un contexto económico difícil,

pero, hasta ahora, los programas de facilitación de visados solo se estudian para las categorías más fáciles, como empresarios, estudiantes y viajeros frecuentes. También se ha avanzado algo en el Modo 4, que permite el empleo a corto plazo (menos de tres meses) en el sector servicios sin un visado de trabajo.

Debido a su situación geográfica, España quizá sea uno de los países a los que más puede afectar el incremento de la movilidad en el Mediterráneo. Como consecuencia, la actitud oficial española es precavida y las autoridades eluden levantar expectativas que tal vez no van a poder cumplir, prefiriendo centrarse en negociar acuerdos concretos. Esta postura es comprensible, pero no debería servir de excusa para limitar lo que se ofrece, ni de estrategia para avanzar más despacio. España tiene un buen historial en cuanto a la integración de su población inmigrante y en su respuesta matizada a las presiones migratorias, en la que evita abordar la cuestión desde un punto de vista excesivamente centrado en la seguridad. El apoyo español a los diálogos con los socios del sur para establecer *partenariados* de movilidad con ellos es una señal alentadora. Esta actitud positiva debe continuar y reforzarse con el reconocimiento de que la movilidad puede beneficiar no solo a los socios meridionales sino también a los países de la UE. La defensa del interés común en unas políticas positivas de inmigración mediante el estímulo de los contactos económicos y de la sociedad civil contribuye al desarrollo económico y social en ambas orillas del Mediterráneo y además puede establecer una red de contactos personales que sirva de contrapeso a las relaciones entre Estados. El fortalecimiento de esos intercambios puede fomentar la interdependencia entre la UE y sus socios del sur y ello, a su vez, puede contribuir a una evolución política positiva y una mayor estabilidad.

LA DIMENSIÓN REGIONAL

La PEV revisada subraya la importancia de las dimensiones regional y subregional, como complemento de las relaciones bilaterales entre la UE y sus socios del sur. Considera que la Unión para

el Mediterráneo (UpM), la Unión del Magreb Árabe (UMA) y la Liga de Estados Árabes son socios importantes en la búsqueda de soluciones duraderas a los retos que afronta la región. España, tradicional partidaria de una mayor integración regional, debería contribuir a reforzar estos procesos no solo mediante su participación activa en diversos foros sino también estableciendo sinergias entre ellos y promoviendo el alejamiento de un enfoque estrictamente euromediterráneo para adoptar un mayor multilateralismo.

La UpM es la iniciativa regional más ambiciosa en la que participa la UE, aunque lo limitado de su éxito exige una revisión exhaustiva de sus objetivos y sus instrumentos. Con sus acciones limitadas por enfrentamientos políticos, la UpM ha tratado de reforzar su carácter técnico con el fin de sortear el bloqueo institucional, mediante la promoción de ocho proyectos regionales estratégicos (como el Plan Solar del Mediterráneo), para los que además tiene la responsabilidad de recaudar fondos. En el contexto económico actual, el dinero no ha estado tan disponible como podría estarlo en otras situaciones, pero la concesión desde el Banco Europeo de Inversiones (BEI) de 500 millones de euros a la UpM es una noticia positiva que quizá haga que otros inversores sigan el ejemplo. Ahora bien, estos proyectos estrella no pueden ser la única actividad de la UpM. Al contrario, deberían ser un primer paso para impulsar la cooperación sectorial y promover políticas y regulaciones comunes en la región. Algo que exige un impulso político que en la actualidad parece más probable gracias al traspaso de la copresidencia norte de la UpM al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y el consiguiente acercamiento entre la Comisión y la UpM.

El objetivo de este nuevo impulso debería ser que la UpM se convierta en el vehículo preferido para los diálogos de política regional y la cooperación sectorial a nivel ministerial. El resultado podrían ser enormes beneficios mutuos en ámbitos como la energía, el transporte, las infraestructuras, la protección ambiental, la educación, las nuevas tecnologías y el turismo. La interpretación que hace España de la situación política actual en el

norte de África enfatiza la necesidad de ser pacientes y adoptar una perspectiva a largo plazo. Sostiene que la evolución política interna, con altibajos inevitables, debería ir acompañada del apoyo externo a la economía, cuyo avance puede tener una repercusión positiva en la estabilidad política. España debe trabajar para que su visión constituya el centro de la estrategia de la UpM. Aunque intentar despolitizar la UpM por completo no es realista, es probable que los aspectos más tecnocráticos resulten más aceptables para los socios del sur que la condicionalidad política. Este papel más activo exigirá aportar medios y personal para reforzar la capacidad del Secretariado de la UpM y proporcionar un apoyo sustancial a las iniciativas que promuevan un crecimiento económico integrador. El gobierno de Zapatero prometió al BEI 300 millones de euros, de los que se han desembolsado 100 millones, para ayudar a pequeñas y medianas empresas (PYMES). Los otros 200 millones de euros se quieren destinar a un instrumento más amplio, participado por múltiples donantes, con el que promover iniciativas en el sector privado y modernizar las economías del Mediterráneo sur. En el futuro, se podría pensar en que el marco de la UpM sostenga este tipo de iniciativas que fomentan las PYMES junto al desarrollo de normativas claras para estimular las inversiones regionales y extra-regionales. El liderazgo de España en este sentido puede elevar su perfil en las políticas mediterráneas de la UE, pero no debería servir para defender su esfera de influencia, sino para impulsar intereses mutuos en forma de crecimiento económico y desarrollo.

La UpM también debiera aprovechar las sinergias creadas con otras organizaciones. El grupo de cooperación 5+5, centrado en el Mediterráneo occidental y formado por cinco países del norte (Francia, Italia, Malta, Portugal y España) y cinco del sur (Argelia, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez), sería una prioridad lógica. Tras una etapa inicial centrada en la seguridad, las áreas de trabajo actuales del 5+5 incluyen la educación, el turismo y las energías renovables. El menor tamaño y carácter informal ha permitido que surja cierto grado de confianza entre sus miembros, lo cual facilita el diálogo político y



puede hacer del 5+5 un terreno intermedio en el que proponer decisiones tanto a los ámbitos de diálogo sectorial de la UpM, como a instancias subregionales, con el fin de reforzar la UMA. El Magreb no solo es la zona más próxima a la UE desde el punto de vista político y económico, sino además el objetivo tradicional de los intereses españoles. España debe aprovechar la cumbre de jefes de Estado del 5+5 que se celebrará en Malta en octubre para identificar áreas de interés mutuo como el turismo, la educación, la movilidad, la energía y el transporte, que luego podrán trasladarse a la agenda de la UpM.

CONCLUSIÓN

Los cambios políticos en el norte de África han coincidido con una situación económica crítica en Europa que no sólo ha disminuido los recursos disponibles para apoyar dichos cambios sino que ha desviado la atención política hacia los debates internos a la eurozona. No obstante, las revueltas han creado un nuevo panorama para las relaciones UE-Mediterráneo que debería aprovecharse. La eficacia y la legitimidad de las políticas tradicionales han quedado desacreditadas por la dinámica política interna de la región, que la UE no solo no supo prever sino que tardó mucho en apoyar. La PEV revisada pretende poner remedio a esa situación pero, después de un año, los avances han sido escasos.

España no debe dejar pasar la oportunidad que ofrece este contexto para asumir un papel destacado dentro de la UE, pero no con objeto de defender sus intereses o proteger sus supuestas vulnerabilidades. Por el contrario, debe convertir

su interdependencia con los socios del sur en un capital político que le otorgue credibilidad para dirigir las políticas de la UE hacia la región. Menos manchada que Francia e Italia por un historial de injerencias o políticas de inmigración retrógradas, España puede actuar con más legitimidad. Sin embargo, es posible que una adopción sincera de la estrategia “más por más” requiera de España —y la UE en su conjunto— el valor suficiente para renunciar a las actitudes defensivas en los ámbitos de la agricultura, el comercio y la inmigración. Asimismo habría que hacer esfuerzos para ampliar la red actual de contactos oficiales y entre personas para reforzar los intereses mutuos en relación con la energía, las infraestructuras y la seguridad. El objetivo último debe ser fomentar un modelo económico integrador, capaz de crear crecimiento y empleo y de atraer inversiones mundiales a ambas orillas del Mediterráneo. La importancia de los marcos políticos estables no debe sin embargo, anular la necesidad de apoyar las aspiraciones democráticas del norte de África. Aunque el Partido Popular se apresuró a criticar las iniciativas basadas en un supuesto exceso de ideología del gobierno anterior, el nuevo ejecutivo también debe tener cuidado de evitar un enfoque demasiado pragmático. Como demostraron las revueltas, dar prioridad a la estabilidad a costa de la responsabilidad y la democracia no siempre es una estrategia ganadora.

Ana Echagüe es investigadora senior en FRIDE.

Manuel Manrique Gil es investigador en FRIDE.

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

