

68

FEBRERO
2013

LIMITACIONES AUTO-IMPUESTAS: Por qué la UE pierde relevancia en el Mediterráneo

Eduard Soler i Lecha, Coordinador de investigación, CIDOB
Laia Tarragona, Investigadora, CIDOB

No está claro que la Unión Europea haya comprendido el verdadero alcance de los cambios en el Mediterráneo. Al reiterar tres principios: la doctrina liberal en lo económico, el atractivo de la UE como modelo en lo político, y el Mediterráneo como marco natural para la cooperación entre países europeos y árabes, la UE sitúa su respuesta a la “Primavera árabe” en clave de continuidad. Las instituciones comunitarias, contando con la aquiescencia o la pasividad de los estados miembros reafirman una política diseñada para un mundo que ya no existe.

La oleada de protestas que se extendió por el mundo árabe en 2011 y sus implicaciones políticas (caída de los regímenes en Túnez, Egipto, Libia, Yemen, inicio de tímidas transiciones y reformas en Marruecos, dura represión en algunos países (véase el Golfo) y el estallido del conflicto armado en Siria) nos sitúa ante un Mediterráneo y un mundo árabe radicalmente distinto al que la UE estaba

acostumbrada. Esta sola evidencia podría haber dado pie a que desde Bruselas y desde las principales capitales europeas se procediera, como mínimo, a una *policy review*. En otras palabras, a una revisión y cuestionamiento sistemático de los principios, objetivos, instrumentos y socios de una política con el objetivo de ajustarla a un nuevo contexto. Aparentemente, no es la línea escogida por ahora.

Frente a cambios históricos, *business as usual* en Bruselas

Enfrascados en resolver una profunda crisis económica que puede llegar a amenazar la construcción europea y la calidad de sus sistemas democráticos, los estados miembros han traspasado a las instituciones europeas la responsabilidad de definir la respuesta europea a los cambios ocurridos en el Norte de África y en Oriente Medio. Siguiendo una lógica burocrática, los cuadros medios encargados de la gestión de las políticas europeas hacia

La respuesta de la UE a los cambios en el Mediterráneo está encorsetada por los principios que han guiado su política hacia el Mediterráneo en los últimos veinte años. Frente a cambios históricos en la región, la UE sigue con una política continuista que se adapta a las necesidades de quienes la diseñan pero que no responde a las de sus destinatarios.

La UE debe plantearse cómo hacer frente a las necesidades inmediatas de los países del Sur. La liberalización comercial no debe ser la única respuesta ni puede ser un fin en sí mismo. Es más, en algunos casos puede tener efectos contraproducentes.

La UE se promueve como un modelo político pero ha perdido mucho de su atractivo entre los líderes y sociedades del mundo árabe debe competir con otros modelos como el turco o el saudí. La imagen de la UE podría mejorar si plantease algunos problemas como el populismo o la corrupción como desafíos compartidos con los países del Sur.

Una visión regional más imaginativa y adaptada a la realidad política de la zona no tiene por qué cuestionar la pervivencia de iniciativas que tienen el Mediterráneo como espacio natural de cooperación. Sin embargo, que se mantengan o se impulsen estas iniciativas no tendría por qué impedir explorar nuevas vías de diálogo.

El statu quo conduce a la UE hacia la irrelevancia. Para adaptar las políticas europeas a la nueva realidad mediterránea se necesita un mandato político claro. Éste debe incorporar la cohesión social en la agenda económica, combinar ambición y humildad en lo político y desarrollar una nueva visión regional más flexible.

el Mediterráneo han optado por la adaptación de los mecanismos existentes al nuevo contexto. Proceder a un cambio doctrinal hubiese requerido una decisión política al más alto nivel. Por falta de tiempo o de voluntad, esta decisión no se ha producido.

La UE ha optado por canalizar su respuesta a través de una revisión ya programada de la Política Europea de Vecindad. Es decir, *business as usual*. Aunque se ha hecho un esfuerzo notable para movilizar financiación adicional, se han definido nuevos programas y canales de financiación, se han creado nuevas figuras como la del Representante Especial para el Sur del Mediterráneo, no se han cuestionado los principios sobre los que se ha basado la política mediterránea de la UE en los últimos cuarenta años. Con ello no queremos decir que estos principios sean erróneos u obsoletos. Simplemente, llamamos la atención sobre el hecho que ni tan siquiera se haya producido una reflexión profunda sobre su adecuación al nuevo contexto o la necesidad, si fuera el caso, de introducir cambios en la base doctrinal de las políticas europeas

Encorsetada por unos principios intocables, y administrada por unas estructuras burocráticas relativamente autónomas,

La política europea hacia el Mediterráneo presenta pocas novedades de peso. Más bien ha consistido en una operación de lo que los especialistas en comunicación corporativa denominarían “rebranding”

la política europea hacia el Mediterráneo presenta pocas novedades de peso. Más bien ha consistido en una operación de lo que los especialistas en comunicación corporativa denominarían “rebranding”. Dar a un viejo producto una nueva marca, una nueva imagen, un nuevo aire. Las instituciones europeas son especialmente hábiles en la creación de nuevos conceptos. En este caso, se habla de favorecer una “democracia profunda”, de crear “un partenariado para la democracia y la prosperidad compartida con el sur del Mediterráneo”, de nuevas formas de condicionalidad, de una oferta de incentivos en el ámbito de la financiación, el acceso a los mercados y la movilidad (las famosas tres emes: *money, market & mobility*). Todas y cada una de estas “novedades” están ya recogidas en los textos del Proceso de Barcelona o en la Política Europea de Vecindad aunque, eso sí, en esta ocasión se exponen de forma más nítida y atractiva.

La liberalización comercial como motor de desarrollo

La piedra angular de la visión europea de las relaciones euro-mediterráneas es y seguirá siendo la promoción de la liberalización comercial, y con ella, el desarrollo económico de los países vecinos, como la mejor garantía para que estos lleven a cabo reformas en el ámbito político. Una economía más dinámica necesariamente reforzaría a las clases medias y necesitaría reformas políticas que sostuvieran la vía reformista.

Por un lado, buena parte de los esfuerzos políticos y financieros se han centrado en la negociación de acuerdos de libre comercio, con sus respectivas medidas de acompañamiento, con el objetivo de avanzar en la consecución de un área euro-mediterránea de libre comercio. Por otro lado, en los planes de acción que se han ido firmando con los socios mediterráneos, se han promovido privatizaciones y la adopción de medidas que atrajesen la inversión extranjera.

Los responsables europeos veían el crecimiento económico de Túnez y de Egipto como una confirmación de que iban en la buena dirección. Los datos macroeconómicos que presentaban los responsables económicos de estos países, y que el resto de la comunidad internacional daba como válidos, eran prometedores. Túnez había crecido a una media del 5% durante los últimos diez años y Egipto todavía más, superando a veces la cifra del 7% anual. La renta per cápita pasó de 6.300\$ en 2001 a 8.509\$ en 2010 en Túnez y de 4.211\$ a 5.544\$ en Egipto en el mismo periodo de tiempo.

Sus políticas económicas eran alabadas por las instituciones financieras internacionales que señalaban a estos países como un ejemplo para todo el mundo árabe. Ambos habían realizado ajustes estructurales de importante calado, promovido privatizaciones a gran escala e implementado políticas favorables a la inversión como reducción de impuestos y aranceles. Los salarios, por su parte, se habían contenido para garantizar la competitividad a escala global. Algunos hablaron de milagro económico pero las protestas de 2011 lo convirtieron en un espejismo.

El estallido social, la movilización política que se expresó en las calles en 2011, sacaría al descubierto otra realidad. La de unas frágiles clases medias en peligro de extinción, la de un ascensor social averiado, la de un crecimiento macroeconómico que excluía a regiones enteras y capas cada vez más amplias de la sociedad. Se ha cuestionado incluso si realmente eran ciertos estos niveles de crecimiento y, sobre todo, se ha puesto en evidencia que las cifras que se ofrecían en materia de cohesión social estaban maquilladas. En Túnez se han publicado datos que ilustran cómo en 2012 el 24% de la población vive por debajo del umbral de la pobreza mientras que los datos del 2005 apuntaban a que menos del 4% de la población era pobre. En resumen, a diferencia de lo que los gobiernos de la región publicaban –y que los organismos internacionales validaban– antes de 2011, las sociedades del Norte de África son cada vez más duales y desiguales.

¿Qué falló entonces? Las reformas económicas que se impulsaron, animadas por la Unión Europea, reforzaron el poder de círculos muy reducidos y cercanos al régimen. Con ello se alimentó, indirectamente, un sistema político cada vez más clientelista, corrupto y depredador, caracterizado por la acumulación de poder y de capital en manos de quienes controlaban los procesos de liberalización económica. El caso de Túnez es especialmente llamativo ya que gran parte de las privatizaciones que se hicieron acabaron en manos del

círculo presidencial. Aunque en términos macroeconómicos las políticas aplicadas en Túnez y Egipto dieron frutos, es innegable que la segunda parte de la ecuación no se cumplió: la supuesta mejoría económica a través de medidas liberalizadoras no conllevó ni el fortalecimiento de las clases medias ni la apertura política del régimen.

Ante esta frustración están surgiendo dos corrientes de interpretación. Por un lado, están aquellos que sugieren que no fueron las políticas las que estaban equivocadas sino que el entorno en que se intentaron aplicar hizo que tuvieran efectos contraproducentes. Es decir, en un escenario político marcado por la corrupción y el autoritarismo, las políticas liberalizadoras acababan reforzando un "capitalismo de amiguetes" (*crony capitalism*). Por otro lado, están los que afirman que lo que falla son las políticas en sí mismas. Según esta corriente, de la misma manera que la UE debería "desobsesionarse" con la austeridad como receta para superar la crisis europea, también debería hacerlo con la liberalización comercial como vehículo para promover el desarrollo de los países mediterráneos. Ambas visiones deberían coincidir en un punto: a corto plazo la liberalización comercial no resuelve las necesidades inmediatas de desarrollo en los países del sur. Sus efectos, si las políticas son exitosas, se dejarán sentir a medio plazo y las necesidades son mucho más urgentes. Además, en los países en los que se han producido cambios políticos, éstos no están lo suficientemente consolidados como para prevenir los efectos perversos de una liberalización mal administrada. Finalmente, deberían repensarse las políticas en aquellos países donde aún no se han producido cambios políticos relevantes y en los que los efectos perversos de las políticas de liberalización comercial no han aflorado todavía.

La Unión Europea como modelo en lo político

La idea de que la Unión Europea es el modelo a seguir, no sólo en el campo de las reformas económicas sino también en lo político, impregna las relaciones de la Unión con terceros países. La UE sigue fiel a una narrativa que la presenta como un poder normativo, bien sea como exportador de normas o como creador de modelos replicables en otros contextos regionales. En otras palabras, el valor de la Unión Europea no estaría tanto en lo que hace sino en lo que es.

Tras el estallido de la Primavera árabe se ha vuelto a debatir sobre qué modelos podrían ser más apropiados o más atractivos para los países que emprendían procesos de cambio político. El modelo turco, como se ha dicho y repetido, puede inspirar a los dirigentes islamistas de la región mientras la población observa con interés cómo su modelo de crecimiento económico ha elevado el nivel de vida y consolidado las clases medias. Encuestas de opinión realizadas en el mundo árabe muestran que Turquía goza de un gran atractivo entre la población pero no es el único. Varios estudios señalan que

un número creciente de ciudadanos árabes perciben positivamente a Arabia Saudí incluso en ámbitos tan chocantes como la promoción de la democracia en la región.

Las referencias a Europa como modelo son menos recurrentes y generalmente unidireccionales. Es decir, es Europa quien se proyecta como modelo pero raramente son los líderes árabes quienes la invocan como tal. No obstante, la asunción de que Europa es el modelo a seguir está en la base de la Política Europea de Vecindad, fuertemente inspirada en la ampliación y que pretende que los países vecinos converjan en lo normativo con la UE y refuercen su compromiso con unos valores comunes. "Todo salvo las instituciones" dijo Prodi al presentar esta política en 2002.

Este intento de europeización sin perspectiva de adhesión, que ha sido un tema recurrente en los discursos europeos desde el año 2004, se ve triplemente cuestionado: por la merma de credibilidad de la UE como actor promotor de la democracia tras años de connivencia y apoyo a regímenes autoritarios, por la crisis política en la que está inmersa la propia Europa, y por la emergencia de líderes en los países árabes que tienen una mayor distancia emocional con lo europeo y que, en cambio, ven con fascinación a potencias emergentes o reemergidas como China, India y Brasil. Un ejemplo revela-

Se alimentó, indirectamente, un sistema político cada vez más clientelista, corrupto y depredador, caracterizado por la acumulación de poder y de capital en manos de quienes controlaban los procesos de liberalización económica

dor es que Mohamed Morsi, tras su elección como presidente egipcio, visitase Arabia Saudí, China e Irán antes de desplazarse a algún país de la Unión Europea.

Que las protestas de 2011 se articulasen en torno a conceptos como dignidad, justicia social, libertad y democracia, despertó simpatías en Europa. Los creadores de opinión y también muchos líderes políticos, subrayaron que las reivindicaciones de los jóvenes tunecinos o egipcios podrían ser las de sus homólogos europeos, que las mujeres habían tenido una presencia notoria en las manifestaciones y que en dichas protestas no se habían quemado banderas estadounidenses o israelíes. La percepción de una convergencia de valores y expectativas entre árabes y europeos dio a entender que los modelos europeos de transición política podían replicarse en el Sur del Mediterráneo.

Aquellos países europeos que experimentaron transiciones democráticas en los 70s, 80s y 90s multiplicaron las acciones (en forma de seminarios, visitas y asistencias técnicas) para explicar a los nuevos líderes políticos y a la sociedad civil del mundo árabe cómo llevar a cabo una transición política. Iniciativas todas ellas bien intencionadas pero de efectividad discutible si no es para señalar que estos procesos fueron largos y difíciles, que contaron con el apoyo internacional y que

a pesar de los indiscutibles avances, hay aspectos como la lucha contra la corrupción y la efectividad de las instituciones que siguen sin resolverse.

La legítima voluntad de la UE de proyectar un modelo de democracia liberal choca inevitablemente con un mundo árabe donde, como en todas partes, ni todos los demócratas son liberales ni todos los liberales son demócratas. La UE se enfrenta a una difícil disyuntiva: perseverar en un modelo minoritario a la espera de que el tiempo le dé la razón o sintonizar con unas nuevas mayorías con las que la convergencia de valores es cuando menos complicada.

El Mediterráneo como espacio natural

La UE ha considerado el Mediterráneo como el “espacio natural” de diálogo y cooperación regional con sus vecinos del sur. Se ha repetido en incontables ocasiones que la gran contribución de la UE ha sido impulsar un marco de relaciones

El Proceso de Barcelona, tras la cumbre de 2005, dio señales de agotamiento y su sustituto, la Unión por el Mediterráneo, ha comprobado cuán difícil es evacuar los problemas políticos por más que su ambición se haya ceñido a los proyectos técnicos

que acercase a los países de ambas orillas del Mediterráneo y que era el único capaz de sentar alrededor de una misma mesa a representantes israelíes y árabes. Francia, Italia y España, en ocasiones con la complicidad de la Comisión Europea, se convirtieron en los grandes defensores del proyecto mediterráneo. Países más lejanos, como Alemania, Suecia o Finlandia fueron implicándose en el proyecto mediterráneo e impulsaron nuevas líneas de cooperación en el ámbito educativo, cultural, medioambiental y energético.

La UE ha apostado por el regionalismo como mecanismo para construir el espacio euro-mediterráneo, concepto sin embargo ajeno a la realidad cotidiana de los ciudadanos, tanto del norte como del sur del Mediterráneo. Esta no ha sido la única dificultad para conseguir avances. El estancamiento del conflicto árabe-israelí, alimentado por crisis recurrentes, y en menor medida otros conflictos latentes en el Mediterráneo Oriental y el Magreb –la cuestión del Sahara, por ejemplo-, han paralizado en reiteradas ocasiones los intentos para sacar esta integración hacia delante. El Proceso de Barcelona, tras la cumbre de 2005, dio señales de agotamiento y su sustituto, la Unión por el Mediterráneo, ha comprobado cuán difícil es evacuar los problemas políticos por más que su ambición se haya ceñido a los proyectos técnicos.

Todo ello ha dado lugar a varios desajustes. Sorprende, por ejemplo, que los países árabes no dispongan de un marco de diálogo bi-regional formalizado con la UE, mientras que sí lo tienen con áreas como América Latina con quien las relaciones son mucho menos intensas. Además, la Unión Europea

es uno de los actores que aborda Oriente Medio de forma más fragmentada. Durante años se ha optado por articular las relaciones con esta región en marcos distintos (el diálogo con los países del Consejo de Cooperación del Golfo, la Política Europea de Vecindad, la Unión por el Mediterráneo) y dejando al margen a Irán, Irak y Yemen. La ausencia de una política específica hacia el Magreb es otra de las carencias de la UE que se ha visto tímidamente corregida con la participación de las instituciones europeas en el Diálogo 5+5 y, más recientemente, por la publicación de una comunicación conjunta de la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior con vistas a fortalecer la integración regional entre los países del Magreb. La crisis de Mali de los años 2012 y 2013 pone de manifiesto otro desajuste: una visión regional articulada en compartimientos estancos. La inestabilidad en el Sahel es una cuestión con implicaciones tanto para los países magrebíes como para los de África Occidental pero la UE articula sus políticas hacia cada una de estas regiones de forma independiente, dificultando un diálogo político flexible que implicase a países de ambas regiones.

El cambio no puede ser cosmético

Discutir sobre el grado de adaptabilidad de una política puede hacernos olvidar el objetivo primordial de la UE en un contexto tan cambiante: cómo dialogar con nuevos actores políticos y

sociales y hacer frente a las necesidades que emergen en el contexto post-primavera árabe. En otras palabras, se corren dos riesgos. El primero, de centrar la atención en aspectos que preocupan a quienes diseñan e implementan las políticas, pero que interesan poco a los destinatarios finales de las mismas. El segundo, de dar vía libre para que los estados miembros de la UE tomen decisiones sin contar con el resto de socios, como hemos visto recientemente en la intervención francesa en Mali y antes en Libia. Por consiguiente, una vez identificados tres de los principios que durante décadas han configurado la aproximación europea a las cuestiones mediterráneas, proponemos tres líneas de actuación que permitirían a la UE ser más relevante y conectar mejor con unos países árabes en profundo proceso de transformación.

La UE debe incorporar la dimensión de cohesión social en el diálogo sobre cuestiones económicas con los países del sur. La liberalización comercial es un instrumento más de las políticas económicas, no puede ser un fin en sí mismo. Junto a los esfuerzos por aumentar el comercio entre norte y sur del Mediterráneo, la UE debería implicarse con los países socios para abordar conjuntamente cuestiones trascendentales: ¿Cómo reducir las enormes bolsas de exclusión social y generar un desarrollo más inclusivo? ¿Cómo facilitar un cambio hacia un modelo productivo más diversificado y competitivo? ¿Cómo introducir mecanismos de buena gobernanza y otras medidas de acompañamiento que eviten los efectos colaterales de una liberalización salvaje? ¿Cómo asegurar la transición hacia una economía menos subsidiada sin que se aumente la vulnerabilidad de amplias capas de la población?

También, se requiere un cambio de actitud a la hora de entender el desarrollo político de los países del Norte de África y Oriente Medio. La UE debe combinar la ambición con la humildad. Los mensajes de la UE difícilmente se escucharán si se dedica a impartir lecciones. Sus ideas penetrarán mejor si plantea algunos de los problemas a los que actualmente se enfrentan los países socios como el populismo, discriminación de colectivos minoritarios o la corrupción como desafíos compartidos. Asimismo, la UE debe asumir que la interlocución con representantes del mundo asociativo no es la única vía para comprender las prioridades de la población. Debe volcarse más en regiones periféricas y en barrios marginales donde los contactos de la UE brillan por su ausencia y en los que otros actores, a menudo financiados por Arabia Saudí y otros países del Golfo, están fuertemente arraigados. Finalmente, tiene por delante un gran desafío: cómo reaccionar ante actitudes anti-democráticas por parte de aquellos que han sido elegidos por las urnas. Si cuestiona la emergencia de nuevas formas de autoritarismo, se la criticará por reaccionar ahora y no haberlo hecho antes. La respuesta europea a estas acusaciones debe ser el reconocimiento de que en el pasado cometió errores evidentes que no está dispuesta a repetir, enfatizar que sus críticas van dirigidas a medidas concretas sin por ello cuestionar la legitimidad democrática de los gobiernos (si es que son fruto de una victoria electoral) y, sobre todo, ser igualmente crítica con aquellos gobiernos con los que existe afinidad ideológica o convergencia de intereses que con los que no la tiene.

Finalmente, la geometría variable ha de imponerse en el diseño de marcos multilaterales con los países del sur. Aún reconociendo que este es un tema menor entre las prioridades de la ciudadanía de los países árabes, tarde o temprano deberá clarificarse quién hace qué y en qué marcos de cooperación se vehicula cada tema. La Unión por el Mediterráneo, con el nuevo liderazgo del Secretario General Fattah Sijilmassi está dando muestras de un mayor dinamismo y sus acciones se centran en ámbitos en los que la UpM puede hacer una contribución constructiva. Estos esfuerzos merecen apoyo político, institucional y financiero. Sin embargo, la voluntad de reforzar iniciativas que tienen el Mediterráneo como espacio natural de cooperación no tiene por qué hacerse en detrimento de una visión regional más imaginativa y adaptada a la realidad política de esta zona. Por ejemplo, la UE debe concretar la promesa de fortalecer sus relaciones con el Magreb, debe aprovechar la normalización internacional de Libia, la voluntad tunecina de liderar la integración regional y, sobre todo, no desperdiciar la oportunidad de apuntalar una distensión entre Marruecos y Argelia, si los líderes de estos países muestran la voluntad de superar sus divisiones. Finalmente, el Mediterráneo de 2013 no parece el más adecuado para canalizar el diálogo político en marcos que reúnan a la vez a israelíes y árabes. A la espera de que algún día esto pueda producirse, deberá estudiarse cómo revitalizar la cooperación con los países árabes y cómo encontrar espacios informales para mantener vivo el diálogo político.

Conclusión

¿Qué credibilidad quiere mantener la Unión Europea? ¿La de sus políticas o la de su papel como actor capaz de contribuir constructivamente a la democratización y progreso de los países mediterráneos?

Hasta ahora buena parte de los esfuerzos se han dirigido a justificar que los principios mantenidos eran los adecuados y que, por lo tanto, bastaría una adaptación de las políticas llevadas a cabo durante las últimas décadas. Esta fue la tarea que los estados miembros encomendaron a los responsables de la Política Europea de Vecindad y es lo que los funcionarios europeos han hecho hasta el momento, *"tout court"*.

Si se quiere ir más lejos, y no seguir deslizándose plácidamente hacia la irrelevancia, se necesitará un mandato político más claro por parte de los líderes europeos. Lo que está ocurriendo en el Mediterráneo tiene una dimensión histórica. El status quo ya no vale y la Unión Europea hará bien en asumir

¿ Cómo reaccionar ante actitudes anti-democráticas por parte de aquellos que han sido elegidos por las urnas ?

que, si quiere ser actor, tendrá que salir al escenario con algo más que revisiones cosméticas de políticas periclitadas.