

La reducción de espacio de las políticas euro-mediterráneas

Gonzalo Escribano | Director del Programa de Energía y Cambio Climático, Real Instituto Elcano | @g_escribano 

Tema

Las transformaciones ocurridas en la vecindad mediterránea de la UE han reducido aún más las opciones de una política euro-mediterránea menguante.

Resumen

El análisis aborda los cambios en el contexto estratégico euro-mediterráneo y la erosión de los incentivos económicos de las políticas euro-mediterráneas para afrontar dicha transformación. También apuesta por reformular las políticas euro-mediterráneas, pero argumenta que, lejos de optar por un continuismo incremental, la UE debe proceder a una renovación más radical de sus mecanismos de gobernanza, sus instrumentos y su discurso.

Análisis

Hay un consenso creciente acerca de la “calcificación” de las relaciones euro-mediterráneas en los últimos años, ya sea bajo la Unión por el Mediterráneo (UpM) o la dimensión sur de la Política Europea de Vecindad (PEV).¹ Las transformaciones ocurridas en la ribera sur del Mediterráneo hace años que dejaron obsoletas las estrategias europeas para la región, y su agotamiento se apreciaba ya antes de la eclosión de las revueltas árabes de 2011. Además, la prioridad otorgada a la vecindad europea por la Estrategia Global de la UE (EGUE, o EUGS en sus siglas inglesas) de 2016 implica adaptar las políticas euro-mediterráneas y alinear sus instrumentos al nuevo contexto estratégico.² Desde una perspectiva económica no está claro que un eventual relanzamiento de la PEV o una potenciación de la UpM y de sus instrumentos de política respectivos basten para proveer de incentivos económicos suficientes para promover las reformas en los socios mediterráneos de la UE.

Este análisis argumenta que el espacio de las políticas económicas euro-mediterráneas lleva años reduciéndose debido a las limitaciones que han constreñido su ámbito e intensidad de aplicación y limitado las expectativas sobre sus resultados. Ello implica un rango crecientemente limitado de opciones de política frente a una jerarquía cambiante

¹ R. Youngs (2015), “Introduction”, en R. Youngs (ed.), *Twenty Years of Euro-Mediterranean Relations*, Routledge Studies in Mediterranean Politics.

² En este documento se engloban bajo el rubro políticas euro-mediterráneas todas las políticas de la UE para con los países mediterráneos, Asociación Euro-mediterránea, los nuevos proyectos gestionados por la UpM y la dimensión mediterránea de la Política de Vecindad.

en los fines de la acción exterior europea para el Mediterráneo. Este contexto parece hostil a una renovación de la política euro-mediterránea que no consista en la adopción de medidas incrementales basadas en los mismos esquemas (más integración comercial, más cooperación) para un número también más reducido de países mediterráneos. Sin embargo, las transformaciones fundamentales experimentadas en los equilibrios de economía política de la región requieren mucho más que un continuismo incremental de las políticas euro-mediterráneas existentes para volver a ganar relevancia. La cuestión es cómo revertir el declive en la efectividad de las políticas euro-mediterráneas y qué tipo de gobernanza, instrumentos y narrativa debe desplegar la UE en su vecindad meridional inmediata.

Este trabajo aborda primero el cambio del contexto estratégico euro-mediterráneo para luego contrastarlo con la erosión de las políticas euro-mediterráneas en la última década. A continuación se analiza cómo de ambos vectores se deriva un estrechamiento de las opciones de política de la UE para el Mediterráneo en términos de ámbitos de política, extensión geográfica, expectativas y construcción del discurso. El epígrafe siguiente esboza algunas propuestas iniciales para refundar las relaciones euro-mediterráneas tomando en consideración estos cuatro aspectos. El apartado final concluye.

El nuevo contexto estratégico euro-mediterráneo

El contexto global y regional de las relaciones euro-mediterráneas ha cambiado mucho desde la Declaración de Barcelona de 1995, y con ellos se ha alterado también la visión estratégica de la UE hacia el Mediterráneo. A nivel global, parece que el orden liberal internacional tendrá que ser menos ambicioso de lo que se esperaba hace sólo unos años.³ En Europa, las consecuencias de ese nuevo enfoque no tardaron en hacerse notar con el giro geopolítico adoptado por la UE en su EGUE de 2016, caracterizada como reorientación estratégica hacia una *Realpolitik* liberal o geopolítica híbrida, *liberal redux*.⁴

A la apuesta por un pragmatismo con principios (*principled pragmatism*) se suma una mayor modestia en las ambiciones europeas de modelar un orden global a su imagen y semejanza. La fórmula de perseguir un “multilateralismo eficaz” acuñada en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 ha sido degradada a la de mantener un “orden global basado en reglas” (*rules-based global order*), figurando como última de las prioridades de la EGUE. La prioridad otorgada a la seguridad y a la vecindad europea y

³ C. Powell (2017), “¿Tiene futuro el orden liberal internacional?”, ARI, nº 56/2017, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari56-2017-powell-tiene-futuro-orden-liberal-internacional.

⁴ S. Biscop (2016), “The EU global strategy: realpolitik with European characteristics”, Egmont Security Policy Brief, nº 75, junio, <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2016/06/SPB75.pdf>; R. Youngs (2017), “Is ‘hybrid Geopolitics’ the next EU foreign policy doctrine?”, LSE EUROPP blog, 19/VI/2017, <http://carnegieeurope.eu/2017/06/19/is-hybrid-geopolitics-next-eu-foreign-policy-doctrine-pub-71295>.

(cont.)

el menor énfasis en la promoción de valores hace que los objetivos de política exterior de la UE parezcan ahora más restrictivos.⁵

Esta tendencia no es nueva, al menos en lo referido al Mediterráneo. Se ha argumentado que las políticas de vecindad y euro-mediterránea estaban razonablemente alineadas con la Estrategia Europea de Seguridad de 2003, un documento en el que la UE se mostraba como un poder civil y normativo preparado para aplicar una agenda política ampliamente compartida; por el contrario, tras las revueltas árabes de 2011 y la crisis financiera europea se aprecia una falta de visión estratégica de la UE para el Mediterráneo y una menor confianza en su capacidad como poder transformador.⁶ Así, la meta-narrativa de la “europeización como modernización” y del poder normativo europeo aparecen en la EGUE de manera mucho más matizada, en contradicción con la lógica que hasta entonces había informado a la política de vecindad.⁷

Pero la EGUE no proporciona grandes novedades en el tipo de incentivos económicos que permitirían fomentar las reformas en la ribera sur del Mediterráneo: áreas de libre comercio completas y profundas, con la inclusión de la agricultura y los servicios y nuevos elementos normativos; la posibilidad de crear con algunos países de la vecindad sur un “área económica” o extender la Comunidad de la Energía; reforzar los lazos entre sociedades mediante una “movilidad mejorada”, intercambios culturales y educativos y plataformas de la sociedad civil; y la plena participación de determinados socios mediterráneos en programas y agencias europeas.⁸

Quizá la única innovación es la insistencia en la resiliencia de las sociedades de la vecindad, un concepto algo confuso que abarca desde su capacidad para reformarse a la de afrontar el cambio climático. Sin embargo, las tensiones entre principios e intereses y la propia ambigüedad del término erosionan su potencial como guía de la acción exterior europea.⁹ El énfasis en la resiliencia ha sido interpretado como un repliegue pragmático respecto a la democratización, justificado por el fracaso de todas las intervenciones recientes y el convencimiento de que se trata esencialmente de un fenómeno endógeno.¹⁰

⁵ H. Dijkstra (2016), “One-and-a-half cheers for the EU global strategy”, *Contemporary Security Policy*, vol. 37, nº 3, pp. 369-373.

⁶ R. Aliboni (2013), “The European global strategy and the Mediterranean”, *IEMed Focus*, nº 105, accesible en <http://www.iemed.org/publicacions-en/historic-de-publicacions/focus/the-european-global-strategy-and-the-mediterranean>. El artículo se refiere a un documento elaborado por cuatro *think-tanks* europeos, entre ellos el Real Instituto Elcano, no a la Estrategia aprobada en 2016.

⁷ G. Escribano (2005), “Europeanisation without Europe? A critical reflection on the Neighbourhood Policy for the Mediterranean”, Working Paper, nº 23/2005, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/dt23-2005.

⁸ European External Action Service (2016), “Shared vision, common action: a stronger Europe. a global strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy, junio, p. 25, http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

⁹ A.E. Juncos (2017), “Resilience as the new EU foreign policy paradigm: a pragmatist turn?”, *Journal of European Security*, vol. 26, nº 1, pp. 1-18.

¹⁰ S. Biscop (2017), “A strategy for Europe’s neighbourhood: keep resilient and carry on?”, *ARI*, nº 4/2017, (cont.)

De manera más crítica, también se ha alertado del riesgo de caer en el “confort decepcionante” del dilema ‘estabilización versus democratización’ y de obviar las lecciones fundamentales de las revueltas árabes.¹¹ En sentido contrario, se defiende que la resiliencia es un concepto dinámico que no debe confundirse con una estabilidad estática basada en la aceptación de regímenes autoritarios, aunque reconociendo que no puede perseguirse la democratización con un “enfoque ciego de talla única”.¹² Finalmente, se ha apuntado que un enfoque diferenciado (*tailor-made*) basado en la resiliencia implicaría un apoyo mucho mayor por parte de la UE a países como Túnez, Marruecos y Jordania, que puedan actuar como “anclas de resiliencia” (*resilient anchors*) para las relaciones euro-mediterráneas.¹³ Esta discusión política tiene, no obstante, implicaciones económicas, pues ese es uno de los tipos de apoyo que alguno de esos países requiere con más urgencia.

Estas tensiones no se aprecian tanto en el ámbito de la resiliencia al cambio climático, la otra gran novedad de la EGUE, como en el ámbito político y social. Pero el concepto de “resiliencia energética y medioambiental” también puede resultar discutible en su aplicación. En concreto, igualmente problemática resulta la narrativa de securitización empleada, con el foco en las consecuencias del cambio climático y la degradación medioambiental sobre conflictos potenciales en la vecindad europea, reforzada por una comparación explícita con el sector de seguridad.¹⁴ Se ha argumentado que la securitización del cambio climático no es una estrategia óptima, puesto que puede desviar la atención de los esfuerzos en mitigación y adaptación (financiación climática, apoyo a la transición energética, etc.) para reforzar los aspectos securitarios (más medios para el control de fronteras o intervención en conflictos).¹⁵

Ya tenemos el pragmatismo, y a continuación vienen los principios: “fomentar la liberalización energética, el desarrollo de las renovables, mejor regulación y transferencias de tecnología, junto con adaptación y mitigación climáticas”.¹⁶ Aquí el problema es la falta casi total de objetivos claros e instrumentos efectivos para alcanzarlos en la vecindad europea, como se verá más adelante para el caso del

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari4-2017-biscop-strategy-europe-neighbourhood-keep-resilient-carry-on.

¹¹ Y. El-Shimy y A. Dworkin (2017), “Egypt on the edge: how Europe can avoid another crisis in Egypt”, ECFR Policy Brief, 14/VI/2017, p. 11, http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR218_-_EGYPT_ON_THE_EDGE.pdf.

¹² E. Soler y N. Tocci (2016): “Implications of the EU Global Strategy for the Middle East and North Africa”, Future Notes nº 1, julio, Proyecto Menara, p. 3, <http://www.menaraproject.eu/portfolio-items/implicationseuglobalstrategy/>.

¹³ K. Kausch (2016), “Resilient anchors in the Southern Mediterranean”, Carnegie Europe, 30/IX/2016, <http://carnegieeurope.eu/2016/09/30/resilient-anchors-in-southern-mediterranean-pub-64740>.

¹⁴ EUGS, “Mirroring security sector reform efforts, energy and environmental sector reform policies can assist partner countries along a path of energy transition and climate action”, p. 27.

¹⁵ G. Escribano (2017), “Energías renovables y renovación de la geopolítica”, *Energía y Geoestrategia 2017*, IEEEE y Enerclub, Madrid, http://www.enerclub.es/frontBookAction/Biblioteca_/Publicaciones_Enerclub/Libros_y_articulos/EnergeoBook17.

¹⁶ EUGS, *op. cit.*, p. 27.

(cont.)

Mediterráneo. La resiliencia social también tiene una dimensión económica, pero apenas es mencionada ni se especifica hasta qué punto los mecanismos existentes de gestión de la interdependencia económica con la vecindad resultan consistentes con ella.

Lo que sí parece claro es que alcanzar los objetivos de seguridad y resiliencia, tanto social como ambiental, marcados por la EGUE requeriría el desarrollo de nuevas capacidades comunes y una reforma sustancial del entramado institucional de la vecindad (y euro-mediterráneo).¹⁷ Por el contrario, durante los últimos años se ha asistido a una política euro-mediterránea en repliegue, no sólo incapaz de asegurar los objetivos fijados por la EGUE sino con síntomas previos de agotamiento de los instrumentos existentes, básicamente los acuerdos de asociación y, dentro de ellos, los de libre comercio.

Una política euro-mediterránea menguante

Mientras que la ribera sur del Mediterráneo ha subido en la jerarquía de prioridades europeas y cambiado su naturaleza estratégica, la efectividad del complejo de regímenes que gestiona las relaciones euro-mediterráneas parece en retroceso. El Proceso de Barcelona establecido en la Conferencia celebrada en esa misma ciudad en 1995, que originó una estructura comprensiva de acuerdos de asociación con dimensiones políticas, económicas y sociales, entró en declive por varias razones, políticas y económicas, cuyo análisis excede el objeto de este apartado. Desde el deterioro del conflicto entre Israel y Palestina a la incapacidad de completar los acuerdos de libre comercio con la agricultura, pasando por la renuencia a avanzar en la dimensión política, la Asociación Euro-mediterránea pareció alcanzar sus límites una década después de su creación.

No obstante, como se ha destacado recientemente, la UE nunca apostó por desplegar plenamente todos los incentivos económicos a su disposición.¹⁸ Los nuevos acuerdos comerciales en negociación se apellidan ahora completos y profundos precisamente porque los iniciales no lo eran, y siguen sin serlo 20 años después de su concepción. Como ya se ha mencionado, la PEV de 2003 vino a completar la Asociación Euro-Mediterránea con un enfoque normativo europeizador propio de la visión que la UE tenía en esos años de su efecto transformador.¹⁹

Pese a su oferta de participación en el mercado único europeo a cambio de convergencia normativa, la nueva política pasó más o menos inadvertida y tuvo una recepción relativamente fría entre los socios mediterráneos, que veían en ella cierto expansionismo normativo. La oferta de acceso al mercado único europeo resultó una meta demasiado lejana que no se pudo concretar en incentivos a corto plazo. Países como Argelia incluso rechazaron elaborar un plan de acción de vecindad, y figuras

¹⁷ M.E. Smith (2016), "Implementing the Global Strategy where it matters most: the EU's credibility deficit and the European neighbourhood", *Journal Contemporary Security Policy*, vol. 37, nº 3, pp. 446-460.

¹⁸ K. Kausch (2016), *op. cit.*

¹⁹ Escribano (2005), *op. cit.*

preferenciales como los estatutos avanzados ofrecidos, bajo ese u otro nombre, tampoco han sido capaces de avanzar las reformas en la medida de lo esperado. Tras las revueltas de 2011 se produjo una renovación de la PEV que tampoco consiguió sacarla de su “crisis de identidad”.²⁰ Esta complejidad creciente del “Sur” ha desbordado claramente, al menos desde las primaveras árabes, el entramado institucional euro-mediterráneo y de la vecindad.²¹

En 2008 se había creado la UpM, cuya narrativa basada en grandes proyectos sustituyó al discurso de la prosperidad y paz compartidas de la Conferencia de Barcelona, quizá en el momento más inoportuno para ello. El nacimiento de la UpM despertó una curiosa nostalgia retrospectiva para con el proceso de Barcelona: sus mayores críticos fueron precisamente los primeros en echarlo de menos. Es cierto que la UpM se construyó sobre el denominado acervo del proceso de Barcelona y su entramado de Acuerdos de Asociación que incluyen Áreas de Libre Comercio entre los países socios mediterráneos y la UE. De hecho, cabe preguntarse cuál ha sido el valor añadido de la UpM, cuyos proyectos no terminan de despegar y carecen de los atributos necesarios para incentivar las reformas económicas necesarias en muchos países de la ribera sur del Mediterráneo.²²

Pese a todos sus problemas, lo que mejor ha venido funcionando en las relaciones económicas euro-mediterráneas han sido los cimientos sentados en la Conferencia de Barcelona, básicamente los acuerdos de libre comercio y la cooperación económica y financiera. En realidad, la UpM no tuvo que esperar mucho para afrontar el desafío que supusieron las revueltas árabes de 2011 para la política euro-mediterránea. La prueba era dura y la UpM pronto mostró su irrelevancia, puesto que ninguno de los proyectos contemplados (desde un Plan Solar Mediterráneo abortado a una universidad euro-mediterránea poco necesaria) abordaban los vectores impulsores de las revueltas, proporcionando sólo respuestas de tipo ingenieril, proyectos técnicos ajenos a las demandas de las sociedades del sur en materia de participación, redistribución o transparencia.

Se trataba, en suma, de una iniciativa que buscaba despolitizar las relaciones euro-mediterráneas precisamente en el momento en que más capital político necesitaban por parte de la UE y sus Estados miembros, y que terminó generando una narrativa desconectada de las dimensiones políticas y sociales del desarrollo de la región. Aunque construida sobre la relación entre iguales fundada en Barcelona, el énfasis cambió de un discurso político a otro basado en proyectos políticamente inocuos y, en algunos casos, económicamente inviables.

²⁰ R. Balfour (2015), “The European Neighbourhood Policy’s identity crisis”, IEMed Euromed Survey 2015, <http://www.iemed.org/publicacions/historic-de-publicacions/enquesta-euromed/euromed-survey-2015/contents-of-the-6th-euromed-survey>.

²¹ H. Amirah-Fernández y T. Behr (2013), “The missing spring in the EU’s Mediterranean policies”, Think Global Act European paper, nº 1/2013, marzo, <http://www.delorsinstitute.eu/011-15087-The-Missing-Spring-in-the-EUs-Mediterranean-Policies.html>.

²² G. Escribano (2017), “Casi diez años sin proceso de Barcelona”, *Boletín de economía y negocios de Casa Árabe*, junio-julio, <http://www.casaarabe.es/noticias-arabes/show/boletin-de-economia-y-negocios-de-casa-arabe>.

(cont.)

Mientras la UpM languidecía, las piezas centrales del proceso de Barcelona empezaron a mostrar cierta fatiga. Por ejemplo, las áreas de libre comercio firmadas con casi todos los países de la ribera sur del Mediterráneo fueron percibidas por sus poblaciones como la enésima estrategia por parte de sus elites para capturar las rentas de la liberalización.²³ El entusiasmo liberalizador de dictadores como Ben Alí o Mubarak, retórico cuando no extractivo, contaminó para muchos años los procesos de liberalización comercial. Hoy, tanto en Túnez como Egipto, hay una fuerte oposición a seguir profundizando en el libre comercio euro-mediterráneo y se discute abiertamente que haya tenido ningún efecto positivo sobre la población; más aún, se entiende el acceso al mercado y la financiación europeas como una renta al alcance sólo de las elites y un vector importante de desigualdad de oportunidades.²⁴

Argelia, ajena a la Política de Vecindad, simplemente ha paralizado el desmantelamiento arancelario y quiere renegociar el acuerdo de libre comercio de su acuerdo de asociación. Marruecos lleva años retrasando el nuevo acuerdo comercial completo y profundo por considerarlo asimétrico, y la reciente decisión del Tribunal de Justicia de la UE de excluir al Sáhara Occidental del acuerdo comercial pesquero y agrícola con la UE corre el riesgo de perturbar gravemente las negociaciones en curso.

Esquemas alternativos más focalizados regionalmente, como la iniciativa 5+5 constituida por los 10 países ribereños del Mediterráneo Occidental, carecen de la suficiente tracción. Es cierto que al acotar el espacio geográfico de cooperación, ésta se ve facilitada por una mayor convergencia de preferencias y por una mejor comprensión de los intereses mutuos. Pero la iniciativa 5+5 puede ser poco más que una plataforma de diálogo y, si se quiere, de socialización; lo cual, dado el delicado estado del Norte de África, no deja de ser un activo importante. El problema es que carece de mecanismos económicos para ofrecer incentivos comerciales, todos ellos en manos de la política comercial comunitaria. Sí hay más margen de maniobra en materia de cooperación bilateral al desarrollo, pero resulta evidente que el poder de atracción de la UE es muy superior al de la suma de sus Estados meridionales.

Algo semejante ocurre con los proyectos gestionados por la UpM: aunque su poder blando resulta reducido para fomentar las reformas de los socios de la ribera sur, el entramado institucional y el peso político que la respaldan apenas dejan espacio para otras alternativas. En todo caso, casi 10 años después de la sustitución de la narrativa cooperativa del proceso de Barcelona por la de los tecnicismos de los proyectos, parece cada vez más obvio que nadie ha ganado con el cambio y que la UpM resulta inoperante para relanzar el proyecto euro-mediterráneo ni aplicar la reorientación estratégica que exige la prioridad otorgada a la región por la nueva visión de la acción exterior europea.

²³ G. Escribano (2015), "The political economy of North African political transitions", in Zoubir y White (eds.), *North Africa Politics. Change and Continuity*, Routledge, Oxford/Nueva York, pp. 3-17.

²⁴ W. Haddouk (2016), "Letter from Tunis", Judy Dempsey's Strategic Europe, Carnegie Europe, 5/II/2016, <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=62681>.

La reducción del espacio de las políticas euro-mediterráneas

Como ya se ha apuntado, las circunstancias han cambiado, tanto en Europa como en la ribera sur del Mediterráneo, y el nuevo contexto exterior europeo exige actualizar el discurso. A ambos lados del Mediterráneo se ha instalado una creciente fatiga euro-mediterránea: la UE se ve frustrada por no obtener réditos de su cooperación financiera, mientras que algunos de sus socios mediterráneos siguen fantaseando con un Plan Marshall para la región que desconoce las nuevas realidades económicas europeas; en el plano comercial, los socios mediterráneos quieren reequilibrar unas relaciones que consideran desiguales, mientras que el apetito de las sociedades europeas por nuevos acuerdos de librecambio está claramente en retroceso. El retraimiento del espacio para las políticas euro-mediterráneas se puede apreciar: (1) en la limitación de sus expectativas; (2) en el cada vez menor número de socios de la vecindad sur en que resultan relevantes; y (3) en la creciente competencia con nuevos actores regionales y externos.

Las políticas europeas hacia la vecindad, incluida la meridional, ya padecían una crisis de expectativas antes de que la EGUE pudiese rebajarlas.²⁵ La brecha percibida entre el potencial de la UE y los resultados de sus políticas han afectado a su credibilidad. El contraste más claro entre el potencial europeo para dinamizar las economías de la ribera sur y las medidas efectivamente adoptadas se aprecia en el caso de Túnez. Ante las graves dificultades que atravesaba la economía tunecina, la Comisión Europea decidió elevar el contingente arancelario del aceite de oliva tunecino, incrementándolo en septiembre de 2015 en 35.000 toneladas hasta 2017, sobre las 56.700 toneladas pre-establecidas por el acuerdo de asociación Túnez-UE. Resulta llamativo que después de tantos años negociando y firmando acuerdos comerciales, ante una situación de grave crisis económica y sólo de manera excepcional y temporal, la solución europea consista en aumentar un contingente arancelario en un 60% durante dos años y, de paso, simplificar su gestión eliminando las cuotas mensuales.²⁶

Hace años que ese tipo de restricciones de acceso a los mercados agrícolas europeos deberían haber sido erradicadas y sustituidas por un enfoque basado en la integración de la cadena de valor de la industria agroalimentaria. De hecho, la narrativa de paz y prosperidad compartidas ya no puede soportarse sólo sobre preferencias comerciales y ayuda financiera para la creación de capacidades institucionales. Si se encuentran obstáculos para firmar un acuerdo de libre comercio con Canadá, pueden imaginarse las dificultades para hacerlo con países como el Egipto de al-Sisi. Pero también con Marruecos, donde la reciente sentencia del Tribunal de Justicia de la UE excluyendo el Sahara Occidental del acuerdo comercial agrícola y pesquero podría catalizar la oposición política y de la sociedad civil europea a futuros acuerdos como la conclusión del nuevo acuerdo de libre comercio completo y profundo o la renovación del acuerdo pesquero.

²⁵ Balfour (2015), *op. cit.*

²⁶ G. Escribano (2016), "Túnez se estanca en la economía", Documento de Trabajo, nº 10/2016, Real Instituto Elcano, 14/VII/2016, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/dt10-2016-escribano-tunez-estanca-economia.

Mientras tanto, la integración de Marruecos en las cadenas industriales (y agroalimentarias) de valor europeo sigue en aumento. Cada vez un mayor porcentaje del comercio UE-Marruecos (y España-Marruecos) es de carácter intra-industrial, e incluso intra-firma. El comercio bilateral de servicios y las inversiones extranjeras necesarias para desarrollar dichas redes industriales euro-marroquíes también siguen creciendo. Hace años que el comercio euro-marroquí dejó atrás el patrón inter-industrial de tomates por manufacturas que sigue vigente en el imaginario colectivo europeo. Semejante intensificación de la integración productiva exige una profundización urgente de los acuerdos de libre comercio, empezando por completarlos con el sector agrícola y los servicios, incluidos los profesionales, así como con la adopción de estándares comerciales europeos para conseguir un acceso pleno al mercado interior comunitario.²⁷

Pero en el nuevo contexto y con los retrasos acumulados, quizá ni siquiera eso resulte ya suficiente. Es posible que a estas alturas los grandes incentivos que se lleva décadas demandando, como la plena inclusión de la agricultura en los acuerdos de libre comercio o una mayor movilidad (siempre limitada) de la mano de obra, hayan quedado ya obsoletos ante las mayores demandas de algunas sociedades de la ribera sur, como las de Túnez o Marruecos.

Fuera del comercio, otras dimensiones económicas de las relaciones euro-mediterráneas también atraviesan un momento de reducción de espacio de política. Por ejemplo, el fracaso del Plan Solar Mediterráneo, el proyecto estrella de la UpM, sienta un precedente poco alentador sobre su capacidad para gestionar la resiliencia climática, energética y medioambiental del Mediterráneo.²⁸ Resulta difícil vislumbrar cómo podría gestionarse por parte de la UpM una agenda que incluye la liberalización del sector energético de los países de la ribera sur, la convergencia de su regulación hacia la europea, la transición energética y la adaptación y mitigación climáticas.

Más que un discurso securitizador, la UE debería desplegar una narrativa energética más ilusionante para sus vecinos mediterráneos y mejor alineada con sus principios: sustituir el énfasis en la dependencia por el de la gestión de la interdependencia, transitar del binomio energía-rentismo a otro de energía para el desarrollo, y abordar los problemas de gobernanza y transparencia en la gestión de los recursos energéticos y la redistribución de sus rentas entre la población.²⁹ Esa reducción de espacio también se ha identificado fuera del campo económico, por ejemplo en el dossier fundacional del proceso de Barcelona de apoyo a la sociedad civil.³⁰

²⁷ G. Escribano y C. Sánchez (2015), "Por la renovación del discurso hispano-marroquí", *Política Exterior*, nº 166, pp. 74-85.

²⁸ G. Escribano (2017), "RES in the hood and the shrinking Mediterranean solar plan", en I. Solorio y H. Jörgens. (eds.), *A Guide to the EU Renewable Energy Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 265-288.

²⁹ G. Escribano (2015), "Towards a Mediterranean energy community: no roadmap without a narrative", en Rubino, Ozturk, Lenzi y Costa (eds.), *Regulation and Investments in Energy Markets. Solutions for the Mediterranean*, Academic Press, Elsevier, pp. 117-130.

³⁰ R. Youngs y A. Echagüe (2017), "Shrinking space for civil society: the EU response", European Parliament, Directorate-General for External Policies, Policy Department, http://carnegieendowment.org/files/Full_Text_-_EU_Closing_Space.pdf.

(cont.)

El retraimiento de la política euro-mediterránea también se produce en el espacio geográfico. La situación en Siria o Libia hace muy difícil que los incentivos económicos tengan recorrido alguno. En Egipto, el pragmatismo con principios pone (o debería poner) un techo a los incentivos económicos que la UE puede facilitar al presidente al-Sisi. En Argelia, la UE no consigue encontrar incentivos que faciliten conformar alianzas para las reformas. La falta de interés argelina por seguir liberalizando el comercio deja a la UE sin sus incentivos habituales, sin que haya sido capaz de ofrecer un modelo atractivo de interdependencia energética basado en el acceso del gas argelino al mercado europeo para incentivar las reformas económicas, y especialmente las energéticas.³¹

Al final, la UE se encuentra con las tres anclas de Jordania, Marruecos y Túnez más por descarte que por decisión estratégica. No es que seleccione socios con impacto en la estabilidad regional: sencillamente no quedan muchos más países donde elegir en que los incentivos económicos tradicionales de la política euro-mediterránea resulten operativos, y de manera cada vez más limitada, como se acaba de exponer. El problema es que el nuevo momento geopolítico ha elevado las urgencias estratégicas europeas hacia el Sur, entendido como “anillo interior” de la vecindad sur europea, sin que se haya procedido a un análisis cuidadoso de sus especificidades e interrelaciones, elemento básico para poder diseñar estrategias, distribuir responsabilidades y poder tomar decisiones de política informadas.³²

La propia conceptualización geopolítica del Mediterráneo está en cuestión. Frente al concepto esencialmente híbrido de cinturón interior de amigos regidos por normas europeizadas, surgen arquitecturas más acordes con la nueva realidad mediterránea. Kausch caracteriza el sistema regional de África del Norte y Oriente Medio tras las revueltas árabes de 2011 de “multipolaridad competitiva”, en la que varios actores regionales y exteriores compiten en alianzas variables, lo que introduce dinámicas geopolíticas superpuestas y en ocasiones contradictorias.³³ Otros autores sugieren una estructura de “heteropolaridad regional” extendida más allá de los Estados para incluir a los actores no estatales.³⁴ La presencia de nuevos actores ha podido reforzar el giro hacia el realismo liberal de la UE en la vecindad sur y estrechado aún más el margen de maniobra de la política euro-mediterránea.

³¹ G. Escribano (2016), “The impact of low oil prices on Algeria”, Report, Center for Global Energy Policy, Columbia University, septiembre, <http://energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/energy/The%20Impact%20of%20Low%20Oil%20Prices%20on%20Algeria.pdf>.

³² L. Simón y V. Pertusot (2017), “Making sense of Europe’s Southern Neighbourhood: main geopolitical and security parameters”, ARI, nº 10/2017, Real Instituto Elcano, enero, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9c3d8842-0a50-4aa2-a916-0172850e2ec4/ARI10-2017-Simon-Pertusot-Making-sense-Europe-Southern-Neighbourhood-main-Geopolitical-Security-Parameters.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9c3d8842-0a50-4aa2-a916-0172850e2ec4>.

³³ K. Kausch (2015), “Competitive multipolarity in the Middle East”, *The International Spectator*, vol. 50, nº 3, pp. 1-15.

³⁴ Eduard Soler, S. Colombo, L. Kamel y J. Quero (eds.) (2016), “Re-conceptualizing orders in the MENA región the analytical framework of the MENARA Project”, MENARA Methodology and Concept Papers, nº 1, noviembre, http://www.iai.it/sites/default/files/menara_cp_1.pdf.

Opciones en recomposición

Las limitaciones precedentes se manifiestan en una reducción de las opciones de la política euro-mediterránea. Si los acuerdos comerciales y la cooperación económica reducen su atractivo y capacidad de tracción para incentivar reformas, las políticas de corte económico de la UE en su vecindad sur pierden mucha de su efectividad. Veinte años de libre cambio de baja intensidad, sin un acceso pleno al mercado europeo para la agricultura, los servicios, la energía ni una mínima movilidad profesional, han acabado erosionando la credibilidad y el potencial transformador de la política euro-mediterránea.

Como la reducción del espacio de la política euro-mediterránea coincide con el aumento de la importancia estratégica de la región, la cuestión es cómo estructurar una nueva política que esté a la altura de los fines fijados: una vecindad estable y resiliente. Pero un año después de la EGUE, los llamamientos a revitalizar las políticas europeas con la vecindad sur siguen sin materializarse. Como se ha apuntado en las secciones precedentes, el pleno aprovechamiento de los incentivos económicos a disposición de la UE puede no ser ya suficiente, aunque siga siendo el primer paso para recuperar la credibilidad de las políticas euro-mediterráneas. No bastaría, por tanto, con un enfoque incremental, de acuerdos de libre comercio cada vez con más adjetivos y sectores, sino que deben adoptarse nuevas estructuras de gobernanza, nuevos instrumentos y, quizá más importante, una nueva narrativa que refuerce el atractivo de la UE en la ribera sur del Mediterráneo.

Respecto a la gobernanza, Kausch ha sugerido que en el nuevo momento de “multipolaridad competitiva” de la región lo más adecuado para la UE sería proyectar la política euro-mediterránea como un orden regional cooperativo basado en una integración flexible. Esta integración flexible incluiría la posibilidad de participar en comunidades de política optativas (*opt-in policy communities*) a países como Túnez o Marruecos, emanando un atractivo menor que las perspectivas de ampliación en el Este pero mayor que el que proporcionan las políticas euro-mediterráneas y de vecindad.³⁵

Dicho modelo también parece alineado con la EGUE y propuestas como extender la Comunidad de la Energía a dichos países o hacerlos partícipes de otros programas europeos. Es decir, el despliegue de nuevos instrumentos, como la participación en mercado europeo de la energía o integrarse en un área económica semejante al Espacio Económico Europeo. Aunque sería importante saber al menos qué comunidades de política considera la UE abiertas a estos países, esa senda integradora también afronta sus límites. Por ejemplo, el ya mencionado escepticismo creciente hacia los acuerdos de profundización de la liberalización comercial en ambas riberas; o cuestiones igualmente políticas pero con un componente técnico, como la imposibilidad de ofrecer a Marruecos la entrada en la Unión Aduanera europea por su interés en mantener una política comercial autónoma (ie, su acuerdo de libre comercio con EEUU o una mayor protección arancelaria frente a terceros países).

Finalmente, hay cierto consenso en que la narrativa europea destinada al Mediterráneo requiere mucho más que una recomposición. Se ha argumentado que el discurso de la

³⁵ Kausch (2016), *op. cit.*

UE para el Mediterráneo desde la Política de Vecindad de 2003 tiende a la securitización y la despolitización, reproduciendo las diferencias entre Europa y su vecindad mediterránea. Por ello, se sugiere revisar el discurso euro-mediterráneo antes de abordar cambios en el diseño de sus políticas, sea para desarrollar las existentes o introducir otras nuevas.³⁶ El mismo tipo de argumento acerca de la necesidad de renovar el discurso se ha empleado para el sector de la energía o las relaciones con Marruecos y Túnez.³⁷

Conclusiones

Las demandas a favor de una refundación de la política euro-mediterránea deben partir de la premisa de que el contexto global, europeo y mediterráneo es muy diferente al existente en 1995 (Barcelona), 2003 (Vecindad) y 2008 (UpM). Esta constatación coincide con la nueva demanda estratégica de la EGUE de priorizar la vecindad europea, lo que a su vez exigiría renovar el proyecto euro-mediterráneo. Para recuperar el impulso de sus políticas hacia el Mediterráneo, la UE no puede conformarse con volver a agitar el proceso de Barcelona, su evolución bajo el paraguas de la UpM o las revisiones de la Política de Vecindad. En esa renovación no bastará con impulsar e intensificar algunos de los elementos positivos de las políticas euro-mediterráneas pasadas y/o vigentes, sino que será necesario desarrollar un nuevo proyecto europeo para el Mediterráneo suficientemente atractivo como para ser capaz de anclar las expectativas de los socios de la ribera sur.

En un contexto europeo de pragmatismo estratégico y ambiciones limitadas, antes de lanzarse a una inflación de medidas y grandes diseños pan-regionales, parecería oportuno reflexionar sobre los tres elementos previamente destacados en el documento: (1) una gobernanza regional más flexible pero capaz de realizar todo el potencial de los instrumentos económicos a disposición de la UE e incorporar nuevas áreas y mecanismos de integración; (2) concentrarse en un número reducido de países con mayor propensión a las reformas, pero sin abandonar a aquellos cuyos equilibrios de economía política las hacen más complicadas (como Argelia y Egipto); y (3) cambiar la narrativa euro-mediterránea para hacerla más inclusiva y atractiva, especialmente para el conjunto de las poblaciones y no sólo para las elites.

En clave de política económica euro-mediterránea, ello supone abandonar el librecambio de baja intensidad y abrir nuevas oportunidades de integración en el mercado europeo. La participación de países como Marruecos en las redes industriales europeas muestra el potencial de la integración productiva euro-mediterránea. Además de seguir desarrollando el comercio intra-industrial e intra-firma, los nuevos acuerdos comerciales euro-mediterráneos deberían completar de una vez la integración de las cadenas de valor en los campos de la agricultura y la agroindustria y los servicios. Otro campo donde se pueden abrir nuevas oportunidades es en el campo de la energía, tanto convencional como renovable. La cooperación en materia de energías renovables,

³⁶ M. Cebeci y T. Schumacher (2017), "The EU's constructions of the Mediterranean (2003-2017)", MEDRESET Working Paper, nº 3, abril, <http://www.iai.it/en/pubblicazioni/eus-constructions-mediterranean-2003-2017>.

³⁷ Escribano (2015), *op. cit.*; Escribano (2016), *op. cit.*; y Escribano y Sánchez (2015), *op. cit.*

sostenibilidad y lucha contra el cambio climático, en particular, es uno de los vectores donde la UE podría construir un discurso diferencial y en línea con los requerimientos de un orden regional cooperativo.