

Documento de trabajo 10/2016

14 de julio de 2016



Túnez se estanca en la economía

Gonzalo Escribano



Túnez se estanca en la economía

Gonzalo Escribano | Investigador del Real Instituto Elcano y profesor de Economía en la UNED | @g_escribano 

Índice

(1) Introducción.....	2
(2) El crecimiento se desvanece	3
(3) Esperando las reformas.....	6
(4) En manos de terceros	9
(5) Conclusiones.....	14

(1) Introducción

La transición política y el deterioro de la situación de seguridad han tenido costes importantes para la economía tunecina, cuyo deterioro se percibe crecientemente como una amenaza para la consolidación de la democracia. El estancamiento del crecimiento y de las reformas corre el riesgo de dejar la economía del país en manos de sus donantes y socios comerciales, sobre todo de la UE. Para Túnez, el fuerte incremento de la dependencia económica con Europa aumenta también su vulnerabilidad frente a las decisiones y la coyuntura de la UE. Se corre el riesgo de que la complicada y exigente coyuntura política y económica europea se sume a una decepción con el ritmo de las reformas económicas tunecinas, pudiendo generar en el medio plazo cierta fatiga en la cooperación europea.

Este documento de trabajo aborda en primer lugar el desvanecimiento del crecimiento económico tunecino y sus perspectivas de futuro, así como la fragilidad de sus principales equilibrios macroeconómicos. A continuación, se analiza la ralentización de las reformas económicas como la parte inacabada de la revolución de 2011, en el sentido de que el modelo productivo del país y sus políticas económicas siguen respondiendo en gran medida a los patrones pre-revolucionarios determinados por el depuesto presidente Ben Ali. En tercer término, se expone cómo la delicada situación económica tunecina ha obligado a sus donantes, especialmente a la UE, a aumentar la cooperación financiera de manera acelerada sin conseguir grandes reformas como contrapartida.

El documento concluye destacando la falta de consenso entre los agentes sociales y políticos tunecinos, tanto sobre las reformas económicas como acerca del recorrido de una mayor integración con la UE, así como las limitaciones mostradas por la propia estrategia europea en materia agrícola y de movilidad de la mano de obra. Todo ello devalúa la credibilidad y la consistencia temporal de la integración económica euro-tunecina y su utilidad como vector de las reformas.

Cinco años después de la revolución de 2011, parece llegado el momento para Túnez y la UE de ir un paso más allá de la ayuda y avanzar en una mayor integración

productiva. Ello implica que Túnez debe construir lo antes posible consensos económicos internos y que la UE debe proveer incentivos serios y estables que Túnez (y otros países de la ribera sur del Mediterráneo) lleva años demandando, como un pleno acceso a los mercados agrícolas europeos y dotar de contenido real a las ofertas de una mayor movilidad de sus trabajadores.

(2) El crecimiento se desvanece

El primer elemento de preocupación es el colapso del crecimiento económico, sus pobres perspectivas, su impacto sobre los equilibrios macroeconómicos internos y externos y, finalmente, sobre el clima político del país. Entre 2000 y 2010 la economía tunecina creció a una respetable media anual del 4,4%, interrumpida por las revueltas de 2011 que se saldaron con una recesión cercana al -2% del PIB. El país retomó la senda del crecimiento a partir de 2012 para luego moderarse en 2013 y 2014 en tasas inferiores al 3% y quedarse en 2015 en apenas un 1%. Así, entre 2011 y 2015, la tasa anual media de crecimiento del PIB apenas alcanzó el 1,5%.

Tanto el Banco Central de Túnez como el FMI han pronosticado una aceleración del crecimiento al 2% del PIB para 2016, pero los últimos datos plantean un escenario bastante más sombrío. Según las últimas estadísticas oficiales, el primer trimestre de 2016 arroja un crecimiento interanual de un 1%, lo que sumado a las pobres perspectivas en el sector turístico, agrícola y minero han hecho rebajar las previsiones de crecimiento. Recientemente, *The Economist Intelligence Unit* la ha reducido a sólo el 0,3% del PIB para 2016 y, aunque prevé un ligero repunte a partir de 2017, advierte de que la economía seguirá creciendo a medio plazo a tasas históricamente bajas para el país.¹

La realidad es que los principales vectores de crecimiento futuro afrontan serias incertidumbres. Los atentados vinculados a Daesh en el museo del Bardo y un hotel de Sousse en marzo y junio de 2015, respectivamente, terminaron de hundir al sector turístico, que tradicionalmente representaba alrededor del 8% del PIB tunecino. El sector ya se había visto muy afectado desde las revueltas de 2011, pero entre enero y mayo de 2016 tanto los ingresos por turismo como el número de visitantes europeos han caído de nuevo fuertemente, casi a la mitad respecto al mismo período de 2015. El bajo número de reservas, y la cancelación de las mismas por algunos operadores británicos, apuntan a que 2016 y 2017 serán también años perdidos para el sector.

El hundimiento de las cifras de turistas internacionales y la obligación de ofrecer fuertes descuentos han agravado la salud financiera de un sector turístico muy endeudado y ha obligado a cerrar más de un centenar de hoteles en los últimos meses. Parece difícil que el reto de seguridad afrontado por el sector turístico pueda resolverse sin definir de manera urgente una estrategia nacional multidimensional de lucha contra el terrorismo yihadista.² La reforma del sector de la seguridad en Túnez es, por tanto, no sólo una

¹ The Economist Intelligence Unit (2016), "Tunisia: Growth Continues to Falter", 9/VI/2016.

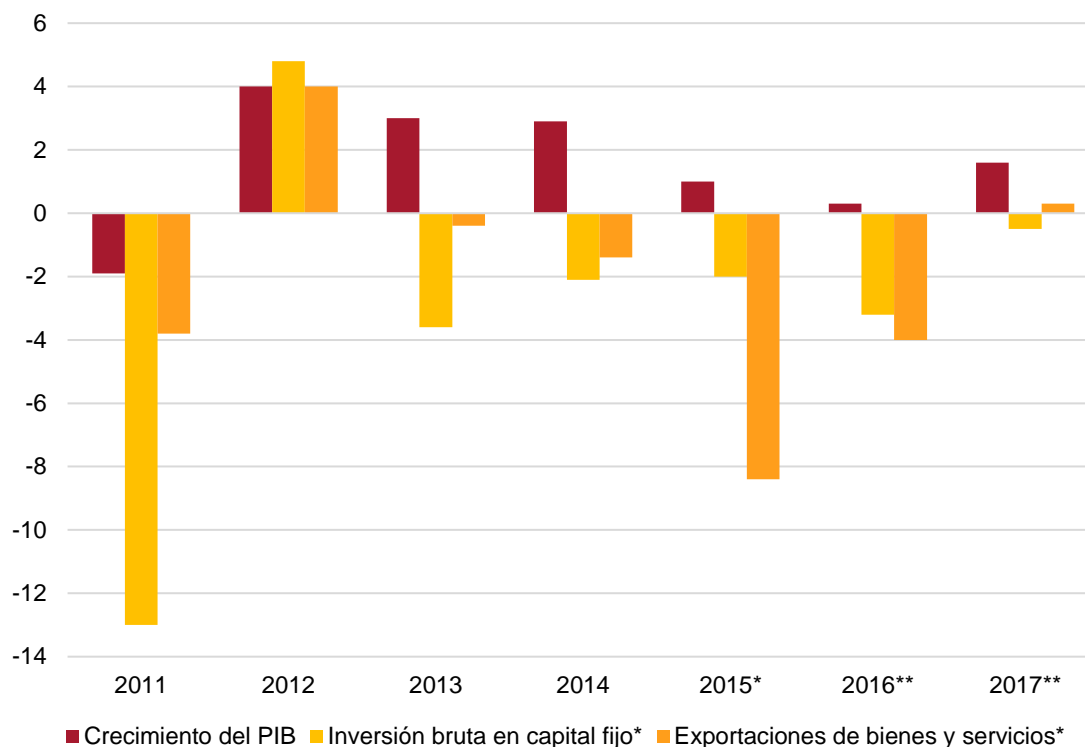
² International Crisis Group (2016), "Violence jihadiste en Tunisie : l'urgence d'une stratégie nationale", Briefing Moyen-Orient et Afrique du Nord de Crisis Group, nº 50, Túnez/Bruselas, 22/VI/2016.

necesidad para luchar de manera eficaz contra la violencia yihadista y mejorar la situación de derechos humanos del país, sino también para despejar el clima inversor y evitar un mayor deterioro económico.³

El sector minero y energético tampoco presentan perspectivas mucho más favorables. El sector de los fosfatos estuvo casi paralizado en 2015 debido a huelgas y bloqueos, y algo semejante ocurrió en el sector energético. Junto con el clima de conflictividad laboral, los bajos precios de las materias primas y la situación de inseguridad en el sur del país han inhibido el interés de los inversores internacionales. La industria de los fosfatos parecía haber dejado atrás la conflictividad en el primer trimestre de 2016, pero las huelgas se han reproducido con intensidad en los últimos meses.

El sector agrícola, que salvó a la economía de la recesión en 2015 gracias a una cosecha récord de aceituna, no podrá replicar su contribución debido a la escasez de lluvias registradas en la presente campaña. El aumento temporal en 2015 (en principio sólo hasta 2017) de los contingentes arancelarios europeos que restringen las exportaciones de aceite de oliva del país a la UE, asunto sobre el que se volverá en el cuarto apartado de este documento, no tendrá por tanto efectos tan positivos como en la pasada campaña. Por su parte, el conjunto de las exportaciones, que han caído en la primera parte de 2016, seguirán a la baja también por la atonía de la demanda europea de productos manufacturados. El Gráfico 1 presenta la decepcionante evolución de las tasas de crecimiento del PIB, la inversión y las exportaciones.

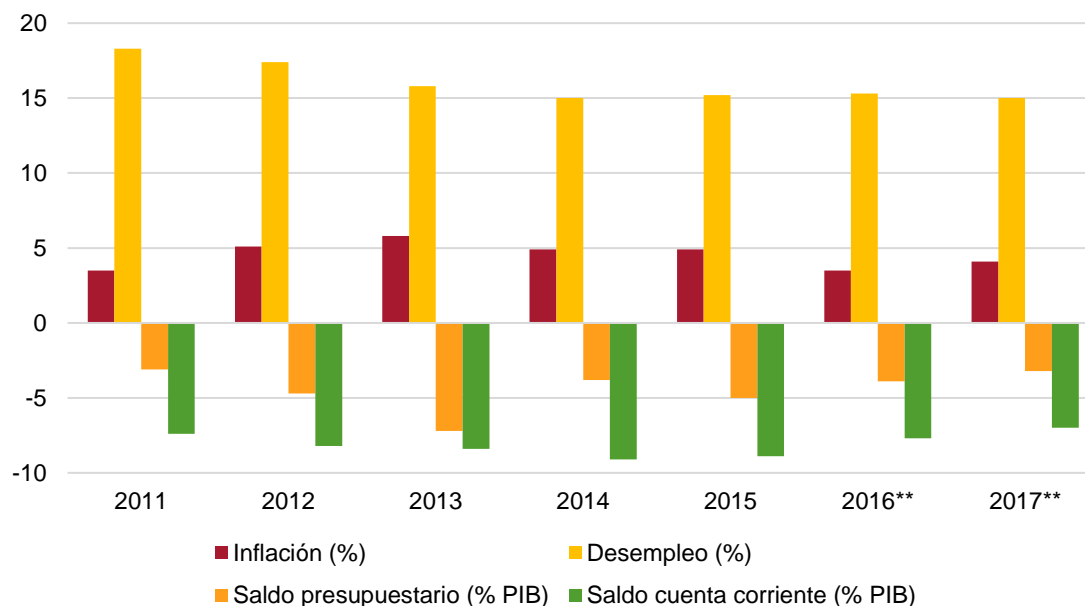
³ S. Yerkes (2016), "One year after Sousse, it's the economy –not security– that worries Tunisians", Brookings, Foreign Policy Trip Reports, nº 68, 30/VI/2016.

Gráfico 1. Túnez: tasas de crecimiento del PIB, la inversión y las exportaciones

Notas: (*) estimaciones; (**) previsiones.

Fuente: The Economist Intelligence Unit (2016), "Tunisia. Country Report", generado el 13/VI/2016.

Como puede apreciarse en el Gráfico 2, uno de los resultados del desfallecimiento del crecimiento es que los equilibrios macroeconómicos siguen marcados por la fragilidad. El déficit por cuenta corriente se situó cerca del 9% del PIB en 2015, mientras que las reservas de divisas se situaron en apenas cuatro meses de importaciones. En cambio, el déficit fiscal logró cerrar en el 5% del PIB, gracias sobre todo a la caída del coste de los subsidios a la energía, cuya reducción se ha visto facilitada por los bajos precios del petróleo. La cara menos amable del control del déficit es que recae sobre todo en la inversión pública, limitando el potencial de crecimiento a medio y largo plazo de la economía. Mientras tanto, la deuda pública sigue en aumento, pasando de un 40% del PIB en 2010 a más del 50% en 2015.

Gráfico 2. Túnez: inflación, desempleo, saldo presupuestario y cuenta corriente

Notas: (*) estimaciones; (**) previsiones.

Fuentes: (1) inflación y desempleo, The Economist Intelligence Unit (2016), "Tunisia. Country Report", generado el 13/VI/2016; y (2) saldo presupuestario y por cuenta corriente, FMI, "Middle East and Central Asia Regional and Economic Outlook", varios años.

La situación del mercado laboral es especialmente crítica. Más de la mitad del gasto público se destina a empleo público, cuya masa salarial supera el 13% del PIB, una de las tasas más elevadas del mundo. El desempleo se sitúa en el 15% y, aunque se ha reducido en los últimos años, sigue por encima de la tasa pre-revolucionaria del 13%. El desempleo juvenil alcanza el 40% y es especialmente preocupante entre los graduados universitarios, a los que cuesta de media seis años encontrar un empleo estable; se estima que la mitad de los graduados universitarios siguen desempleados al cumplir los 35 años.⁴

Se ha argumentado que el contrato social vigente bajo Ben Ali consistía en legitimar económicamente un sistema autoritario mediante la promesa de empleo público, educación, servicios sociales y estabilidad política. Ya antes de la revolución dicho sistema se evidenció insostenible económicamente, pero no ha terminado de colapsar con la transición política, que necesita avanzar en un nuevo compromiso con la modernización económica y las reformas necesarias para fomentar el desarrollo del sector privado.⁵

(3) Esperando las reformas

Desde 2011 las reformas económicas pasaron a un segundo plano ante las urgencias de la reforma política. De hecho, uno de los problemas de la transición fue que las

⁴ Banco Mundial (2016), "Tunisia's Economic Outlook- Spring 2016".

⁵ O. Karasapan (2015), "Toward a new social contract in Tunisia", Brookings, 27/X/2015.

propias reformas económicas iniciadas y aplicadas de manera muy modesta y fragmentada por el régimen de Ben Ali (y de Mubarak en Egipto) quedaron desacreditadas tras su caída. La liberalización de la economía y el impulso al sector privado quedaron asociados al comportamiento predador de una elite dedicada a la captura de rentas a expensas del resto de la población.⁶ Los gobiernos posteriores comprendieron que el coste político de avanzar en las reformas económicas necesarias podía resultar prohibitivo.

Racionalizar el sector público, reformar el sistema financiero, flexibilizar el mercado de trabajo o limitar de manera más decidida la sangría de los subsidios entraña un mínimo consenso⁷ político para consolidar una alianza reformista sólida. Lamentablemente, hasta la fecha éste no ha sido el caso debido a la debilidad de los sucesivos gobiernos tunecinos, reacios a asumir el coste político de las reformas económicas e incapaces de proveer los servicios públicos demandados por una sociedad ahora más exigente. Pero también se explica por la falta de consenso entre los principales agentes sociales y partidos políticos acerca del modelo económico que proponen para el país.

Quizá el mejor ejemplo es la capacidad del principal sindicato del país, la *Union Générale Tunisienne du Travail* (UGTT), para conseguir hasta dos aumentos salariales para los trabajadores públicos pese a las dificultades económicas por las que atraviesa el país y las advertencias en contra de los organismos financieros internacionales. Especialmente chocantes fueron las huelgas del sector educativo, instigadas por la UGTT inmediatamente después del ataque terrorista al museo del Bardo, cuando ya era evidente que un deterioro adicional del clima social y laboral aumentaría los costes económicos de una ya de por sí complicada situación de seguridad.⁸

Es cierto que los diferentes gobiernos, especialmente los más recientes, han aplicado medidas para avanzar en la consolidación fiscal mediante reformas estructurales que han reducido el déficit presupuestario y contenido el aumento de la deuda pública. La reforma del sistema de subsidios energéticos es una de las más destacadas. Aprovechando los bajos precios del petróleo se han reducido los subsidios a los combustibles y subido las tarifas eléctricas, incluyendo una tarifa reducida para los hogares con un consumo inferior a los 100kWh. El ahorro estimado en el gasto público es del 0,2% del PIB. Más importantes son las estimaciones sobre el impacto de la eliminación de subsidios a los grandes consumidores de energía y la subida de precios al sector industrial, que serían del orden del 0,5% del PIB.

También se han dado otros pasos, como la aceleración en la reestructuración de las empresas públicas, de especial importancia para un sector bancario lastrado por una

⁶ G. Escribano (2015), "The Political Economy of North African Political Transitions", en Zoubir y White (eds.), *North Africa Politics. Change and Continuity*, Routledge, Oxford/Nueva York, pp. 3-17. Puede consultarse una versión previa en formato Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano.

⁷ Sobre la falta de consenso político y sus implicaciones véase E.C. Murphy (2015), "From Democratic Consensus to a Struggle for Power. The Fragility of Transition in Tunisia", en Zoubir y White, *ibid*.

⁸ K. Mezran y L. Talverdian (2015), "Tunisia: from Elected Government to Effective Governance", Issue in Focus, Atlantic Council, junio.

gran banca pública muy deteriorada. Se ha avanzado igualmente en la reforma de la fiscalidad en la línea de las recomendaciones de los donantes. Y hay en curso otras reformas, como la de las licitaciones en los mercados públicos y el desarrollo de los partenariados público-privados.⁹ No obstante, el ritmo y la priorización de las reformas aplicadas han sido decepcionantes y no bastan para elevar el crecimiento económico a las tasas potenciales de la economía tunecina, y que además se estiman necesarias para consolidar la transición política.

Pese a haber alcanzado tasas de crecimiento superiores a la media regional en el pasado, el régimen de Ben Ali mantuvo la economía tunecina reprimida con un sinfín de barreras de entrada y distorsiones de los mercados, con costosas estructuras burocráticas y un sector financiero ineficiente, una legislación laboral rígida, y políticas industriales y agrícolas sub-óptimas y con graves consecuencias en términos de disparidades regionales. Comprensiblemente, la reforma política ha focalizado la atención hasta la fecha, pero ello ha retrasado las reformas económicas y, por tanto, la realización de las oportunidades a que aspira la sociedad tunecina. Sin ellas, la revolución estará inacabada, pues no habrá conseguido superar el ritmo de progreso económico obtenido bajo el régimen anterior ni desmontar completamente su modelo económico.¹⁰

Debe recordarse el inusitado grado de captura del Estado por parte del régimen de Ben Ali: a finales de 2010 unas 220 empresas conectadas con él y su extensa familia acapararon el 21% de todos los beneficios privados anuales del país (233 millones de dólares, más del 0,5% del PIB). Además, las barreras de entrada eran sistemáticamente mucho más elevadas en los sectores donde se concentraban las empresas del entramado familiar.¹¹ Este mecanismo de extracción de rentas no sólo es una conducta corrupta, sino que tiene consecuencias perversas para la economía, dañando la competitividad de la industria al inhibir las ganancias de productividad y el ascenso en las cadenas de valor, imponiendo precios de monopolio a los consumidores, extendiendo redes clientelares en el sector público y dañando la inversión privada, nacional y extranjera.

Mientras que la coyuntura económica es mucho más adversa tras la revolución (hundimiento del turismo, deterioro de la situación de seguridad, ralentización económica en Europa...), las reformas emprendidas hasta la fecha no suponen una ruptura radical con el modelo económico de Ben Ali.¹² La vieja trampa del equilibrio de bajo nivel sigue vigente, generando frustración y una eventual desafección hacia la vía democrática: bajos salarios y baja productividad, una pobre creación de empleo

⁹ Banco Mundial (2015), "Diagnostic-pays systématique: Tunisie".

¹⁰ Banco Mundial (2014), "The Unfinished Revolution. Bringing Opportunity, Good Jobs and Greater Wealth to All Tunisians", mayo.

¹¹ B. Rijkers, C. Freund y A. Nucifora (2014), "All in the Family: State Capture in Tunisia", World Bank Policy Research Working Paper, WPS6810, marzo.

¹² OECD (2015), "A Reform Agenda to Support Competitiveness and Inclusive Growth", Better Policies Series, marzo.

canalizado por redes clientelares, y fiscalidad y servicios públicos ineficientes y socialmente injustos.

El principal instrumento reciente de política económica del gobierno es el ambicioso Plan de Desarrollo 2016-2020.¹³ Su voluntarismo se aprecia en los objetivos propuestos: elevar el crecimiento económico anual medio al 4%, aumentar la renta *per cápita* en un 50%, reducir el desempleo por debajo del 12% con la creación de 400.000 nuevos empleos, y bajar la tasa de pobreza extrema del 4,6% al 2% de la población. El plan contiene igualmente medio centenar de grandes proyectos de infraestructuras con los que pretende, entre otras cosas, doblar la red de autopistas del país, construir nuevos puertos y aeropuertos, embalses y presas, crear zonas industriales, y modernizar y ampliar la infraestructura eléctrica.

Para ello precisa movilizar unos 50.000 millones de euros entre 2016 y 2020, casi el doble de lo invertido entre 2011 y 2015, y contar con el apoyo de los organismos financieros internacionales y de los inversores extranjeros. A principios del mes de junio del año en curso, el gobierno anunció una promoción a nivel mundial del plan, hasta ahora prácticamente ignorado por los inversores internacionales.¹⁴ No obstante, el plan apenas supone una declaración de intenciones, sin mayores concreciones ni compromisos fuertes con las reformas clave. La fragilidad de la coalición gubernamental y su falta de coherencia en materia económica dificultan la toma de decisiones políticamente costosas, especialmente de cara a posibles elecciones en un futuro próximo.

Por ejemplo, contener el aumento de la economía informal (que ya supera la tercera parte de la economía) tiene efectos positivos a largo plazo al reducir las restricciones a la actividad económica, pero también costes a corto plazo sobre el empleo informal y la consiguiente presión social contra tales medidas. Hay consenso en que la aceleración y profundización de las reformas son el único camino para retomar la senda del crecimiento en un modelo económico más abierto e inclusivo, pero también en que las medidas más sensibles tenderán a dilatarse en el tiempo y en todo caso tardarán en dar resultados.¹⁵ A ello se añade la posibilidad de nuevos episodios de inestabilidad política y conflictividad laboral en una situación de seguridad inhóspita para la actividad económica y, sobre todo, el turismo y la inversión privada.

(4) En manos de terceros

En este contexto y a corto-medio plazo, tanto la trayectoria económica de Túnez como la sostenibilidad de las reformas parecen depender en buena medida de sus donantes, sus socios comerciales y, cómo no, de sus vecinos. Los donantes son clave para financiar los desequilibrios macroeconómicos y acompañar las reformas estructurales;

¹³ République Tunisienne, Ministère du Développement, de l'Investissement et de la Coopération Internationale (2016), "Synthèse de la Note d'Orientation du Plan Stratégique de Développement 2016-2020".

¹⁴ Jeune Afrique (2016), "La Tunisie expose son Plan de développement 2016-2020 aux investisseurs", 13/VI/2016.

¹⁵ The Economist Intelligence Unit (2016), "Tunisia. Country Report", generado el 13/VI/2016.

los socios comerciales para ofrecer incentivos a las reformas y apoyar el crecimiento con oportunidades de integración comercial, productiva y normativa; finalmente, la evolución económica y política de Argelia y Libia seguirá afectando directamente a la economía tunecina por las evidentes repercusiones que tiene sobre el crecimiento la situación de seguridad del país y su entorno regional.

Empezando por los donantes multilaterales, éstos tenderán a apoyar al país tanto con asistencia macro-financiera como financiando programas de reformas. La particularidad de ser el único país entre los que experimentaron la “primavera árabe” capaz de haber llevado a cabo una transición política (y recibir por ello el premio Nobel de la Paz)¹⁶ ha llevado a los organismos financieros internacionales a proveer de abundante asistencia financiera a Túnez. Así, el FMI acaba de confirmar un préstamo *stand-by* de 2.900 millones de dólares para los próximos cuatro años y el Banco Mundial una financiación de 5.000 millones de dólares en los próximos cinco años.

El Banco Mundial ha sido uno de los donantes más activos tras la revolución de 2011, básicamente a través de 1.250 millones de dólares en préstamos para políticas de desarrollo (*Development Policy Loans*, DPL) destinados a apoyo presupuestario y programas de reformas, en algunos casos suplementados por otros socios, como el Banco Africano de Desarrollo o la UE. Estos DPL se han concentrado en reformar el sector público, reforzar el sector bancario, aumentar la transparencia y la competencia de los mercados, y flexibilizar los mercados de trabajo. El Banco Mundial también financia con préstamos y donaciones 22 proyectos de inversión y asistencia técnica en los ámbitos de la financiación a las pymes, infraestructuras (energía, agua y saneamiento), educación, competitividad y desarrollo exportador, apoyo a los jóvenes y mejora de la gobernanza local para abordar una mayor descentralización, entre otros.

Desde la perspectiva bilateral, la UE es con diferencia el principal donante. Para 2013-2014 la cooperación oficial al desarrollo bruta de la Unión en Túnez ascendió a una media anual de 514 millones de dólares, seguida de la francesa (172 millones), la turca (118 millones), la alemana (78 millones), la japonesa (69 millones), la kuwaití (62 millones), la italiana (22 millones), la suiza y el fondo de la OPEP para el desarrollo (19 millones cada uno) y EEUU (18 millones). Para ese mismo período, Túnez fue el cuarto receptor de fondos de la UE, por detrás de Turquía (más de 3.000 millones de dólares), Serbia (594 millones) y Marruecos (571 millones), y por delante de Ucrania (430 millones).¹⁷

En 2015 se produjo una intensificación de los programas de cooperación comunitarios en Túnez, que se convirtió en el primer beneficiario regional del Instrumento Europeo de Vecindad (187 millones de euros), además de otros programas temáticos y facilidades y, sobre todo, 300 millones en asistencia macro-financiera (préstamos MFA, en sus siglas inglesas). Para el total del período 2011-2015, el total de la cooperación bilateral de la UE en Túnez ascendió a 1.300 millones de euros, entre donaciones y préstamos.

¹⁶ De manera más precisa, el premio fue otorgado en 2015 al Cuarteto Nacional de Diálogo de Túnez: la UGTT, la Confederación de Industria, Comercio y Artesanías (UTICA), la Liga de Derechos Humanos de Túnez (LTDH) y la Orden de Abogados de Túnez.

¹⁷ Datos del DAC de la OCDE en www.oecd.org/dac.

En febrero de 2016 la Comisión aprobó un nuevo paquete MFA de hasta 500 millones de euros para complementar el programa de ajuste y reformas acordado entre Túnez y el FMI. Los desembolsos estarán destinados a cubrir las necesidades de financiación externa del país en 2016 y 2017 y continuar apoyando las reformas económicas. Debe considerarse igualmente que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) firmó en 2015 préstamos por valor de 200 millones de euros y una garantía soberana para una línea de crédito de 100 millones de euros adicionales destinada a consolidar el sector bancario, con lo que la financiación global del BEI para Túnez desde 2011 hasta 2015 se elevó a casi 1.500 millones de euros. Por su parte, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) ha invertido casi 300 millones de euros repartidos en 25 proyectos desde que en 2013 inició sus actividades en el país.¹⁸

La UE no sólo es el primer donante, sino además el principal socio económico de Túnez, también con gran diferencia. Ello supone una responsabilidad añadida. Con datos de Eurostat, en 2015, la UE supuso el 71% de las exportaciones tunecinas, 8.636 millones de euros que representan cerca del 20% del PIB del país. En sentido contrario, Túnez se situó en el puesto 33 del *ranking* de socios comerciales de la UE, representando apenas el 0,6% de su comercio internacional.

Fuera del comercio, y con datos de 2014, las remesas de emigrantes desde la UE alcanzaron casi el 5% del PIB del país, mientras que los ingresos procedentes del turismo europeo (la mitad del que recibió Túnez, aunque hasta los ataques yihadistas de 2015 representaba más del 70%) supusieron el 7% del PIB.¹⁹ Pese a la práctica desaparición de la inversión extranjera del país, la inversión europea sigue representando el 75% de la que recibe y, pese a los intentos de diversificación hacia otros inversores, en Europa radica el principal potencial inversor, tanto en servicios como en procesos industriales orientados a la exportación al mercado comunitario.

El apoyo económico europeo a la transición económica tiene, por tanto, en el campo comercial (y de una mayor y mejor movilidad de la mano de obra) una tracción potencialmente muy superior al de los flujos financieros y resulta más sostenible en el largo plazo. Pese a ello, los avances efectivos han sido mucho más tímidos, entre otras cosas por la dificultad para llevar a cabo negociaciones sustanciales en un contexto de elevada volatilidad política. De hecho, al igual que ocurre con muchas de las reformas y como se expondrá a continuación, la profundización de la liberalización comercial carece de consenso político claro entre los principales actores políticos y económicos tunecinos.

Trazar la trayectoria de la integración comercial entre Túnez y la UE queda fuera del objeto de este epígrafe, pero sus limitaciones pueden resumirse en las perspectivas del nuevo Acuerdo de Libre Comercio Completo y Profundo (DCFTA en sus siglas inglesas y más conocidos en el Magreb como ALECA en el acrónimo francés) e ilustrarse con las medidas europeas finalmente adoptadas para favorecer la entrada del aceite de oliva

¹⁸ Unión Europea (2016), "Coopération de l'Union Européenne en Tunisie. Rapport 2015".

¹⁹ H. Temprano (2015), "The Maghreb: Macroeconomic Performance, Reform Challenges and Integration with the EU", European Commission, European Economy Economic Brief, nº 005, diciembre.

tunecino. Tras pasar sucesivamente por un Acuerdo de Libre Comercio firmado en 1995 fruto de los Acuerdos de Asociación Euro-mediterráneos diseñados en la Conferencia de Barcelona, la Política de Vecindad más su estatuto privilegiado, y el Cuadro Único de Apoyo 2014-2016, el 13 de octubre de 2015 se lanzaron las negociaciones del ALECA y en abril de 2016 tuvieron lugar las primeras conversaciones sustantivas.

El objetivo del ALECA es permitir la integración de Túnez en el espacio económico europeo, es decir, su libre acceso al mercado único, conforme vaya adoptando diferentes capítulos del acervo comunitario. Se trata de la clásica estrategia de europeización normativa puesta en marcha con la política de vecindad.²⁰ Desde una perspectiva de economía política, el problema es que esta fórmula no resulta tan atractiva a los países de la vecindad sur como para que las reformas clave se lleven a cabo, puesto que los incentivos económicos que ofrece no alcanzan el umbral crítico como para compensar su coste político.

De hecho, es muy posible que los grandes incentivos que se llevan años (incluso décadas) demandando, como la plena inclusión de la agricultura en los acuerdos de libre comercio o una mayor movilidad de la mano de obra, hayan quedado ya obsoletos ante las mayores expectativas de la sociedad tunecina. La extensión del libre cambio a la agricultura y los servicios figuraba ya en el Estatuto Privilegiado, pero apenas se ha avanzado en ninguno de estos dos campos. Además, el enfoque europeizador obvia las capacidades institucionales limitadas de Túnez, y al abarcar la totalidad del acervo comunitario dificulta la priorización y la concentración de recursos en los estrangulamientos críticos. También incluye salvaguardias que limitan la consistencia temporal de las medidas y dificultan el anclaje de las expectativas de los agentes económicos.

El contraste más claro entre el potencial europeo para dinamizar la economía tunecina y lo efectivamente aplicado se aprecia con la medida adoptada por la Comisión Europea elevando el contingente arancelario del aceite de oliva tunecino. En septiembre de 2015 se incrementó en 35.000 toneladas hasta 2017, sobre las 56.700 toneladas establecidas por el Acuerdo de Asociación.²¹ Resulta ilustrativo que después de tantos años negociando y firmando acuerdos comerciales, ante una situación de grave crisis económica y de manera excepcional, la solución sea aumentar un contingente arancelario en un 60% durante dos años y, de paso, simplificar su gestión eliminando las cuotas mensuales.

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. Algo semejante podría apuntarse respecto al discreto atractivo del Partenariado de Movilidad, nacido con una declaración conjunta en 2014 y todavía en negociación, que incluye una “facilitación” del proceso de

²⁰ G. Escribano (2016), “Europeanisation without Europe? The Mediterranean and the Neighbourhood Policy”, Working Paper del Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, nº 2006/19.

²¹ A título de comparación, y con datos provisionales del Consejo Oleícola Internacional, la producción española en la (excepcional) campaña 2013/2014 fue de 1.780.000 toneladas.

obtención de visados implícitamente condicionado a la adopción por parte tunecina de medidas de readmisión.

Las limitaciones de este enfoque para ofrecer incentivos suficientes, creíbles y consistentes en el tiempo capaces de generar alianzas estables a favor de las reformas resumen la historia de las relaciones económicas euro-mediterráneas. Los defensores del ALECA consideran que una mayor integración económica de Túnez en la UE contribuiría a modernizar su economía, impulsar el crecimiento y crear empleo. Sin embargo, no hay un consenso claro al respecto entre los diferentes actores tunecinos. Tanto los partidos de izquierda como la UGTT temen que los sectores agrícola y de servicios sean barridos por sus competidores europeos, además de aumentar la ya elevada dependencia de la economía tunecina de la coyuntura económica de la UE, todo lo cual se traduciría en un menor crecimiento y, sobre todo, un mayor desempleo. De hecho, la evidencia empírica disponible apunta a que el libre comercio con la UE no ha impulsado un cambio de la economía tunecina hacia un modelo más inclusivo y generador de empleo.²²

Debe recordarse que Túnez sigue estando entre los mercados más restrictivos del mundo en lo referente a servicios y agricultura. Adoptar un enfoque gradual y compensar a los perdedores puede mejorar su atractivo, pero no está claro que permita superar esas diferencias. Por ello, se espera que el ALECA se aplique con largos períodos transitorios, similares a los empleados para el establecimiento del Área de Libre Comercio del Acuerdo de Asociación (más de una década), exenciones importantes en los primeros años y apoyo financiero comunitario para los sectores más vulnerables.²³ Esta relajación de las condiciones puede facilitar el consenso político interno, pero a costa de dañar la credibilidad de las reformas y alargarlas en el tiempo.

Por todo ello, se ha apuntado que el enfoque de la cooperación económica con Túnez debería cambiar de manera sustancial: continuando con el aumento del apoyo financiero pero coordinándolo y consolidándolo para priorizar la lucha contra el desempleo juvenil y las disparidades regionales; condicionando en mayor medida el apoyo presupuestario (asistencia macro-financiera) a la apertura de la economía; aumentando el apoyo a las redes de protección social; mejorando el acceso de las exportaciones tunecinas a los mercados (antes incluso de concluir las negociaciones comerciales en curso); cooperando en la reforma y capacitación del sector de la seguridad; y apoyando en mayor medida las reformas orientadas a los ciudadanos, como la reducción de la corrupción, la simplificación de las restricciones burocráticas, la protección a los consumidores y el acometimiento de proyectos estructurantes.²⁴ También se ha

²² M. Goaid y S. Sassi (2015), "Trade liberalisation and employment intensity of sectoral output growth Lessons from Tunisia", *The Economic and Labour Relations Review*, vol. 26, nº 2, pp. 261–275.

²³ *The Economist Intelligence Unit*, (2016), "Tunisia's Dependence on the EU is Set to Increase", 18/V/2016.

²⁴ Véase, por ejemplo, F.G. Burwell, A. Hawthorne, K. Mezran y E. Miller (2016), "A Transatlantic Strategy For A Democratic Tunisia", Atlantic Council/Rafik Hariri Center for The Middle East Report, junio; M. Marks (2016), "Tunisia: Completing The Transition", en A. Dworkin (ed.), *Five Years On. A New European Agenda for North Africa*, European Council on Foreign Relations, pp. 20-30; y M. Muasher, M. Pierini y A. Djerassi (2016), "Between Peril and Promise. A New Framework for Partnership With Tunisia", Carnegie Endowment for International Peace, abril.

planteado la duda de hasta qué punto este nuevo enfoque implica un cambio de estrategia o tan sólo una mera actualización de la retórica occidental.²⁵

Finalmente, la economía de Túnez seguirá siendo muy sensible a las repercusiones sobre su seguridad del difícil contexto regional. La situación en Libia implica la continuidad de un claro vector de inestabilidad no sólo por la amenaza de ataques terroristas sino también por la desestructuración de las economías fronterizas, por la generalización del contrabando y los flujos ilícitos. En cambio, Argelia aparece como el garante de la seguridad tunecina al menos en sus flancos occidental y meridional. Ambos son también socios económicos relevantes para Túnez, tanto por las importaciones desde Argelia como por las exportaciones a Libia, además de compensar siquiera mínimamente al turismo europeo. Las perspectivas económicas para ambos países distan de ser brillantes, por lo que no parece que pueda darse una mejora del entorno regional con desbordamientos positivos para la economía tunecina.²⁶

(5) Conclusiones

De los tres epígrafes de este documento pueden extraerse las respectivas conclusiones, que se resumen a continuación.

En primer lugar, el desfallecimiento del crecimiento económico en Túnez muy por debajo de su crecimiento potencial y también al alcanzado en el período pre-revolucionario, así como la perspectiva de que el país siga atrapado en una trampa de bajo nivel, plantea dificultades graves para la consolidación de la transición política y dudas sobre su sostenibilidad económica. El bajo crecimiento sigue fragilizando los principales equilibrios macroeconómicos del país, tanto internos como externos, y reduciendo su atractivo económico. Todo ello repercute en un bajo nivel de inversión y, en consecuencia, en expectativas muy pobres en materia de creación de empleo, mejora de los servicios públicos y reducción de las desigualdades a nivel individual y regional. Hay un amplio consenso en que esta situación de vulnerabilidad económica puede transmitirse a una creciente vulnerabilidad política conforme se vayan defraudando las expectativas económicas creadas en 2011.

En segundo término, destaca la falta de consenso entre los agentes sociales y políticos sobre las reformas económicas, incluyendo el patrón de integración con la UE. La UGTT, principal sindicato del país, y los partidos de izquierdas se oponen a reformas clave como la del mercado laboral, la administración pública, el sector financiero, las empresas públicas y, por supuesto, a una mayor apertura del comercio y los servicios con la UE. La liberalización de la economía y el impulso al sector privado quedaron (erróneamente) asociados al régimen de Ben Ali y su comportamiento predador, desacreditando las reformas y elevando el coste político de las mismas. Es cierto que se han llevado a cabo algunas reformas de manera parcial, como la de los subsidios energéticos o cierta reestructuración de las empresas públicas, y otras como la de la

²⁵ V. Szakal (2016), "A New Face for the Same "Foreign Support" to Tunisia", *Nawaat*, 10/VI/2016.

²⁶ Véase al respecto G. Escribano (2016), "Argelia aprueba un presupuesto al límite", *ARI*, nº 72/2015, 15/XII/2015; y "Libia: la salida al laberinto pasa por las terminales de exportación de petróleo", *post* en Blog Elcano, 10/II/2016.

contratación pública se están intentando poner en marcha. Pero, en general, el ritmo resulta insuficiente para elevar el crecimiento económico a las tasas consideradas necesarias para alcanzar un crecimiento fuerte del empleo y consolidar la transición política.

Tercero, el deterioro de la economía hace al país muy vulnerable a las decisiones de sus donantes y socios comerciales, lo que interpela con especial intensidad a la UE. Aunque la UE y algunos de sus Estados miembros se han convertido en el principal garante económico del país, su estrategia está demasiado concentrada en la cooperación financiera, muy sensible en el medio plazo a la fatiga de la ayuda y al cambio de preferencias europeas. En cambio, pese a ser el único país surgido de la primavera árabe como una democracia, la UE no ha ofrecido un tratamiento preferencial en materia de acceso al mercado comunitario especialmente ventajoso en relación al de otros países de la región que no han llevado a cabo reformas políticas sustanciales y disfrutaban de un grado de acceso muy similar. Resulta decepcionante que las limitaciones al acceso a los mercados agrícolas y laborales comunitarios sigan sin resolverse, devaluando la credibilidad y la consistencia temporal de la integración económica euro-tunecina y su utilidad como catalizador de las reformas. Transcurridos cinco años desde el derrocamiento de Ben Ali, es urgente plantear estrategias que trasciendan la cooperación financiera y permitan avanzar en una mayor integración productiva.

En suma, recuperar el crecimiento y consolidar la transición política exige, por parte de Túnez alcanzar un mínimo consenso económico entre agentes sociales y partidos políticos para comenzar a proyectar un modelo económico que supere las distorsiones, corruptelas e ineficiencias del legado por el régimen de Ben Ali. La UE, por su parte, debe asegurar de una vez incentivos sólidos y consistentes en el tiempo como un acceso más pleno a los mercados agrícolas europeos y una propuesta realista para aumentar la movilidad de los trabajadores tunecinos. Los principales actores tunecinos pueden pagar un coste político elevado por llevar a cabo las reformas económicas, mientras que la UE debe estar dispuesta a asumir costes económicos (y políticos) mayores a corto plazo. La suma de costes políticos y económicos para ambos será, en todo caso, mucho menor que dejar que el crecimiento siga languideciendo durante un tiempo indefinido y comprometa la viabilidad económica de la transición política tunecina.