

Empleo y políticas de empleo en el Norte de África: de causas de las revueltas a claves de la transición

Iván Martín *

Tema: Una variable fundamental de la función de estabilidad social a corto y medio plazo de los países árabes mediterráneos, de Marruecos a Siria, es la situación del empleo y las políticas de empleo. Y dicha variable dependerá mucho de la oferta que la UE haga a esos países.

Resumen: Existe un amplio consenso acerca de que una de las principales causas de las recientes revueltas contra los regímenes políticos en Túnez y en Egipto fue el malestar de la población ante el deterioro de las condiciones de vida y de las perspectivas económicas. La falta de perspectivas de empleo para los jóvenes, en particular, fue una de sus principales motivaciones para echarse a la calle en Túnez o en Egipto y exigir el cambio de régimen y, con él, el cambio de política económica. Sin embargo, en el nuevo escenario surgido tras la caída de los regímenes tunecino y egipcio, toda la atención se está poniendo en la reforma política y la transición democrática, sin un debate ni un análisis sobre las políticas económicas necesarias para garantizar la estabilidad. La UE, que por su proximidad y su fuerza de gravitación tiene una influencia determinante en las opciones económicas de estos países, debe elegir entre dos opciones. Por un lado, una simple reorientación de su asistencia hacia el acompañamiento del proceso de democratización y, por otro, el replanteamiento radical de su oferta a la región y, con ella, del modelo de sus relaciones económicas con el Mediterráneo.

Análisis:

Revueltas y empleo

El viernes 14 de enero de 2011 pasará a la historia por ser el día en que Zine El-Abidine Ben Ali abandonó el país y se inició el proceso de transición a la democracia en Túnez, una auténtica segunda independencia. Pero entre el maremágnum de noticias que rodearon ese momento, los saqueos y los ataques a emblemas de la familia del presidente, pasó inadvertido que el día anterior, en el momento álgido de las revueltas, 24 oficinas públicas de empleo habían sido quemadas en todo el país y dos más ocupadas por jóvenes airados. Esta ira de los manifestantes contra las delegaciones físicas de la política de empleo del régimen evidencia una de las principales causas del descontento de la población y, sobre todo, de los jóvenes que protagonizaron las revueltas: la falta de empleo y de perspectivas económicas.

* Investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Un repaso rápido de algunas cifras justifica esa centralidad del empleo: sobre una población total de 180 millones de personas en los ocho países árabes mediterráneos (de Marruecos a Siria, excluida Libia), tan sólo 50 millones tienen un empleo, es decir, menos del 30% de la población total y menos del 45% de la población en edad de trabajar (en España, esa cifra es del 60%). Los salarios medios apenas superan los 100 euros mensuales en Egipto, no llegan a los 150 en Siria y están por debajo de los 300 euros en Marruecos y Argelia (en Túnez el salario mínimo legal, que actúa como techo salarial efectivo en el sector informal, es de 139 euros). Las tasas de desempleo, que no son muy significativas debido a la elevada tasa de inactividad, afectan sobre todo a los jóvenes y a las mujeres (sólo una de cada cinco mujeres en edad de trabajar forma parte de la población activa). Además, paradójicamente, aumentan con el nivel de educación, de modo que el desempleo de los licenciados universitarios se ha convertido en un gran problema político en casi todos los países de la región.

Las perspectivas a medio plazo son aún más inquietantes (véase la Tabla 1). En los próximos 10 años, simplemente para absorber el aumento de la población en edad de trabajar, es decir, la llegada al mercado laboral de las cohortes de jóvenes que ahora tienen entre cinco y 15 años, sin que aumente el número de desempleados actuales, será necesario crear más de 15 millones de empleos adicionales en la región. Eso supone entre un 30% y un 60% más que el empleo creado durante los años de elevado crecimiento económico registrado entre 2002 y 2007.

Tabla 1. Estimación de las necesidades anuales de creación de empleo hasta 2020 (1)

	Marruecos	Argelia	Túnez	Egipto	Palestina	Jordania	Líbano	Siria	Total
2010-2020	180.000	225.100	84.600	715.526	45.977	53.501	15.000	221.000	1.540.704

(1) Bajo los supuestos de mantenimiento de las tasas de participación en la población activa y del número de desempleados.

Fuente: Estudio "Labour Market Performance and Migration Flows in Arab Mediterranean Countries: Determinants and Effects", Comisión Europea, 2010, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op60_en.htm.

El diagnóstico está hecho. En el citado estudio de 2010 de la Comisión Europea se subrayaba que "es necesario actuar de inmediato, porque el *statu quo* en materia de empleo corre el riesgo de provocar daños irreparables a las perspectivas de desarrollo de estos países", creando "tensiones en su tejido social que podrían afectar gravemente a la cohesión y la estabilidad social en la región, incrementando las presiones migratorias". El propio Fondo Monetario Internacional asumía poco después el mismo lenguaje y en octubre de 2010 sostenía que "cada vez está más claro que la región no puede permitirse el *statu quo*" en relación con sus mercados de trabajo (*Regional Economic Outlook. Middle East and Central Asia*, p. 37). En la misma línea apunta la reciente Comunicación de la Comisión Europea del 8 de marzo de 2011 en la que se propone una "Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con el sur del Mediterráneo".¹ En ella, la Comisión reconocía que "los disturbios en varios países del sur del Mediterráneo están claramente vinculados con las debilidades económicas. Muchas de estas economías se caracterizan por una distribución desigual de la riqueza, reformas económicas y sociales insuficientes, escasa creación de empleo, sistemas educativos y de formación profesional muy débiles que no producen las cualificaciones requeridas por el mercado de trabajo y un nivel muy bajo de integración comercial regional".

¹ http://www.eas.europa.eu/euromed/docs/com2011_200_en.pdf.

Empeoramiento de las perspectivas económicas

Aunque ya preocupantes con anterioridad a la crisis actual, lo cierto es que a corto plazo las revueltas han deteriorado las perspectivas económicas de los países del Norte de África y, por tanto, su capacidad para acometer una política social y de empleo más consistente. Tanto el turismo como las inversiones extranjeras se están resintiendo gravemente del aumento de la inestabilidad y de la incertidumbre y tardarán en recuperarse. También las exportaciones han sufrido un severo retroceso. El nuevo ministro de Hacienda egipcio estimaba en dos puntos porcentuales la rebaja del crecimiento directamente causada por las revueltas en 2011, y las autoridades tunecinas estiman la caída del crecimiento en entre dos y tres puntos porcentuales. Las agencias de calificación crediticia no han tardado en revisar las “notas” de la deuda externa de Túnez y de Egipto: la agencia Moody’s rebajó la calificación de Túnez el 19 de enero y el 31 de enero las tres grandes agencias de calificación (Moody’s, Standard & Poor’s y Fitch) hicieron lo propio con Egipto “ante el aumento del riesgo político”. La apertura de la Bolsa de Valores de El Cairo tras 55 días de suspensión, el 23 de marzo, provocó la peor caída de su historia, un desplome del 8,9% que se acumula al 16% que ya había perdido en la semana anterior a su cierre. Otros países de la región, como Marruecos, Jordania y Argelia, ya se están resintiendo también.

Por otro lado, la presión sobre la política económica ha aumentado mucho. El éxito de las movilizaciones populares y la eclosión de unas reivindicaciones largamente reprimidas están provocando una proliferación de huelgas y movilizaciones reclamando mejoras salariales en ambos países, y muchas empresas se han visto obligadas ya a duplicar o triplicar los salarios. Los trabajadores y ciudadanos de esos países no sólo aspiran a “disfrutar de las mismas libertades que nosotros [los europeos] damos por sentadas”, como se señala en la Comunicación de la Comisión antes citada, sino que también aspiran a compartir nuestro nivel de vida y de desarrollo.

Ahora bien, objetivamente, dichas movilizaciones operan como factor de disuasión para la inversión extranjera y la iniciativa empresarial. Más aún, la falta de un liderazgo sólido y de una buena vertebración de las reivindicaciones por parte de sindicatos y otras organizaciones sociales se traduce en una falta de mecanismos de contención de las demandas corporativistas de los distintos sectores en el marco de un pacto económico y social más amplio a escala nacional. Tal marco permitiría acometer la reconstrucción económica sobre unas bases sólidas y equitativas.

Los gobiernos de la región son conscientes de la importancia del empleo en el nuevo contexto. Por ejemplo, en Marruecos, el gobierno no tardó ni una semana tras la caída del régimen tunecino en ceder a las movilizaciones de los licenciados en paro y anunciar que les reservaría 1.880 puestos de libre designación en la Administración, sin concurso ni oposición. El nuevo ministro de Empleo tunecino, pese a denunciar el intento de Ben Ali de congraciarse con la población anunciando por televisión la creación de 300.000 empleos en dos años sólo tres días antes de abandonar el país, tiene previsto habilitar a 14.000 nuevos funcionarios y se propone crear de inmediato la figura del contrato en prácticas en la Administración pública para 10.000 licenciados en paro, además de un amplio plan de obras públicas cuyo principal objetivo es mantener la actividad económica y crear empleo a corto plazo (*Le Monde*, 21/III/2011). Por su parte, Siria anunció el 20 de marzo la creación de 63.000 empleos más en el sector público, con un coste de 18.000 millones de dólares. Pero ninguna de esas medidas aporta una solución estructural al problema del desempleo ni conseguirá apaciguar las demandas sociales de mejoras salariales y acceso al empleo. Al contrario, tales medidas imponen de hecho una carga

futura al presupuesto del Estado que puede acabar desviando recursos de las inversiones públicas y el gasto social o educativo.

También la UE es consciente del reto del empleo y de su interdependencia con los países mediterráneos. En su Declaración del 11 de marzo de 2011, el Consejo Europeo señalaba que “el desarrollo económico y las perspectivas de empleo, especialmente para los jóvenes, son de una importancia capital para estabilizar la democracia”.² La propia Comisión Europea, en su Comunicación del 8 de marzo de 2011, tras observar que los acontecimientos en curso en la vecindad sur “tendrán consecuencias duraderas no sólo para los pueblos y los países de la región, sino también para el resto del mundo, y en particular para la UE”, insistía en que todo lo realizado hasta ahora “debería ir acompañado por políticas sociales y de empleo integradas, que incluyan la articulación entre las iniciativas de formación profesional y las necesidades del mercado de trabajo, el diálogo social, la provisión de redes de seguridad social y la transformación del sector informal”. Lo que no indicaba es cómo se propone contribuir a esos objetivos.

Función de estabilidad social: la clave europea

El hecho es que la función de estabilidad social en el Norte de África parece estar infradeterminada: en las circunstancias actuales, no hay una fórmula que permita compatibilizar el trinomio formado por las reformas necesarias, la mejora de la competitividad en un entorno de globalización económica y la satisfacción de las expectativas legítimas de la población (trabajo decente, condiciones de vida dignas y convergencia progresiva con los niveles de vida de la UE). Los regímenes anteriores optaron, con el apoyo de la UE, por las dos primeras, obviando el umbral de sostenibilidad social y acumulando así la frustración de amplios segmentos de la población. Los riesgos de emergencia de opciones populistas son evidentes en un contexto que combine apertura económica con baja competitividad –y por tanto la exclusión de regiones y grupos sociales enteros– y elecciones democráticas.

En este contexto, la oferta económica que haga la UE a los países mediterráneos puede servir de clave para asegurar la cohesión y encontrar una solución a dicha ecuación que contribuya a reforzar la transición política y no la socave. Así sucedió en las sucesivas ampliaciones europeas, y en cierta medida está sucediendo en Turquía y en los Balcanes. Dicha oferta debe articularse en dos planos, uno genérico en relación con el modelo de relaciones económicas entre el norte y el sur del Mediterráneo y otro más específico sobre las políticas de empleo.

“Prosperidad compartida”

La rapidez de los cambios de régimen, al menos en Túnez y Egipto, junto con el protagonismo en las revueltas de los jóvenes –más que de los movimientos sindicales y sociales de oposición organizados– y las expectativas sociales ante el nuevo contexto político hacen muy improbable que los países árabes mediterráneos puedan superar por sí solos la espiral de demandas sociales y corporativas, la mayor inestabilidad que se deriva de ellas y el consiguiente deterioro de las perspectivas económicas. Ante este escenario, una de las pocas alternativas para estabilizar la situación y ofrecer un panorama de mejora que contenga las reclamaciones sociales a corto plazo puede venir de las perspectivas de integración en el espacio económico europeo. Curiosamente, sólo los ministros de Asuntos Exteriores de Dinamarca y de los Países Bajos han subrayado

² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/119784.pdf.

en las últimas semanas la importancia de esta vía (véase el artículo conjunto publicado en *European Voice*, 24/III/2011).

Esta alternativa requeriría que la UE ofreciera un paquete de medidas económicas a corto y medio plazo bien moduladas y ligadas a avances en el proceso democrático que fuera capaz de cambiar de manera determinante las perspectivas económicas de estos países, algo que ni la Unión para el Mediterráneo (UpM) ni la Política Europea de Vecindad (PEV) han conseguido hasta ahora. Un cambio así sólo puede conseguirse si la UE les ofrece un conjunto de incentivos económicos equiparable al que ofrece a los países candidatos a la adhesión, es decir:

- (1) Plena apertura del mercado interior europeo (incluida la liberalización agrícola, administrada hasta ahora en dosis homeopáticas), con perspectivas incluso de una integración a medio o largo plazo en los mecanismos de la Política Agrícola Común.
- (2) Un horizonte inequívoco de libre movilidad de personas como el que ofreció ya a los países del Este de Europa, de Ucrania a Georgia, en la Declaración del Consejo Europeo de mayo de 2009, en la que se creó la Asociación Oriental.
- (3) Un aumento sustancial de la asistencia financiera acorde con el objetivo de convergencia económica real, pero también una reorientación de la misma en función de dicho objetivo, algo que la UE tiene perfectamente ensayado mediante el instrumento de los fondos estructurales de la Política Regional, diseñados específicamente para promover la cohesión y el “desarrollo de las regiones más pobres” (otro de los objetivos enunciados por la Comisión en su nuevo enfoque hacia los países del Sur).³

Se trata, ni más ni menos, de retomar el modelo de integración que la UE ha utilizado con éxito como instrumento de modernización y transformación de sus vecinos. Es decir, de recuperar la filosofía original de la PEV (“todo menos las instituciones”), un modelo que evidentemente debería plantearse en un formato modulable y ser ofrecido también a los países de la vecindad Este. La aplicación de este modelo serviría, además, para acelerar el proceso histórico de ampliación de la esfera de influencia de la UE que la caracteriza desde su propia creación en 1958, y contribuir a la creación de un bloque económico regional potente que refuerce a Europa en el marco del proceso de globalización, integrando su periferia menos desarrollada.

Si la UE es capaz de sobreponerse a su propia parálisis política y de diseñar un paquete de estas características, no sólo estará ante un proyecto capaz de relanzar la propia integración europea, como lo fueron en su día el mercado interior, la moneda única o la ampliación, sino que convertiría las relaciones económicas con sus vecinos mediterráneos en un vector de superación de la crisis económica actual. Desde el punto de vista de los países mediterráneos y su proceso de transición, un horizonte claro de plena integración en el espacio económico europeo podría actuar como fuerza moderadora de las demandas sociales a corto plazo y contribuiría a centrar los esfuerzos de los agentes sociales en el diseño y la aplicación de las reformas políticas y económicas necesarias, y no en la obtención de réditos corporativistas a corto plazo. La propia condicionalidad inherente a una oferta de esta naturaleza contribuiría a

³ Sobre la lógica y las posibilidades de extensión de los fondos estructurales a los países mediterráneos, véase Iván Martín (2009), “Perspectives financières 2014-2020: Quels instruments financiers pour la Méditerranée?”, en: *Europe-Méditerranée. Enjeux, Stratégies, Réformes*, Monographies méditerranéennes n° 7, IEMed, Barcelona, p. 48-57, <http://www.iemed.org/publicacions/details/monografia7/5.pdf>.

responsabilizar a los agentes sociales, que tendrían fuertes incentivos para renunciar a conquistas individuales o corporativistas a corto plazo a cambio de avances colectivos significativos a medio y largo plazo, so pena de perder su legitimidad. En esencia, esa fue la ecuación de estabilidad, reforma y progreso social que impulsó el desarrollo de España en la segunda mitad de los años 70 (con los Pactos de la Moncloa, que presuponían una función de demandas sociales bien articulada por sindicatos y partidos políticos), los 80 (con la perspectiva de la entrada en la Comunidad Europea, que facilitó por ejemplo el difícil proceso de reconversión industrial) y los 90 (las transferencias recibidas del presupuesto comunitario permitieron acometer prácticamente sin oposición social la gigantesca operación de ajuste macroeconómico previa a la entrada en el euro, con unas consecuencias sociales sumamente duras).

La actual situación en Libia, con los costes de la operación militar (que superan ya a los compromisos europeos de ayuda adicional a la región) y la gestión de los flujos migratorios sobrevenidos ofrecen una pista sobre el coste de las alternativas a esta visión de integración euromediterránea.

“Políticas de empleo integradas”

La otra clave para impulsar un desarrollo económico y social compatible y simultáneo con el proceso de democratización en el Norte de África es el desarrollo de la dimensión social de la cooperación euromediterránea, tanto bilateral como multilateral.⁴

En el plano bilateral, es preciso impulsar en los países mediterráneos políticas nacionales de empleo bien definidas. Tales políticas nacionales deberían incluir políticas activas eficaces para facilitar la transición de los jóvenes entre el sistema educativo y la vida laboral y la integración de las mujeres en el mercado de trabajo. También son fundamentales unos servicios públicos de empleo concebidos desde la perspectiva de la cohesión territorial y la prestación de servicios de apoyo a los desempleados, y de intermediación tanto interna como internacional. Por último, dichas políticas deberían estar igualmente articuladas con unas políticas industriales activas que impulsen la creación de empleo cualificado en la región, uno de los eslabones débiles del proceso de modernización económica de estos países (cuyo nivel de industrialización se redujo entre 1970 y 2007, según el Informe sobre Desarrollo Humano Árabe 2009). En este sentido, la UE y los Estados miembros pueden prestar una preciosa asistencia técnica y financiera en ambos ámbitos, como han hecho en el ámbito de la política comercial o macroeconómica.

Igualmente, las políticas de empleo deberían cobrar protagonismo en el marco de la aplicación de la PEV y todos sus instrumentos (planes de acción, apoyo presupuestario, hermanamientos, cooperación transfronteriza, etc.). Para ello, habría que empezar por el reforzamiento institucional de los ministerios de Empleo y sus capacidades de definición de políticas. La reactivación de los acuerdos de migración legal entre la UE y los países mediterráneos contribuiría igualmente a mejorar las perspectivas de los mercados de trabajo en estos últimos y a visualizar la voluntad europea de integración efectiva de los países mediterráneos, con todas sus consecuencias.

⁴ Véase Iván Martín (ed.), *20+10: 30 propuestas para desarrollar una verdadera dimensión social en la Asociación Euromediterránea*, Casa Mediterráneo, Friedrich Ebert Stiftung y Plataforma No-Gubernamental Euromed, Alicante, 2010, <http://casa-mediterraneo.es/wp-content/uploads/2010/10/20+10.zip>.

En el plano multilateral, hasta el año 2007 el empleo, pese a ser ampliamente reconocido como el principal reto económico y social de la región, estuvo prácticamente ausente de la cooperación euromediterránea, salvo un pequeño programa regional de reforzamiento de los sistemas de formación profesional. Desde entonces la situación ha mejorado sensiblemente. En 2008 y 2010 se organizaron sendas conferencias ministeriales euromediterráneas de empleo (la más reciente, en Bruselas en noviembre de 2010, fue la última conferencia ministerial de la UpM hasta la fecha) y en ellas se acordó un “Marco de Acciones en materia de empleo, empleabilidad y trabajo decente” para el conjunto de la región.⁵

Pero, aunque “la aplicación del Marco de Acciones integrado aprobado en Marrakech [en la conferencia ministerial de 2008] se ha hecho aún más urgente ante la presión de la crisis del empleo y la necesidad de recuperación”, y cabría decir que aún más tras las recientes revueltas, lo cierto es que hasta ahora no ha pasado de la retórica voluntarista. Sin embargo, los nueve ejes de actuación contemplados en el Marco de Acciones constituyen la osatura de una auténtica Estrategia Euromediterránea de Empleo. Además, en términos de metodología, los ministros se inspiran claramente, a la hora de diseñar el “diálogo regional en materia de empleo”, en el Método Abierto de Coordinación de supervisión multilateral de políticas ampliamente ensayado ya en el seno de la UE. Se trata del mecanismo de coordinación previsto entre los Estados Miembros en aquellos casos en que las instituciones comunitarias no tienen competencias propias, como sucede en el ámbito de las políticas sociales y de empleo, y estaría implícitamente basado en el reconocimiento de que el empleo en la región mediterránea, y, por consiguiente, las políticas de empleo de todos los países mediterráneos, son una cuestión de interés común (interdependencia). Ello entrañaría lógicamente, de acuerdo con el método comunitario, un cierto “derecho de información” de todos los socios sobre dichas políticas, la definición de estrategias conjuntas y, en última instancia, la mutualización de los recursos para ponerlas en práctica.

Para ello, sería necesario operacionalizar dicho Marco de Acciones, estableciendo calendarios de aplicación y movilizándolo recursos específicos y otorgando un mayor protagonismo de supervisión técnica a la Comisión Europea para impulsar y gestionar el proceso, tarea hasta ahora encomendada a un Grupo de Trabajo de expertos que se reúne únicamente una vez al año. Por esta nueva fase, habría que convocar una nueva conferencia ministerial (la próxima no está prevista hasta finales de 2012) con aquellos países europeos y mediterráneos dispuestos a participar en una nueva “Estrategia Euromediterránea de Empleo”, que idealmente debería incluir también aspectos migratorios.

Otro vector complementario, aunque más exigente, sería ofrecer a los países asociados mediterráneos más avanzados (por ejemplo, en el marco del “estatuto avanzado”) la posibilidad de integrarse plenamente en la dinámica de la Estrategia Europa 2020 (“Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”),⁶ aprobada por la UE en junio de 2010 y que articulará todas las acciones comunitarias en materia de crecimiento, competitividad y empleo durante los próximos 10 años, así como el uso de los fondos estructurales durante el próximo período presupuestario 2014-2020. La Estrategia Europa 2020 se propone como una hoja de ruta para aumentar a largo plazo la

⁵ <http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/brussels/downloads/employment.pdf>.

⁶ Comunicación de la Comisión Europea COM(2010) 2020 final, 3/III/2010, http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf.

competitividad de las economías europeas y preservar el modelo social europeo (“¿Dónde queremos que esté Europa en 2020?”) en torno a los siguientes ejes: empleo, innovación y competitividad; cambio climático; y educación y lucha contra la pobreza. Un análisis detallado pone de manifiesto que en realidad existe un alto grado de solapamiento de objetivos entre la Estrategia Europa 2020 y las diferentes capas de la cooperación UE-Mediterráneo y, por consiguiente, que es perfectamente viable plantear una Estrategia Europa-Mediterráneo 2020 en el ámbito del crecimiento y del empleo.⁷ La integración de los países del sur del Mediterráneo en su espacio económico haría a Europa más competitiva.

Eso sí, esta redefinición de las políticas de empleo y de las prioridades de la cooperación económica euromediterránea debe llevar aparejado un replanteamiento del modelo económico auspiciado por la UE y las instituciones financieras internacionales en la región. Dicho modelo se ha centrado hasta ahora en el ajuste macroeconómico, la liberalización y la competitividad (bajos salarios, bajos impuestos, baja regulación), sin tener en cuenta las consecuencias sociales de esas políticas ni la prioridad del empleo, no sólo como mecanismo de integración económica de la mayor generación de jóvenes de la historia de estos países, sino como condición necesaria para la estabilidad en una sociedad democrática.

Una oportunidad para España

En este contexto, España tiene un papel sumamente importante que desempeñar, no sólo por su implicación directa en la región como país mediterráneo y su mayor exposición comercial a los socios mediterráneos,⁸ sino por su propia experiencia de transición democrática y desarrollo económico y, más recientemente, por la gestión de un modelo migratorio que ha conseguido integrar sin excesivas tensiones cuatro millones de inmigrantes laborales en una década.

La transición española está considerada como un modelo ejemplar, precisamente por la conjugación del proceso de democratización con la implantación del Estado de Bienestar (que sentó las bases de un reparto más equitativo de la riqueza y sobre todo de la reducción de la exclusión social) y el desarrollo del Estado de las autonomías (que acercó el proceso político a los ciudadanos y a los territorios). Pero ese proceso fue sin duda lubricado por las perspectivas de plena integración en la Comunidad Europea (con el consiguiente aflujo de inversión extranjera) y, en particular por los fondos estructurales europeos.

Ahora bien, la proyección de esa experiencia no debe limitarse a la organización de seminarios, las asesorías áulicas o la disolución pasiva de la acción española en las políticas de cooperación de la UE en la región. La política mediterránea de España no puede fiarse exclusivamente al *soft power* que le otorga su experiencia de modernización y democratización y la incondicionalidad que se le supone en la defensa de los intereses de los socios mediterráneos. España debe defender activamente en el seno de las instituciones comunitarias, empezando por la inminente negociación de las Perspectivas

⁷ Iván Martín (2010): “La Estrategia Europa 2020 y el Mediterráneo: retos y perspectivas para la cooperación territorial”, documento de trabajo, Proyecto Medgovernance, Junta de Andalucía, www.cespi.it/GOVMED/estrategia2020.pdf.

⁸ Véase Gonzalo Escribano (2011), “Cambio político y economía en el mundo árabe: algunas implicaciones para España”, ARI nº 49/2011, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/mediterraneo+y+mundo+arabe/ari49-2011.

Financieras 2014-2020, un modelo de integración de los países mediterráneos en la órbita económica y política europea similar al modelo del que ella se benefició. Debe hacerlo, además, recurriendo a todos los instrumentos de una diplomacia moderna como la elaboración de marcos conceptuales, simulaciones y otros instrumentos de negociación y *lobby* que articulen y difundan sus posiciones, estrategias de diplomacia pública o articulación con la acción de los ministerios sectoriales (incluido el de Trabajo). Aunque España lleva al menos desde 2005 reconociendo la conveniencia de un horizonte de extensión de los fondos estructurales a los socios mediterráneos, por lo menos en el marco del estatuto avanzado (así lo recogieron tímidamente las Conclusiones de la Cumbre Euromediterránea de 2005 en Barcelona, y a ello alude también el documento conjunto sobre el estatuto avanzado UE-Marruecos de 2008), aún no conocemos cuáles son el concepto y las propuestas concretas españolas al respecto, como tampoco se ha conocido hasta ahora un plan alternativo al empantanamiento de la cooperación multilateral euromediterránea causado por el embrollo de la UpM.

Por otra parte, la problemática situación del empleo en la que se halla inmersa España en el frente interno no debe servir de excusa para que el Ministerio de Trabajo e Inmigración se desentienda de las dinámicas regionales en este ámbito en el Mediterráneo. España tiene, pese a la actual crisis del empleo, una valiosa experiencia en gestión de políticas de empleo, tanto a nivel nacional como a nivel regional o local, y los instrumentos y los recursos para compartirla con sus países vecinos mediterráneos (mediante hermanamientos, asistencia técnica, cooperación descentralizada, etc.). En el último lustro, la Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (AECID) ha financiado proyectos en materia de empleo o políticas de empleo en América Latina y en el Sahel; no hay razón para no hacerlo en el Magreb y todo el norte de África, donde las prioridades de la cooperación española han sido otras.

Conclusión

Millones o billones para la estabilidad en Europa

En la visita realizada a Túnez el 21 de febrero por la alta representante de la UE para la Política Exterior, Catherine Ashton, ésta anunció a sus interlocutores tunecinos la aprobación de una ayuda extraordinaria de 17 millones de euros como apoyo inmediato a corto plazo a la transición democrática y asistencia a las regiones más pobres del interior. La respuesta de un ministro tunecino fue muy elocuente: “¿ha dicho millones o billones?”. Más tarde, el ministro de Industria tunecino observó que Bruselas parecía no entender la escala de los cambios históricos que se están produciendo en el sur del Mediterráneo. En cualquier caso, en su oferta a los países mediterráneos, la UE no sólo se juega el alcance de sus ambiciones como actor global, en la medida en que sea capaz o no de anclar a los países de la ribera sur del Mediterráneo al área de influencia europea, sino que también se juega que el signo de una de las variables de su propia función de estabilidad sea positivo o sea negativo.

Iván Martín

Investigador asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)