Política mediterránea de la Unión Europea: ¿hacia la integración o la desintegración?

María Teresa Fernández Fernández
Universidad Rey Juan Carlos y Universidad de Alcalá

Juan R. Cuadrado Roura
Universidad de Alcalá y Universidad Camilo José Cela

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar la eficacia de la Política Mediterránea de la Unión Europea para conseguir una mayor integración de la zona euromediterránea. Para ello se muestra su evolución dentro del contexto de la Política de Vecindad de la UE y de la Estrategia 2020 como parte de la diplomacia externa de la Unión Europea. Se pretende obtener una valoración de la evolución de las relaciones euromediterráneas en los aspectos político, económico y social resaltando potencialidades y amenazas; y ofrecer una serie de recomendaciones para dotar a la Política de Vecindad de instrumentos de mayor gobernanza incluyendo nuevos agentes y países para superar el eurocentrismo esclerótico.

Palabras clave: *países mediterráneos, acuerdos económicos, Política de Vecindad de la Unión Europea, Asociación Euromediterránea, Unión Europea.*

Clasificación JEL: *F13, F14, F15.*

Abstract

The aim of this work is to analyze the efficacy of the Mediterranean Policy of the European Union to attain a better integration of the Euro-Mediterranean area. To carry out this analysis, an evolution of the EU Mediterranean Policy is presented in a first stage in the context of the Neighbourhood Policy and the 2020 Strategy as a part of the EU External Diplomacy. It assesses the Euro-Mediterranean political, social and economic relations standing out its potentialities and threatens. Somme recommendations are provided to confer the Neighbourhood Policy to foster gobernance and include new agents to overcome the sclerotic eurocentrism.

Keywords: *Mediterranean countries, economic agreements, European Neighbourhood Policy, Euro-Mediterranean Partnership, European Union.*

JEL classification: *F13, F14, F15.*

1. Introducción

A partir del ya relativamente lejano proceso calificado como «La Primavera Árabe», una serie de nuevos hechos y dramáticos acontecimientos, como el auge del terrorismo y de los conflictos en Oriente Próximo, la continua e intensa llegada de refugiados y la amenaza geoestratégica de Rusia sobre Ucrania y Siria y su impacto posible sobre el abastecimiento energético de Europa, plantean nuevos escenarios y retos a la política mediterránea de la UE. ¿Están siendo eficaces los instrumentos de diplomacia económica de la Unión Europea para lograr una mayor integración de la

zona euro-mediterránea? El objetivo de este trabajo es ofrecer algún tipo de respuesta a esta pregunta, lo que nos exigirá realizar un recorrido a lo que ha sido la política euro-mediterránea y la actual política de vecindad europea, tratando de evaluar los hitos conseguidos y los temas pendientes y su relación con la Estrategia 2020.

La estructura del trabajo es la siguiente: primero se analiza la importancia y evolución e importancia de la Política Mediterránea de la UE desde sus orígenes hasta la actualidad como parte de la diplomacia externa comunitaria resaltando sus impactos y potencialidades. Posteriormente se sitúa a la Política Mediterránea de la UE dentro del contexto de la Política de Vecindad y de la Estrategia 2020. Tanto la evolución como el contexto permiten hablar en un siguiente apartado de modificaciones necesarias a la Política Mediterránea de la Unión Europea en la actualidad en aras de una mayor integración euro-mediterránea, incluyendo un último apartado relacionado con la gobernanza y la implicación de nuevos agentes y países, resaltando el caso especial de Turquía. Por último, las conclusiones, recogen lo más destacado de esta investigación.

2. Importancia y evolución de la política mediterránea de la UE desde sus orígenes hasta la actualidad como parte de la diplomacia externa comunitaria. Análisis de impactos y potencialidades

La región del Mediterráneo engloba al 7 por 100 de la población mundial y produce el 13 por 100 del PIB mundial. Por tanto, es un área con un gran potencial para todos los países que la integran, de cuya estabilidad y prosperidad depende también Europa. El Cuadro 1, basado en los datos ofrecidos por CESIFO (2016), muestra un panorama de ligero esplendor en el norte de África y de recuperación en Oriente Medio. No en vano, hay que recordar que la zona considerada creció a una tasa media anual de entre un 4 por 100 y un 5 por 100 en la pasada década, es decir, hasta la irrupción de la Primavera Árabe (Banco Mundial, 2016) y que ello contribuyó a equilibrar las cuentas de resultados de muchas empresas europeas implantadas en estos países.

No obstante, el objetivo de crear una zona integrada con la Unión Europea, y sobre todo entre los propios países socios mediterráneos, parece muy poco viable. La heterogeneidad que se aprecia en el Cuadro 1 y que se abordará en el texto, sigue siendo un asunto pendiente a pesar de los avances en la política mediterránea de la Unión Europea con estos países y de que la Unión Europea sea el principal socio comercial de estos países, especialmente en el caso de Argelia, Marruecos y Túnez (Eurostat, 2013). La consecución de una zona euro-mediterránea integrada se presenta complicada a tenor ya de la existente en la propia Europa, que manifiesta una dualidad entre la economía del centro y la economía de la «europeriferia» (Brunet 2016).

El origen de la Política Mediterránea de la Unión Europea se sitúa en los años sesenta del siglo xx, si bien fue en 1972 cuando se adoptó una estrategia global para

CUADRO 1
PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE LA ZONA EURO-MEDITERRÁNEA

	Expectativas para 2016		Juicio sobre la situación económica presente			
	Crecimiento	Inflación	Economía general	Consumo privado	Exportaciones	Importaciones
Europa occidental (WE)	1,6	0,8	5,3	5,9	6,3	6,2
Europa oriental (EE)	2,8	0,8	6	6,2	6,9	6,7
Norte de África (NA)	2,8	6,8	3	3,2	4,6	4,9
Argelia	2,3	5,6	3	3	5	5
Egipto	3,7	13,3	1,7	3	3,7	3
Marruecos	3	1,6	4,2	4,2	5	5,8
Túnez	1,7	4	3,7	2,3	5	7,7
Oriente Medio (ME)	3,9	4,5	5,4	5,5	3,4	3,5
Israel	3,9	0,9	5	5	5	5
Jordania	3,5	2,5	9	9	1	1
Líbano	1,5	3,5	5	5	5	7
Turquía	3,5	8,1	5	5,3	4,5	3,4
Qatar	4,9	2,3	9	9	1	5
Emiratos Árabes Unidos	4,3	3,8	5	5	3	3

NOTAS: 1 significa empeoramiento, 5 sin cambios y 9 mejora. Se incluye Qatar y Emiratos como vecinos de los vecinos que se está planteando en la actual política de vecindad.
FUENTE: CESIFO (2016).

contribuir al desarrollo económico del conjunto de la región, a través de dos instrumentos: preferencias arancelarias y cooperación financiera, utilizando a efectos de este último el presupuesto comunitario y el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Dada la desigual evolución económica de los países socios mediterráneos (PSM)[1] y su delicada situación a comienzos de los noventa, se procedió a aplicar una Política Mediterránea Renovada para el periodo 1992-95, que en el plano comercial trató de continuar el acceso al mercado comunitario de las exportaciones procedentes de estos países y en el plano financiero entraron en vigor los cuartos protocolos financieros con una dotación de 2,375 millones de ecus, para apoyar reformas en dichos países que les llevasen hacia sistemas económicos menos intervenidos y más abiertos (Jordán Galduf y Fernández Fernández, 2005). Se constataba entonces que,

[1] A lo largo del texto se va a hacer referencia a dos grupos de países, los países socios mediterráneos, que son los que formaron parte del proceso de Barcelona (Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Siria, Líbano, Israel, Jordania y Palestina), a los que en varios trabajos nuestros realizados para la Comisión Europea hemos sumado a Turquía, puesto que se trata de un país con un estatuto de preadhesión, así como los países MENA, que incluyen a países de la Península Arábiga y que son muy importantes en la ampliación de la política de vecindad actual en la que se afirma que hay que tratar con el vecino de los vecinos. Además, los países de la Península Arábiga mantienen estrechas relaciones con los países socios mediterráneos.

a pesar de haberse producido un aumento general de las exportaciones de los PSM a la Unión Europea (UE), no se había generado un desarrollo económico sostenible ni un bienestar para el conjunto de la población, ni este era homogéneo en el conjunto de los países, con lo cual a mediados de los años noventa y tras dos décadas de historia, el balance de la política mediterránea no era lo suficientemente satisfactorio (Bataller y Jordán, 1995).

Es por ello por lo que la UE lanza en 1995 su iniciativa de Asociación Euro-mediterránea, conocida como Proceso de Barcelona. Dicha Asociación se articuló en torno a tres capítulos: 1) el político y de seguridad, estableciendo un área euro-mediterránea basada en los principios fundamentales de los derechos humanos y la democracia; 2) el económico y financiero, creando un área de libre comercio euro-mediterránea en la que se potenciaban la estabilización macroeconómica y los programas de desarrollo del sector privado; y 3) el social, cultural y humano, orientado a potenciar el entendimiento y el diálogo entre culturas y civilizaciones y potenciando el intercambio de recursos humanos. El apoyo financiero para la consecución de estos tres capítulos o pilares fundamentales figuró en el programa MEDA.

Los Acuerdos de Asociación se negociaron con cada uno de los países, observándose una repercusión positiva en los flujos comerciales, dado que el área de libre comercio entre la UE y cada uno de los PSM debe suponer la progresiva desaparición de aranceles y barreras cuantitativas para los productos industriales y una mejora en las concesiones agrícolas. Ello se aprecia en el Cuadro 2, donde se observa la evolución de la inversión directa extranjera de estos países antes y después de la firma

CUADRO 2
RELACIÓN ENTRE FLUJOS DE INVERSIÓN DIRECTA EXTRANJERA RECIBIDOS Y PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE BARCELONA
(En millones de dólares)

País y fecha de acuerdo con la UE	Flujos medios de IDE entrantes antes del acuerdo	Flujos medios de IDE entrantes después del acuerdo	Coeficiente de incremento
Argelia (2002)	163,20	1.576,44	9,66
Egipto (2001)	631,91	5.194,92	8,22
Israel (1995)	131,84	4.707,55	35,71
Jordania (1997)	25,69	1.315,45	51,20
Líbano (2002)	207,73	2.849,50	13,72
Marruecos (1996)	117,06	1.495,70	12,78
Palestina (1997)	13,63	69,62	5,11
Siria (2004)	50,92	814,95	16,01
Túnez (1995)	176,19	1.039,48	5,90
Turquía (1996)	257,65	6.510,62	25,27

FUENTE: DÍAZ MIER y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ (2011).

del Acuerdo de Asociación, en una primera evaluación realizada con anterioridad a la irrupción de la crisis económica mundial y al desarrollo de la llamada «Primavera Árabe», que provocaron la ralentización de las inversiones.

Un hecho evidente es que la heterogeneidad de la estructura económica de los distintos países no ha ayudado. Destacan los distintos grados de diversificación que incluyen desde el fuerte peso del sector agrícola (Egipto, Marruecos y Siria), a la especialización en industria extractiva (Argelia), el mayor grado de diversificación con importancia de servicios de otros países (Turquía y Túnez) y la prioritaria especialización en servicios (Israel, Jordania y Líbano) (Jordán Galduf y Fernández Fernández, 2005).

Las políticas de competitividad tampoco han sido homogéneas revelando dos grupos de países altamente competitivos y menos competitivos en la modernización de las estructuras industriales, como se muestra en el Cuadro 3 para los países socios mediterráneos y que ha sido ampliado a los países MENA en un trabajo más reciente de Fernández Fernández y P. Martí (2016)

CUADRO 3
DICOTOMÍA DE LOS PAÍSES EN EL DESARROLLO DE SU POLÍTICA INDUSTRIAL*

Países con políticas altamente competitivas:
Con una caracterización propia: Turquía (mimetización con la UE), Israel (Innovación) y Marruecos (clusters seleccionados de actividades industriales)
Con programas de modernización industrial con vistas a la exportación: Egipto, Jordania y Túnez
Países con políticas industriales menos competitivas:
Con un fuerte lastre de intervención pública y sesgo productivo: Argelia, Siria y Libia
Con conflictos bélicos y territoriales permanentes: Palestina y Líbano.
NOTA: Vigente en la actualidad si se considera la trayectoria de los países y se exceptúa el hecho de los conflictos bélicos actuales.

NOTAS: * Vigente en la actualidad si se considera la trayectoria de los países y se exceptúa el hecho de los conflictos bélicos actuales.
FUENTE: FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ y PABLO MARTÍ (2011).

Destacan, sobre todo, el caso de Marruecos, que ha apostado por la industrialización en *clusters* concretos de actividades y plataformas integradas; el de Israel, por su innovación, y el de Turquía, por la mimetización con la Unión Europea. La mimetización de Turquía no es algo sorprendente sino que es herencia de la occidentalización de la época de Kamal Ataturk, y ello es algo que ha desatado posiciones maniqueas en Europa que juzgan que los turcos quieren ser europeos pero siendo turcos. Más allá de estas críticas, lo cierto es que su adecuación a los estándares europeos les han dotado de una capacidad para convertirse en un socio especial de la Unión Europea, como se verá en el último apartado.

Sin embargo, dicho avance ha sido mucho más lento en la modernización institucional y política en el conjunto de los países. A pesar del progreso en el fortalecimiento del marco legal y en la creación de instituciones, ya en una primera evaluación de la Comisión Europea en 2003 se señalaba que la actividad económica seguía constreñida en los PSM por un inadecuado sistema fiscal, un marco legal aún muy débil y por un excesivo e inapropiado intervencionismo de la Administración Pública (Comisión Europea, 2003). De hecho, la importancia de los problemas económicos en cada país es diferente, lo que refleja con claridad dicha heterogeneidad y las diferencias en cuanto a las prioridades de sus objetivos de política económica, como se muestra en el Cuadro 4.

En una evaluación realizada sobre los primeros diez años del Proceso de Barcelona, Cuadrado Roura y Fernández Fernández (2005) ya afirmaban, basándose en datos de renta per cápita, las fuertes diferencias existentes todavía entre la renta per capita de la entonces Europa a 25 países y los países socios mediterráneos. Dicha diferencia persiste 21 años después, como muestra el Cuadro 5, ampliando a la zona MENA y distinguiendo entre todos y los países MENA en desarrollo que se aproximan en gran medida a los países socios mediterráneos.

El Cuadro 6 muestra cómo las condiciones de vida siguen siendo deficientes en algunos países socios mediterráneos.

Tampoco ha sido fructífera la mejora de la infraestructura social de los países socios mediterráneos, que muestran en muchos objetivos del milenio grandes distancias con la situación europea (Fernández-Ardavín y Rodríguez Santos, 2011) y todo lo que queda por hacer para que los servicios sanitarios, por ejemplo, funcionen de manera inclusiva como en los Estados del Bienestar europeos (Asián Chaves, Zurbano Irízar y Navarro Espigares, 2014).

Tampoco se ha logrado la cohesión política y social entre todos los países integrantes de la zona euro-mediterránea. La diversidad y las deficiencias institucionales están detrás de la muy baja integración social y política en y entre los países europeos (Brunet, 2016) y en los países socios mediterráneos donde hay que mejorar la calidad de la regulación (Brunet, 2011). Ello sucede también en los países del norte de África y de Oriente Medio (MENA), pero en un sentido más perverso porque en ellos ha habido contratos sociales viciados, que han consistido en que los ciudadanos cedían libertad política a cambio de una imposición baja o exenta con la consiguiente deficiente prestación de servicios e infraestructuras públicas que merman la creación de empleo y que ha provocado el estallido social y las revoluciones ya conocidas (UNDP, 2011).

En Cuadrado Roura y Fernández Fernández (2005) se señalaba ya como requisito básico la necesaria creación de instituciones supranacionales euro-mediterráneas y se alertaba del «peligro de querer crear un espejo al otro lado del Mediterráneo» (pág. 165), y se apuntaba al codesarrollo y la economía social. Como se verá en el siguiente apartado en la evaluación de la política de vecindad que ha realizado la Comisión Europea, la euroesclerosis y el eurocentrismo son criticados de nuevo en 2015.

CUADRO 4

EVALUACIÓN DE LA IMPORTANCIA DE LOS PROBLEMAS A LOS QUE LOS PAÍSES (MENA) SE ENFRENTAN EN LA ACTUALIDAD

	WE	EE	NA	Argelia	Egipto	Marruecos	Túnez	ME	Israel	Jordania	Líbano	Turquía	Qatar	EAU
Desconfianza en la P.E.	4,3	5,6	6,8	7	8,3	5	6,3	2,4	3,7	5	5	4,4	1	1
Insuficiente demanda	4,2	3,6	4,2	3	4,3	5	5	5,4	2,3	9	5	4,7	1	7
Desempleo	4,6	3,5	7,6	7	6,3	9	9	3,5	1	5	5	6,1	1	3
Inflación	2,4	1,9	5	7	6,3	1	3,7	4,1	1	5	5	4,7	1	5
No competitividad	3,5	4,6	6,5	7	8,3	5	3,7	3	3,7	5	5	5,3	5	1
Barreras a la exportación	1,9	2,3	4,4	7	3,7	4,2	1	3	2,3	9	3	3,4	1	3
No cualificación m.o.	3,7	5,4	5,5	5	5,7	6,6	3	3,9	3,7	1	3	4,2	9	3
Deficit publico	3,8	4,3	4,9	3	7	5	3,7	4,2	3,7	5	7	3,8	1	5
Deuda externa	2,5	3,4	4	3	5	3,4	5	3,6	2,3	9	7	5,6	1	3
Escasez de capital	2,5	4,4	4,2	3	6,3	2,6	5	5,2	2,3	5	5	4,5	1	7
Corrupción	2,4	5,3	7,3	7	7,7	6,6	9	2,4	2,3	5	7	5	1	1

NOTAS: 1 significa no relevante, 5 también muy importante, 9 lo más importante.
FUENTE: CESIFO (2016).

CUADRO 5
RENTA PER CÁPITA EN LA ZONA EURO-MENA
(En dólares corrientes estadounidenses)

	2004	2012
Eurozona	30.976,6	37.591,9
Unión Europea	27.724,8	34.150,7
MENA (todos)	3.702,9	8.849,7
MENA (países en desarrollo)	1.949,7	4.953,2

FUENTE: Banco Mundial (2016).

CUADRO 6
CONDICIONES DE VIDA EN PSM

	Acceso a (%)			Usan internet (%)	Chabolismo (%)
	Agua potable	Alcantarillado	Electricidad		
Argelia	84	88	100	18,1	
Egipto	99	95	100	31,7	10,6
Israel	100	100	100	71,5	
Jordania	97	99	99,5	44	12,9
Líbano	99	81	100	74,7	
Marruecos	85	77	100	56,8	13,1
Siria	90	96	96,3	28,1	19,3
Túnez	98	92	100	46,2	8
Turquía	100	95	100	51	11,9
Palestina	58	92	99,7	53,7	

FUENTE: Banco Mundial (2016).

Los resultados efectivos de la Primavera Árabe y los conflictos bélicos que existen en la actualidad han llevado al flujo de migrantes procedentes de Siria y de otros países MENA hacia la Unión Europea, un problema que ponen de manifiesto el coste de oportunidad de potencialidades perdidas y muestra las amenazas de un Mediterráneo no cohesionado. La nueva diplomacia externa de la Unión Europea, que se explica en el siguiente apartado, pretende avanzar en este sentido.

2. La Política de Vecindad y la Estrategia 2020

La Política de Vecindad europea se crea en 2005 como respuesta ante la ampliación de la Unión Europea hacia el Este y se decide que tenga dos ámbitos: el de los mencionados países del Este y los de la Asociación Euromediterránea.

Dentro del nuevo marco financiero de esta política para los países socios mediterráneos, lo más destacado es, quizás, que se sustituyen los antiguos fondos MEDA por un conjunto de instrumentos de acción exterior que financian tanto a los vecinos del Este de Europa como a los del sur Mediterráneo (véase Cuadro 7). Dentro de dichos instrumentos, se crea uno específico que es el Instrumento de Partenariado para apoyar la dimensión exterior de las políticas europeas y que pretende ser la proyección exterior de la estrategia Europa 2020, al fomentar el comercio, la inversión y las oportunidades de negocio en estos países. Son también un instrumento de *soft power,* es decir, de apoyo a acciones para promover los valores e intereses de la Unión Europea (González Santamaría, Blanco Jiménez y Fernández Fernández, 2014). Dicha proyección es heredera del Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2014 y que estableció los principios y objetivos de la acción exterior europea.

CUADRO 7
PRESUPUESTO DE LOS INSTRUMENTOS DE ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE (2014-2020)
(En millones de euros)

Instrumento	Montante
Instrumento de preadhesión (IPA)	11.699
Instrumento de vecindad europea (ENI)	15.433
Instrumento de cooperación al desarrollo (DCI)	19.662
Instrumento de partenariado (PI)	955
Instrumento para contribuir a la paz y a la estabilidad (IfSP)	2.339
Instrumento europeo para la democracia y los derechos humanos (EIDHR)	1.333
Total	**51.421**

FUENTE: Comisión Europea (2013).

A pesar de ello, la Estrategia Europa 2020, que pretende impulsar la competitividad de las economías europeas a largo plazo preservando el modelo social europeo, no menciona expresamente a los países mediterráneos. Dicha Estrategia ha demostrado en su planteamiento (Comisión Europea, 2010) tener una visión miope de la dinámica europea en el contexto Mediterráneo y los posibles impactos que la alteración de tal dinámica iba a tener sobre Europa, al considerar que «las realidades económicas se mueven más rápidamente que las realidades políticas» (Prefacio)

aunque en lo referente a la crisis se señala que una «mayor gobernanza económica será necesaria para obtener resultados» (pág. 2). Y aunque en el citado documento se afirma que debe haber una mayor coordinación política en la eurozona, nada hay referente a la coordinación política con los países vecinos, a pesar de que en la página 22 reconoce dentro del apartado de despliegue de los instrumentos de política exterior que la Estrategia 2020 es relevante no solo para Europa sino también para su vecindad y para los posibles candidatos en el sentido de ser un referente para sus reformas.

No obstante, la participación de la Comisión Europea y del BEI en la Unión por el Mediterráneo con sus programas de enfoque competitivo y social en sus líneas de proyectos definidas y la colaboración con el Foro del Mediterráneo Ocidental (Diálogo 5+5 y Consejo Empresarial 5+5) pretenden hacer la Política de Vecindad europea más cercana a los principios de la Estrategia 2020, mediante la implicación y confluencia tanto de los entes públicos, como de la sociedad civil.

3. Modificaciones necesarias en la política mediterránea actual

La Unión Europea empieza ahora a darse cuenta de las consecuencias de la heterogeneidad y escasa estabilidad de la mayor parte de los países del sur mediterráneo, muchos de ellos afectados por graves crisis políticas, económicas y humanitarias y por conflictos armados. Al propio tiempo, se constata que no todos pretenden alcanzar los estándares normativos europeos. Por ello, en 2012, y no antes, la Unión Europea adoptó una hoja de ruta orientada a aplicar una política *vis a vis* de la Unión Europea con los Países Socios Mediterráneos[2], que contenía cinco áreas de trabajo conjunto: reforzamiento de la cooperación política regional; reforzamiento del papel de los derechos humanos y la cooperación con la sociedad civil; cooperación económica; cooperación en migración y asuntos de movilidad; y cooperación sectorial y desarrollos políticos recientes refiriéndose a la situación cambiante en la región.

En el primer semestre de 2015 la Comisión Europea llevó a cabo una valoración de la adopción de esta hoja de ruta (Comisión Europea 2015a) en la que se concluye que los avances regionales están mermados por los conflictos bélicos en Siria y los de carácter territorial permanente entre palestinos e israelíes. Los mayores logros son en Marruecos, dado su programa de reformas, y en Túnez en su camino hacia la transición. En relación a la cooperación multilateral el análisis resalta los buenos resultados de los proyectos llevados a cabo por Unión por el Mediterraneo, los progresos en las relaciones con la Liga Árabe en materia de política y seguridad y con la Organización para la Cooperación Islámica. También se señala que la cooperación con el Maghreb ha tenido limitados resultados pese a las reuniones del 5+5.

[2] Véase la Comunicación *«Partnership for Democracy and Shared Prosperity: Report on activities in 2011 and roadmap for future action»* que acompaña a la Comunicación de la Comisión *«Delivering on a new European Neighbourhood Policy»,* JOIN (2012), 114 final, 15-5-2012.

En dicho documento se resaltan ciertos logros pero también los desafíos que hay que culminar para completar avances en la cooperación regional como construir una democracia sostenible en la que hay que prestar especial atención a:

- Las reformas constitucionales e institucionales, la justicia transicional, reforzar el papel de la sociedad civil y de los parlamentos, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales y los asuntos de seguridad, que están contenidos en los nuevos Planes de Acción del la Política de Vecindad. Se destaca el proceso electoral y constitucional de Egipto como un paso adelante pero lamentando que no sea un proceso totalmente inclusivo. No obstante, se resalta el programa de 4.8 millones de euros del Consejo de Europa para el reforzamiento de la reforma democrática en el Mediterráneo Meridional.
- Un partenariado con la sociedad civil y con actores sociales que se ha visto afectado por el escaso margen de maniobra de las mismas tras las reacciones de gobiernos a la Primavera Árabe, como en el caso de Egipto. En este ámbito se resalta también el apoyo de la UE a la Fundación Anna Lindh para el diálogo intercultural y el partenariado con la sociedad civil del Mediterráneo y el apoyo a la sociedad civil de la región a través de la Civil Society Facility que en 2014 ascendió a 11 millones de euros.
- Al desarrollo económico, el comercio y la inversión sostenibles e inclusivos con el apoyo a la pequeña y mediana empresa y la cooperación industrial, los préstamos del Banco Europeo de inversiones y del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y a la profundización del área de libre comercio euromediterránea.
- A la política social y de empleo para atender a las altas tasas de desempleo especialmente entre los jóvenes y las mujeres, que como ya se ha comentado antes, fueron la chispa final de la Primavera Árabe.
- A la migración y la movilidad. El citado texto habla de los más de 277.000 migrantes que entraron a la UE de manera irregular en 2014, lo que supone un incremento del 155 por 100 con respecto a 2013. Se observa cómo la crisis de los refugiados estaba poco prevista al concentrar el lenguaje en migrante irregular. Tímidos avances han sido los partenariados de movilidad con Túnez, Marruecos y Jordania y la Declaración de Roma para la cooperación en asuntos migratorios con los países de África Occidental.
- A la cooperación sectorial incrementando la participación de los países del sur del Mediterráneo en investigación y educación (Horizonte 2020, empus, Erasmus Mundus y Erasmus+), en el transporte euromediterráneo (área de aviación euromediterranea, política marítima integrada y economía azul sostenible); en medio ambiente, sectores sanitarios y fitosanitarios y en la agricultura y el desarrollo rural.
- A la cooperación financiera que prima el desarrollo normativo de los países de acuerdo a los estándares comunitarios y las programas paraguas como incentivo para aquellos países que consigan avances en las reformas comprometidas y en una democracia sostenible.

A finales de 2015 se lleva a cabo una revisión de la Política de Vecindad basada en una consulta pública a Estados miembros, Países Socios, instituciones europeas, organizaciones internacionales, actores sociales y la sociedad civil, de empresas, *think tanks,* el mundo académico y otros que confirman la necesidad de un cambio en la política de vecindad tanto en contenido como en metodología (Comisión Europea, 2015b).

Las principales demandas de los vecinos se recogen en el Cuadro 8, que sigue a continuación.

CUADRO 8
PRINCIPALES DEMANDAS DE LOS PAÍSES SOCIOS MEDITERRÁNEOS EN LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE VECINDAD

La Política de Vecindad ha sido demasiado prescriptiva y no refleja las aspiraciones de cada socio en vecindad: se requiere una mayor participación de los países socios mediterráneos.
Los instrumentos, especialmente los financieros deben ser flexibles y adaptables a circunstancias y necesidades cambiantes.
Nueva dimensión de las relaciones regionales: que se establezcan líneas de trabajo con los vecinos de los vecinos.
Mayor movilidad hacia la Unión Europea para trabajar y viajar.
Reforzar la cuestión de la seguridad como garante de la estabilidad.
Reforzar la cooperación energética en aras de un desarrollo económico sostenible.
Mejorar las conexiones.

FUENTE: Comisión Europea (2015b).

Los fines generales se orientan hacia la estabilización de los países vecinos, el reforzamiento de la vecindad, el buen gobierno, la democracia, el imperio de la ley y los derechos humanos a través de la promoción de la sociedad civil; y se establecen como objetivos una serie de propuestas de prioridades conjuntas para la cooperación, el reforzamiento de la dimensión regional y una aplicación más efectiva en base a instrumentos más flexibles. Las prioridades de cooperación son las siguientes, que parecen recoger algunas de las demandas vistas en el Cuadro 8:

1. Desarrollo económico y modernización para la consecución de la estabilización con carácter inclusivo y sostenible, especialmente en el caso de los jóvenes y considerando la seguridad energética.
2. Reforzar la seguridad con la reforma del sector de seguridad, la protección de fronteras, el terrorismo y la radicalización y la gestión de la seguridad.
3. Migración y movilidad. Se pretende un enfoque integrado en migración, promoviendo la migración mutuamente beneficiosa y la movilidad, asegurando la protección de los desfavorecidos y abordando la migración irregular. Se

propone incrementar el apoyo a los países que reciban y ayuden a refugiados, incrementar la cooperación en las raíces de la migración irregular y del desplazamiento forzoso, y una cooperación efectiva en retornos y readmisiones así como favorecer la reintegración sostenible y también identificar mejor qué zonas de la UE necesitan de inmigración legal adecuada a sus necesidades, mejor apoyo a la migración circular, facilitar el reconocimiento de las cualificaciones y establecer un diálogo sobre la movilidad académica.

4. Flexibilización de los instrumentos financieros. La Unión Europea reconoce que en muchos casos la batería de instrumentos y recursos no se ajusta a las necesidades y dice que intentará mejorar basándose en las experiencia de instrumentos creados en el pasado para apoyar a los Estados miembros y también en un «cojín de flexibilidad» en el Instrumento Europeo de Vecindad para conflictos, apoyo a refugiados, seguridad, crisis y programas de estabilización, así como el refuerzo de la cooperación con otros donantes internacionales.
5. Mejora de la visibilidad, sensibilización de los alcances e impacto de la nueva política de vecindad en el periodo 2014-2020 como condición para trabajar con los socios.

Tras el análisis de ambos documentos, sobre todo del más reciente (Comisión Europea, 2015b) cabe afirmar que la Comisión Europea se limita una vez más a proclamar una declaración de intenciones que, de hecho, y tal como el texto las define en el texto constituyen un conjunto de recomendaciones. Además recoge los comentarios de los encuestados, pero no hace una valoración de sus capacidades para llevar a cabo todo lo que se propone. No contiene soluciones inmediatas, sino que a lo largo de este año 2016 se pretenden discutir estas recomendaciones con los países socios. En el Cuadro 9 se detallan las debilidades y amenazas de la Política de Vecindad.

CUADRO 9
DEBILIDADES Y AMENAZAS DE LA POLÍTICA DE VECINDAD EUROPEA

Debilidades de la Política de Vecindad Europea
Falta de visión cortoplacista: programas de emprendedores para jóvenes, asistencia a países periféricos en migración, falta de calendario de acciones concretas
Falta de previsión de escenarios cambiantes
Los objetivos siguen siendo excesivamente genéricos
Objetivos no conseguidos de la estrategia 2020
Falta de cuantificación de las potencialidades y amenazas: documento breve
Centralismo: no otros agentes papel de Turquía, de la Liga Árabe, de la Unión por el Mediterráneo, de la Organización para la Cooperación Islámica
Ha sido una política de cooperación ampliada que no consideraba la heterogeneidad de los países en la aplicación de las políticas prescriptivas
No todos los países quieren un modelo democrático a lo europeo
Esclerosis: falta de instituciones
Amenazas a la Política de Vecindad Europea
Todavía no se puede hablar de una diplomacia pública de la Unión Europea a pesar de los avances en la definición de los principios y objetivos de la acción exterior europea por parte del Tratado de Lisboa
Falta de visión geoestratégica: división este-sur, posible atrapamiento de la Política de Vecindad dentro del Tratado del Atlántico Norte en un proceso de triangulación e influencia de la Diplomacia Norteamericana en el Mediterráneo que sí tiene una visión más geoestratégica.
Desmembración y pérdida de identidad europea: amenaza del Brexit y ciudadanos europeos que no se sienten identificados
Presencia de conflictos crecientes internos en sociedades en muchos casos tribales y externos que pueden dar lugar a Estados fallidos.

FUENTE: Elaboración propia a partir de Comisión Europea (2015a y 2015b).

5. La cuestión de la gobernanza y la implicación de nuevos agentes y países; el caso especial de Turquía

La reciente crisis de los refugiados ha puesto de manifiesto la ya consabida euroesclerosis que es tan frecuente a la hora de resolver algunos problemas y mucho más si requieren soluciones rápidas y eficaces a una crisis humanitaria.

En este sentido, el avance de la integración euro-mediterránea, más que basarse en el desarrollo de políticas prescriptivas, que ya se ha visto que son criticadas por los países socios mediterráneos, debe conducirse mediante el desarrollo de una nueva diplomacia aunando inteligencia económica y diplomacia económica ya que ambas se retroalimentan (González Santamaría, Blanco Jiménez y Fernández Fernández, 2014). Por inteligencia económica se entiende el conjunto de acciones coordinadas de investigación, tratamiento y distribución de la información que sirven a la toma de decisiones con carácter económico (Nye, 2004). La diplomacia económica es la

capacidad de un Estado para favorecer su peso económico en el exterior (Morillas, 2006). Dentro de ella se contienen la capacidad militar, la influencia cultural, la presencia de negocios o las relaciones económicas.

Sin embargo, todavía no se puede hablar de una verdadera diplomacia pública de la Unión Europea, sino en un conjunto de decisiones, a los que luego los Estados miembros manifiestan diversas críticas como en el caso de la crisis de los refugiados. La creación del Servicio de Acción Exterior en diciembre de 2010 ha supuesto, no obstante, un notable avance, pero ya se ha comentado cómo en la Estrategia 2020 no se menciona expresamente a los países mediterráneos.

Una de las cuestiones que parece necesario abordar para lograr el avance de la Política de Vecindad y de la nueva diplomacia europea es la cuestión de la gobernanza. En relación a ello, en ambos documentos de la Comisión Europea sobre la evaluación de la Política de Vecindad, analizados en el apartado tres, se hace referencia a nuevos actores que colaboren con la Unión Europea en la Política Mediterránea: la Unión por el Mediterráneo, la Liga Árabe, la organización para la cooperación islámica y se plantea la búsqueda e implicación de otros actores regionales para superar situaciones *ad hoc*.

De momento, la «solución para Europa», o más bien el «parche», parece haber venido de la mano de Turquía, la cual también ha sufrido la euroesclerosis y una involución en la movilidad de su mano de obra hacia la Unión Europea como se explica a continuación. En 1961 se firmó el acuerdo bilateral entre Turquía y Alemania para el reclutamiento de mano de obra en lo que se conocía como programas de «trabajadores invitados», que fueron sin duda más positivos para Alemania porque contribuyeron al relanzamiento de la misma tras las heridas de la II Guerra Mundial, que para Turquía, que esperaba que sus emigrantes volvieran muy cualificados y que sus remesas contribuyeran a equilibrar su maltrecha balanza de pagos, pero sucedió poco de esto. El acuerdo terminó en 1973 y los emigrantes no retornaron sino que iniciaron procesos de agrupación familiar, peticiones de asilo, etc. Ello pilló a Alemania bastante de sorpresa porque no esperaba que fuera una migración permanente y, por tanto, no había llevado políticas de integración. Tanto es así, que a partir de ahí, el flujo de turcos hacia el mercado alemán se restringió y tuvo su punto culminante en el marco de las negociaciones de su larguísimo intento de adhesión, cuando tras bastantes años de negociación, el 3 de octubre de 2005 se establecieron periodos transitorios, derogaciones, provisiones para limitar aún más la libre movilidad de los turcos hacia la UE.

Con estos antecedentes, lo primero que extraña es cómo el gobierno alemán, con aparente *bona fide,* levantó la veda tan rápidamente en la crisis de los refugiados de finales de 2015 con su efecto llamada y no extraña que Turquía, con una larga tradición en aceptar refugiados, se postulase una vez más como socio para resolver el problema, no sin antes pedir compromisos en visados para la entrada en Europa. La migración se ha convertido en un un asunto político, que ha logrado todavía más amenazar la Política de Vecindad y que requiere de la participación de agentes nacionales, internacionales y de la sociedad civil.

Paradójicamente se observa, por tanto, no solamente en el ámbito económico como se ha visto antes, sino también en el migratorio, que la mimetización de Turquía con la Unión Europea con vistas a su adhesión, le ha convertido en un país con estándares europeos en migración, ya que a lo largo de la década de 1990 y los primeros años de la de 2000, Turquía fue acusada de que sus políticas migratorias eran insuficientes, por lo que a partir de 2002, dicho país reformó sus políticas de inmigración con gran éxito, en lo que Tolay (2012) ha definido como «europeización crítica» para «ser más europeos que los europeos» (ver su capítulo para un detalle de todas las reformas migratorias llevadas a cabo).

Sin duda, la cuestión migratoria es uno de los puntos más sensibles de la política de vecindad, y no solo debido a los recientes conflictos en Siria. Es una cuestión que requiere un buen gobierno con implicaciones en importantes transformaciones sociales. En este sentido, un buen tratamiento por parte de Turquía de la cuestión migratoria puede suponer un avance en su proceso de integración y la consecución de los estándares europeos en su proceso de adhesión, le confieren un carácter de complementariedad y provisión de mano de obra cualificada a los envejecidos mercados laborales de la UE.

Pero no solo en cuestiones migratorias es importante Turquía. Su posición geoestratégica, entre la UE y los países MENA y como llave de Asia, le confieren un carácter especial para ir de la mano en la nueva orientación que se pretende dar a la Política de Vecindad de tratar con los vecinos de los vecinos, especialmente en un tiempo en el que la propia Turquía parece estar tornando a posiciones menos europeístas y más de carácter islámico.

Del mismo modo, se están afianzando también las relaciones con el Maghreb, y muy en particular con Marruecos y Argelia. Su situación de frontera con el Sahel convierte a estos países una prioridad para la política de seguridad europea.

Una línea deseable de avance en la diplomacia europea en relación al Mediterráneo podría provenir de la inteligencia económica como aliada de la Diplomacia Económica. La Unión Europea, gracias a sus años de experiencia euro-mediterránea, dispone de instrumentos tradicionales y *soft power,* aunque como señalan González Santamaría, Blanco Jiménez y Fernández Fernández (2014, p. 19), solo países como Gran Bretaña, Suecia y Alemania han sido pioneros en desarrollar este concepto (CONCEPTO), y también existe una gran disparidad en la forma de enfocar la diplomacia pública, que varía según los países (Plumridge, 2005) y que no ha permitido el nacimiento de una diplomacia europea unificada avanzada. La gobernanza de agentes cualificados y en ámbitos muy variados se presenta como estratégica en un entorno global y cambiante para el fortalecimiento del Mediterráneo.

6. Conclusiones

Ha transcurrido medio siglo desde que se empezó a pensar en una asociación euro-mediterránea, pero es evidente que el avance de la llamada «integración eu-

ro-mediterránea» no es en absoluto satisfactorio, salvo excepciones –entre comillas– como la preadhesión eterna de Turquía o los estatutos de socios privilegiados de Marruecos y Túnez con la UE. A pesar de que los múltiples esfuerzos de la UE han alcanzado algunos frutos en términos de inversiones extranjeras y de comercio, de adaptación legislativa e institucional, y de mejora del clima de negocio y de fomento del sector privado; las diferencias en desarrollo económico entre ambas orillas sigue siendo patente lo mismo que las dificultades al área de libre comercio.

Pero sin duda, lo que se ha puesto de manifiesto en el texto, del propio examen que se ha hecho a sí misma la Unión Europea sobre su Política de Vecindad, es que hay deficiencias estructurales en su diseño y proceder que siguen lastrando la integración euromediterránea. Dichas deficiencias están asociadas al tradicional eurocentrismo, que se ha limitado a considerar a todos los países socios como iguales y como espejos de Europa mediante la redacción de medidas prescriptivas, y en segundo lugar, la falta de acción a corto plazo o euroesclerosis para solucionar problemas perentorios como la crisis de los refugiados o la falta de un gran número de instituciones euromediterráneas necesarias.

También se ha constatado la lejanía entre la falta de consideración de los asuntos mediterráneos en la Estrategia 2020, lo que indica una falta de coordinación entre las políticas globales en el ámbito de la diplomacia externa europea.

Referencias bibliográficas

[1] ASIÁN CHAVES, R.; ZURBANO IRÍZAR, M. y NAVARRO ESPIGARES, J. L. (2014). «Los servicios sanitarios como hecho inclusivo en el área mediterránea», *Información Comercial Española. Revista de Economía,* núm. 878, mayo-junio, pp. 25-41.

[2] BANCO MUNDIAL (2016). *World Development Indicators. ww.worldbank.org*.

[3] BATALLER, F. y JORDÁN GALDUF, J. M. (1995). «El Mediterráneo sur y oriental y la Unión Europea: las relaciones comerciales y su entorno estratégico», *Información Comercial Española. Revista de Economía,* núm. 744-745, agosto-septiembre, pp.111-138.

[4] BRUNET CID, F. (2011). «Calidad de la regulación y competitividad en los países euromediterráneos», *Información Comercial Española. Revista de Economía,* núm. 861, julio-agosto, pp. 109-128.

[5] BRUNET CID, F. (2016). «Economía de la europeriferia», cap. 3, en E. Aranda García, J. R. Cuadrado Roura y J. Casares Ripol, *Política Económica: un contexto de crisis, recuperación e Incertidumbre,* Universidad de Castilla La Mancha, Civitas y Thomson Reuters.

[6] CESIFO (2016). *CESIFO World Economic Survey,* vol. 15, núm. 2, mayo.

[7] COMISIÓN EUROPEA (2003). *Wider-Europe Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours,* en COM (2003) 104 final, 11 mayo.

[8] COMISIÓN EUROPEA (2010). *Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth,* Brussels, 3.3.2010 COM (2010) 2020 final.

[9] COMISIÓN EUROPEA (2013). *The Multiannual Financial Framework: The External Action Financing Instruments,* Bruselas.

[10] COMISIÓN EUROPEA, High representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2015a). *Implementation of the European Neighbourhood Policy Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean Partners Report*. Brussels, 25.3.2015 SWD (2015) 75 final. Joint staff working document accompanying the document *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2014*, Joint Communication to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions

[11] COMISIÓN EUROPEA, High representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (2015b). *Review of the European Neighbourhood Policy;* Joint Communication to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 18.11.2015 JOIN (2015) 50 final

[12] CUADRADO ROURA, J. R. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, M. T. (2005). «Hacia la integración euromediterránea», en J. R. CUADRADO ROURA y M. T. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, *El área de libre comercio euromediterránea: hitos conseguidos y perspectivas futuras,* Marcial Pons.

[13] DÍAZ MIER, M. A. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, M. T. (2011). «Comercio internacional e inversión directa extranjera en el área de libre comercio euromediterránea: aspectos cuantitativos y competitivos», *Información Comercial Española. Revista de Economía,* núm. 861, julio-agosto, pp. 89-107.

[14] EUROSTAT (2013). *European Neighbourhood Policy in South Countries*.

[15] FERNÁNDEZ-ARDAVÍN MARTÍNEZ, A. y RODRÍGUEZ, M. A. (2011). «Análisis comparado de la infraestructura social de los países euromediterráneos», *Información Comercial Española. Revista de Economía,* n. 861, julio-agosto, pp. 145-160.

[16] FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, M. T. y PABLO MARTÍ, F. (2011). "La competitividad industrial en los países socios mediterráneos», *Información Comercial Española. Revista de Economía,* núm. 861, julio-agosto, pp. 145-160, pp. 29-41.

[17] FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, M. T. y PABLO MARTÍ, F. (2016). "Industrial Competitiveness in MENA countries: current strategic directions of industrial policy», M. Erdogdu y B. Christiansen, *Handbook of Research on Comparative Economic Development Perspectives on Europe and the MENA Region,* IGI-Global, Hershey, P.A.: USA.

[18] GONZÁLEZ SANTAMARÍA, A.; BLANCO JIMÉNEZ, F. J. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, M. T. (2014). «El servicio exterior como integrador del área de libre comercio en el Mediterráneo», *Información Comercial Española. Revista de Economía,* núm. 878, mayo-junio, pp. 11-23.

[19] JORDÁN GALDUF, J. M. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, M. T. (2005). «Cincuenta años de cooperación euromediterránea y diez años de asociación», en J. R. Cuadrado Roura y M. T. Fernández Fernández, *El área de libre comercio euromediterránea: hitos conseguidos y perspectivas futuras,* Marcial Pons.

[20] PAÇACI ELITOK, S. y STRAUBHAAR, T. (2012). *Turkey, Migration and the EU: Potentials, Challenges and Opportunities*. Hamburg Institute of International Economics, Series Edition HWWI Volume 5, Hamburg University Press, publishing house of the Hamburg State and Univeristy Library Carl von Ossietzky.

[21] PLUMRIDGE, H. (2005). *A Survey of Current EU Member State Public Diplomacy*. The Foreign Policy Centre, Londres.

[22] TOLAY, J. (2012). *Turkey's Europeanization: Evidence from Turkey's Immigration Policies,* en S. Paçaci Elitok y T. Straubhaar, pp. 39-62.
[23] UNDP (United Nations Development Program, 2011). *Arab Development Challenges Report 2011: towards the Developmental State in the Arab Region*.