

Ana Isabel González Santamaría*
Francisco José Blanco Jiménez*
María Teresa Fernández Fernández*

EL SERVICIO EXTERIOR COMO INTEGRADOR DEL ÁREA DE LIBRE COMERCIO EN EL MEDITERRÁNEO

El principal objetivo de esta investigación es determinar si los instrumentos de diplomacia económica de la Unión Europea están siendo eficaces para lograr una mayor integración económica con los países del sur del Mediterráneo, hacer una comparativa con las acciones desarrolladas por los Estados Unidos en la región euromediterránea, analizar el impacto que las denominadas primaveras árabes han tenido sobre los instrumentos de diplomacia económica de ambas potencias y establecer unas recomendaciones sobre los instrumentos a emplear en los próximos años.

Palabras clave: diplomacia económica, inteligencia económica, libre comercio, integración, Unión Europea, Mediterráneo, Estados Unidos.

Clasificación JEL: F02, F13, F15.

1. Introducción

La complejidad económica de un mundo globalizado junto con la revolución de la sociedad de la información han provocado una respuesta de los servicios de diplomacia hacia una mayor especialización en busca de un mejor conocimiento de la realidad que les permita ser un cauce de información relevante para fomentar las relaciones económicas y la presencia empresarial en los países de destino.

Por este motivo, la actuación de los servicios exteriores, tanto de la Unión Europea (UE) como de al-

gunos Estados que la componen, es un instrumento fundamental en el fomento del libre comercio entre los países del sur del Mediterráneo y la UE. Los acuerdos de asociación entre la UE y los países del sur del Mediterráneo¹ han alcanzado diversos grados de desarrollo desde el Proceso de Barcelona. El objetivo de este artículo es iniciar un primer análisis del estado actual de los mismos en el que se incluya las principales acciones realizadas por la diplomacia económica de la UE y por los servicios exteriores de los países miembros más activos en esta región. Este análisis servirá

* Universidad Rey Juan Carlos.

¹ Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez.

también como introducción a un estudio posterior de los servicios exteriores de España en la región euro-mediterránea que incluya una comparativa entre los medios empleados y los resultados en cuanto a flujos económicos.

2. Inteligencia Económica y Diplomacia Económica

La Inteligencia Económica (IE) y la Diplomacia Económica (DE) se muestran como dos instrumentos importantes en el entorno de la nueva diplomacia. 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 de carácter económico². Lo esencial en la inteligencia económica es adoptar un proceso sistemático de recogida y análisis de la información para transformarla en un conocimiento útil que apoye el proceso de toma de decisiones y el desarrollo de estrategias por parte de los Estados. En el establecimiento de este proceso se aplica el denominado Ciclo de la Inteligencia (CI), término acuñado por el estadounidense Sherman Kent³, si bien en el desarrollo del mismo destaca la obra de Robert M. Clark⁴. El ciclo de la inteligencia tenía inicialmente cuatro fases: dirección, obtención, análisis y difusión, no obstante, la sofisticación del proceso y el aumento del volumen de información disponible en la actualidad han añadido fases relacionadas con acciones de evaluación y protección de los resultados. En palabras de Bernard Carayon⁵, «una verdadera política de inteligencia económica hace converger los intereses públicos y privados en torno a unos objetivos estratégicos» de

ahí que los actores implicados no sean solo públicos sino también empresas.

Por su parte, la Diplomacia Económica puede definirse como la capacidad de un Estado para utilizar su influencia política para favorecer su peso económico en el exterior (Morillas, 2000)⁶. Este peso político engloba aspectos muy diversos como la capacidad militar, la influencia cultural, la presencia empresarial o las relaciones económicas. Se observa, pues, una convergencia entre la inteligencia económica y la diplomacia económica en el sentido que ambas son herramientas de los Estados para conseguir sus objetivos estratégicos y además se alimentan mutuamente. Es decir, la acción de la diplomacia económica nutre la fase de obtención del ciclo de la inteligencia ya que tiene acceso a fuentes vivas y una experiencia sobre el terreno además de poder influir en la fase de dirección. A su vez, los productos de la IE servirán para elaborar los objetivos estratégicos que guíen la acción de la DE. La inteligencia económica y la diplomacia económica deben actuar de forma coordinada ya que no se puede actuar (DE) sin conocimiento (IE) y no se puede generar conocimiento sin información y análisis.

3. Importancia de la región euromediterránea para una diplomacia integrada

El Mediterráneo es una de las zonas estratégicas de la UE y no solo por constituirse como un área de intercambios comerciales y de encuentros entre culturas, sino también por su situación como un espacio frontera con el Sahel lo que lo convierte en una prioridad para la política de seguridad europea. De ahí que los desafíos y oportunidades que ofrece la región mediterránea no solo afecten al sur de Europa sino que atañen a los países europeos en su conjunto, puesto que la seguridad o la inmigración son proble-

² NYE, J. (2004): *Soft power: The means to success in world politics*, Public Affairs.

³ KENT, S. (1966): *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton University Press.

⁴ CLARK, ROBERT M. (2004): *Intelligence Analysis: a Target-Centric Approach*, CQPress.

⁵ Parlamentario francés autor del informe *Intelligence économique, compétitivité et cohésion sociale*, 2003.

⁶ MORILLAS, J. (2000): «La diplomacia económica, la otra mediación del Estado», Boletín Económico ICE, nº 2664, octubre, pp. 41-44, Madrid

mas compartidos. Asimismo, las oportunidades que ofrece una región como el Mediterráneo, que engloba al 7 por 100 de la población mundial y produce el 13 por 100 del PIB global, son de gran interés para la UE en su conjunto. No obstante, el objetivo de crear una zona integrada con la UE está lejos de ser alcanzado, y el comercio global entre la UE y los países mediterráneos ha disminuido en la primera década de este siglo⁷, aunque la UE sigue siendo el principal socio comercial de estos países especialmente en el caso de Argelia, Marruecos y Túnez⁸. Así, las exportaciones a esta región solo representan el 6 por 100 de las exportaciones de la UE (Giovanetti, G., 2013) aunque es receptora del 26 por 100 de las exportaciones de los países del Máshreq y del 57 por 100 de las exportaciones del Magreb. Estos datos muestran que hay que aumentar los intercambios con la región en un momento en el que surgen fuertes competidores (China) mientras se sigue eliminando las trabas al comercio de bienes y servicios. Asimismo, sigue siendo necesaria una mayor integración sur-sur para fomentar las exportaciones y el crecimiento de las economías del sur del Mediterráneo. En este último punto es innegable la importancia que tienen los programas desarrollados por la UE para fomentar la diversificación económica y la creación de un clima de negocios favorable al emprendimiento y la inversión. Asimismo, es preciso señalar que países como España, Francia e Italia, cuyos intercambios con algunos países mediterráneos son de gran importancia, deben desarrollar unos servicios de diplomacia pública capaces de actuar en el ámbito de las instituciones europeas, tanto para influir en las políticas de la UE en la región como para propiciar el mantenimiento del Mediterráneo como región prioritaria en las estrategias de la UE. A estas acciones deberían sumarse otras encaminadas a fomentar una mayor implicación de los países del

sur en los programas euromediterráneos, de manera que los servicios diplomáticos ejercieran un papel de interlocutores que facilitara la comprensión entre ambas orillas.

La diplomacia pública de la UE como instrumento de apoyo a la integración económica con los países del sur del Mediterráneo

A pesar de que la UE es el primer bloque comercial a nivel mundial y el mayor donante de ayuda al desarrollo y de ayuda humanitaria, todavía no se puede hablar de una diplomacia pública de la UE y queda mucho camino por recorrer en este campo. No obstante, se ha evolucionado desde el tradicional rechazo de las instituciones de la UE a emplear el término diplomacia pública así como a actuar como algo más que un simple interlocutor frente a poderes extranjeros (Twigg, S., 2005)⁹. Muestra de ello fue la creación, en diciembre de 2010, del Servicio de Acción Exterior —el más joven de los que componen la UE— que cuenta con cerca de 1.700 funcionarios cualificados y ha supuesto un paso decisivo en la evolución hacia una diplomacia pública europea.

En el caso de la región mediterránea el espíritu que animó la construcción de una Asociación Euromediterránea, basada en un diálogo cultural, social y humano que creara condiciones de prosperidad y seguridad, conllevó el desarrollo de instrumentos y la puesta en marcha de acciones que pueden considerarse de diplomacia pública. La evolución de los instrumentos empleados en la consecución de estos objetivos son buena muestra de ello. Así, los fondos MEDA —primeros instrumentos desarrollados por la Comisión Europea— fueron sustituidos en 2005, tras la adopción de la Política de Vecindad Europea (ENP, por sus siglas en inglés), por el instrumento de vecindad

⁷ Salvo Israel, Marruecos y Túnez países en los que ha aumentado de forma importante.

⁸ EUROSTAT (2013): European Neighbourhood Policy in South Countries.

⁹ TWIGG, S. en FISKE DE GOUVEIA, P. y PLUMRIDGE, H. (2005): European Infopolitik : Developing EU Public Diplomacy Strategy, The Foreign Policy Centre, Londres.

CUADRO 1
PRESUPUESTO DE LOS INSTRUMENTOS DE ACCIÓN EXTERIOR DE LA UE, 2014-2020
(En millones de euros)

Instrumento	Montante
Instrument for Pre-accession Assistance (IPA)	11.699
European Neighbourhood Instrument (ENI)	15.433
Development Cooperation Instrument (DCI)	19.662
Partnership Instrument (PI)	955
Instrument contributing to Stability and Peace (IfSP)	2.339
European Instrument for Democracy & Human Rights (EIDHR)	1.333
Total	51.421

FUENTE: Comisión Europea, 11/12/13.

europea (ENI, por sus siglas en inglés). La ENP se crea en 2005 como respuesta a las nuevas fronteras surgidas tras la ampliación más importante de la UE¹⁰. La novedad para los países del sur del Mediterráneo es que el ENI es compartido con países no mediterráneos y no es exclusivo como los fondos MEDA. En el Cuadro 1 se muestran las dotaciones de los distintos instrumentos de la acción exterior de la UE para el período 2014-2020 y se observa que el ENI es el que está más relacionado con los países mediterráneos aunque no son los únicos países¹¹receptores de sus fondos.

En el mismo cuadro figuran otros instrumentos como el Instrumento para la Democracia y los Derechos Humanos (EIDHR, por sus siglas en inglés) y el Instrumento para contribuir a la Paz y a la Estabilidad (IfSP, por sus siglas en inglés) que pueden ser también aplicables a las políticas europeas en los países

mediterráneos, sobre todo, en acciones relacionadas con el apoyo a la construcción de la sociedad civil y con la prevención e intervención en caso de conflictos que afecten a la seguridad. No obstante, en materia de apoyo a lo que podría ser una diplomacia económica europea destaca un nuevo instrumento —denominado Instrumento de Parteneriado (PI, por sus siglas en inglés)— cuyo principal objetivo es apoyar la dimensión exterior de las políticas europeas¹² y que se ha diseñado con el propósito de ser el instrumento central de la proyección exterior de la estrategia Europa 2020. Parece, pues, que la UE se está dotando por fin de un instrumento de Diplomacia Económica para fomentar la presencia de empresas europeas en países considerados prioritarios, de manera que se impulse en ellos el comercio, la inversión y las oportunidades de negocio de las empresas europeas. Será también un instrumento de lo que se denomina *soft power*, es decir, de apoyo a acciones que permitan promover los valores e intereses de la UE.

¹⁰ República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia.

¹¹ Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldavia, Marruecos, Palestina, Siria, Túnez y Ucrania.

¹² COMISIÓN EUROPEA (2013): The Multiannual Financial Framework: The External Action Financing Instruments, Bruselas.

No obstante, si la buena noticia es que la UE está comenzando a adoptar instrumentos que apoyan expresamente acciones de diplomacia económica, la mala noticia es que en la Estrategia Europa 2020, que pretende ser una hoja de ruta que asegure la competitividad de las economías europeas a largo plazo y preserve el modelo social europeo, no se menciona expresamente a los países mediterráneos a pesar de que, sin embargo, son citados constantemente como clave para el futuro de la UE (Martín, I., 2012).

4. Diplomacia económica europea y estadounidense en el Mediterráneo: comparativa y futura evolución

La UE y Estados Unidos (EE UU) han enfocado sus estrategias en el Mediterráneo de forma muy diferente, de ahí que sus acciones de Diplomacia Económica también lo sean. No obstante, en los últimos años se observa una cierta convergencia debido a la nueva problemática derivada de los cambios políticos y conflictos generados tras la denominada «Primavera Árabe».

Desde los primeros años de andadura de la entonces denominada Comunidad Económica Europea, la importancia del sur del Mediterráneo quedó patente en multitud de acuerdos preferenciales firmados con los países del área. Posteriormente se inició el Proceso de Barcelona cuyo fin era la creación de una Asociación Euromediterránea basada en el diálogo sociocultural y en una integración económica encuadrados en una estrategia global para la región. Tal y como señala Fiske de Gouveia (2005)¹³ la Comisión Europea, principal motor de la Asociación Euromediterránea, llevó a cabo, sin proponérselo expresamente, la iniciativa de diplomacia pública más completa y ambiciosa de la historia. Tras la constatación de que la iniciativa euromediterránea necesitaba un impulso y la adopción

de la ENP, entró en vigor el 1 de diciembre de 2009 el Tratado de Lisboa (TL) que estableció los principios y objetivos de la acción exterior europea y supuso un refuerzo de la figura del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, cuya acción se apoya en el Servicio de Acción Exterior. Otras figuras con un protagonismo clave tras el TL son el presidente del Consejo Europeo —cuya misión es representar la política exterior de la UE— y la Comisión que mantiene importantes poderes en áreas clave de la política exterior como la negociación internacional principalmente en cuestiones relacionadas con el comercio. En la actualidad se está planteando un nuevo enfoque sobre un uso más coherente de todos los instrumentos y políticas que interactúan en las áreas de defensa, diplomacia, seguridad, economía, comercio, cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria, con vistas a la resolución de conflictos y crisis externas¹⁴. Entre las acciones que se propone desarrollar figura un mejor uso de las delegaciones de la UE en el exterior, que deberían desempeñar un mayor papel en la coordinación de las acciones de la UE en terceros países y fomentar una programación conjunta con los Estados miembros en materias como la cooperación al desarrollo. El nuevo enfoque también prevé una mayor cooperación con organismos multilaterales y con la sociedad civil.

Todos estos cambios en la estructura y organización de la UE han tenido una incidencia en la acción ejercida en el Mediterráneo y permiten pronosticar un desarrollo de la diplomacia pública europea especialmente en el ámbito económico. A ellos se une la Unión por el Mediterráneo (UpM), lanzada por Francia en la Cumbre de Marsella en noviembre de 2008 y cuya Secretaría General está en Barcelona desde 2010. Se trata de una asociación de 43 Estados —los 28 miembros de la UE y 15 países del sur del Mediterráneo—. La UpM supone un nuevo impulso al proceso iniciado

¹³ FISKE DE GOUVEIA, P. y PLUMRIDGE, H. (2005): European Infopolitik: Developing EU Public Diplomacy Strategy, The Foreign Policy Centre, Londres.

¹⁴ COMISIÓN EUROPEA (2013): EU enhances its comprehensive approach to external conflicts and crises, Bruselas.

con la Declaración de Barcelona de 1995 y aporta una nueva visión a la acción en el ámbito mediterráneo, ya que su empeño es focalizarse en proyectos concretos que sirvan para potenciar una mayor cooperación e integración regional. Inicialmente se especificaron seis proyectos: descontaminación del Mediterráneo, construcción de autopistas del mar y terrestres, desarrollo de energías alternativas (Plan Solar Mediterráneo), protección civil, enseñanza superior e investigación (Universidad Euromediterránea) y una iniciativa empresarial destinada a las pymes de la región, a los que se han sumado tres nuevas áreas en 2013: transporte, mujer y empleo juvenil. Es importante destacar que en estos proyectos es esencial la cooperación público-privada. A pesar de las dificultades tras su lanzamiento, envuelto en la polémica, y las dificultades para obtener fondos, en la actualidad tiene una financiación asegurada de unos 7.000.000 de euros anuales más las aportaciones del BEI y de la Comisión Europea (50 y 90 millones de euros respectivamente), y debe apuntalar los proyectos emprendidos¹⁵.

Puede concluirse que la UE en la región mediterránea está combinando una acción bilateral, implementada a través de su política de vecindad, con una acción multilateral como la que pretende la UpM. Asimismo, hay otros instrumentos como el Foro del Mediterráneo Occidental (Diálogo 5+5)¹⁶ establecido en 1990 y compuesto por foros en diversos ámbitos, el último de los cuales es el Consejo Empresarial 5+5¹⁷, constituido por los jefes de las patronales de los diez países. Se observa, pues, que el nuevo enfoque europeo pretende involucrar cada vez más al sector privado, de ahí que la diplomacia económica europea deba también dirigirse a atraer a los actores privados hacia proyectos destinados a aumentar la integración y la cooperación regional.

¹⁵ MICHOU, H. (2012): «¿La UE un estirón adolescente en 2013?», ECFR, Madrid.

¹⁶ Argelia, España, Francia, Italia, Libia, Malta, Marruecos, Mauritania, Portugal y Túnez.

¹⁷ Establecido en el Primer Foro Económico del Mediterráneo Occidental 23 de octubre de 2013.

En cuanto a EE UU sus acciones de DE están influenciadas por una visión de la región mediterránea diferente a la de la UE y marcada por un alejamiento geográfico y cultural. Así, mientras que para la UE se trata de un área de vecindad cuya estabilidad y prosperidad es, en buena medida, garantía de las suyas propias y tiene una visión regional global que abarca aspectos económicos, sociales, políticos y de seguridad, para EE UU ha primado la posición estratégica del Mediterráneo como zona de acceso hacia Oriente Medio donde se encuentran sus intereses económicos¹⁸. No obstante, esa visión global de la región no ha impedido que primasen las relaciones bilaterales para conseguir sus objetivos de política exterior, y dos países, Turquía e Israel, han sido fundamentales en su visión mediterránea, junto con los países de la ribera norte en los que ha basado sus relaciones en el Mediterráneo. Tras los atentados del 11-S, los cambios en la política exterior estadounidense condujeron al lanzamiento en 2003 del programa *Middle East Partnership Initiative* (MEPI) que incluye a la mayoría de los países mediterráneos del norte de África¹⁹ junto con otros países de Oriente Medio. La iniciativa consistía en destinar fondos a cuatro áreas: economía, política, educación y mujer, con el objeto de crear un instrumento dinámico orientado a los cambios socioeconómicos de la región. De forma simultánea se lanzó el *Middle East Free Trade Agreement* (MEFTA) cuyo objetivo era crear una zona de libre comercio con 18 países para el año 2013. Estas iniciativas dejaron de ser prioritarias con la Administración Obama y sus acciones están estancadas.

En la actualidad, la DE que EE UU despliega en la región mediterránea obedece a la nueva forma de ejercer su liderazgo mundial que, en palabras de Hillary Clinton²⁰, «debe responder a dos cuestiones fundamentales, la primera, cómo aprovechar las fuerzas y las herramientas que pone a nuestra disposición una

¹⁸ SÁNCHEZ, E. (2004): Estados Unidos, Europa y el Mediterráneo, Cuadernos de Estrategia 125, Instituto de Estudios Estratégicos, Madrid.

¹⁹ Marruecos, Argelia, Túnez y Egipto.

²⁰ Discurso en el Economic Club of New York (14/10/11).

economía mundial globalizada para fortalecer nuestra diplomacia y nuestra presencia en el exterior, y la segunda, cómo hacer que éstas fortalezcan la economía nacional. Todo esto en unos mercados globales cada vez más complejos y en constante evolución que llevan a la necesidad de una acción gubernamental más experta, sofisticada y necesitada de una cooperación creativa entre sus departamentos para que pueda ser efectiva». Este propósito llevó al Departamento de Estado a marcarse el objetivo de duplicar sus exportaciones en 2015 mediante la utilización de un gran despliegue diplomático que ayudara a las empresas estadounidenses a crear nuevos negocios en el exterior y a aprovechar las oportunidades de la economía global, y en el que Clinton se involucró de forma activa.

En el ámbito mediterráneo, tras las transiciones políticas en Egipto, Túnez y Libia, Clinton declaró que la ayuda económica no era suficiente para que la democracia prosperase y propuso realizar mayores esfuerzos en integración regional, promoción de inversiones y la modernización de esos tres países y por extensión de la región árabe. Para ello se creó el fondo de incentivos para Oriente Medio (MENA IF), para el que la Administración Obama lleva pidiendo durante dos años 580 millones de dólares de financiación al Congreso sin obtener una respuesta positiva. A pesar de ello y de otros recortes presupuestarios, que también han afectado a los países mediterráneos, la región MENA ha recibido, entre 2011 y 2012, 1.800 millones de dólares²¹ distribuidos en diversos programas de ayuda a las regiones en transición.

Una iniciativa que merece especial atención es la Global Entrepreneurship Summit, iniciada en el año 2010 por el presidente Obama, cuyo objetivo es construir redes de empresarios, inversores e instituciones financieras para fomentar la creación de empresas y la innovación a escala internacional, mediante la organización

de cumbres anuales en diversos países en los que participan empresas e inversores estadounidenses. Hasta la fecha han tenido lugar tres cumbres, en Washington (2010), Turquía (2011) y los Emiratos Árabes Unidos (2012). En esta última, se promocionaron tres programas desarrollados por la Administración estadounidense para fomentar la actividad empresarial y la creación de empresas tecnológicas: el Partners For a New Beginning, Global Innovation in Science and Technology (GIST) y el Global Entrepreneurship Program. Como contrapartes figuraban la plataforma de emprendedores árabes (AVA, por sus siglas en inglés) y varias instituciones regionales que promocionan la creación de pymes y *start ups*, además de fomentar el emprendimiento entre jóvenes y mujeres. Se observa que, tal y como anunció Obama en su discurso de El Cairo de 2009, el estímulo del espíritu empresarial será uno de los ejes de la política regional estadounidense, puesto que la necesidad de crear empleo se entiende como una condición indispensable para la estabilidad y el impulso económico de la zona.

A pesar de las visiones tan distintas en las que EE UU y la UE han basado sus acciones de Diplomacia Económica en el Mediterráneo se observa una convergencia al cobrar importancia en ambas las acciones relacionadas directamente con la creación de empleo y el estímulo de la actividad empresarial de la región. Esto lleva inexorablemente aparejada la necesidad de una mayor colaboración público-privada y de una cooperación con un enfoque distinto con los países del sur del Mediterráneo. Esta nueva cooperación requiere una mayor implicación tanto de los entes públicos como de la sociedad civil (empresas, asociaciones profesionales, universidades) y de entidades que promuevan la financiación de proyectos conjuntos, inversiones y creación de nuevas empresas.

5. Nuevos instrumentos de Diplomacia Económica en el sur del Mediterráneo

El futuro de la región mediterránea vendrá determinado por cómo hará frente a los desafíos y amenazas

²¹ MCINERNEY, S. y BOCKENFELD, C. (2013): *Democracy, Governance and Human Rights in the Middle East and Nord Africa*, Henrich Böll Stiftung y POMED.

globales e intrarregionales. En este sentido se dibuja un panorama internacional en el que la influencia se desplaza hacia la región de Asia-Pacífico, con una Europa envejecida cuyo peso en la economía global irá decayendo, a la vez que su influencia en lo que se ha denominado vecindad europea será cada vez más disputada por nuevas potencias globales o regionales, y unos países del sur y este del Mediterráneo atrapados en sus propios procesos de transición sociopolítica y de desarrollo económico. A este escenario se suma la incertidumbre que genera en el proyecto euromediterráneo el propio devenir de una UE centrada en resolver sus problemas internos y en redefinir su identidad frente a una ciudadanía cada vez más alejada del proyecto. A ello se unen nuevos desafíos globales que llevan a algunos expertos a abogar por una estrategia europea que supere el ámbito de la vecindad y se extienda hasta un área que abarque desde el África Occidental y el Sahel hasta Asia Central y Rusia (Grevi, G., 2014). Este panorama futuro lleva implícita la amenaza de una región mediterránea con una débil capacidad de influencia global y que fracasa en el objetivo de convertirse en un área económicamente integrada, cuyo dinamismo potencie tanto a la UE como a los países de la orilla sur. El balance de la integración euromediterránea no es satisfactorio, aunque con algunos países como Marruecos²² y Túnez²³ se han realizado importantes avances. Así, a pesar de los más de 10.000 millones de euros invertidos en ayuda al desarrollo económico de los países de la Asociación Euromediterránea, no se observa una disminución de las diferencias económicas entre ambas orillas sino más bien al contrario. Tampoco en 2010 se alcanzó el objetivo de crear un área de libre comercio y se ha pospuesto hasta 2015 la consecución de dicho objetivo, y es posible que en esa fecha tampoco se alcance debido, entre otros factores, a las turbulencias

sociopolíticas en algunos países de la región. Estos mismos conflictos hacen temer que algunos países mediterráneos puedan convertirse en estados fallidos y están generando ya situaciones de incertidumbre que amenazan la estabilidad de la región y la seguridad de la UE.

Pese a todo, es innegable que los múltiples esfuerzos desplegados por la UE han tenido algunos frutos. Así, las inversiones extranjeras directas han aumentado por las mejoras normativas y el asesoramiento recibido para mejorar el clima de negocios en los países del sur. Asimismo, ha habido una convergencia en las normas y especificaciones de los productos que facilitan los intercambios y el conocimiento estadístico. A ello se une el impacto positivo que los programas desarrollados para mejorar la gobernanza en distintos ámbitos han tenido y tendrán en algunos países, así como los programas de fomento del sector privado en los que hay una importante participación de la sociedad civil. Por tanto, aunque el resultado no haya sido el esperado, cierto es que los objetivos siempre han sido ambiciosos y la complejidad, para coordinar tantos actores en ambas orillas, extrema. Con todo cabe preguntarse en qué situación estaría la región si no hubiera habido esa intervención de la UE, y la respuesta más lógica apunta a que probablemente muchísimo peor. Pero el presente y el futuro inmediato animan a seguir trabajando para conseguir los ideales de la Declaración de Barcelona, si bien los instrumentos deberán ser más flexibles y acordes a una realidad que requiere una diplomacia económica europea con nuevos enfoques y mayor osadía.

Como se ha señalado anteriormente, la UE en su estrategia Europa 2020 se ha dotado de un instrumento de Diplomacia Económica para fomentar las relaciones económicas y la presencia empresarial en países considerados prioritarios, no exclusivamente mediterráneos. Se trata de un avance en la buena dirección, pero cabe preguntarse si los países miembros, en este caso principalmente los mediterráneos, no deberían trabajar para crear un sistema de Inteligencia Económica (IE) en el ámbito de la UE que fuera un instrumento útil para

²² Estatuto avanzado y zona de libre comercio industrial desde el 01/03/12.

²³ Estatuto de socio privilegiado de la UE 19/11/12.

alcanzar estos objetivos y servir a la Diplomacia Económica de la Unión en su conjunto. Esta propuesta puede parecer osada, habida cuenta de que la IE es desarrollada por algunos Estados miembros como instrumento para proteger sus intereses económicos y en muchas ocasiones los competidores más fuertes son sus socios europeos, de ahí que los intereses nacionales puedan entrar en conflicto. No obstante, la UE necesita afianzar su presencia en regiones clave para ella, como el Mediterráneo, y está dotada de muchos instrumentos que podrían ayudar a gestionar un sistema de IE que sirviera a sus acciones de DE y que orientara los instrumentos de *soft power* que viene desarrollando desde su creación. El desarrollo y complejidad que ha alcanzado la política euromediterránea hace de esta región un buen campo de experimentación que podría ampliarse, en el futuro, al conjunto de políticas de la UE y que abriera un nuevo campo de integración de los países miembros.

No obstante, la dificultad se acrecienta por la disparidad en el desarrollo de sistemas de IE, y mientras algunos países como Gran Bretaña, Suecia, Alemania y Francia han sido pioneros, otros apenas han desarrollado este concepto, y lo mismo ocurre con la forma de enfocar la diplomacia pública que varía según los países²⁴. Tal y como señalan Allen, D. y Smith, M. (2010) sería necesario que la UE adoptara una «gran estrategia» que sirviera de marco a su acción como actor en la escena internacional. Esto no significa que hasta la fecha la UE no haya desarrollado estrategias en regiones y ámbitos muy variados —que sí lo ha hecho—, sino que por encima de todas esas estrategias regionales o sectoriales debería construirse una estrategia global que la dotara de la lógica, los medios y la flexibilidad para potenciar su integración interna, posicionarla en el mundo y facilitar sus relaciones externas. A estas necesidades se suma que los nuevos instrumentos de la DE deben maximizar la eficacia de los recursos de ahí que la colaboración público-privada sea un imperativo.

Asimismo, hay que propiciar la residencia de actores públicos y privados en la región, puesto que es muy difícil tener una relación de alto calado con meras visitas políticas y la presencia aumenta el compromiso con el país de destino.

La conjugación entre IE y DE podría ejecutarse en un nuevo instrumento que sea un modelo similar al diálogo competitivo utilizado por EUROPAID como instrumento de contratación, y que básicamente consiste en que la Administración elabora el pliego de condiciones final de sus ofertas públicas tras dialogar con un número limitado de empresas sobre lo que se requiere en cuanto a precio y calidad del servicio, y de acuerdo con los planes funcionales con objetivos a alcanzar. Las grandes compañías y consultoras aportan su experiencia, y el resultado de la negociación se puede poner después al servicio de otras empresas en términos de *know-how*. Este procedimiento consigue que se cumpla la tensión competitiva y la exigencia pública, pero con el apoyo privado. El éxito de un modelo de diálogo competitivo de estas características dependerá de la capacidad de generar sinergias sostenibles en el tiempo en los países de destino y en las inversiones. Ello implicaría también una flexibilidad de estos países a la hora de introducir modificaciones en sus Administraciones para llevar a cabo dicho modelo, así como la creación de nuevos instrumentos como el establecimiento de centros técnicos que establezcan un diálogo continuado para ver concomitancias y detectar los intereses de los países, al tiempo que promocionen la cultura, el turismo y las oportunidades de cooperación empresarial.

Hay grandes oportunidades para la DE en el ámbito de las soluciones urbanas: energía, agua, seguridad, transporte y comunicaciones, como muestra el caso de Singapur²⁵. Este país es un laboratorio de experimentación urbana en el que colaboran actores locales, multinacionales y universidades para buscar soluciones tecnológicas que después exportan y replican en

²⁴ PLUMRIDGE, H. (2005): A Survey of Current EU Member State Public Diplomacy, The Foreign Policy Centre, Londres.

²⁵ CASA ÁRABE (2013): Conferencia sobre Nuevos instrumentos de diplomacia económica, 24/10/13.

el exterior a través de incubadoras corporativas. Este es el caso de la ciudad ecológica de Tianjin (China), la mayor ciudad ecológica del mundo, proyecto entre los Gobiernos de China y Singapur. El proyecto, iniciado en 2007, está siendo desarrollado por la empresa conjunta Sino-Singapore Tianjin Eco-City Investment and Development Company (SSTEC), liderada en su parte china por el *holding* estatal Teda Holding, y por el lado singapurense, por el grupo privado Keppel²⁶. Se trata de un modelo de incubadoras corporativas y de *soft landing*, ejemplo de cooperación público-privada.

La DE debe incidir en los instrumentos que faciliten la realización de negocios en los países mediterráneos. Un ejemplo notable en este sentido es la labor realizada por la Agencia Marroquí de Desarrollo de Inversiones (AMDI) que cuenta con cuatro oficinas de representación en Europa (Frankfurt, Madrid, París y Roma) en las que desarrolla un intenso programa de actividades, tanto para dar a conocer las oportunidades de inversión en Marruecos como de apoyo a los inversores extranjeros. Constituye además un buen instrumento de marca país ya que fomenta la imagen de Marruecos como un Estado moderno con un clima de negocios favorable a la inversión.

6. La nueva diplomacia pública española en el Mediterráneo

El Mediterráneo para España ha sido y es un entorno estratégico de primer orden, y así lo ha demostrado cada vez con más intensidad desde los albores de la etapa democrática y también en el período anterior. Prueba de ello es la inclusión como segunda zona en importancia tras la UE en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2013, que, a su vez, es una revisión de la Estrategia Española de Seguridad de 2011 en la que ocupaba el mismo lugar. España es consciente de que la prosperidad y estabilidad del sur del Mediterráneo

es una garantía para su propio bienestar; así como el de la UE en cuyo marco pretende apoyar el desarrollo económico y social de estos países con especial atención al Magreb. No obstante, a pesar de los esfuerzos desplegados y las buenas intenciones, en la actualidad parece que España ha perdido el vigor y protagonismo que alcanzó en la década de los años noventa cuando impulsó iniciativas como el Proceso de Barcelona o el Diálogo 5+5. Ciertamente es que consiguió la Secretaría General de la UpM para Barcelona en 2010, y que su apoyo fue importante para que Marruecos alcanzara un Estatuto Avanzado con la UE. No obstante, otras iniciativas como la Alianza de Civilizaciones²⁷, cuyo objetivo es promover el entendimiento intercultural entre Occidente y el mundo árabe y musulmán, no ha tenido el alcance esperado ni ha proporcionado a España el protagonismo que parecía buscar con esta iniciativa (Kausch, K., 2010).

A pesar de las buenas relaciones que históricamente España ha mantenido con los países del Mediterráneo y del alto número de funcionarios especializados en la región, no ha conseguido traducirlo en una mayor presencia económica e influencia en los países de la región, con la excepción de Marruecos. España es consciente de que debe mejorar la eficacia de sus instrumentos de DE para conseguir una mayor proyección exterior, y por este motivo se encuentra inmersa en un proceso de creación de una estrategia de acción exterior que se hará pública en 2014 y que tendrá un período de acción cuatrienal. Asimismo, en junio de 2013 el Gobierno anunció el proyecto de Ley de Acción y del Servicio Exterior²⁸, cuyo objetivo es propiciar una acción exterior coordinada de todos los servicios exteriores de España que obtenga un mayor grado de eficiencia. A estos proyectos se une la creación de un Sistema de Inteligencia Económica —denominado CNI económico— que dependerá de la Oficina Econó-

²⁶ WONG, S. y PENNINGTON C. (2013), «Steep Challenges for a Chinese Eco-City», The New York Times.

²⁷ Lanzado por España en colaboración con Turquía en el marco de la ONU.

²⁸ Aprobada por el Congreso de los Diputados el 13/03/14.

mica de Moncloa y que estará formado por un equipo de economistas, diplomáticos y analistas de inteligencia. Su misión será proporcionar al Estado inteligencia sobre cuestiones económicas, financieras y empresariales para facilitar la adopción de decisiones y mejorar la seguridad y la defensa de los intereses de España en sectores estratégicos. Esta nueva orientación de la DE de España tendrá sin duda un impacto en el Mediterráneo, región en la que debe aumentar su presencia económica e influencia en todos los ámbitos. Asimismo, España debe aumentar sus iniciativas en el seno de la UE para impulsar las relaciones euromediterráneas y ganar influencia en Bruselas.

Uno de los instrumentos fundamentales de la política mediterránea española es la ayuda oficial al desarrollo, entendida como una forma de potenciar la imagen de España al tiempo que compagina sus intereses estratégicos con la solidaridad. En este sentido es interesante la evolución de la visión española en el campo de la cooperación internacional, y prueba de ello fue la creación en 2011 del Fondo para la Promoción del Desarrollo (FONPRODE), uno de los principales instrumentos financieros de la cooperación española, administrado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). La novedad de este instrumento es que puede financiar operaciones de naturaleza no reembolsable y reembolsable, tanto de deuda como de capital. El FONPRODE permitirá por su naturaleza impulsar la cooperación público-privada, tal y como queda plasmado en el IV Plan Director²⁹. Esta cooperación, en el área mediterránea, puede provenir tanto de las acciones desarrolladas en el marco del Banco Europeo de Inversiones (BEI) —centradas en la creación de empleo en pymes mediante acciones en las que colaboran distintos intermediarios financieros— como de acciones que favorezcan las inversiones de capital local o español en la región. En este último caso, tal y como proponen Olivé I., Pérez A. y

Gracia M. (2013), deberían establecerse mecanismos de cooperación con las herramientas de promoción de la inversión española en países en desarrollo, articuladas por la Secretaría de Estado de Comercio, el ICEX o COFIDES. El Plan Director actualmente vigente contempla acciones a medio plazo con Marruecos y en un plazo de cuatro años con Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Siria y Túnez.

Por otra parte, se requiere cada vez de un mayor nivel de cooperación público-privada en mercados y sectores muy competitivos, en los que nos enfrentamos tanto a competidores globales como a competidores de otros Estados miembros. Es el caso de las infraestructuras urbanas e industriales, y especialmente la energía, que exigen además la actuación coordinada de varios ministerios españoles (p.ej. Economía, Industria, educación y Asuntos Exteriores). La concentración de las inversiones españolas en la UE y en Iberoamérica ha supuesto un aprendizaje para la gran empresa española que, en los últimos años, también se ha visto acompañada por las pymes, pero también supone una concentración del riesgo importante en estas dos áreas geográficas. De ahí que las inversiones en el norte de África y otros países mediterráneos supongan una gran oportunidad de diversificar riesgos. La inversión es poco significativa respecto al total de inversiones en el extranjero, con las importantes excepciones de Turquía, Marruecos y Egipto (0,4 por 100 del total 2011), y existe espacio para el crecimiento de las mismas. Aunque la vecindad geográfica supone una ventaja para el fomento de las inversiones en el sur del Mediterráneo, no es menos cierto que existen diferencias culturales que la dificultan. En este sentido, cabe destacar el papel desempeñado por la inmigración como elemento integrador y cuyo retorno ha supuesto en algunos casos —especialmente en Marruecos— oportunidades para que las pymes españolas pudieran instalarse en estos mercados, especialmente en el sector agroalimentario y los servicios. Al contrario del caso Iberoamericano, donde las primeras en llegar fueron las grandes empresas españolas

²⁹ MAEC (2012), *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

que arrastraron a las pymes, en el caso del norte de África, especialmente Marruecos, el fenómeno es diferente y son las pymes españolas en sectores muy competitivos (turismo, agroalimentario y servicios) las que están llegando con más intensidad, arrastrando a las grandes como, por ejemplo, las relacionadas con servicios financieros y jurídicos. Un instrumento para desarrollar la cooperación empresarial en estos países puede ser el establecimiento de programas de *softland-ing* o viveros de empresas que fomenten la colaboración entre microempresarios y pymes más capaces de asumir riesgos y que pueden ser el catalizador de inversiones futuras más importantes.

Para potenciar estos instrumentos España debería abogar en el seno de la UE por una mayor liberalización económica en el Mediterráneo que incluya a la agricultura y a los servicios, así como por una mayor facilidad en la movilidad de trabajadores y estudiantes. Asimismo, la creación de un sistema de IE que permita adquirir un conocimiento sobre competidores y mercados locales, detectando peligros y oportunidades, se revela como una pieza clave del ecosistema inversor en el sur del Mediterráneo. Reducir los costes de la curva de aprendizaje de los inversores en estos mercados debe de ser uno de los objetivos prioritarios de la IE y la DE, especialmente en el caso de las pymes tractoras, más escasas en recursos, que están estableciéndose en el área en los últimos años.

El apoyo a la consolidación de la economía institucional no solo del Estado sino también de otras instituciones relacionadas con la propiedad privada, la seguridad jurídica, el papel de las leyes, etc., ha sido siempre un aspecto clave de cualquier integración comercial (UE, NAFTA, MERCOSUR) y supone uno de los pilares básicos para lograr mercados estables y, por lo tanto, atractivos para la inversión. España puede fomentar este tipo de programas dentro de la UE a través de la formación de funcionarios y colectivos de especial interés en estos países mientras continúa en el plano internacional apoyando y fortaleciendo activamente las recién creadas instituciones de la UE, con

vistas a promover el consenso y robustecer un multilateralismo eficaz en el Mediterráneo.

7. Conclusiones y recomendaciones

A pesar de los avances que ha supuesto la creación del Servicio de Acción Exterior, a la diplomacia europea en el Mediterráneo le falta una estrategia coordinada que vaya más allá del *soft power*. La primacía de los intereses a corto plazo de la mayoría de los Estados miembros sobre el interés común a largo plazo es, sin duda, el mayor obstáculo. Asimismo, los problemas internos derivados de la crisis económica que han conducido a una refundación de Europa bajo un clima de desencanto, hace que predomine la diplomacia interna sobre la externa. La acción de la UE en el ámbito mediterráneo no es ajena a estos problemas que se ven incrementados por los grandes desafíos a la seguridad e inmigración que surgen en el Mediterráneo Sur y Oriental y plantean grandes retos para Europa.

Esto no debe inducir a la UE a plantearse un liderazgo similar al que está desarrollando EE UU que lleva a un aparente abandono de posiciones, sino al contrario, debería conducir a una estrategia común proactiva basada en un análisis coste-beneficio de la diplomacia europea, del ser o no ser y del estar o no estar. La Diplomacia Económica española debe potenciar su acción en los países socios mediterráneos sofisticando sus instrumentos, de manera que incluyan a actores públicos y privados y permitan una mayor influencia en el seno de las políticas mediterráneas de la Unión Europea.

Referencias bibliográficas

- [1] AGENCIA MARROQUÍ DE DESARROLLO DE INVERSIONES (2012): Morocco More Business.
- [2] ALLEN, D. y SMITH, M. (2010): Strategic Diplomacy in the European Union: Exploring Relations with the BRIC Countries, Loughborough University.
- [3] CARAYON, B. (2003): Intelligence Économique, Compétitivité et Cohésion sociale, Documentation Française, París.

- [4] CASA ÁRABE (2013): Conferencia sobre Nuevos instrumentos de diplomacia económica.
- [5] CLARK, R.M. (2004): *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach*, CQPress, Washington.
- [6] COMISIÓN EUROPEA (2013): *EU Enhances its Comprehensive Approach to External Conflicts and Crises*, Bruselas.
- [7] COMISIÓN EUROPEA (2013): *The Multiannual Financial Framework: The External Action Financing Instruments*, Bruselas.
- [8] COMISIÓN EUROPEA, EUROPEAID (2014): *Diálogo competitivo*, <http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do?chapterId=2.4.7.&locale=es>
- [9] EUROSTAT, (2013): *European Neighbourhood Policy in South Countries*.
- [10] FISKE DE GOUVEIA, P. y PLUMRIDGE, H. (2005): *European Infopolitik : Developing EU Public Diplomacy Strategy*, The Foreign Policy Centre, Londres.
- [11] GIOVANNETTI, G.(2013): *Les relations commerciales entre les pays méditerranéens*, Anuarios IEMED, Barcelona.
- [12] GREVI, G. (2014): «Redefinir la vecindad de la UE», *Desafíos para la política exterior europea en 2014*, FRIDE, Madrid.
- [13] KAUSCH, K. (2010): *El declive de la política de España en el Mediterráneo*, FRIDE, Madrid.
- [14] KENT, S. (1966): *Strategic Intelligence for American World Policy*, Princeton University Press, New Jersey.
- [15] MAEC (2012): *Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.
- [16] MARTÍN, I. (2012): «¿Qué «finalité politique» para la Política Europea de Vecindad?», *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*.
- [17] MCINERNEY, S. y BOCKENFELD, C. (2013): *Democracy, Governance and Human Rights in the Middle East and Nord Africa*, Henrich Böll Stiftung y POMED, Washington.
- [18] MICHOU, H. (2012): «¿La UE un estirón adolescente en 2013?», ECFR, Madrid.
- [19] MORILLAS, J. (2000): «La diplomacia económica, la otra mediación del Estado», *Boletín Económico ICE* nº 2664, octubre, pp. 41-44, Madrid.
- [20] NYE, J. (2004): *Soft power: The means to success in world politics*, Public Affairs.
- [21] OLIVÍE, I.; PÉREZ, A. y GRACIA, M. (2013): «Cómo articular la colaboración público-privada para el desarrollo en el Norte de África», ARI, Real Instituto Elcano, Madrid.
- [22] SÁNCHEZ, E. (2004): *Estados Unidos, Europa y el Mediterráneo*, Cuadernos de Estrategia N.º 125, Instituto de Estudios Estratégicos, Madrid.
- [23] WONG, S. y PENNINGTON C. (2013): «Steep Challenges for a Chinese Eco-City», *The New York Times*.

Colección **CUADERNOS BÁSICOS**

La **SEGURIDAD JURÍDICA** de los **NEGOCIOS** en la **ECONOMÍA DIGITAL GLOBAL**



La naturaleza transnacional de los flujos de datos y operaciones comerciales (empresariales o particulares) obliga a transferir con regularidad datos personales a otras partes del mundo. Las regulaciones europeas sobre protección de datos y comercio electrónico han tratado la cuestión del “derecho nacional aplicable”, con el doble fin de asegurar la protección de los consumidores en la UE y de impedir que una misma operación de tratamiento de datos se rija por las leyes de más de un Estado miembro. Este Cuaderno, enriquecido con casos prácticos, describe la tipología de las transferencias internacionales de datos personales y el marco normativo en que se han de desenvolver para garantizar su seguridad, así como las cláusulas contractuales tipo de transferencia de datos de la Comisión Europea.

101 páginas
Formato: 130 x 210 mm
PVP: 8 € (IVA incluido)
ISBN: 978-84-7811-760-4

Puede adquirir la obra en [Internet](#), en [ICEX](#) y en las [principales librerías](#)

ICEX España Exportación e Inversiones
Pº. de la Castellana, 14 - 28046 MADRID - tel.: 91 349 6275/34
c.e.: libreria@icex.es - www.icex.es/publicaciones

icex