

La Política Europea de Vecindad desde el Sur

Por Mohammed Tawfik MOULINE
Director General del Real Instituto de Estudios Estratégicos "IRES"

Mesa redonda, organizada por la Escuela Diplomática y la Oficina de Análisis y Previsión del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España sobre el tema "las relaciones entre Europa y los países mediterráneos vecinos"

Madrid, el 10 de FEBRERO de 2017

1. El espacio euromediterráneo

El espacio euromediterráneo tiene varias ventajas. Sus dos orillas muestran complementariedades importantes en el área demográfico, económico, energético, de la seguridad alimentaria,... El Mediterráneo es igualmente una eco-región, dada su rica biodiversidad.

Este espacio refleja numerosos retos comunes de orden:

- **político:** la estabilización de la situación política en algunos países del sur del Mediterráneo y el resultado de los procesos de mediación en camino son los principales retos para crear condiciones favorables para el éxito de la transición democrática en estos países.
- **económico:** el desarrollo del comercio Sur-Sur en el espacio mediterráneo con el fin de crear un progreso económico en esta zona y el éxito del proceso de convergencia normativa en Marruecos, que se espera en el marco del estado avanzado que podría ser un modelo para otros países de esta región.
- **de seguridad:** la lucha contra las amenazas transnacionales, incluido el terrorismo, el crimen organizado y las redes de inmigración ilegal y la deconstrucción de "Daesh".
- **medio ambiente:** el fortalecimiento de las capacidades de adaptación al cambio climático, especialmente en el sur del Mediterráneo, como parte de una visión regional común.

- **cultural y humano:** la promoción del diálogo entre sociedades civiles, el acercamiento entre jóvenes originarios de ambas orillas del Mediterráneo, con el fin de reforzar el entendimiento mutuo y la mejora de la integración socioeconómica de los norteafricanos residentes en Europa.

Los desafíos en la colaboración euromediterránea son muchos. Estos son los retos de la competitividad, la sostenibilidad y la seguridad. El tema de la migración también es particularmente agudo en vista de la importancia de la comunidad del norte de África que reside en los países de la Unión Europea, con la necesidad de garantizar una mejor integración, especialmente de los jóvenes nacidos en los países de acogida y con la necesidad de hacer frente a las llegadas de refugiados en número creciente en las fronteras de Europa en relación con las crisis de Siria y Libia.

2. La Política Europea de Vecindad

La Política Europea de Vecindad nació al final del proceso de ampliación de la Unión Europea hacia el este en 2004. Su objetivo es apoyar a los socios del sur del Mediterráneo y los de Europa del Este en su proceso de reforma, con la ayuda financiera y un fortalecimiento de sus capacidades institucionales.

Tras el Proceso de Barcelona cuyos resultados no estuvieron completamente a la altura de la ambición inicial, a saber, la creación de un espacio de paz, estabilidad y prosperidad compartida, la Política Europea de Vecindad, lanzada en 2003, con el objetivo de garantizar un nuevo impulso a la colaboración euromediterránea, con un programa de cooperación pluridimensional y un aumento de la asistencia financiera para apoyar el proceso de reforma en los países del sur del Mediterráneo.

Desde entonces, esta política ha sido el fruto de varios intentos de revisión particular la de mayo de 2011, en respuesta a las transformaciones sociopolíticas en algunos países del sur del Mediterráneo. Un nuevo enfoque, basado en el principio de "more for more" fue adoptado privilegiando a los socios que participen activamente en el camino hacia la democracia y los derechos humanos.

La reforma más reciente data de noviembre de 2015 con el objetivo, en particular, de estabilizar la región, incorporar un fuerte componente de la seguridad en la política europea de vecindad, para desarrollar partenariados a medida y promover la buena gobernanza, la democracia y el estado de derecho.

A pesar de estas reformas, y aparte de algunos casos exitosos, la política de vecindad parece haberse enfrentado a las mismas dificultades que el Proceso de Barcelona. Como prueba, que no ha recibido una verdadera convergencia de los países del sur del Mediterráneo a las normas y estándares de la Unión Europea, lo que no permitió mitigar la fractura entre las dos orillas del Mediterráneo tampoco construir una zona de paz y de prosperidad. La falta de una visión estratégica compartida por todos los países de la región, el tropismo magrebí débil en los países europeos, así como la falta de integración económica en el Magreb son algunas de las razones.

Por otra parte, el comercio entre los países de la región sigue siendo repartido de manera muy desigual: el 90% entre países europeos, el 9% entre Europa y sus socios del Sur y el 1% entre los países del sur del Mediterráneo. Es probable que esta situación se empeore con la salida del Reino Unido de la Unión Europea.

La Política Europea de Vecindad sufre, además, algunas deficiencias cuya resorción es necesaria para ampliar las perspectivas de cooperación entre Europa y sus vecinos y establecer una base sólida y sostenible. Entre estas deficiencias se debe mencionaren particular:

- La articulación insuficiente de la política de vecindad europea con iniciativas regionales establecidas, incluyendo la Unión por el Mediterráneo, el Dialogo 5+5...
- la limitada participación de las partes interesadas en la definición de prioridades estratégicas, particularmente la sociedad civil y los actores sociales.
- la no consideración "de los vecinos de vecinos "en la definición de la política europea de vecindad, especialmente el África subsahariana al Sur.
- la escasa integración de algunas dimensiones importantes, entre ellas la dimensión de seguridad, la lucha contra los problemas de radicalización y la juventud.

Hoy en día, el contexto sociopolítico difícil que enfrentan algunos países del Sur-Mediterráneo desde el estallido de la "primavera árabe", las continuas dificultades económicas y financieras en Europa, así como los desafíos geoestratégicos, causados por un mundo que cambia rápidamente, hacen necesario revisar el paradigma de cooperación en el que fueron diseñadas las relaciones entre la Unión Europea y sus vecinos del sur.

Dicha orientación está motivada por el hecho de que Europa no puede ser una fortaleza de la paz y la prosperidad mientras que en la proximidad, con algunas excepciones, abundan la inseguridad, el terrorismo y las guerras.

Por estas razones, **la nueva política europea de vecindad debería ponerse como parte de un proyecto de civilización** dónde se integran también los aspectos humanos, culturales e institucionales. Esta nueva visión de geometría variable permitiría a cada socio avanzar a su propio ritmo y de acuerdo con sus limitaciones, facilitaría la comprensión colectiva de los desafíos de la colaboración y apuntaría a los sectores prioritarios para ayudar a los países del sur del Mediterráneo para ganar la batalla del desarrollo humano y acelerar su emergencia económica y su transición democrática.

Para ello, se propone :

2.1. Reforzar el carácter pluridimensional de la Política Europea de Vecindad y basarla en principios rectores firmes

Multidimensional y llevada a cabo con un enfoque inclusivo, la nueva política europea de vecindad debería apuntar el fortalecimiento de la estabilidad y la seguridad de toda la región euromediterránea, en particular al ofrecer a los países socios de la Unión Europea la oportunidad de una mayor integración económica e institucional. Esta política debería centrarse en los siguientes principios rectores:

- **La diferenciación** en las relaciones con los socios, en concordancia con el grado de integración y de proximidad que éstos desean tener con la Unión Europea: este marco relacional de geometría variable permitiría a cada socio avanzar a su propio ritmo y de acuerdo con sus restricciones internas y externas. Se debe promover una correcta articulación entre el nivel bilateral y multilateral de las relaciones de cooperación euromediterránea.

Como tal, se podría prever tres círculos de cooperación: (1) un círculo de socios privilegiados (Marruecos, Túnez, Líbano y Jordania), en fase avanzada de la cooperación, (2), un círculo que podría implicar a los países del sur del Mediterráneo cuyas ambiciones de cooperación no superan el curso ordinario y (3) un círculo que integra a los "vecinos de vecinos" entre ellos, el África Subsahariana y los países del Golfo y cuya situación podría influir directa o indirectamente sobre el futuro de la región euromediterránea.

- La **concertación entre países del norte y del sur del Mediterráneo y su entendimiento colectivo** de los retos de la política de vecindad, mediante su participación en la definición de las prioridades estratégicas, tanto en términos de diseño como de implementación de los programas de cooperación. Del mismo modo, sería importante movilizar a la sociedad civil y a los actores en ambos lados del Mediterráneo.
- **Apuntar a los sectores prioritarios**, prestando especial atención al desarrollo económico y al empleo juvenil para ayudar a los países del sur del Mediterráneo para ganar la batalla del desarrollo humano y acelerar su emergencia económica y su transición democrática. La edificación de un espacio de paz y de seguridad, en la puerta de Europa, hace que sea primordial la creación de condiciones favorables para el crecimiento económico inclusivo en los países del sur del Mediterráneo. Entre los sectores prioritarios, también se puede destacar las reformas a favor de la democracia, los derechos humanos y los valores universales.
- Una **gobernanza apropiada** de la aplicación de la Política Europea de Vecindad, mediante el establecimiento de un mecanismo institucional, dedicado al sur del Mediterráneo, que sirve como marco de gobernanza de la colaboración euromediterránea. Este mecanismo de la Política Europea de Vecindad, que tendría como objetivo armonizar las posiciones de los países europeos, debería funcionar de manera flexible a fin de superarla burocracia existente.
- Una **mejor visibilidad** de la aplicación de la Política Europea de Vecindad que permitiría, en el momento de internet y de las redes sociales, a los ciudadanos de los países del sur del Mediterráneo, ser conscientes de los beneficios de esta política y a Europa abordar mejor las preocupaciones de sus vecinos, así como evitar posibles complicaciones en su aplicación.

2.2. Responder al reto de la competitividad

En un contexto de competencia internacional fuerte, la política europea de vecindad debería ayudar a los socios a responder al reto de la competitividad. Se trata de:

- **Promover la integración entre los países del Mediterráneo norte y sur, acelerando la edificación de un sistema productivo integrado**, basado en la co-localización, que permitiría a los países del sur del Mediterráneo aumentar su competitividad internacional y realzar sus perfiles de especialización económica y a Europa tener nuevas fuentes de crecimiento, capaz de promover una rápida recuperación de la crisis económica y armarse frente a la competencia internacional.

- **apoyar la ejecución de proyectos en el ámbito de las infraestructuras**, eslabón débil, en la actualidad, de la integración regional.
- **promover la sociedad del conocimiento** en la vecindad europea, a través del fomento de la investigación y el desarrollo y la proliferación de centros de innovación, mediante la colaboración entre el sector productivo y los centros de investigación académica que operan en ambos lados del Mediterráneo.
- **ampliar la cooperación en el sector agrícola**, a través de unos mercados agrícolas europeos más abiertos a las exportaciones de los países socios fuertemente comprometidos con el camino de la convergencia normativa.

2.3. Responder al reto del desarrollo sostenible

En un contexto de escasez de recursos naturales y en el momento en que el cambio climático pone en peligro la supervivencia misma del hombre, la cooperación euromediterránea debería ser continuada y acelerada para garantizar una respuesta a esta problemática global que permita afrontar los desafíos existentes. Cabe también explotar conjuntamente las fuentes de oportunidades en las áreas de la energía renovable, el agua y la seguridad alimentaria y promover nuevos conceptos emergentes como la economía azul y la economía malva. Para ello, la política europea de vecindad debería contribuir:

- al fortalecimiento de las capacidades de adaptación de los países socios de Europa para que puedan cumplir sus compromisos de conformidad con las disposiciones del acuerdo climático global alcanzado en la COP21 en París y las propuestas en Marrakech en noviembre 2016 para el inicio de su aplicación.
- a la aplicación de modelos de desarrollo en los países socios fiables en el planes económico y sostenible así como medioambiental.

2.4. Diseñar una política migratoria renovada de rostro humano (Desafío de la migración)

Los estudios en universidades y centros de investigación de todo el mundo por lo general conducen a la misma conclusión, a saber, que la migración aumenta el ritmo de crecimiento económico y reduce los desequilibrios en los sistemas sociales y de pensiones en los países de acogida. En los países de origen, la migración genera remesas, que reducen en gran medida el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Para ser implementada, la política migratoria **debería tener un carácter renovado y de rostro humano** basado en una oferta sociocultural apropiada que reconozca la riqueza y la identidad de ciudadanos originarios de países socios que residen en la Unión Europea y su pertenencia a un doble referente de valores. Esta política debería facilitar, en el marco del "*brain gain*", la movilidad entre las dos orillas del Mediterráneo, teniendo en cuenta las complementariedades demográficas y proporcionar respuestas sustantivas a la llegada masiva de inmigrantes después de las guerras en Libia y Siria.

Ventajosa para ambas partes, la política migratoria a establecer bajo la nueva política europea de vecindad también debería:

- **favorecer el fortalecimiento de las competencias de los países del sur del Mediterráneo** y su asignación óptima hacia las inversiones que dan prioridad a los proyectos regionales.
- **ayudar a los socios de Europa especialmente el Reino marroquí y Libia para hacer frente a la fuerte presión de la migración subsahariana.**
- **adoptar un enfoque colaborativo en materia de gestión cultural** que debería ir acompañada por una estrategia de comunicación proactiva sobre los valores de tolerancia y de coexistencia, defendido por el modelo del islam marroquí que se erige hoy como referencia regional.

2.5. Implementar una política de seguridad, a la altura de los nuevos desafíos que se plantean (Desafío de la seguridad)

Como consecuencia de la inestabilidad creciente en las fronteras de la Unión Europea, la seguridad se convirtió en uno de los mayores desafíos en las relaciones de Europa con sus vecinos. Además de las amenazas transnacionales que incluyen en particular el terrorismo y el crimen organizado, la cooperación regional debería extenderse frente a las amenazas emergentes, especialmente la delincuencia informática en todas sus facetas y que es uno de los canales preferidos por los extremistas para adoctrinar y reclutar a jóvenes.

Para ello, procede:

- **proporcionar un marco único** que constituiría, entre Europa y sus vecinos del sur, el mecanismo por excelencia de la cooperación en materia de seguridad y que codificaría con una misma y única referencia los instrumentos de protección del espacio mediterráneo.

- **desarrollar, en el marco de la lucha contra el terrorismo y las amenazas transnacionales, la cooperación de seguridad y el intercambio de informaciones** entre los países del norte y sur del Mediterráneo.
- **establecer mecanismos para la anticipación de riesgos y la gestión de conflictos** en el contexto de una colaboración auténtica entre países del Mediterráneo norte y sur.

2.6. Compartir experiencias para mejorar la eficacia de la cooperación regional

Las experiencias deberían ser compartidas con el fin de mejorar la cooperación regional. Para ello, sería necesario:

- **desarrollar la cooperación entre las regiones y los actores locales** a ambos lados del Mediterráneo para construir la solidaridad de hecho, en las áreas que fomenten el entendimiento mutuo.
- **promover el debate sobre temas relacionados con la globalización** y sus implicaciones en toda la región, y **profundizar la cooperación en cuestiones relacionadas con el cambio climático y el desarrollo sostenible**, tanto en términos de desarrollo de capacidades técnicas como en términos de financiación solidaria para las políticas de adaptación.
- **permitir una mayor difusión de la información** en beneficio de los actores económicos en la región mediante el desarrollo de una red de cámaras de comercio euromediterráneas.
- **promover el desarrollo de los think tanks regionales** para servir como foro de consulta sobre temas relacionados con la construcción regional, especialmente en los países del sur del Mediterráneo.

2.7. Destinar conjuntamente espacios geográficos de interés común

Los desafíos mencionados y las respuestas a dar no podrían entenderse en un contexto puramente bilateral. La ampliación de las perspectivas de la cooperación necesitaría sitiar, conjuntamente, áreas geográficas de interés común. Se trata de:

- **en el espacio euromediterráneo**, acelerar la ejecución de los proyectos incluidos en el marco de la Unión por el Mediterráneo, incluyendo los relacionados con el desarrollo sostenible, la integración socioeconómica de las mujeres y de los jóvenes y el diálogo intercultural, así como aunar los esfuerzos para apoyar el proceso de transición política en marcha en la región del sur del Mediterráneo, a nivel democrático e institucional.
- **en el espacio africano**, intensificar la cooperación según un enfoque que tiene mucho en cuenta las prioridades del desarrollo del continente, conforme a la Visión de Su Majestad El Rey Mohammed VI para un África estable, solidaria y próspera. En resumen, la cooperación debería estructurarse en torno a diecisiete (17) objetivos de desarrollo sostenible, aprobados por la Comunidad internacional en septiembre de 2015.

Además de la electrificación del continente africano y el fortalecimiento de la seguridad alimentaria, la educación es particularmente importante. Con este fin, Marruecos podría constituir un paso clave, acogiendo las instituciones europeas de enseñanza superior para satisfacer la demanda africana, cada vez más creciente, para la formación de élites.

La cooperación entre los países mediterráneos no debería limitarse a los países francófonos de África. Debería implicar, también, África meridional y oriental, en términos de potencial económico que abunda en esta parte del continente, tan apreciada por las potencias tradicionales como las emergentes.

Por otra parte, la cooperación euromediterránea debería extenderse también a los países del Consejo de Cooperación del Golfo con el fin de beneficiar de la contribución financiera de estos países, y al mismo tiempo, acompañar a éstos en su estrategia de diversificación económica.

- **en la zona del Atlántico**, centrar los esfuerzos conjuntos para contribuir a la aparición de una visión estratégica de colaboración que permita a la zona euromediterránea recuperar su centralidad geoestratégica, que podría hoy verse comprometida por la potenciación de la región Asia-Pacífico.

Esta visión multidimensional, debería centrarse en una colaboración económica, basada en mega proyectos portuarios, industriales y energéticos y en una cooperación mayor de seguridad para luchar contra todas las formas de criminalidad en la zona atlántica sur con vistas a crear las condiciones para la emergencia de una nueva era de estabilidad, de prosperidad y de codesarrollo.

Para garantizar el éxito de su despliegue, la visión mencionada debería ser apoyada por estructuras institucionales apropiadas y habrá que tener en cuenta las especificidades de las áreas componentes del Espacio Atlántico, en sintonía con las iniciativas regionales, ya implementadas.

2.8. Revisar profundamente la aportación financiera de la Unión Europea a favor de los países del sur del Mediterráneo

En este sentido, sería conveniente:

- **revalorizar sustancialmente el compromiso financiero de la Unión Europea** para el apoyo de los esfuerzos de reformas en los países del sur del Mediterráneo, muy comprometidos con la integración, basándose en el principio "more for more".
- **Introducir mecanismos de financiación innovadores**, que permitan la financiación a largo plazo de las economías socias de la Unión Europea y una mejor accesibilidad de las empresas, especialmente las PYMES, a la financiación. Dicha financiación debería centrarse en la colaboración entre los sectores público y privado y enfocarse prioritariamente en las estrategias sectoriales, capaces de acelerar la transformación estructural de las economías del sur del Mediterráneo.
- **promover el establecimiento de una patronal euromediterránea para fortalecer el papel clave del sector privado**, a la hora de estimular la inversión y, por tanto, el crecimiento y el empleo con el fin de acelerar la convergencia económica.

3. Marruecos y la Unión Europea

La ambición de Marruecos, que expresó su Soberano, es **construir con la Unión Europea un espacio económico común** que va más allá de la mera creación de una zona de libre comercio y que promueve **una colaboración marroquí-europea equilibrada y equitativa**.

La importancia de la Unión Europea para Marruecos radica en el hecho que es su primer cliente, su principal proveedor e inversor extranjero y su primera fuente de flujos turísticos y de remesas de los marroquíes del Mundo.

Las relaciones de Marruecos con la Unión Europea se caracterizan, hasta hace poco, por un diálogo político reforzado, la creación de espacios de consulta, a semejanza de la Comisión Parlamentaria Mixta, la colaboración con el Consejo de Europa y por la multiplicación de operaciones de hermanamiento institucional, así como el fortalecimiento de la asistencia técnica en el marco de los programas TAIEX y SIGMA.

Marruecos siempre ha trabajado para el fortalecimiento de la integración regional desde el inicio del Proceso de Barcelona. Este país concede una importancia estratégica para la estabilidad de la región mediterránea y está activo en el mantenimiento de la paz y la lucha contra el terrorismo y la delincuencia transnacional. El Reino ha desarrollado su vocación mediterránea con la ejecución de grandes proyectos de infraestructura en su costa mediterránea.

Formando un puente entre Europa y África y un enlace con el mundo árabe, capaz de promover la difusión de la cultura de la tolerancia y del diálogo entre civilizaciones, Marruecos es el país más avanzado en la integración en Europa, con respecto a su estatuto avanzado, que se encuentra entre la asociación y la adhesión y que proporciona la convergencia normativa del sistema normativo y reglamentario marroquí frente a los logros de la Unión Europea.

Marruecos desempeña un papel activo en el Diálogo 5+5, que se estableció en 1990 en Roma y que abarca a los diez países del Mediterráneo Occidental, con el objetivo de promover la paz y la seguridad entre los países miembros. Participó en la implementación de la Unión Europea desde 2008 y asume la secretaría general.

Pese a estos logros, las relaciones bilaterales no se alcanzan por un firme apoyo de la Unión Europea a Marruecos respecto a la defensa de su integridad territorial y eso pese al papel importante desempeñado por el Reino en el campo de la seguridad y como un baluarte contra la migración ilegal hacia Europa.

La invalidación del Acuerdo agrícola por el Tribunal de la Unión Europea en diciembre de 2015 afectó negativamente las relaciones de Marruecos con su socio principal. Mediante la cancelación del juicio anteriormente citado, la sentencia del Tribunal de Justicia Europeo en diciembre el año 2016 consideró que el Acuerdo agrícola no se aplica al Sahara. Para las autoridades marroquíes, la aplicación del presente Acuerdo no debe ser sometida a ninguna condición, tanto más cuanto que el Reino de Marruecos invierte en el Sahara 7 veces más que la cantidad de la explotación de los recursos naturales.

De todos modos, Marruecos y la Unión europea deberían hacer todos los esfuerzos para consolidar su colaboración. Es solamente en esta condición que podrían continuar las negociaciones para la conclusión de un acuerdo de Libre Comercio Completo y Profundo (ALECA) entre las dos partes.

Estas negociaciones podrían resultar beneficiosas si se orientan prioritariamente a la reducción sustancial del déficit comercial crónico de Marruecos en su comercio con la Unión Europea que aumentó de 1,5 billones de euros en 2000, año de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio, a más de 6 billones de euros en 2015. Del mismo modo, un impulso adicional se debería dar a las inversiones europeas en Marruecos en un momento en que el Reino ha recuperado su calidad de miembro de la Unión Africana.