

notes

internacionals

CIDOB

68
FEBRER
2013

LIMITACIONS AUTO-IMPOSADES: Per què la UE perd rellevància a la Mediterrània

Eduard Soler i Lecha, Coordinador d'investigació, CIDOB
Laia Tarragona, Investigadora, CIDOB

No està clar que la Unió Europea hagi entès el veritable abast dels canvis a la Mediterrània. En reiterar tres principis: la doctrina liberal en el camp econòmic, l'atractiu de la UE com a model en el camp polític, i la Mediterrània com a marc natural per a la cooperació entre països europeus i àrabs, la UE situa la seva resposta a la "Primavera àrab" en clau de continuïtat. Les institucions comunitàries, comptant amb l'aquiescència o la passivitat dels estats membres reafirmen una política dissenyada per a un món que ja no existeix.

L'onada de protestes que es va estendre pel món àrab el 2011 i les seves implicacions polítiques (caiguda dels règims a Tunísia, Egipte, Líbia, Iemen, inici de tímides transicions i reformes al Marroc, dura repressió en alguns països (vegeu el Golf) i l'esclat del conflicte armat a Síria) ens situa davant un Mediterrani i un món àrab radicalment diferent del que la UE estava acostumada. Aquesta sola evidència podria haver provocat que des de Brussel-

les i des de les principals capitals europees es procedís, com a mínim, a una *policy review*. En altres paraules, a una revisió i qüestionament sistemàtic dels principis, objectius, instruments i socis d'una política amb l'objectiu d'ajustar-la a un nou context. Aparentment, no és la línia escollida per ara.

La resposta de la UE als canvis a la Mediterrània està limitada pels principis que han guiat la seva política cap a la Mediterrània en els últims vint anys. Davant canvis històrics a la regió, la UE segueix amb una política continuïsta que s'adapta a les necessitats dels qui la dissenyen i implementen però que no respon a les dels seus destinataris.

La UE s'ha de plantejar com fer front a les necessitats immediates dels països del Sud. La liberalització comercial no ha de ser l'única resposta ni pot ser una finalitat en si mateixa. És més, en alguns casos pot tenir efectes contraproductius.

La UE es promou com un model polític però el seu atractiu entre els líders i societats del món àrab no està en el seu millor moment i ha de competir amb altres models com el turc o el saudita. La imatge de la UE podria millorar si plantegés alguns problemes com el populisme o la corrupció com desafiaments compartits amb els països del Sud.

Una visió regional més imaginativa i adaptada a la realitat política de la zona no ha de qüestionar la pervivència d'iniciatives que tenen la Mediterrània com espai natural de cooperació. No obstant això, que es mantinguin o s'impulsin aquestes iniciatives no tindria per què impedir explorar noves vies de diàleg.

L'estatu quo condueix a la UE cap a la irrellevància. Per adaptar les polítiques europees a la nova realitat mediterrània es necessita un mandat polític clar. Aquest ha d'incorporar la cohesió social en l'agenda econòmica, combinar ambició i humilitat en el camp polític i desenvolupar una nova visió regional més flexible.

Davant canvis històrics, *business as usual* a Brussel·les

Centrats en resoldre una profunda crisi econòmica que pot arribar a amenaçar la construcció europea i la qualitat dels seus sistemes democràtics, els estats membres han traspassat a les institucions europees la responsabilitat de definir la resposta europea als canvis ocorreguts al Nord d'Àfrica i Orient Mitjà. Seguint una lògica burocràtica, els quadres mitjans encarregats de la gestió de les polítiques europees cap a la Mediterrània han optat per l'adaptació dels mecanismes existents al nou context. Procedir a un canvi doctrinal hagués requerit

una decisió política al més alt nivell. Per falta de temps o de voluntat, aquesta decisió no s'ha produït.

La UE ha optat per canalitzar la seva resposta a través d'una revisió ja programada de la Política Europea de Veïnatge. És a dir, *business as usual*. Encara que s'ha fet un esforç notable per mobilitzar finançament addicional, s'han definit nous programes i canals de finançament, s'han creat noves figures com la del Representant Especial per al Sud de la Mediterrània, no s'han qüestionat els principis sobre els quals s'ha basat la política mediterrània de la UE en els darrers quaranta anys. Amb això no volem dir que aquests principis siguin erronis o obsolets. Simplement, cridem l'atenció sobre el fet que ni tan sols s'hagi produït una reflexió profunda sobre la seva adequació al nou context o la necessitat, si fos el cas, d'introduir canvis a la base doctrinal de les polítiques europees.

Limitada per uns principis intocables, i administrada per unes estructures burocràtiques relativament autònomes, la política europea cap a la Mediterrània presenta poques novetats de pes. Més aviat ha consistit en una operació del que els especialistes en comunicació corporativa denominarien "*rebranding*". Donar a un vell producte una nova marca, una

la política europea cap a la Mediterrània presenta poques novetats de pes. Més aviat ha consistit en una operació del que els especialistes en comunicació corporativa denominarien "*rebranding*".

nova imatge, un nou aire. Les institucions europees són especialment hàbils en la creació de nous conceptes. En aquest cas, es parla d'afavorir una "democràcia profunda", de crear "un partenariat per a la democràcia i la prosperitat compartida amb el sud de la Mediterrània", de noves formes de condicionalitat, d'una oferta d'incentius en l'àmbit del finançament, l'accés als mercats i la mobilitat (les famoses tres emes: *money, market & mobility*). Totes i cadascuna d'aquestes "novetats" estan ja recollides en els textos del Procés de Barcelona o en la Política Europea de Veïnatge encara que, això sí, en aquesta ocasió s'exposen de forma més nítida i atractiva.

La liberalització comercial com a motor de desenvolupament

La pedra angular de la visió europea de les relacions euromediterrànies és i seguirà sent la promoció de la liberalització comercial, i amb ella, el desenvolupament econòmic dels països veïns, com la millor garantia perquè aquests portin a terme reformes en l'àmbit polític. Una economia més dinàmica necessàriament reforçaria les classes mitjanes i necessitaria reformes polítiques que sostinguessin la via reformista.

D'una banda, bona part dels esforços polítics i financers s'han centrat en la negociació d'acords de lliure comerç, amb les seves respectives mesures d'acompanyament, amb l'objectiu d'avançar en la consecució d'una àrea euromediterrània de lliure comerç. D'altra banda, en els plans d'acció que s'han

anat signant amb els socis mediterranis, s'han promogut privatitzacions i l'adopció de mesures per atraure la inversió estrangera.

Els responsables europeus veïen el creixement econòmic de Tunísia i d'Egipte com una confirmació que anaven en la bona direcció. Les dades macroeconòmiques que presentaven els responsables econòmics d'aquests països, i que la resta de la comunitat internacional donava com a vàlids, eren prometedores. Tunísia havia crescut a una mitjana del 5% durant els últims deu anys i Egipte encara més, superant de vegades la xifra del 7% anual. La renda per càpita va passar de 6.300\$ el 2001 a 8.509\$ el 2010 a Tunísia i de 4.211\$ a 5.544\$ a Egipte en el mateix període de temps.

Les seves polítiques econòmiques eren lloades per les institucions financeres internacionals que assenyalaven a aquests països com un exemple per a tot el món àrab. Tots dos havien realitzat ajustos estructurals de gran importància, promogut privatitzacions a gran escala i implementat polítiques favorables a la inversió com reducció d'impostos i aranzels. Els salaris, per la seva banda, s'havien contingut per garantir la competitivitat a escala global. Alguns van parlar de miracle econòmic però les protestes de 2011 el van convertir en un miratge.

L'esclat social, la mobilització política que es va expressar als carrers el 2011, trauria al descobert una altra realitat. La d'unes fràgils classes mitjanes en perill d'extinció, la d'un ascensor

social avariats, la d'un creixement macroeconòmic que excloïa regions senceres i capes cada vegada més àmplies de la societat. S'ha qüestionat fins i tot si realment eren certs aquests nivells de creixement i, sobretot, s'ha posat en evidència que les xifres que s'oferien en matèria de cohesió social estaven maquillades. A Tunísia s'han publicat dades que il·lustren com al 2012 el 24% de la població viu per sota del llindar de la pobresa mentre que les dades del 2005 apuntaven que menys del 4% de la població era pobra. En resum, a diferència del que els governs de la regió feien públic -i que els organismes internacionals validaven- abans de 2011, les societats del Nord d'Àfrica són cada vegada més duals i desiguals.

Què va fallar doncs? Les reformes econòmiques que es van impulsar, animades per la Unió Europea, van reforçar el poder de cercles molt reduïts i propers al règim. Amb això es va alimentar, indirectament, un sistema polític cada vegada més clientelista, corrupte i depredador, caracteritzat per l'acumulació de poder i de capital en mans dels qui controlaven els processos de liberalització econòmica. El cas de Tunísia crida especialment l'atenció ja que gran part de les privatitzacions que es van fer van acabar en mans del cercle presidencial. Encara que en termes macroeconòmics les polítiques aplicades a Tunísia i Egipte van donar fruits, és innegable que la segona part de l'equació no es va complir: la suposada millora econòmica a través de mesures liberalitzadores no va comportar ni l'enfortiment de les classes mitjanes ni l'obertura política del règim.

Davant aquesta frustració estan sorgint dos corrents d'interpretació. D'una banda, hi ha aquells que suggereixen que no van ser les polítiques les que estaven equivocades sinó que l'entorn en què es van intentar aplicar va fer que tinguessin efectes contraproductius. És a dir, en un escenari polític marcat per la corrupció i l'autoritarisme, les polítiques liberalitzadores acabaven reforçant un "capitalisme d'amiguets" (*crony capitalism*). D'altra banda, hi ha els qui afirmen que el que falla són les polítiques en si mateixes. Segons aquest corrent, de la mateixa manera que la UE hauria de deixar d'obsessionar-se amb l'austeritat com a recepta per superar la crisi europea, també ho hauria de fer amb la liberalització comercial com a vehicle per promoure el desenvolupament dels països mediterranis. Ambdues visions haurien de coincidir en un punt: a curt termini la liberalització comercial no resol les necessitats immediates de desenvolupament en els països del sud. Els seus efectes, si les polítiques tenen èxit, es deixaran sentir a mig termini i les necessitats són molt més urgents. A més, en els països on s'han produït canvis polítics, aquests no estan prou consolidats com per prevenir els efectes perversos d'una liberalització mal administrada. Finalment, s'haurien de repensar les polítiques en aquells països on encara no s'han produït canvis polítics rellevants i en què els efectes perversos de les polítiques de liberalització comercial encara no han aflorat.

La Unió Europea com a model en el camp polític

La idea que la Unió Europea és el model a seguir, no només en el camp de les reformes econòmiques sinó també en el polític, impregna les relacions de la Unió amb tercers països. La UE segueix fidel a una narrativa que la presenta com un poder normatiu, bé sigui com a exportador de normes o com a creador de models replicables en altres contextos regionals. En altres paraules, el valor de la Unió Europea no seria tant pel que fa sinó pel que és.

Després de l'esclat de la Primavera àrab s'ha tornat a debatre sobre quins models podrien ser més apropiats o més atractius per als països que emprenien processos de canvi polític. El model turc, com s'ha dit i repetit, pot inspirar als dirigents islamistes de la regió mentre la població observa amb interès com el seu model de creixement econòmic ha elevat el nivell de vida i consolidat les classes mitjanes. Enquestes d'opinió realitzades al món àrab mostren que Turquia té un gran atractiu entre la població però no és l'únic. Diversos estudis assenyalen que un nombre creixent de ciutadans àrabs perceben positivament a l'Àrab Saudita fins i tot en àmbits tan xocants com la promoció de la democràcia a la regió.

Les referències a Europa com a model són menys recurrents i generalment unidireccionals. És a dir, és Europa qui es projecta com a model però rarament són els líders àrabs els qui la invoquen com a tal. Tanmateix, l'assumpció que Europa és el model a seguir és a la base de la Política Europea de Veïnatge, fortament inspirada en l'ampliació i que pretén que

els països veïns convergeixin en el camp normatiu amb la UE i reforcin el seu compromís amb uns valors comuns. "Tot excepte les institucions" va dir Prodi en presentar aquesta política el 2002.

Aquest intent d'europèització sense perspectiva d'adhesió, que ha estat un tema recurrent en els discursos europeus des de l'any 2004, es veu triplement qüestionat: per la minvada credibilitat de la UE com a actor promotor de la democràcia després d'anys de connivència i suport a règims autoritaris, per la crisi política en què està immersa la mateixa Europa, i per l'emergència de líders en els països àrabs que tenen una major distància emocional amb allò europeu i que, en canvi, veuen amb fascinació a potències emergents o reemergides com Xina, Índia i Brasil. Un exemple revelador és que Mohamed Morsi, després de la seva elecció com a president egipci, visités Àrab Saudita, Xina i Iran abans de desplaçar-se a algun país de la Unió Europea.

Que les protestes de 2011 s'articulessin entorn de conceptes com dignitat, justícia social, llibertat i democràcia, va despertar simpaties a Europa. Els creadors d'opinió i també molts líders polítics van subratllar que les reivindicacions dels joves tunisians o egipcis podrien ser les dels seus homòlegs europeus, que les dones havien tingut una presència notòria en les

Es va alimentar, indirectament, un sistema polític cada vegada més clientelista, corrupte i depredador, caracteritzat per l'acumulació de poder i de capital en mans dels qui controlaven els processos de liberalització econòmica

manifestacions i que en aquestes protestes no s'havien cremat banderes nord-americanes o israelianes. La percepció d'una convergència de valors i expectatives entre àrabs i europeus va donar a entendre que els models europeus de transició política es podien replicar al Sud de la Mediterrània.

Els països europeus que van experimentar transicions democràtiques en els anys 70, 80 i 90 van multiplicar les accions (en forma de seminaris, visites i assistències tècniques) per explicar als nous líders polítics i a la societat civil del món àrab com dur a terme una transició política. Iniciatives totes elles ben intencionades però d'efectivitat discutible si no és per assenyalar que aquests processos van ser llargs i difícils, que van comptar amb el suport internacional i que malgrat els indiscutibles avenços, hi ha aspectes com la lluita contra la corrupció i l'efectivitat de les institucions que segueixen sense estar resolts.

La legítima voluntat de la UE de projectar un model de democràcia liberal xoca inevitablement amb un món àrab on, com a tot arreu, ni tots els demòcrates són liberals ni tots els liberals són demòcrates. La UE s'enfronta a una difícil disjuntiva: perseverar en un model minoritari a l'espera que el temps li doni la raó o sintonitzar amb unes noves majories amb què la convergència de valors és si més no complicada.

La Mediterrània com a espai natural

La UE ha considerat la Mediterrània com l'espai natural de diàleg i cooperació regional amb els seus veïns del sud. S'ha repetit en in comptables ocasions que la gran contribució de la UE ha estat impulsar un marc de relacions que apropés als països de les dues ribes de la Mediterrània i que era l'únic capaç d'asseure al voltant d'una mateixa taula a representants israelians i àrabs. França, Itàlia i Espanya, de vegades amb la complicitat de la Comissió Europea, es van convertir en els grans defensors del projecte mediterrani. Països més llunyans, com Alemanya, Suècia o Finlàndia van anar implicant-se en el projecte mediterrani i van impulsar noves línies de cooperació en l'àmbit educatiu, cultural, mediambiental i energètic.

La UE ha apostat pel regionalisme com a mecanisme per construir l'espai euromediterrani, concepte però aliè a la realitat quotidiana dels ciutadans, tant del nord com del sud de la Mediterrània. Aquesta no ha estat l'única dificultat per

La UE s'enfronta a una difícil disjuntiva: perseverar en un model minoritari a l'espera que el temps li doni la raó o sintonitzar amb unes noves majories amb què la convergència de valors és si més no complicada.

aconseguir avenços. L'estancament del conflicte àrab-israelià, alimentat per crisis recurrents, i en menor mesura altres conflictes latents a la Mediterrània Oriental i el Magrib -la qüestió del Sàhara, per exemple-, han paralitzat en reiterades ocasions els intents per portar aquesta integració cap endavant. El Procés de Barcelona, després de l'aigüada cimera de 2005, va donar senyals d'esgotament i el seu substitut, la Unió per la Mediterrània, ha comprovat com de difícil és evacuar els problemes polítics per més que la seva ambició s'hagi cenyit als projectes tècnics.

Tot això ha donat lloc a diversos desajustos. Sorpren, per exemple, que els països àrabs no disposin d'un marc de diàleg bi-regional formalitzat amb la UE, mentre que sí que el tenen amb àrees com Amèrica Llatina amb qui les relacions són molt menys intenses. A més, la Unió Europea és un dels actors que aborda Orient Mitjà de manera més fragmentada. Durant anys s'ha optat per articular les relacions amb aquesta regió en marcs diferents (el diàleg amb els països del Consell de Cooperació del Golf, la Política Europea de Veïnatge, la Unió per la Mediterrània) i deixant al marge l'Iran, l'Iraq i Iemen. L'absència d'una política específica cap al Magrib és una altra de les mancances de la UE que s'ha vist tímidament corregida amb la participació de les institucions europees en el Diàleg 5+5 i, més recentment, per la publicació d'una comunicació conjunta de la Comissió i el Servei Europeu d'Acció Exterior amb l'objectiu d'enfortir la integració regional entre els països del Magrib. La crisi de Mali dels anys 2012 i 2013 posa de manifest un altre desajust: una visió regional articulada en compartiments estancs. La inestabilitat al Sahel

és una qüestió amb implicacions tant per als països magribins com per als de l'Àfrica Occidental però la UE articula les seves polítiques cap a cadascuna d'aquestes regions de forma independent, dificultant un diàleg polític flexible que impliqués a països d'ambdues regions.

El canvi no pot ser cosmètic

Discutir sobre el grau d'adaptabilitat d'una política pot fer-nos oblidar l'objectiu primordial de la UE en un context tan canviant: com dialogar amb nous actors polítics i socials i fer front a les necessitats que emergeixen en el context post-Primavera àrab. En altres paraules, es corren dos riscos. El primer, de centrar l'atenció en aspectes que preocupen als que dissenyen i implementen les polítiques, però que interessen poc als destinataris finals de les mateixes. El segon, de donar via lliure perquè els estats membres de la UE prenguin decisions sense comptar amb la resta de socis, com hem vist recentment en la intervenció francesa a Mali i abans a Líbia.

Per tant, un cop identificats tres dels principis que durant dècades han configurat l'aproximació europea a les qüestions mediterrànies, proposem tres línies d'actuació que permetrien a la UE ser més rellevant i connectar millor amb uns països àrabs en profund procés de transformació.

La UE ha d'incorporar la dimensió de cohesió social en el diàleg sobre qüestions econòmiques amb els països del sud. La liberalització comercial és un instrument més de les polítiques econòmiques, no pot ser una finalitat en si mateixa. Juntament amb els esforços per augmentar el comerç entre nord i sud de la Mediterrània, la UE s'hauria d'implicar amb els països socis per abordar conjuntament qüestions transcendents: Com reduir les enormes bosses d'exclusió social i generar un desenvolupament més inclusiu? Com facilitar un canvi cap a un model productiu més diversificat i competitiu? Com introduir mecanismes de bona governança i altres mesures d'acompanyament que evitin els efectes col·laterals d'una liberalització salvatge? Com assegurar la transició cap a una economia menys subsidiada sense que s'augmenti la vulnerabilitat d'àmplies capes de la població?

També, es requereix un canvi d'actitud a l'hora d'entendre el desenvolupament polític dels països del Nord d'Àfrica i Orient Mitjà. La UE ha de combinar l'ambició amb la humilitat. Els missatges de la UE difícilment s'escoltaran si es dedica a impartir lliçons. Les seves idees penetraran millor si planteja alguns dels problemes als quals actualment s'enfronten els països socis com el populisme, discriminació de col·lectius minoritaris o la corrupció com a desafiaments compartits. Igualment, la UE ha d'assumir que la interlocució amb representants del món associatiu no és l'única via per entendre les prioritats de la població. S'ha de bolcar més en regions perifèriques i en barris marginals on els contactes de la UE són inexistents i en què altres actors, sovint finançats per l'Aràbia Saudita i altres països del Golf, estan fortament arrelats. Fi-

nalment, té davant seu un gran desafiament: com reaccionar davant actituds antidemocràtiques per part d'aquells que han estat escollits per les urnes. Si qüestiona l'emergència de noves formes d'autoritarisme, se la criticarà per reaccionar ara i no haver-ho fet abans. La resposta europea a aquestes acusacions ha de ser el reconeixement que en el passat va cometre errors evidents que no està disposada a repetir, emfatitzar que les seves crítiques van dirigides a mesures concretes sense per això qüestionar la legitimitat democràtica dels governs (si és que són fruit d'una victòria electoral) i, sobretot, ser igualment crítica amb aquells governs amb els que hi ha afinitat ideològica o convergència d'interessos que amb els que no la té.

Finalment, la geometria variable ha de imposar-se al disseny de marcs multilaterals amb els països del sud. Tot i reconeixent que aquest és un tema menor entre les prioritats de la ciutadania dels països àrabs, tard o d'hora s'haurà d'aclarir qui fa què i en quin marcs de cooperació es vehicula cada tema. La Unió per la Mediterrània, amb el nou lideratge del secretari general Fatallah Sijlmassi està donant mostres d'un major dinamisme i les seves accions es centren en àmbits en els quals la UpM pot fer una contribució constructiva. Aquests esforços mereixen suport polític, institucional i financer. No obstant això, la voluntat de reforçar iniciatives que tenen la Mediterrània com a espai natural de cooperació no ha de fer-se en detriment d'una visió regional més imaginativa i adaptada a la realitat política d'aquesta zona. Per exemple, la UE ha de concretar la promesa d'enfortir les seves relacions amb el Magrib, ha d'aprofitar la normalització internacional de Líbia, la voluntat tunisiana de liderar la integració regional i, sobretot, no desapropitar l'oportunitat d'apuntalar una distensió entre el Marroc i Algèria, si els líders d'aquests països mostren la voluntat de superar les seves divisions. Finalment, la Mediterrània de 2013 no sembla la més adequada per canalitzar el diàleg polític en marcs que reuneixin alhora a israelians i àrabs. A l'espera que algun dia això pugui produir-se, caldrà estudiar com revitalitzar la cooperació amb els països àrabs i com trobar espais informals per mantenir viu el diàleg polític.

Conclusió

Quina credibilitat vol mantenir la Unió Europea? La de les seves polítiques o la del seu paper com a actor capaç de contribuir constructivament a la democratització i progrés dels països mediterranis?

Fins ara bona part dels esforços s'han dirigit a justificar que els principis mantinguts eren els adequats i que, per tant, n'hi hauria prou amb una adaptació de les polítiques dutes a terme durant les últimes dècades. Aquesta va ser la tasca que els estats membres van encomanar als responsables de la Política Europea de Veïnatge i és el que els funcionaris europeus han fet fins ara, "tout court".

Si es vol anar més lluny, i no seguir llistant plàcidament cap a la irrellevància, es necessitarà un mandat polític més clar per part dels líders europeus. El que està passant a la Mediterrània té una dimensió històrica. L' statu quo ja no val i la Unió Europea farà bé en assumir que, si vol ser actor, haurà de sortir a l'escenari amb alguna cosa més que revisions cosmètiques de polítiques periclitades.

El Procés de Barcelona, després de l'aigüada cimera de 2005, va donar senyals d'esgotament i el seu substitut, la Unió per la Mediterrània, ha comprovat com de difícil és evacuar els problemes polítics per més que la seva ambició s'hagi cenyit als projectes tècnics.