



La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: ¿una oportunidad para relanzar las relaciones España-Marruecos?

Iván Martín *

Tema: La nueva Política de Vecindad que está diseñando la Unión Europea ofrece una excelente oportunidad que hay que aprovechar para movilizar recursos a favor de la transición económica y política en el Magreb e impulsar efectivamente la refundación sobre nuevas bases de las relaciones bilaterales de España con esa región, y muy especialmente con Marruecos.

Resumen: En su Comunicación sobre “La Europa ampliada – Vecindad: un nuevo marco de relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur”, la Comisión Europea propone un nuevo concepto estratégico de relaciones con los países periféricos de la UE que intenta replicar el exitoso “modelo de la ampliación” europeo a las relaciones con sus vecinos, a los que ofrece integrarse en el mercado único y en algunas políticas comunes –“todo menos las instituciones”– a cambio de avances concretos y verificables por objetivos en las reformas económicas, políticas e institucionales. En el caso de los países del Magreb, la nueva Política de Vecindad puede venir a complementar y subsanar las deficiencias de la Asociación Euromediterránea. Si España apuesta seriamente en las instituciones comunitarias por este nuevo mecanismo de cooperación, el Plan de Acción de Vecindad España-Marruecos puede convertirse en el eje vertebrador de un futuro espacio económico euromagrebí que puede reportar enormes beneficios económicos y estratégicos y contribuir a desactivar algunas de las tensiones económicas y sociales en torno al Estrecho de Gibraltar.

Análisis:

La dinámica de las relaciones “euromagrebíes” y los intereses españoles

El desarrollo y la estabilidad del Magreb –Marruecos, Argelia y Túnez– es y seguirá siendo una de las grandes cuestiones estratégicas a las que se enfrenta España en estas primeras décadas del siglo. En el Magreb tienen su epicentro retos tan fundamentales para el futuro inmediato de nuestro país como la inmigración, el posicionamiento competitivo de España en la división internacional del trabajo, el suministro energético, su peso en la escena internacional –que depende en buena medida de su capacidad para influir en su periferia geográfica– y, más en general, la estabilidad política y social de su entorno internacional inmediato. Aun así, la crisis diplomática de 2001-02 entre Marruecos y España se ha dado formalmente por cerrada sin que se haya resuelto ni uno sólo de los contenciosos que la originaron [un repaso de las causas y las perspectivas de solución del conflicto puede verse en ECHEVERRÍA, C. (2002), *Relaciones hispano-marroquíes: una compleja agenda*, Documento de trabajo 2002/05, Real Instituto Elcano: <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/8.asp>]. De hecho, cinco meses después, la determinación anunciada por el Presidente del Gobierno español, José María

* Universidad Carlos III de Madrid

Aznar, y el Primer Ministro marroquí, Driss Jettu, tras su última reunión celebrada el 5 de junio de 2003, de "refundar sobre bases más sólidas" las relaciones entre ambos países no parece materializarse en ninguna iniciativa concreta. En cuanto a la reunión de alto nivel (RAN) que ambos gobiernos tienen programada para el 8 y 9 de diciembre próximos, ya ha sufrido varios aplazamientos (la última se celebró en 1999) y corre el riesgo de diluirse en los habituales reproches recíprocos y declaraciones de buenas intenciones.

En este contexto, hasta ahora, salvo puntualmente en el momento en el que convocó la Conferencia de Barcelona de noviembre de 1995 e impulsó la creación de la Asociación Euromediterránea, España no ha apostado seriamente por ejercer su influencia en las instituciones europeas para movilizar los recursos comunitarios a favor de la creación de un espacio *euromagrebí*. Además de volver a centrar a España en el espacio europeo y contribuir a su propio crecimiento económico, esta estrategia podría reportar a España cuantiosos dividendos de confianza política y complicidad en esta región, especialmente en el caso de Marruecos, cuyo proyecto-país a medio plazo pasa necesariamente por una creciente integración en el espacio económico europeo.

Porque lo cierto es que, a ocho años vista, el modelo de relaciones con los países periféricos del Sur y del Este del Mediterráneo implantado desde la Conferencia de Barcelona de noviembre de 1995 –la Asociación Euromediterránea– no parece ofrecer una respuesta a la altura de los enormes desafíos que tiene planteados la región [para un balance general de la Asociación Euromediterránea, puede verse MARTIN, I. (2003), "Globalización, Asociación Euromediterránea y Desarrollo", en *La Dimensión social de la Asociación Euromediterránea. Un enfoque sindical*, Cuadernos Internacionales de Información Sindical nº 34, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, Madrid: <http://www.ccoo.es/pdfs/CIS34.pdf>]. Es más, la creación de zonas de libre comercio entre cada uno de esos países y la UE en un plazo de doce años (la más avanzada, con Túnez, debería completarse para el año 2008) corre el riesgo de desestabilizar en mayor medida aún las economías de esta región: condenando a desaparecer a la ya de por sí endeble industria local, incrementando el desempleo, induciendo un desequilibrio de la balanza de pagos que puede poner en peligro logros como la convertibilidad de sus monedas y reduciendo los ingresos del Estado. Todo ello plantea serias dudas sobre su sostenibilidad política interna y macroeconómica a medio plazo. Precisamente la nueva Política de Vecindad de la que se trata en este trabajo ofrece un excelente instrumento para complementar las zonas de libre comercio euromediterráneas [sobre esta complementariedad, véase el documento de la Comisión Europea *The Euro-Mediterranean Economic Policy Dialogue in a Wider Europe Perspective*: http://europa.eu.int/comm/external_relations/euomed/etn/red/we.pdf].

Simultáneamente, la ampliación de la UE hacia los nuevos Estados miembros de Europa del Este ha puesto de relieve con mayor crudeza aún las limitaciones del modelo de asociación con los países mediterráneos, dejando en evidencia que hasta ahora Europa ha carecido de una visión política ambiciosa en sus relaciones con el Mediterráneo y, muy especialmente, con el Magreb. Ahora bien, si de lo que se trata es de actuar como catalizador en la región, de impulsar su desarrollo y su democratización, ningún otro modelo ha mostrado mayor capacidad de transformación económica y social que la perspectiva de la integración plena en el mercado común y la comunidad de Derecho que constituye la UE para los sucesivos países menos desarrollados que son candidatos a la adhesión a la UE. Esta constatación aconseja utilizar la experiencia del "modelo de ampliación" de la UE, perfectamente definido y contrastado tras cinco ampliaciones, como referencia intelectual para una integración económica más profunda y para el diálogo en materia de políticas con los países asociados mediterráneos (discurso del Comisario Europeo Pedro Solbes en el IV Foro Formentor, Mallorca, 1-2 de noviembre de 2002). Ahora bien, el agotamiento temporal de la capacidad de absorción de la UE como

consecuencia del esfuerzo que supone la ampliación a diez nuevos Estados miembros que culminará el 1 de mayo de 2004 corre el riesgo de marginar a los países del Magreb durante varias décadas más.

Más que asociación, menos que adhesión

Por su parte, ante la rotunda negativa que recibió a sus dos solicitudes de adhesión a la UE –la primera presentada en 1984, ante la inminente entrada de España y Portugal, y reiterada de forma más que nada testimonial en 1995–, las autoridades marroquíes vienen reclamando desde hace algún tiempo una fórmula de relaciones especiales con la UE que resumen en la expresión “más que asociación, menos que adhesión”. O, por utilizar una expresión del gusto del Primer Ministro marroquí, Driss Jettu, firme propulsor de esta idea, de un *statut avancé* para Marruecos en sus relaciones con la UE (la UE ha aceptado crear un grupo de trabajo informal dentro del Comité de Asociación UE-Marruecos sobre este tema, cuya segunda reunión se celebrará a principios de 2004).

Esta fórmula, que hasta ahora no había recibido excesiva atención por falta de concreción operativa, adquirió protagonismo como subproducto del agrio debate sobre la candidatura de Turquía a la UE del otoño de 2002 y como respuesta al interrogante sobre los confines geográficos de la Unión en el futuro y a la necesidad de ofrecer un marco de relaciones estables a los países excluidos de la UE ampliada. En plena dialéctica entre detractores y partidarios de ofrecer a Turquía la plena adhesión a la UE, el Presidente de la Comisión, Romano Prodi, terció a favor de una fórmula mixta, un nuevo concepto de integración para el que acuñó la expresión “todo menos las instituciones”: es decir, plena integración en el mercado único y participación en algunos de los programas y políticas comunes comunitarias –sin precisar cuáles–, pero sin los derechos políticos –los votos que permiten participar en la toma de decisiones– que otorga la condición de miembro de pleno derecho de la UE. Más allá de los aspectos constitucionales de esta fórmula –que en la práctica crea dos categorías de Estados miembros: los de pleno derecho y los que sólo participan en los derechos y obligaciones económicas de la integración, como ya sucede desde 1993 con los Estados del Espacio Económico Europeo–, se trata de un concepto que puede contribuir a superar el *impasse* en las relaciones entre Europa y sus vecinos. Y muy concretamente en el caso de los países del Magreb, los grandes perjudicados primero por la ampliación de la CE a los países mediterráneos europeos, Portugal y España, y ahora de la ampliación al Este de Europa.

El nuevo modelo de relaciones con la periferia europea diseñado por la Comisión Europea se concretó el 11 de marzo de 2003 con la publicación de su Comunicación “La Europa ampliada – Vecindad: un nuevo marco de relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur” (*Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003)104 final, http://europa.eu.int/comm/external_relations/we/doc/com03_104_en.pdf; no disponible en español). Este documento parte de una constatación incuestionable, pero de la que habitualmente no se sacan todas las consecuencias pertinentes: “durante la próxima década y más allá, la capacidad de la Unión para proporcionar seguridad, estabilidad y desarrollo sostenible a sus ciudadanos ya no podrá distinguirse de su interés en una estrecha cooperación con sus vecinos [...] la interdependencia –política y económica– con los vecinos de la Unión es ya una realidad”. O, como señaló el propio Romano Prodi en un discurso pronunciado ante el Senado argelino el 31 de marzo de 2003: “nosotros (Europa) necesitamos un Magreb próspero y estable, que pueda convertirse en modelo en el mundo árabe-musulmán en términos de cooperación interna y con Occidente”. Pese a que esta visión constituye un lugar común en los círculos políticos, lo cierto es que la actual política europea hacia sus vecinos del Sur contribuye a agravar el ya enorme diferencial de renta que hay en el Estrecho de Gibraltar entre España y Marruecos, que es de 12,6 veces, uno de los mayores del mundo y con

tendencia a aumentar [sobre esta cuestión, véase MORE, I. (2002), *El escalón económico entre vecinos. El caso España-Marruecos*, Documento de trabajo del Real Instituto Elcano: <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/44.asp>].

La filosofía del nuevo esquema de relaciones –“una nueva visión y una nueva oferta”, como se dice en una de las secciones del documento– es muy clara: “a cambio de avances concretos que demuestren la existencia de valores compartidos y de la implantación concreta de reformas políticas, económicas e institucionales, como el alineamiento de la legislación con el acervo comunitario, los países vecinos deberían beneficiarse de la perspectiva de una integración económica más estrecha con la UE. [...] A tal fin, debería ofrecerse a [...] el Sur del Mediterráneo la perspectiva de poder participar en el Mercado Interior de la UE y de una mayor integración y liberalización con el fin de promover la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales (cuatro libertades) [...]. Si un país ha llegado a este nivel, estará todo lo cerca que puede estar de la Unión sin llegar a ser un miembro de ella”.

Este modelo tendría asimismo la ventaja de permitir un enfoque diferenciado por países, paliando una de las rémoras más evidentes de la Asociación Euromediterránea, como ha sido precisamente su planteamiento colectivo y uniforme para todos los países del Sur del Mediterráneo. Por otra parte, las concesiones por parte europea estarían directamente condicionadas a avances específicos y comprobables en la “consecución de objetivos de reforma consensuados”. Su evaluación se llevaría a cabo mediante un sistema de “marcadores” (*scoreboard*) y supervisión multilateral similar al que se ha utilizado con éxito para monitorizar el avance en la implantación del mercado único en los propios Estados miembros y en los países de la ampliación.

A primera vista, resulta evidente que la Comunicación tiene una finalidad disuasoria contra cualquier expectativa de adhesión a la UE de nuevos países. Tampoco se oculta su aliento geopolítico, hasta el punto de que el nuevo concepto estratégico de la Comisión ha sido calificado como una “nueva doctrina Monroe amistosa”. En la propia Comunicación se cita como uno de sus objetivos “el buen funcionamiento y la seguridad en la gestión de las futuras fronteras este y mediterránea” de la UE. Pero, más allá de esa inspiración, ofrece oportunidades muy interesantes para un país como España, especialmente en el marco del actual período constituyente europeo en el que todo está sobre la mesa de negociación, como instrumento para promover su propia agenda en su “vecindad” menos desarrollada.

¿Una nueva Política de Vecindad hacia Marruecos?

En efecto, por el mayor avance relativo de sus procesos de reforma y liberalización económica, su mayor grado de imbricación con las economías y las sociedades europeas y su compromiso con la “europeización” como estrategia de modernización, Marruecos constituye un excelente candidato para poner a prueba la nueva Política de Vecindad en el Magreb. Ahora bien, para que esta nueva Política de Vecindad suponga un verdadero trampolín para un nuevo tipo de relaciones con nuestro vecino y el embrión para la creación de un espacio económico *euromagrebí*, es necesario dotarla de contenido concreto, como mínimo, en los siguientes ámbitos, además de la regulación de los flujos migratorios, la promoción de inversiones y la incorporación a otras políticas comunes:

- Acceso a los mercados (o “extensión del mercado interior”, como se dice en la Comunicación de la Comisión, p. 10). En el caso de Marruecos, esto implica ante todo eliminar por completo el sistema de cuotas y aranceles sobre sus exportaciones de productos agrícolas. La agricultura –único sector donde Marruecos posee una ventaja comparativa revelada clara, además de la pesca, abonos y minerales brutos (es decir, fosfatos), calzado y cuero y prendas de vestir– tan sólo constituye el 15% del valor

añadido bruto total marroquí, pero ocupa a cerca del 50% de su población activa, lo que indica su alto grado de intensidad de mano de obra y, por ende, de absorción de potenciales emigrantes. Se trata, claro está, de un sector especialmente sensible para España. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, salvo en el caso de productos muy concretos –como el tomate–, las restricciones estructurales de su oferta agrícola limitan drásticamente el potencial de aumento de sus exportaciones (sobre todo a causa de la escasez de agua, el bajo grado de tecnificación y el hecho de que el 80% de las tierras cultivadas estén destinadas a la producción de cereales, en la que el país sigue siendo fuertemente deficitario). Y eso sin mencionar las enormes posibilidades de inversión y cooperación mediante empresas conjuntas que ofrece el sector agrícola marroquí a los empresarios españoles del sector. El reciente acuerdo de liberalización de sus intercambios agrícolas suscrito entre la Comisión Europea y Marruecos el 29 de septiembre de 2003 tras más de tres años y medio de negociaciones –aún pendiente de aprobación por el Consejo de Ministros europeo– apunta en la buena dirección, pero no afecta al *modelo* de relaciones agrícolas entre los dos países, basado en las cuotas restrictivas (el acuerdo supone simplemente un incremento de los contingentes de importaciones de diversos productos agrícolas, muy especialmente de los tomates marroquíes en un 25% hasta el 2007, con la contraprestación de una apertura de los mercados agrícolas marroquíes, en particular, para el trigo blando comunitario).

- Un incremento sustancial de los flujos de cooperación económica. Idealmente, esto debería instrumentarse en algún mecanismo de participación formal en las claves de reparto de los Fondos Estructurales europeos, lo que tendría un alto valor simbólico como expresión de la voluntad integradora de la UE. De hecho, la Comunicación de la Comisión aboga por un “aumento de la asistencia financiera” a estos países (p. 16) y prevé la combinación de los fondos estructurales destinados a las regiones comunitarias fronterizas con los fondos de cooperación con los países vecinos en un único instrumento que se concretaría en proyectos integrados a ambos lados de la frontera, si bien durante la primera fase mantiene una disfuncional distinción legal entre el componente interno y el componente externo de esos proyectos. En unos momentos en los que el beneficio de los Fondos Estructurales para España tiene fecha de caducidad (en el mejor de los casos, en el año 2013, suponiendo que en las Perspectivas Financieras comunitarias 2007-13 se consiga mantener una parte importante de los flujos actuales, lo que no está ni mucho menos asegurado), cobra plena vigencia la afirmación de que “a España puede interesarle más conseguir fondos para algunas ayudas a terceros países, como Marruecos o Argelia, que para sí misma. Hacia fuera es interés primordial español que la UE dedique suficientes medios a ayudar a los países mediterráneos, que son una bomba social de relojería” [ORTEGA, A. (2000), *Horizontes Cercanos*, Taurus, p. 233]. Además, su posición negociadora para conseguir esos fondos es mucho mejor que para mantener los fondos estructurales que ahora recibe. El volumen actual de ayudas comunitarias a Marruecos en el marco de los Fondos MEDA es muy exiguo: para el año 2003, en el que debería alcanzarse un nivel récord, será de 145 millones de euros para Marruecos (en todo el período 1995-2001, tan sólo se desembolsaron 208,6 millones de euros), menos de 5 euros por habitante. A título meramente comparativo, España recibe en torno a 230 euros por habitante y año en concepto de Fondos Estructurales de la UE. En el debate sobre el presupuesto comunitario de gastos y sobre los actuales techos presupuestarios que se avecina –que seguramente será desencadenado por la presentación de las orientaciones de la Comisión para las próximas Perspectivas Financieras 2007-13, a finales de 2003–, España tiene un gran interés en apostar por un incremento de los fondos para un país como Marruecos. Si se toma como referencia, a efectos pedagógicos, la capacidad máxima de absorción establecida para los propios países europeos –4% del PIB–, ese aumento podría incluso cifrarse en un objetivo maximalista de 1.400 millones de euros al año, una cifra que supondría multiplicar por diez el actual volumen de fondos de cooperación con Marruecos y que reflejaría una apuesta

inequívoca por nuestros vecinos del Sur y sin duda permitiría incidir de manera efectiva en su proceso de transición política y económica.

Conclusión: *¿Una estrategia bilateral España-Marruecos de relaciones con la UE?*

Hasta ahora, la nueva Política de Vecindad ha avanzado por las instituciones comunitarias sin mucha oposición, pues se ha planteado sin especificar en ningún momento sus implicaciones financieras y no se ha traducido en ningún compromiso jurídico firme, por ejemplo en materia de acceso al mercado. Según las previsiones de la Comisión [en su última Comunicación sobre la nueva política, la *Communication of the Commission Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument*, COM(2003)393 final, de 1 de julio de 2003, centrada en el diseño de un Nuevo Instrumento de Vecindad], tras su aprobación en el Consejo Europeo de Tesalónica de junio de 2003 la nueva Política de Vecindad se encuentra en la fase de elaboración de los primeros Programas de Vecindad, es decir, en la fase en la que deben elegirse los países en los que se lanzará la nueva política y cuál será su contenido concreto (la lista preliminar de Programas de Vecindad facilitada por la Comisión prevé un Programa España/Marruecos y un Programa Mediterráneo Occidental que incluye a nueve países, entre los que está el Reino Unido, además de un Programa Gibraltar/Marruecos). En cualquier caso, desde un punto de vista financiero, la Comisión prevé una primera fase (2004-06) en la que el nuevo Instrumento de Vecindad se limitará prácticamente a coordinar y reasignar los fondos ya existentes (se habla de la asignación de 955 millones de euros a los nuevos Programas de Vecindad “en el marco de las actuales perspectivas financieras”), con el objetivo principal de incrementar su eficiencia y visibilidad. Posteriormente, a partir de 2006, la nueva Política de Vecindad pasaría a ser plenamente operativa como tal, con una base jurídica autónoma, siendo instrumentada a través de Planes de Acción transfronterizos que en su momento sustituirán a las estrategias comunes de la UE (actualmente hay sendas estrategias comunes nacionales vigentes para Rusia y Ucrania y una *Estrategia Común de la Unión Europea para la Región Mediterránea*, de 19 de junio de 2000, 2000/458/PESC, <http://ue.eu.int/pesc/strategies/medit/mediES.pdf>).

En este sentido, no debe olvidarse que la Comunicación tiene su origen en realidad en una reflexión sobre las relaciones futuras de la UE con los nuevos Estados fronterizos del Este (Ucrania, Bielorrusia, Moldavia y la propia Rusia, además de Bulgaria y Rumanía hasta su adhesión), y sólo en la etapa final de su redacción se decidió incorporar a este esquema a los países del Sur del Mediterráneo. Esto refleja, entre otras cosas, el menor grado de prioridad que los países mediterráneos revisten para la mayoría de los Estados miembros. Y tampoco está de más tener presente que la perspectiva de subsumir todos los fondos de cooperación con los países vecinos actualmente vigentes en la UE –Phare, Tacis, Interreg, CARDS y MEDA– en un único Instrumento de Vecindad a partir de 2006 corre el riesgo de acabar sirviendo para desviar recursos desde nuestro entorno mediterráneo hacia los países de Europa del Este, especialmente si se considera que previsiblemente estos países avanzarán más rápidamente en sus procesos de reforma que los del Magreb.

Aunque formalmente los Programas de Vecindad y los Planes de Acción corresponde elaborarlos y proponerlos a la Comisión Europea y deben ser negociados en el marco del Consejo de Asociación UE-Marruecos, nada impide impulsar y orientar su elaboración a nivel bilateral y en el marco de las instituciones comunitarias precisamente en un momento en el que un impulso político como ese puede resultar muy oportuno. Además, dichos programas podrían servir de eje de articulación no sólo de los diversos mecanismos comunitarios de cooperación ya en marcha, sino también de los planes de cooperación bilateral o incluso de una iniciativa reciente como el Plan de Desarrollo Transfronterizo con Marruecos que acaba de lanzar la Junta de Andalucía (en la Comunicación de la Comisión se contempla expresamente el papel de la cooperación

descentralizada transfronteriza, p. 14). Por supuesto, este proceso debería ir acompañado, a nivel interno, de un estudio en profundidad de los costes y beneficios y los riesgos que un proceso como ese supondría para los distintos sectores de la economía española y para la economía en su conjunto y la identificación de posibles medidas de compensación a los sectores perjudicados. En cualquier caso, resulta sorprendente que España haya aceptado con resignación, como un deber de solidaridad, el coste de la ampliación al Este –para sus industrias de exportación, como el sector automovilístico y de componentes, para sus agricultores y en términos de Fondos Estructurales– o haya sido uno de los adalides ante sus socios comunitarios de la futura adhesión de Turquía, cuyos beneficios para nuestra economía serán mucho menores, pero no muestre la misma determinación en la defensa de una política más integradora hacia Marruecos y el Magreb en general, que hoy por hoy debería constituir una de las prioridades de su política comunitaria.

Iván Martín
Universidad Carlos III de Madrid

(*) El autor agradece los comentarios de Iñigo Moré y de los miembros del Grupo de Trabajo sobre Economía Internacional del Real Instituto Elcano, dirigido por Paul Isbell, en una de cuyas sesiones se discutió un primer borrador de este trabajo. Por supuesto, las deficiencias y opiniones del mismo son de su exclusiva responsabilidad