

La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: ¿hacia un espacio económico hispano-magrebí?

Iván MARTÍN*
Universidad Carlos III
Madrid

Palabras clave

I. El desarrollo de los intercambios económicos entre España y el Magreb desde la segunda mitad de los noventa.

- 1.1. *Marco jurídico.*
- 1.2. *Comercio bilateral.*
- 1.3. *Inversiones extranjeras, financiación y ayuda.*

II. Unas relaciones clásicas Norte-Sur.

- 2.1. *Relaciones marginales.*
- 2.2. *Relaciones clásicas.*
- 2.3. *Europeización de las relaciones.*
- 2.4. *Falta de integración Sur-Sur.*
- 2.5. *Los retos y el modelo de la ampliación.*

III. Más que asociación, menos que adhesión.

- 3.1. *Todo menos las instituciones.*
- 3.2. *La propuesta de la Comisión Europea.*

* El presente artículo se basa, en parte, en una conferencia pronunciada por el autor el 3 de abril de 2003 en el Seminario Permanente de Formación e Investigación en CC. Jurídicas y Empresariales del Real Colegio Universitario Escorial María Cristina de El Escorial, en el ciclo dirigido por el Prof. Vicente Donoso *La globalización, nuevos escenarios para la empresa española*, con el título: «Los países del Norte de África: una realidad que hay que potenciar». Por lo demás, una versión sensiblemente reducida de la segunda parte del artículo fue difundida en la página web del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos con el título «La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: ¿una oportunidad para relanzar las relaciones España-Marruecos?», *ARI* 137 (20 de noviembre de 2003), <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/365.asp>.

IV. ¿Hacia un espacio económico hispano-magrebí?

- 4.1. *Marruecos, «laboratorio de ensayo» de la nueva Política de Vecindad.*
- 4.2. *Acceso a los mercados.*
- 4.3. *Incremento de los flujos de cooperación económica.*
- 4.4. *Regulación de los flujos migratorios e integración en la estrategia de desarrollo.*
- 4.5. *Promoción de inversiones.*
- 4.6. *Participación en políticas comunes.*

V. ¿Hacia una estrategia bilateral España-Marruecos de relaciones con la UE?

I. EL DESARROLLO DE LOS INTERCAMBIOS ECONÓMICOS ENTRE ESPAÑA Y EL MAGREB DESDE LA SEGUNDA MITAD DE LOS NOVENTA

1.1. Marco jurídico

La segunda mitad de los noventa ha supuesto la consolidación e intensificación de los intercambios económicos hispanomagrebíes, tanto desde un punto de vista institucional como en volumen. Institucionalmente, se ha definido un marco jurídico estable que, en principio, pretende garantizar las relaciones fluidas propias de socios preferenciales y estratégicos. Los instrumentos han sido los Tratados de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación firmados con Marruecos (julio de 1991), Túnez (octubre de 1995) y Argelia (octubre de 2002), concretados mediante los Acuerdos Marco de Cooperación Económica y Financiera de 1988 con Marruecos, de 1991 con Túnez y de julio de 2000 con Argelia, y los sucesivos Protocolos de Cooperación Financiera con Marruecos (las últimas dos renovaciones se han producido en 1996 hasta diciembre de 2001, con una línea de créditos FAD por valor de 900 mill. de €, aunque expiró habiéndose utilizado efectivamente menos de la mitad, y de nuevo en diciembre de 2003 hasta 2007 por importe de 300 mill. de €), con Túnez firmado en junio de 1997 y renovado en septiembre de 2001 (pendiente de renovación desde septiembre de 2003, con una línea de créditos FAD de 105 mill. de €), y con Argelia, renovado por última vez en octubre de 2002 por dos años (por un montante de 100 mill. de € de créditos FAD), amén de los Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones y los Convenios para evitar la Doble Imposición y otros acuerdos sectoriales.

Sin embargo, a falta de una dinámica de integración magrebí (véase el punto 2.4), que España tampoco ha sabido impulsar, durante todo este período las relaciones entre España y sus países vecinos del Sur no han superado el marco estrictamente bilateral, por lo que deben analizarse para cada uno de los tres países por separado.

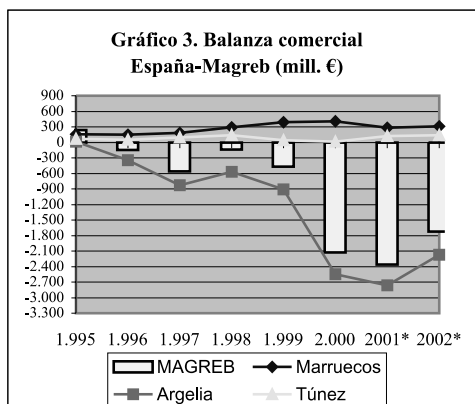
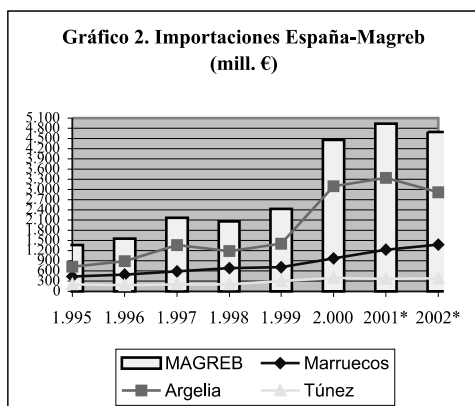
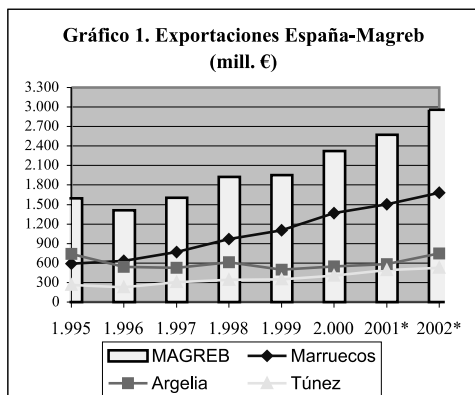
1.2. Comercio bilateral

En cuanto a la intensidad de los intercambios económicos propiamente dichos, predomina sobre todo el comercio bilateral, que ha mostrado una tendencia sostenida a aumentar desde 1995, hasta el punto de que el volumen total de comercio (importaciones más exportaciones) casi se ha triplicado (pasando de algo menos de 3.000 a más de 7.500 mill. € en 2002), aunque la mitad de ese incremento en términos absolutos corresponde a las importaciones de hidrocarburos de Argelia. En cualquier caso, los tres países del Magreb central importan ya desde España más que los trece países de Sudamérica juntos, y las exportaciones españolas a esta región presentan tasas de crecimiento anual acumulado superiores al 15% (se han más que duplicado en los casos de Marruecos y Túnez), salvo en el caso de Argelia, en el que prácticamente se han estancado (véase el gráfico 1¹). Estas cifras apuntan a que, con independencia de los vínculos lingüísticos y culturales que nos unen a América Latina, del hiperactivismo de nuestras grandes empresas en esa región y del apoyo de superestructuras diplomáticas como las Cumbres Iberoamericanas, nuestro verdadero mercado natural se encuentra en el Magreb.

En cuanto a las importaciones (véase el gráfico 2), también han mostrado un fuerte dinamismo, duplicándose a lo largo del período 1995-2002 en el caso de Túnez y triplicándose en el de Marruecos. Mención aparte merece el crecimiento de las importaciones de petróleo y gas de Argelia, que prácticamente se han cuadruplicado en ese período, especialmente a partir del año 2000, y que por sí solas suponen desde entonces, con un nivel ligeramente superior a los 3.000 mill. € anuales, el 40% de los intercambios comerciales hispanomagrebíes totales.

Como consecuencia de ello, el saldo comercial presenta una evolución claramente diferenciada por países. Mientras que en el caso de Marruecos y Túnez se ha consolidado en los últimos cinco años un superávit comercial anual conjunto favorable a España próximo a los 400 millones de dólares, en el caso de Argelia se ha incrementado sustancialmente, hasta situarse en niveles consistentes de déficit por encima de los 2.000 mill. de € (véase el Gráfico 3).

1. Todos los datos utilizados para la elaboración de los gráficos están extraídos de las series estadísticas 1995-2002 de comercio exterior de España por áreas y por países facilitadas por la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo a partir de datos de la Dirección General de Aduanas (los datos de 2001 y 2002 no son definitivos): <http://www.mcx.es/Polcomer/Estudios/Documen/estadist/Histareasypaises.xls>.



En términos relativos, estas cifras han supuesto que el Magreb haya ganado algo de peso en el comercio exterior español, aunque siga siendo un tanto marginal (entre 1996 y 2002, las exportaciones han pasado del 1,80% al 2,26% de las exportaciones españolas totales y las importaciones del 1,65% al 2,71%) y que España haya ganado algo de peso en el comercio exterior magrebí (pasando del 6,4% al 11,7% como cliente de los tres países magrebíes, sobre todo gracias a los hidrocarburos argelinos, y del 7,0% al 8,1% como proveedor, lo que le ha permitido desplazar a Estados Unidos y a Alemania, respectivamente, como tercer socio comercial de la región, por detrás de Francia e Italia). La importancia comercial de esta región para España radica, sin embargo, en su proximidad geográfica, su potencial y su dinamismo, pues los tres países del Magreb se han convertido, en su conjunto, en los socios comerciales más importantes de España fuera de los países desarrollados de la OCDE y se encuentran entre los países cuya demanda de productos españoles está aumentando más rápidamente.

Mención aparte merecen los flujos de contrabando de bienes de consumo desde España a la región, especialmente Marruecos y Argelia (por no mencionar el tráfico de drogas desde el norte de Marruecos a Europa a través de la Península). Aunque su volumen resulta por definición sumamente difícil de determinar, sólo para el comercio no regis-

trado desde España a Marruecos la Cámara de Comercio Americana en Marruecos ha estimado una cifra de más de 1.400 mill. de € anuales², casi igual a la de las exportaciones oficiales; las exportaciones incontroladas desde Alicante y Barcelona a Argelia también tienen una magnitud apreciable. Esto significa que la balanza comercial global con el Magreb podría estar en realidad casi equilibrada, con Marruecos soportando un déficit comercial real de cerca de 2.000 mill. de € que prácticamente compensaría el déficit inducido para España por las importaciones de hidrocarburos argelinos.

1.3. *Inversiones extranjeras, financiación y ayuda*

Frente a estas cifras, el volumen de los demás flujos económicos palidece, si se exceptúa el ingente volumen de las remesas de emigrantes. Con la excepción de operaciones muy puntuales (en particular, la adquisición de la segunda licencia de telefonía móvil por Meditel, una empresa participada por Telefónica en 1999, y la compra del monopolio de tabacos por parte de Altadis en 2002, en ambos casos en Marruecos), las inversiones directas de empresas españolas en la región han sido bastante modestas. El volumen total acumulado de inversiones brutas entre 1995 y 2002 no ha llegado a los 600 mill. de € —las inversiones netas podrían no superar demasiado la mitad de esa cifra—, de los cuales más del 90% se han concentrado en Marruecos (donde España es desde 1997 el segundo o tercer inversor extranjero, aunque con una cuota media de tan sólo el 6%). En total, las inversiones en el Magreb han supuesto el 0,31% de las inversiones directas en el extranjero de las empresas españolas³. Esto contrasta con la fuerte apuesta por los mercados latinoamericanos de las

2. Véase <http://www.amcham-morocco.com/downloads/rapcontrapub.pdf>.

3. Sobre este tema, véase CLAVER, E.; QUER, D., y MOLINA, H. F., «La estrategia inversora de las empresas españolas en el Magreb: factores determinantes y rasgos distintivos», en *Información Comercial Española*, 802 (octubre de 2002) 57-81 (<http://www.mcx.es/Polcomer/Estudios/Documen/ice/802/ICE8020204.PDF>). Más en general sobre la inversión extranjera en los países del Magreb, los factores que la determinan y cómo han evolucionado en la década de los noventa, véase MARTÍN, I., «La inversión extranjera directa en los países del Magreb en el marco de la Asociación Euromediterránea: ¿el eslabón perdido?», en *Revista de Economía Mundial*, (2001) 175-206, Universidad de Huelva. (http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=282109).

grandes empresas españolas, que entre 1994 y 1999 invirtieron cerca de 60.000 mill. de € en la región.

A pesar del parón de la cooperación con Marruecos en 2002 y 2003, desde 1995 hasta 2002 España ha desembolsado un volumen de ayuda bilateral neta (es decir, una vez descontados los reembolsos de créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo para la compra de productos españoles) tanto reembolsable como no reembolsable a los países del Norte de África, incluido Egipto, de 434,34 mill de €, un 6,55% de la ayuda oficial española total durante ese período (este porcentaje alcanzó un máximo del 11,5% en 1998, para caer después a menos de la mitad)⁴. El Plan Director de la Cooperación Española 2001-2004⁵ asignó un total de 258,43 mill. de € de ayuda reembolsable y no reembolsable para la región durante esos cuatro años (el 7,6% de la ayuda oficial al desarrollo española, menos de una quinta parte que a Iberoamérica y menos incluso que a los países del Este de Europa, y sólo ligeramente por encima de los países del Sudeste de Asia y China). En el caso de Marruecos, con mucho el principal destinatario de ayuda oficial en la zona, en el período 1999-2001 no pasó de ser el cuarto país del mundo por volumen de la cooperación española, con unos importes que tuvieron su pico en 2000 con 13,7 millones, rondando los 12 millones en 1999 y 2001.

En cuanto al stock de deuda oficial bilateral acumulada –créditos FAD pendientes de reembolso y créditos comerciales impagados asumidos por la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación, básicamente-, a lo largo de ese período se ha reducido tanto mediante la amortización de los créditos –especialmente en el caso de Argelia– como en virtud de los sucesivos programas de conversión de deuda externa por inversiones (con Marruecos, por importe de 37,56 mill. € en 1996, 27,80 en 1997 y 45,2 en 2000, además de un programa recientemente aprobado por importe de 90 mill. de € más en 2003, con lo que se alcanza un nivel próximo al tope del 30% de la deuda total permitido por el Club de París, y con Argelia, por importe de 40 mill de \$ en 2002, ampliado a entre 50 y 100 mill. de € en noviembre de 2003, sobre una deuda total cercana a los 1.500 mill. de €). Ade-

4. *Seguimiento PACI 2002*, Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, Oficina de Planificación y Evaluación, Madrid 2002, p. 67 (<http://www.aeci.es/ope/index.htm>).

5. Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica, 24 de noviembre de 2000 (<http://www.aeci.es/ope/Planificacion/PlanDirector.pdf>).

más, entre 1997 y 2000 se condonaron a Marruecos deudas de principal e intereses por un importe total de 36,12 mill. de €.

Por último, en cuanto a la financiación privada, en realidad el volumen de deuda viva de la banca privada española en los tres países del Magreb central se redujo considerablemente entre 1995 y 1998, con una caída de más del 50% de 2.139 mill. \$ a 927 mill. de \$ (lo que significa que la amortización de créditos privados durante ese período sobrepasó ampliamente la concesión de nuevos créditos, creando un flujo financiero inverso de más de 1.200 mill. de \$ en tres años de los países magrebíes hacia España que supera netamente la suma total de ayuda al desarrollo e inversión extranjera procedente de España), y prácticamente se ha estancado desde entonces, con una ligera tendencia a la baja (en el segundo trimestre de 2003 eran de 791 mill. de \$)⁶, lo que pone de manifiesto la falta de compromiso de la banca española con esta región.

II. UNAS RELACIONES CLÁSICAS NORTE-SUR

2.1. *Relaciones marginales*

Si se valoran estos datos sobre el contenido de las relaciones económicas hispanomagrebíes a la luz del aumento espectacular de los flujos migratorios procedentes de la región durante la última década, cabe mencionar tres rasgos sobresalientes. En primer lugar, la paradójica marginalidad de los países del Magreb en el conjunto de las relaciones económicas internacionales españolas (salvo por lo que respecta a las importaciones energéticas argelinas), paradójico en el caso de unos países tan próximos geográficamente y en los que España se juega tanto. En efecto, el desarrollo y la estabilidad del Magreb –Marruecos, Argelia y Túnez– es y sigue 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 (teniendo en cuenta que nuestros dos principales rubros de exportación son los productos agrícolas, espe-

6. Véanse las series históricas de activos internacionales (*foreign claims*) de la banca privada compilados por el Banco de Pagos Internacionales de Basilea: http://www.bis.org/publ/hcsv0310/hanx9b_es.csv.

cialmente cítricos y hortalizas, en los que competimos directamente con Marruecos, y productos industriales intensivos en mano de obra), el suministro energético (el 15% de todo nuestro consumo de energía y el 60% de las importaciones de gas natural proceden de Argelia), 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 (por no hablar de su impacto a través del casi medio millón de magrebíes que viven en España).

2.2. *Relaciones clásicas*

En segundo lugar, la otra característica destacada es el hecho de que, a pesar de su intensificación, la naturaleza de las relaciones bilaterales sigue respondiendo a un patrón clásico de relaciones Norte-Sur, en el que los países menos desarrollados proporcionan mercados para los bienes de consumo y de equipo de los países desarrollados, y suministran, a cambio, materias primas y recursos naturales (hidrocarburos argelinos y fosfatos y productos pesqueros marroquíes, principalmente) y mano de obra, ya sea a través de la emigración, ya a través de la deslocalización de actividades industriales intensivas en mano de obra (en el caso de Túnez y Marruecos, en el sector textil principalmente, y crecientemente en la industria de componentes para automóviles), reforzando la dependencia comercial y financiera de estos países. En el caso de España y el Magreb, el escaso volumen de inversiones directas y la exigua inversión en ayuda y financiación oficial son otras tantas rémoras a la creación de un auténtico espacio económico hispanomagrebí.

La crisis diplomática de 2001-2002 entre Marruecos y España no ha hecho más que confirmar esta pauta de relaciones Norte-Sur, y aunque se ha dado formalmente por cerrada tras celebrar la reunión de alto nivel (RAN) que ambos gobiernos mantuvieron el 8 y 9 de diciembre de 2003 en Marraquech, tras varios aplazamientos (la última se había celebrado en 1999), en realidad no ha resuelto ni uno sólo de los contenciosos que la originaron. Ello se debe, en parte, a que durante toda la crisis ha predominado un enfoque diplomático y político, centrado en los intereses particulares más que en una visión holística y simbiótica de las relaciones, que hace muy difícil vislumbrar a corto plazo perspectivas de compromiso que vayan más allá de los recurrentes reproches mutuos y las no menos reiteradas decla-

raciones de buenas intenciones⁷. De hecho, cuatro meses después de anunciada la determinación de los Gobiernos español y marroquí de «refundar sobre bases más sólidas» las relaciones entre ambos países⁸, no parece materializarse en ninguna iniciativa novedosa concreta: los dos únicos acuerdos alcanzados en la RAN se refieren a la repatriación de menores marroquíes que atraviesan ilegalmente el Estrecho de Gibraltar y a un paquete financiero integrado por dos elementos: una línea de 300 millones de euros de créditos FAD a lo largo de cuatro años –cuyo importe es un tercio de la anteriormente vigente hasta 2001– y un nuevo programa de conversión de deuda por inversiones por importe de 90 millones de euros. Ni una ni otra iniciativa suponen una transferencia neta de recursos significativa, pues los créditos FAD deben reembolsarse a su vencimiento (con lo que en realidad contribuyen a financiar el déficit comercial marroquí con España, pues únicamente pueden utilizarse para la adquisición de productos españoles) y el único componente de ayuda que contienen consiste en los tipos de interés reducidos que se aplican, y la conversión de deuda por inversiones se concreta en la enajenación de activos productivos marroquíes a empresas españolas, con un descuento sobre su valor nominal.

2.3. *Europeización de las relaciones*

Por último, es de reseñar el creciente protagonismo de la Unión Europea en la negociación y la dinámica de esas relaciones económicas, notablemente en los sectores de la agricultura (en especial, por lo que respecta a los contingentes de importación de cítricos y tomates de Marruecos, que compiten directamente con los productos españoles en los mercados europeos) y la pesca⁹, y en la definición de la política comercial, ámbitos especialmente sensibles para España, que son objeto de sendas políticas comunes, en el marco de las

7. Un repaso de las causas y las perspectivas de solución del conflicto entre España y Marruecos puede verse en ECHEVERRÍA, C., *Relaciones hispano-marroquíes: una compleja agenda*, Documento de trabajo 2002/05, 30/09/2002, Real Instituto Elcano (<http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/8.asp>).

8. Véanse las informaciones de prensa sobre la reunión entre el Presidente del Gobierno español, José María Aznar, y el Primer Ministro marroquí, Driss Jettu, del 5 de junio de 2003 (*El País*, 6 de junio, p. 24).

9. Sobre este tema, véase JORDAN GALDUF, J. M., «La competencia del Norte de África en agricultura y pesca» 2000, en DONOSO, V., y ABAD, C. (dirs.), *Claves de la Economía Mundial*, pp. 666-668, ICEX/ICEI.

cuales la capacidad de decisión se ha transferido a las instituciones comunitarias. La importancia de los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación como marco regulador de esas relaciones y de los Fondos MEDA como principal vía de canalización de recursos de cooperación al desarrollo difícilmente puede exagerarse, y la propia política de inmigración está cada vez más comunitarizada. Esa evolución pone de relieve la creciente importancia que deberían tener para España sus intereses estratégicos en el Magreb a la hora de definir sus posiciones en el seno de las instituciones comunitarias, especialmente de cara a la definición de la nueva Política de Vecindad planteada para reforzar las relaciones entre la UE y su periferia inmediata, incluido el Magreb (véanse los capítulos III a V).

Sin embargo 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, con la que los países del Sur del Mediterráneo se sienten crecientemente insatisfechos como marco de sus relaciones con la UE, 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 económico euromagrebí del que España, por su posición geográfica y su creciente imbricación con las economías magrebíes, sería necesariamente bisagra.

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 por una creciente integración en el espacio económico europeo. El consiguiente desbloqueo de las relaciones hispano-marroquíes permitiría a España asumir un papel de liderazgo y eje articulador de esa nueva región económica con unos costes limitados. Pero es más, podría tener también unos beneficios económicos inmediatos. Las proyecciones cuantitativas sobre cuál sería el impacto en los países europeos de un proceso de crecimiento económico acelerado en los países del Magreb arrojan los siguientes resultados: si estos últimos duplicaran sus tasas de crecimiento medio de la última década y logran acercarse al 8% anual (5,4% en el caso de Marruecos), España sería el país europeo más beneficiado por el tirón de las importaciones magrebíes que ello induciría, con un aumento de nuestra tasa de crecimiento que podría llegar hasta los 0,3 puntos porcentuales anuales en el escenario más positivo, casi el doble que el siguiente país más

beneficiado, Italia, tres veces más que Francia y cinco veces más que Estados Unidos ¹⁰.

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 los enormes desafíos que tiene planteados la región ¹¹. Pese a las declaraciones de intenciones ilustradas sobre el diálogo político, la promoción de la democracia y los derechos humanos, la cooperación social y el diálogo cultural –concretadas en términos un tanto vagos en los Acuerdos de Asociación, sin compromisos específicos–, el proceso euromediterráneo ha ido quedando reducido en la práctica cada vez más a la creación de una zona de libre comercio limitada a los productos industriales –para la que sí se estableció un calendario preciso de desmantelamiento arancelario– con un pequeño volumen de recursos para proyectos de cooperación económica y financiera, los Fondos Meda, destinados especialmente a financiar medidas de fomento de la economía de mercado y ajuste estructural y a paliar algunos de las consecuencias sociales negativas de la liberalización económica.

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 maltrecha industria local, incrementando el desempleo, induciendo un desequilibrio de la balanza

10. GIOVANETTI y OTROS, *Trade links with the SEEC's: Trade Specialization and Industrial Structure*, paper presentado en la conferencia «Whither SEEC's Development? A SME Perspective for Integration with the EU», Bari (Italia) 15-16 de febrero de 2001, figure 14. (http://www.westerni.unibg.it/siti_esterni/dse/galeotti-Trade%20links.pdf).

11. Para un balance general de la Asociación Euromediterránea, puede verse MARTÍN, I., «Asociación Euromediterránea, zonas de libre comercio y desarrollo en los países del sur del Mediterráneo», *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, xxxvi (2003) 345-392 (San Lorenzo de El Escorial). Más específicamente sobre el impacto de las futuras zonas de libre comercio, puede verse, asimismo, MOLD, A. (ed.), «Regional Trading Blocks as a Response to Global Poverty: A critique of the Euro-Mediterranean Agreements», en *EU Enlargement in a Changing World: Challenges for Development Cooperation in the 21st Century*, Frank Cass, 2003 (de próxima aparición).

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 macro-económica a medio plazo. Ante estas perspectivas, y teniendo en cuenta las políticas de ajuste y liberalización que han venido aplicando estos países desde la década de los ochenta, la cuestión no es tanto si el libre comercio es una estrategia adecuada de desarrollo –no parece que, en el actual entorno internacional, existan alternativas efectivas– como cuáles son las medidas de acompañamiento de esa liberalización de mercados que son necesarias para garantizar su éxito. La nueva Política de Vecindad de la que se trata en este trabajo ofrece una excelente ocasión para complementar las zonas de libre comercio euromediterráneas y dar contenido a la Asociación Euro-mediterránea¹².

2.4. *Falta de integración Sur-Sur*

Las perspectivas no son mucho más halagüeñas tampoco por lo que respecta a la integración horizontal o integración Sur-Sur entre los propios países del Magreb. La Unión del Magreb Árabe (UMA) entre Marruecos, Argelia, Túnez (y Libia y Mauritania) languidece desde su creación en 1989¹³, y ni siquiera ha sido capaz de superar el cierre de la frontera entre Argelia y Marruecos desde el verano de 1994 (lo ha estado durante 22 de los 41 desde la independencia de Argelia). De hecho, los países del Magreb realizan el 63% de sus intercambios comerciales con la Unión Europea, el 19% con Estados Unidos y Canadá y menos del 2% entre sí.

Pero el caso es que cualquiera de los tres principales mercados del Magreb –Marruecos, Argelia y Túnez–, por sí solo, es demasia-

12. Sobre esta complementariedad, véase el documento *The Euro-Mediterranean Economic Policy Dialogue in a Wider Europe Perspective*, elaborado por la Comisión Europea para el 2.º Diálogo Económico Regional Euromediterráneo celebrado en Roma el 20 de octubre de 2003, aunque más centrado en aspectos técnicos, jurídicos y prácticos del proceso de adopción del acervo comunitario en materia de mercado interior (http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/etn/red/we.pdf).

13. Sobre la UMA, véase MARTIN, I., «La Unión del Magreb árabe: un proyecto de integración por hacer», en HERNÁNDEZ, C. (ed.), *Estructura Económica del Mundo. II. El Maghreb y Oriente Medio*, Real Colegio Universitario «Escorial-M.ª Cristina», Madrid 1999.

do pequeño para atraer inversiones productivas extranjeras para la captación de sus mercados, que, si bien suman en total más de 70 millones de habitantes (100 millones dentro de veinte años, según las proyecciones demográficas), están limitados por su escasa capacidad adquisitiva y su fragmentación. Otros elementos de la competitividad y la atracción de inversiones que actúan en perjuicio del Magreb son sus costes laborales unitarios relativamente altos, sobre todo comparados con los países de Europa del Este y del Sudeste de Asia, su entorno institucional todavía poco favorable o la falta de infraestructuras transversales, especialmente de transporte (en su último *Informe sobre la Inversión en el Mundo 2003*, la UNCTAD incluye a los tres países del Magreb como países con «bajo potencial de IED»¹⁴). Ahora bien, precisamente el aflujo de volúmenes ingentes de inversión extranjera es un eslabón fundamental de la cadena para hacer viable a medio plazo el proceso de liberalización interna y externa y modernización en el que estos países se hallan inmersos¹⁵.

Esto hace que el bloqueo de la integración magrebí se esté revelando crecientemente como uno de los principales obstáculos al desarrollo de los países del Magreb y a la resolución de una de sus grandes incógnitas estratégicas a medio plazo, como es la de su modelo de inserción en el sistema económico mundial. El propio Marruecos, que hasta ahora ha supeditado monolíticamente cualquier progreso en este terreno al reconocimiento de su soberanía definitiva sobre el Sáhara Occidental, parece empezar a interrogarse por el coste económico de esa política. En un informe del Ministerio de Hacienda de Marruecos de julio de 2003¹⁶ se cifran los beneficios que podría generar la eliminación de barreras a los intercambios económicos magrebíes para los países de la región en 4.600 millones de dólares anuales (3.000 millones en aumento de la inversiones extranjeras y 1.600 en aumento de los flujos comerciales regionales), es decir, el equivalente al 4,4 % del PIB conjunto de Maruecos, Argelia

14. UNCTAD, *World Investment Report 2003*, Ginebra 2003, p. 15 (<http://www.unctad.org/Templates/Download.asp?docid=3785&lang=1&intItemID=2412>).

15. Sobre los factores de atracción de inversiones de los países del Magreb, véase MARTÍN o.c., cit. en la nota 3.

16. Direction de la Politique Économique Générale, *Les enjeux de l'integration maghrebien*, Documento de Trabajo nº 90, Rabat. (http://www.finances.gov.ma/dpeg/publications/en_catalogue/doctravail/doc_texte_integral/dt91.pdf.)

y Túnez, y se afirma que «la integración del Magreb se ha convertido en una necesidad económica ineludible» para estos países y que «el coste del no-Magreb puede resultar insostenible para las economías de la región» (y, por ende, perturbar su estabilidad social y política). Aunque el estudio adolece de algunas deficiencias en su manejo de las cifras¹⁷, pone el dedo en la llaga de los costes de la falta de integración magrebí en términos de menor aflujo de inversión extranjera, menores intercambios comerciales y menor creación de empleo.

2.5. *Los retos y el modelo de la ampliación europea*

Simultáneamente, la ampliación de la UE hacia los nuevos Estados miembros de Europa del Este pone 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. Esto es achacable, en buena parte, al escaso compromiso de los países mediterráneos europeos, como España o Italia, y al interés de Francia por mantener su posición de predominio en la región, privilegiando sus relaciones bilaterales sobre las relaciones comunitarias. Pero esta falta de visión puede tener graves consecuencias geopolíticas y acabar afectando a la influencia europea en una zona de tanto calado estratégico para ella. A ello contribuye la nueva pujanza de Estados Unidos como potencia regional en el Magreb, plasmada, por una parte, en las conversaciones en curso para la negociación de un Tratado de Libre Comercio con Marruecos que debería suscribirse a finales del año 2003, muy mal recibida por Francia, y por otra parte, en la creciente involucración de empresas norteamericanas en el sector de los hidrocarburos en Argelia y la cooperación antiterrorista con este país.

Si de lo que se trata es de influir en la región, de impulsar su desarrollo y su democratización, y de contribuir a su transición hacia la modernidad, ningún otro modelo ha mostrado mayor capacidad de transformación económica y social que la perspectiva de la integra-

17. Véase el artículo MARTÍN, I., «¿De verdad la UMA vale \$ 4.600 millones al año?», boletín confidencial *Magreb Negocios*, octubre de 2003.

ción plena en el mercado común y la comunidad de Derecho que constituye la UE de los sucesivos países candidatos a la adhesión a la UE, especialmente España y Portugal en los años ochenta y los países del Este de Europa en la última década. Esta constatación es una premisa para utilizar el proceso 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 político con los países asociados mediterráneos ¹⁸.

O lo que es lo mismo, sirve de justificación para, sin rebasar los actuales límites institucionales y geográficos de la UE, intentar replicar ese modelo con las nuevas periferias inmediatas europeas, entre las que destaca el Magreb. Ahora bien, el agotamiento temporal de este modelo como consecuencia del esfuerzo de asimilación que supone la ampliación a diez nuevos Estados miembros, que culminará el 1 de mayo de 2004 (tanto en términos de toma de decisiones en las instituciones como en términos de recursos presupuestarios para las necesidades de los nuevos Estados miembros), corre el riesgo de marginar a los países del Magreb durante varias décadas más.

III. MÁS QUE ASOCIACIÓN, MENOS QUE ADHESIÓN

En este contexto, y 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 en 1995, pero sin recibir respuesta de la Comisión–, 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 ¹⁹.

18. Discurso del Comisario Europeo Pedro Solbes en el IV Foro Formentor, Palma de Mallorca, 1-2, noviembre 2002.

19. La UE ha aceptado crear un grupo de trabajo informal sobre este tema: dentro del Comité de Asociación UE-Marruecos, cuya segunda reunión se celebrará a principios de 2004.

3.1. *Todo menos las instituciones*

Esta fórmula, que hasta ahora no había recibido excesiva atención por falta de concreción operativa, ha adquirido protagonismo en los últimos meses, en parte como subproducto del agrio debate sobre la candidatura de Turquía a la UE del otoño de 2002 y en parte en 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 vorágine 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 y políticos de esta fórmula –que en la práctica crea dos categorías de Estados miembros: los miembros 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 pertenecientes al Espacio Económico Europeo–, se trata de un concepto que ofrece perspectivas sumamente interesantes y 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, de la ampliación de la CE a los países mediterráneos europeos, Portugal y España, y ahora de la ampliación al Este de Europa²⁰.

3.2. *La propuesta de la Comisión Europea*

El nuevo modelo de relaciones con la periferia europea diseñado por la Comisión Europea se concretó el 11 de marzo de 2003 con la publi-

20. Sobre el impacto económico en los países mediterráneos de esta última ampliación, pueden verse los estudios presentados en la 7.^a Reunión de Expertos en Transición Económica auspiciada por la Comisión Europea el 23-24 de abril de 2003: http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/etn/7mtg/agenda.htm. Sobre el caso concreto de Marruecos, puede consultarse el Documento de Trabajo núm. 87 de su *Direction de Politique Économique Générale* «Enjeux sur le Maroc de l'élargissement de l'Union Européenne à l'Est», abril de 2003, en http://www.finances.gov.ma/dpeg/publications/en_catalogue/doctravail/doc_texte_integral/dt87.pdf.

cación de su Comunicación «Una Europa más amplia Vecindad: un nuevo marco de relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur»²¹.

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».

La filosofía del nuevo esquema de relaciones –«una nueva visión y una nueva oferta», como se dice en una de las secciones del propio 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».

Se da con ello un nuevo giro a la visión de las relaciones con los países terceros vecinos, sustituyendo los esquemas de «integración superficial», basados exclusivamente en la eliminación de aranceles mediante la creación de zonas de libre comercio, a menudo con numerosas excepciones, por modalidades de «integración profunda», que suponen una plena participación en el mercado único, con eliminación de barreras no arancelarias al comercio de bienes y servicios y a la inversión y con convergencia normativa (de la regulación)²². Es decir,

21. *Wider Europe-Neighbourhood: A new Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbour*, COM(2003)104 final, http://europa.eu.int/comm/external_relations/we/doc/com03_104_en.pdf. No disponible en español; las citas traducidas son del autor.

22. Sobre el distinto impacto de un acuerdo de libre comercio en el marco de un proceso de integración profunda o de integración negativa, véase HOEKMAN, B., y KONAN, D., *Deep Integration, Nondiscrimination and Euro-Mediterranean Free Trade*, Documento de Trabajo del Banco Mundial, núm. 2130, Washington 1999. <http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2130/wps2130.pdf>.

se ofrece a los países menos desarrollados del entorno europeo, en palabras del Presidente Prodi, un modelo de «globalización solidaria» en el marco de un «regionalismo renovado»²³.

Este modelo tendría, asimismo, la ventaja de permitir un enfoque diferenciado por países, paliando una de las principales rémoras de la Asociación Euromediterránea, como ha sido precisamente su planteamiento uniforme para todos los países del Sur del Mediterráneo. Por otra parte, el nuevo marco de relaciones se traduciría en compromisos jurídicos vinculantes, es decir, las concesiones por parte europea estarían directamente supeditadas a avances específicos y comprobables en la implantación de reformas políticas, económicas e institucionales por parte de los países vecinos. Como se dice en la propia Comunicación, se trata de un enfoque «diferenciado, gradual y por objetivos», en virtud del cual los beneficios que ofrece una mayor integración en el espacio económico europeo y en las políticas de la UE estarán «condicionados a la consecución de objetivos de reforma consensuados». El avance se evaluaría mediante un sistema de «marcador» (scoreboard) y supervisión multilateral como el que se ha utilizado 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 un claro objetivo disuasorio con el fin de descartar cualquier expectativa de adhesión a la UE de posibles nuevos países candidatos, y que se trata de una iniciativa de indudable aliento geoestratégico en la zona de influencia de la UE, 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 UE²⁴. Pero, más allá de esa inspiración, la nueva política abre posibilidades muy interesantes, particularmente para un país como España, como instrumento para promover sus propios intereses en su «vecindad» menos desarrollada: el Magreb. Como señaló Romano Prodi en su

23. Discurso pronunciado ante el Senado argelino el 31 de marzo de 2003, Argel.

24. Véase EMERSON, M., *The Wider Europe and the European Union Friendly Monroe Doctrine*, CEPS Policy Brief, núm. 27, 2000. Centre for European Policy Studies, Bruselas, octubre de 2002 (<http://www.ceps.be/Pubs/2002/No27WiderEuropeMonroe.pdf>).

citado discurso, «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 esta visión, que constituye todo 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 escalón de renta que hay en el estrecho de Gibraltar entre España y Marruecos (12,6 veces, uno de los mayores del mundo, y, además, con una tendencia a aumentar, véase el gráfico 4), entre otras cosas porque supone una transferencia neta de financiación de los países del Sur del Mediterráneo a la UE de 34.000 millones de dólares anuales, el equivalente a 125 € por habitante y año²⁵. En ese sentido, la UE actúa como un auténtico agujero negro financiero.

Gráfico 4. Escalón España-Marruecos (1970-2000)



IV. ¿HACIA UN ESPACIO ECONÓMICO HISPANO-MAGREBI?

4.1. Marruecos, «laboratorio de ensayo» de la nueva Política de Vecindad

Por el mayor avance relativo de sus procesos de reforma y liberalización económica, su mayor grado de imbricación con las econo-

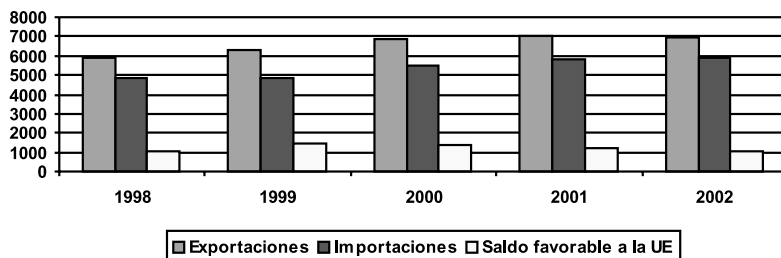
25. Sobre esta cuestión, véase MORÉ, I., *El escalón económico entre vecinos. El caso España-Marruecos*, Documento de trabajo del Real Instituto Elcano, 2002: <http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/44.asp>, y MARTÍN, O.C., pp. 368-369, citado en la n. 11.

mías 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. Para Marruecos, la UE es el destino del 73,1 % de sus exportaciones y el origen del 53,1% de sus importaciones (datos de 2002), lo que indica la magnitud de su dependencia económica de la UE. En cambio, para la Unión Europea el peso de la economía marroquí –su PIB es de 36.100 millones de euros, 1.296 € por habitante, el 5,6% de la media comunitaria (15,5% en PPA)– es tan pequeño que ni siquiera su plena incorporación al espacio económico europeo podría provocar trastornos significativos en los mercados (a diferencia de lo que puede pasar con la afluencia masiva de inmigrantes de origen marroquí en las sociedades europeas). 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.

Ahora bien, para que esta nueva Política de Vecindad suponga un verdadero trampolín para un nuevo tipo de relaciones con nuestros vecinos y la creación de un espacio económico euromagrebí, es necesario dotarla de contenido concreto en los siguientes ámbitos:

4.2. *Acceso a los mercados*

La «extensión del mercado interior», como se dice en la Comunicación de la Comisión (p. 10), debe ir acompañado de la adopción del acervo comunitario de normas y regulaciones comunes, incluida la legislación social y medioambiental básica, y la protección de la propiedad intelectual (en total, unos 1.500 reglamentos y directivas comunitarios). La plena apertura de los mercados europeos permitiría a Marruecos equilibrar su déficit comercial endémico con la UE (ver gráfico 5), tradicionalmente compensado, es cierto, por las remesas de emigrantes y los ingresos por turismo, y superar así la restricción externa que pesa sobre su crecimiento económico.

Gráfico 5. Balanza comercial de la UE con Marruecos (mill. €)

Fuente: Comisión Europea

Precisamente a España el libre acceso a los mercados agrícolas e industriales europeos a partir de 1986 le permitió beneficiarse plenamente de su ventaja comparativa (las exportaciones agrícolas españolas se multiplicaron por seis desde su adhesión a la UE) y compensar, gracias a ello, la pérdida de actividad causada por la apertura de sus mercados a los productos industriales europeos. En el caso concreto de Marruecos, esto implica eliminar por completo el sistema de cuotas y aranceles sobre sus exportaciones de productos agrícolas, un sector especialmente sensible para España. Se trata de un caso claro de conflicto entre intereses particulares –los de determinados sectores de producción agrícola españoles, que, además pueden recibir compensaciones en el marco de la política agrícola común– y los intereses generales estratégicos del país en el desarrollo económico de Marruecos, sobre todo si se tiene en cuenta que, salvo en el caso de productos muy concretos –como el tomate– las restricciones estructurales de la oferta agrícola de los países del sur del Mediterráneo limitan drásticamente el potencial de aumento de sus exportaciones (sobre todo a causa de la escasez de agua y el bajo grado de tecnificación y, en el caso de Marruecos, el hecho de que el 80% de las tierras cultivadas estén destinadas a la producción de cereales, en la que el país sigue siendo, pese a ello, deficitario). Y eso sin contar con las enormes posibilidades de inversión y cooperación mediante empresas conjuntas que ofrece el sector agrícola marroquí a los empresarios españoles del sector²⁶. Un primer paso en esa dirección

26. Sobre este mismo tema, la fragilidad de la competencia potencial de los sectores agrícola y pesquero del Magreb y las oportunidades de cooperación e inversión, véase JORDAN GALDUF, J. M., «La competencia del norte de África en agricultura y pesca», en ABAD, C. y DONOSO, V. (coord.), *Claves de la Economía mundial*, ICEX, 2000, pp. 666-668.

podría ser la admisión a libre práctica en los mercados europeos de los productos agrícolas producidos por empresas europeas en Marruecos, sin que ello suponga una reducción de las cuotas de importación asignadas a este país para cada producto. 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 –en todo caso, aun pendiente de aprobación por el Consejo de Ministros europeo– apunta en la buena dirección, pero no afecta al *modelo* de relaciones comerciales entre los dos países (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, de 175.000 toneladas en 2003 a 220.000 toneladas, a cambio de una apertura de los mercados agrícolas marroquíes, en particular para el trigo blando comunitario).

4.3. *Incremento de los flujos de cooperación económica*

Idealmente 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 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 2007-2013 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 países terceros, 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»²⁷. Además, su posición nego-

27. ORTEGA, A., *Horizontes Cercanos*, Taurus 2000, p. 233.

ciadora para conseguir esos fondos es mucho mejor que para mantener los fondos estructurales que ahora recibe. Aunque resulta difícil plantear en estos momentos una plena participación de los países mediterráneos en los Fondos Estructurales –aunque no, tal vez, en la definición general de la política regional y de cohesión–, está claro que el volumen actual de ayudas a esos países en el marco de los Fondos MEDA es muy insuficiente: para el año 2003, en el que debería alcanzarse un nivel récord, será de 145 millones de € para Marruecos (en todo el período 1995-2001, tan sólo se desembolsaron 208,6 millones de €), menos de 5 € por habitante, cuando España recibe bajo la forma de Fondos Estructurales en torno a 230 € por habitante y año. En la Comunicación de la Comisión se propone la creación de un nuevo Instrumento de Vecindad para la financiación, específicamente, de iniciativas de cooperación transfronteriza (p. 14) y se aboga por un «aumento de la asistencia financiera» a estos países (p. 16), si bien por regla general, a lo largo del documento se opta por una expresión mucho más ambigua, como es la «potenciación» (enhancement) de esa asistencia, sin dejar claro si se trata de la reasignación de fondos ya existentes o de nuevos fondos de cooperación. En el debate sobre el presupuesto comunitario de gastos y sobre los actuales techos presupuestarios que se avecina –ineludible tras la ampliación, y que seguramente será desencadenado por la presentación de las orientaciones de la Comisión para las próximas Perspectivas financieras a finales de 2003–, que culminará con la negociación de las Perspectivas financieras 2007-2013, 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 meramente 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 € al año, una cifra que supondría multiplicar por diez el actual volumen de fondos de cooperación con Marruecos y sí reflejaría una apuesta inequívoca por nuestros vecinos del sur, y permitiría incidir de manera efectiva en su proceso de transición política y económica.

4.4. Regulación de los flujos migratorios e integración en la estrategia de desarrollo

El establecimiento de la libre circulación de personas con los países del Magreb es hoy por hoy inviable, aunque debe constituir un objetivo de cualquier verdadera estrategia de integración, que la

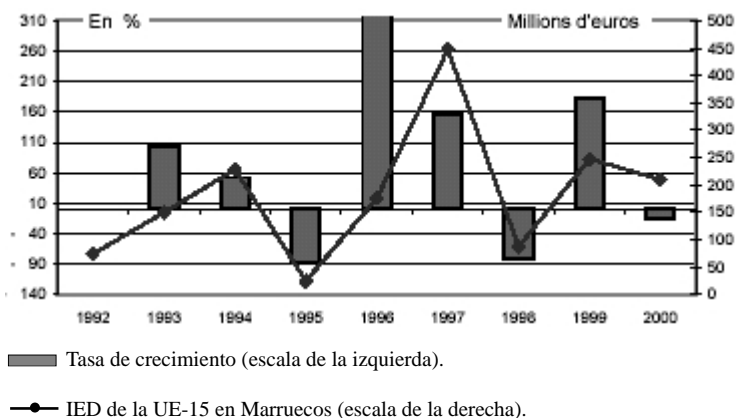
Comunicación sitúa en un horizonte de una década. De todos modos, cualquier modelo de cooperación que, como la Asociación Euromediterránea, excluya los flujos migratorios o se limite a imponer a los países asociados mediterráneos obligaciones de readmisión de sus nacionales y control de sus fronteras, corre el riesgo de acabar siendo irrelevante, pues ignora las dinámicas socioeconómicas que generan la migración en los países de origen. Para Marruecos, las remesas de sus más de dos millones de emigrantes –el 80% en Europa– supusieron en el año 2002 el 8,4% de su PIB, y por su posición geográfica, su dinámica demográfica y su estructura socioeconómica sigue siendo uno de los países de la región con mayor potencial migratorio, como por lo demás sucede en cualquier país en pleno proceso de transición demográfica. El nuevo concepto de vecindad contempla expresamente la creación de «nuevas vías de inmigración legal» de los países vecinos, lo que podría contradecirse con la política de preferencia por la inmigración latinoamericana y esteuropea frente a la inmigración magrebí que se ha seguido en España en los últimos tres años, y que ha supuesto el bloqueo efectivo de cualquier vía de acceso legal a la inmigración de los ciudadanos marroquíes (pero no, por supuesto, un freno al aflujo de inmigrantes clandestinos). A este respecto, un elemento esencial sería la creación de un *estatuto comunitario* de los inmigrantes que permitiera, al menos, la libre circulación de los inmigrantes magrebíes *dentro* de la UE, algo que, además de responder a exigencias elementales de derechos humanos y de igualdad ante la ley, beneficiaría claramente a España como país receptor directo de esa inmigración.

4.5. *Promoción de inversiones*

El aflujo de inversión extranjera fue uno de los factores que impulsaron el proceso de convergencia económica en España y Portugal en la segunda mitad de la década de los ochenta y la década de los noventa. En los países del Magreb es un elemento clave para el éxito y la sostenibilidad de la zona de libre comercio euromediterránea y de sus políticas de liberalización interna y externa, para la modernización de su tejido productivo y el desarrollo de sectores o nichos de mercado en los que sean competitivos, y para la creación de empleo, además de para el equilibrio de su balanza de pagos. Sin embargo, su volumen sigue siendo errático y escaso (ver el Gráfico 6), especialmente en comparación con el de otras zonas económicas como América Lati-

na, Europa del Este o incluso Asia, con respecto a las cuales no ha dejado de perder peso relativo, como destino de la inversión extranjera directa. Llama la atención que, salvo en momentos muy puntuales como el año 1997, España no se encuentre ni siquiera entre los tres primeros países de origen de la inversión extranjera directa en Marruecos (país al que destina cerca del 0,35% de su inversión en el extranjero).

Gráfico 6. Flujo de IDE de la UE-15 hacia Marruecos



Fuente: Eurostat 2002.

Si bien es cierto que ello se debe, en parte, a los obstáculos a la inversión –burocráticos y logísticos– y la inadecuación del entorno económico que persisten en estos países –y notablemente los problemas de inseguridad jurídica–, no lo es menos que parece haber un amplio espacio para la promoción de inversiones, y concretamente para contrarrestar las percepciones negativas de las empresas sobre los riesgos de la región mediante mecanismos de seguro y financiación.

4.6. Participación en políticas comunes

En la Comunicación de la Comisión se habla tímidamente de que la «participación en algunas actividades y programas seleccionados de la UE, incluidos determinados aspectos de la protección de los consumidores, normalización, medio ambiente y organismos de investigación, podría abrirse a todos los países vecinos»; sin embar-

go, la lógica del modelo de integración que propone lleva a dar acceso, al menos parcial, a los países vecinos a políticas comunes de mucho mayor calado, como las políticas de transportes, energía o telecomunicaciones (redes transeuropeas o transeuromediterráneas), y muy especialmente en las políticas científica, cultural y educativa –mediante la participación directa, por ejemplo, en el Programa Leonardo–. Pero también, en aras de la coherencia, incluso a la política agrícola común o la política común de la pesca, tal vez como contrapartida por la asunción por parte de esos países de las duras normas de la política común de la competencia (especialmente en materia de ayudas de Estado y de contratos públicos) y su crecientemente probable alineamiento cambiario con el euro. Pese a los costes presupuestarios que esto podría suponer, los beneficios –ciertamente difíciles de cuantificar– podrían ser mucho mayores en términos de estabilización y de oportunidades para las empresas europeas y españolas.

V. ¿HACIA 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 Comisión²⁸, tras su aprobación sin debate en el Consejo Europeo de Tesalónica –previa discusión en el Consejo de Ministros de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores 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 (en la lista preliminar de Programas de Vecindad facilitada por la Comisión se prevé un Programa España/Marruecos y un Programa Mediterráneo Occidental que incluye a nueve países entre los que está el Reino Unido; además, curiosamente, de un Programa Gibraltar/Marruecos). En cualquier caso, desde un punto de vista financiero, la Comisión prevé una primera fase (2004-2006) en

28. En su última Comunicación sobre la nueva política, *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.

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 para el conjunto de los países mediterráneos²⁹).

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 (en un informe aprobado por la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo el 4 de noviembre de 2003 se propone extenderlo a los países fronterizos de los Balcanes occidentales, el Sur del Cáucaso, Turquía e incluso Suiza, Noruega o Islandia). Esto refleja, entre otras cosas, el menor grado de prioridad que los países mediterráneos revisten para la mayoría de los Estados miembros. Estos antecedentes y el creciente desajuste entre las necesidades de la política de cooperación exterior de la UE y la escasez de recursos hacen más importante, si cabe, una apuesta decidida en el seno de las instituciones comunitarias por parte de un país como España. Ante iniciativas de este tipo, difícilmente podrían oponerse otros países mediterráneos de peso como Francia –que, sin embargo, parece haber optado por reforzar sus relaciones bilaterales con los países del Magreb, en detrimento de los mecanismos de cooperación multilaterales de la UE– o Italia. No debe perderse de vista 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

29. Véase la *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>.

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 ése 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 del modélico 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 en el nuevo esquema de la cooperación descentralizada transfronteriza, p. 14).

Por supuesto, este proceso debería ir acompañado, a nivel interno, de un estudio en profundidad –global y cuantificado, no mediado exclusivamente por consideraciones políticas o sectoriales– de los costes y riesgos que un proceso como ése 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 países 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.

Liderar ese proceso podría contribuir significativamente a despejar el futuro de nuestras relaciones con nuestros vecinos del Magreb, y muy notablemente con Marruecos. Además, contribuiría a crear un marco institucional y una visión estratégica que dé contenido a esas relaciones y, por ende, a asumir un papel más relevante en la escena internacional y aprovechar el lugar privilegiado que por razones his-

tóricas, geográficas y geoestratégicas podemos ocupar en la dinámica de las relaciones entre Occidente y el mundo árabe. Razones éstas más que suficientes para convertir la promoción y aprobación de ese nuevo esquema de relaciones en una de nuestras principales prioridades de política comunitaria.