

Cuando las crisis se superponen: Europa y España ante la primavera árabe

Eduard Soler i Lecha, Investigador Principal, CIDOB

¿Hubiera sido distinta la respuesta europea y española hacia la primavera árabe si la UE no estuviera inmersa en una grave crisis? En parte sí y en parte no. La escasez de medios ha reducido la ambición y ha mermado la generosidad a la hora de acudir en ayuda de países que intentan avanzar hacia una transición democrática y que, a la vez, tienen una urgente necesidad de crecer económicamente y crear empleos. Con todo, cuesta imaginar que incluso en época de bonanza la UE hubiera cambiado radicalmente de política o que España, de un día para otro, se hubiera convertido en un adalid de los cambios políticos en los países árabes.

En este artículo analizaremos cuál ha sido la reacción y la respuesta europea ante unos acontecimientos que, desde diciembre de 2010, están transformando el panorama político del Norte de África y Oriente Medio. Seguidamente, nos preguntaremos cuál ha sido el papel de España en el marco de una Unión Europea que ha adaptado sus instrumentos en vez de reinventar su política hacia el sur del Mediterráneo. Concluiremos nuestro análisis, preguntándonos porqué la crisis del sur de Europa y de España en particular es una mala noticia para los países árabes.

La primavera árabe: terremoto político y tsunami de protestas

Los acontecimientos que sacudieron el Norte de África y Oriente Medio en 2011 también fueron el resultado de la confluencia de varias crisis: la política, la social y la generacional. La crisis política era consecuencia de la erosión de la legitimidad de los regímenes a ojos de la población. Ante la imposibilidad de dar respuesta a las necesidades y expectativas de sus poblaciones, los regímenes se han apoyados por redes clientelares y en unas fuerzas de seguridad especialmente robustas. La combinación de subsidios, represión y control social ha caracterizado la gobernanza de estos países en las últimas décadas.

La crisis social se había ido agrandando a medida que aumentaban las desigualdades dentro de estos países. La brecha entre ricos y pobres y también las disparidades territoriales entre regiones periféricas y las grandes ciudades era cada vez mayor. El aumento del precio de los cereales, especialmente alarmante en 2010, amplificó este malestar social y situó a muchas familias en una situación límite.

La crisis generacional, finalmente, fue una de las caras más visibles de esta revuelta. Aunque la transición demográfica ya se ha iniciado en países como Marruecos, Túnez y Argelia, tanto el Magreb como Oriente Medio se caracterizan por la juventud de su población. Son especialmente numerosas las cohortes de quienes intentan acceder al mercado de trabajo, es decir, chicos y chicas de entre 15 y 25 años. El crecimiento económico de los últimos años ha sido incapaz de crear suficientes empleos y muchos se han visto abocados al desempleo, al trabajo

precario o a la emigración. Como colectivo, los jóvenes han quedado excluidos del desarrollo económico y también de las estructuras de poder político. Por ello la frustración y deseo de cambio se hicieron especialmente fuertes entre unos jóvenes que, de forma natural, usaron las nuevas tecnologías de la información para movilizarse y difundir sus acciones.

Esta confluencia de elementos, junto con la torpe y brutal gestión de las primeras movilizaciones por parte de los cuerpos de seguridad tunecinos, hicieron que la olla a presión estallase. En menos de un mes la movilización popular en Túnez consiguió que Ben Ali huyera al exilio. Fue el primero de una serie de choques sísmicos. La caída de Hosni Mubarak, pocas semanas después, volvió a demostrar la capacidad de incidencia de una población movilizada.

Tras estos dos “terremotos políticos”, una ola de protestas cubrió buena parte del mundo árabe. Este “tsunami” de movilizaciones acabaría llevándose por delante a otros dirigentes del mundo árabe como Saleh en Yemen y Gaddafi en Libia. Forzaría a otros dirigentes a llevar a cabo reformas, como en Marruecos donde se aprobó una reforma constitucional. En otros casos, los sistemas autoritarios optaron por la violencia para intentar controlar la situación. Así pues, tras un mismo episodio sísmico, los distintos países del mundo árabe tomaron vías distintas. Es lo que popularmente se conoce como “las 3 erres”: revolución, reforma y represión.

La Unión Europea: la fuerza de la inercia

Antes de abordar la respuesta europea a estos cambios, conviene detenerse en cuál ha sido la política europea hacia el Mediterráneo y el Mundo Árabe en las últimas décadas. De forma muy sucinta podríamos resumir estas políticas en cuatro titulares. El primero es que ha mantenido la convicción de que la liberalización económica acabaría resolviendo los problemas de la región. Inspirada quizás por la fuerza transformadora de la integración económica en Europa, la UE propuso a sus socios mediterráneos avanzar hacia procesos de liberalización comercial que acercasen los países árabes del sur del Mediterráneo al mercado europeo. Por un lado, esta estrategia tenía como objetivo asegurarse un área de influencia. Por otro lado, se confiaba en que a través de la liberalización comercial, se introducirían reformas económicas, se pondrían las bases para un mayor desarrollo y con ello se crearían clases medias. Éstas reclamarían mayor pluralismo político y una mejor gobernanza. Se esperaba que, de forma progresiva, estos países fueran avanzando hacia sistemas democráticos y que, en un futuro, pudieran resolver los distintos conflictos que azotan la región. Cuatro décadas después de la creación de la primera política mediterránea de la entonces Comunidad Económica Europea, queda bastante claro que algo ha fallado en esta cadena causal.

El segundo titular es que la UE ha desarrollado una política mucho más ambiciosa hacia los países árabes del Mediterráneo que hacia los países de la península arábiga, Irak o Sudán. La UE, por lo tanto, carece de una política árabe digna de tal nombre. Lo que ha desarrollado la UE es una política mediterránea, en la que también incluye a Israel y a Turquía, y que tiene una gran dosis de voluntarismo. La creación de la Unión por el Mediterráneo, una versión europeizada de las

primeras propuestas de Nicolas Sarkozy, es el último avatar de la vocación mediterránea de las políticas europeas. Al igual que ha sucedido con anteriores políticas mediterráneas, la UpM se ha visto confrontada a tres obstáculos: el conflicto árabe-israelí, la instrumentalización por parte de varios países de este marco como un escenario en el que canalizar preocupaciones que poco tienen que ver con la construcción mediterránea y, finalmente, la creación de unas expectativas exageradas que rápidamente se ven frustradas.

El tercer titular es que la UE y todavía más sus Estados Miembros, han identificado el Mediterráneo como un área de riesgo. De ahí, el temor a todo proceso que pudiera comportar desestabilización e incertidumbre. El conflicto civil en Argelia de los años noventa marcó el diseño de las políticas mediterráneas. La aparición, posteriormente, del fenómeno del terrorismo internacional y el aumento de flujos de inmigración irregular no hará sino aumentar estos temores. También empujará a los gobiernos europeos a reforzar su cooperación con los regímenes del Norte de África y, en menor medida, de Oriente Medio. Ante la necesidad de cooperar para hacer frente a la amenaza terrorista y para controlar mejor los flujos de inmigrantes, la preocupación por la democracia y los derechos humanos pasó a un segundo plano. Es más, los regímenes de la región utilizaron el fenómeno terrorista para endurecer su legislación y aumentar los mecanismos de control sobre la sociedad.

El cuarto y último titular es que, a menudo, la Unión Europea se ha visto superada por las acciones desarrolladas por algunos Estados Miembros. Acciones y declaraciones que contradecían las políticas mantenidas por las instituciones

comunitarias. El ejemplo más claro son las relaciones de complicidad que el gobierno francés, y con menor intensidad también los gobiernos de Italia y de España, mantenían con los gobiernos autoritarios del Magreb. Así pues, de poco servía que la Comisión Europea o el Parlamento Europeo denunciasen las repetidas violaciones de los Derechos Humanos en Túnez si, posteriormente, el gobierno de París alababa el régimen de Ben Ali y lo presentaba como modelo para otros países de la región.

Hechas estas consideraciones iniciales, es momento de analizar cuál ha sido la respuesta europea ante los cambios que se precipitaron a partir de diciembre de 2010. Cuando empezaron las primeras manifestaciones en Túnez en Europa cundió la estupefacción. Parecía que no se había detectado la acumulación de malestar social en el mundo árabe y que no se había prestado atención a señales como la creciente conflictividad laboral en Egipto y en Túnez. La íntima relación de algunos gobiernos europeos, especialmente el francés, con las elites dirigentes de Túnez, explica que junto al silencio de muchos, algunos reaccionaran a estos acontecimientos ofreciendo ayuda a los regímenes autoritarios. Las declaraciones de la ministra de exteriores francesa, Michelle Alliot-Marie, ofreciendo asistencia policial a Túnez y Argelia para reprimir mejor las protestas, quedarán grabadas en la memoria colectiva.

La falta de previsión, la intensidad de relaciones entre elites pero también la complejidad de la maquinaria europea, explican que la respuesta europea fuera más lenta que la de otros actores como los Estados Unidos. Con todo, tras la caída

de Ben Ali, los europeos empezaron a entender las dinámicas de estas protestas y reaccionarán de forma más ágil cuando se intensificaron las protestas en Egipto.

La UE se vio en la obligación de anunciar cambios en su política hacia la región. Estos cambios se canalizarán en el marco de la revisión de la Política Europea de Vecindad. Es decir, el marco que rige las relaciones de la UE tanto con los países mediterráneos como con los países de la Europa Oriental y del Cáucaso. La Comisión Europea y el recién creado Servicio Europea de Acción Exterior, aprovecharon que ya estaba previsto revisar esta política para adaptarla a un contexto cambiante. Esta adaptación consiste, básicamente, en la creación de nuevos instrumentos, la movilización de nuevos fondos y una nueva conceptualización.

Empecemos por este último punto. La UE demostró su conocida habilidad en la creación de nuevos conceptos. Los responsables de la UE aludirán a la necesidad de crear una “democracia profunda”, a revisar la condicionalidad para dar “más por más” y “menos por menos” y englobarán la oferta europea a aquellos países que lleven a cabo cambios en el paquete de las “tres emes”: *Money* (financiación adicional), *Market* (acceso a los mercados europeos) y *Mobility* (medidas para favorecer la movilidad de algunos colectivos).

La credibilidad de esta oferta se vio mermada por la incapacidad de movilizar cantidades sustantivas de fondos, quedando así muy lejos del Plan Marshall que muchos reclamaban. También quedó comprometida por la ausencia de voluntad política de los Estados Miembros de avanzar en el campo de la liberalización de

visados. De hecho, la gestión de la crisis de Lampedusa, tras la llegada a esta isla italiana de miles de inmigrantes y exilados provenientes de Túnez y Libia, evidenció que los países europeos no sólo mantenían su preocupación por sellar las fronteras sino que empezaban a cuestionar la libertad de circulación dentro del espacio Schengen. En cuanto a los mercados tampoco se han dado avances sustanciales y, de hecho, una Europa en crisis puede caer en la tentación de volver a actitudes proteccionistas. Finalmente, la división demostrada en la gestión de algunas crisis como la de Libia o en temas centrales como el reconocimiento o no de Palestina, puso de manifiesto discrepancias sustanciales entre los principales estados europeos.

A pesar de ello, la UE puso en marcha nuevos instrumentos. Creó un fondo para la promoción de la sociedad civil y otro para promover la democracia. Instauró la figura del Enviado Espacial para el Sur del Mediterráneo y puso en marcha las *Task Forces* con algunos de los países que han experimentado cambios. Dichos instrumentos suponen una adaptación o un complemento a las políticas ya existentes. En otras palabras, a partir de 2011 no se produce una reinención de las políticas europeas hacia la región, sino su adaptación a un nuevo contexto sin cuestionar los principios que desde 1970 han caracterizado la política europea hacia esta región. Esta inercia se debe, entre otros, a la imposibilidad de movilizar los recursos necesarios y a que los jefes de estado y de gobierno dedican buena parte de su tiempo a resolver los problemas internos de la UE y sólo en momentos de emergencia pueden dedicar atención a lo que sucede en el mundo árabe.

La adaptación de la política española hacia los países árabes y el Mediterráneo

Para comprender la reacción española hacia la primavera árabe también es útil conocer cuáles han sido las características de la política española hacia esta región en las últimas décadas. Se podrían resumir en tres puntos: la defensa de una política europea fuerte hacia el Mediterráneo, el trato prioritario que se dispensa a las relaciones con Marruecos y, finalmente, las consecuencias de ser un país fronterizo.

España ha sido un país con una clara vocación mediterránea. No sólo por considerar que esta región era fundamental para los intereses europeos sino porque ha apostado por avanzar en la creación de instituciones mediterráneas y de marcos de diálogo entre los países de la región. El más conocido de ellos es el Proceso de Barcelona, que inició su andadura en 1995 en el marco de la presidencia española de la UE y que fue evolucionando hasta integrarse con la Unión por el Mediterráneo. Simultáneamente, España ha intentado compartir sus problemas con el resto de socios europeos. Es decir, se ha esforzado para que cuestiones como la soberanía de Ceuta y Melilla, el acuerdo pesquero con Marruecos o la gestión de la inmigración se convirtieran en temas europeos y no españoles para tener así mejor capacidad de negociación, especialmente con el gobierno de Marruecos.

No hay duda de que las relaciones con Marruecos son la gran prioridad dentro de la agenda mediterránea de España. El pasado colonial, las disputas territoriales y la

politización de las relaciones bilaterales tanto en España como en Marruecos han hecho que estas relaciones sean polémicas y hayan experimentado varias crisis. Más que un tema de política exterior, la política hacia este país está a medio camino entre la agenda doméstica y la internacional. Por ejemplo, casi todos los ministerios españoles, así como buena parte de las comunidades autónomas, tienen relaciones con sus homólogos marroquíes. Ámbitos como la agricultura o la cooperación policial son un buen ejemplo de esta tendencia. Junto a la importancia de la dimensión gubernamental, hay que destacar también que Marruecos ha atraído a muchas empresas españolas que se han instalado o han invertido en este país y que, a su vez, en España reside un numerosísimo colectivo de ciudadanos de origen marroquí. Todo ello da fe de lo intensas y complejas que son las relaciones hispano-marroquíes.

Las migraciones son un tema central en las relaciones con Rabat. También lo son con otros países vecinos como Mauritania y Argelia. Este es uno de los casos en los que España ha procurado que el resto de países europeos y también las instituciones comunitarias incorporasen esta cuestión como un tema de interés común y no sólo de los países directamente afectados. Así pues, España se ha convertido en la última década en uno de los países más activos en la creación de mecanismos de control de fronteras a escala europea y también ha liderado actuaciones en materia migratoria a escala euro-mediterránea y euro-africana. En tanto que país frontera una de las grandes preocupaciones de España ha sido la desestabilización de los países vecinos. Por ese motivo, España ha sido, junto a Italia y Francia, uno de los países más abiertos a cooperar con los regímenes autoritarios de la otra orilla y menos activo en el diálogo con la oposición política.

A pesar de ello, la actitud mantenida por España cuando se produjeron las primeras protestas en Túnez, fue bastante distinta de la francesa y la italiana. Como el resto de actores europeos, al principio primó el silencio y la estupefacción por el desarrollo de los acontecimientos. Sin embargo, no hubo declaraciones de complicidad con el régimen de Ben Ali y, de hecho, se intentará enviar el mensaje de que España apoyaba los cambios que se viven en el norte de África. Por ejemplo, José Luis Rodríguez Zapatero fue el primer jefe de gobierno europeo que visitará Túnez tras la caída de Ben Ali.

La actitud mantenida en relación a Túnez y Egipto no implica que España se haya convertido, de un día para otro, en un defensor de los movimientos democráticos en el mundo árabe. Lo que se ha producido es una adaptación de la política española a la situación específica de cada país. En otras palabras, España ha apoyado los cambios allí donde se producen, ha visto con buenos ojos y ha defendido públicamente las reformas impulsadas en países como Marruecos y Jordania y, finalmente, ha mantenido silencio allí donde los regímenes se han mantenido firmes, como en Arabia Saudí, en Emiratos o en Catar.

Otro ejemplo de esta adaptación ha sido una discreta pero constante política de entablar contactos con una nueva hornada de dirigentes islamistas y de asociaciones de la sociedad civil con los que hasta ahora no ha habido relaciones o, peor aún, se evitaba mantener cualquier tipo de contacto. Tanto las embajadas españolas en estos países como el gobierno central han empezado a poner en marcha acciones discretas para darse a conocer ante unos actores que están

llamados a desempeñar un papel muy relevante en esta fase de transición. No obstante, la magnitud de la crisis económica y la necesidad de reducir los fondos dedicados a la cooperación al desarrollo están limitando la ambición de estas acciones y, por lo tanto, reducen el margen de influencia de España en la región.

Conclusión

La crisis a la que se enfrenta España y el resto de países del sur de Europa es una muy mala noticia para los países del sur del Mediterráneo. La crisis económica del sur de Europa tiene, además, consecuencias directas para los países del Norte de África. Un dato elocuente: tanto para Marruecos como para Túnez, España e Italia representan, sumadas, una cuarta parte de sus exportaciones. Una crisis prolongada en el sur de Europa no sólo afectará a las balanzas comerciales, también repercute en las remesas que los inmigrantes envían a sus familias. En el caso de los marroquíes residentes en España: entre 2007 y 2010 las remesas de han reducido en un 33% según datos del Banco de España y las estadísticas indican que en 2011 la tasa de desempleo afectaba a un 50,7% de los marroquíes, la más alta entre los colectivos inmigrantes.

Esta crisis también es una mala noticia porque disminuye el atractivo del modelo europeo. Durante muchos años, los países del sur de Europa han sido un ejemplo claro del impacto transformador de la integración europea. En el caso de Grecia, Portugal y España, la adhesión a la UE fue decisiva para afianzar el proceso de desarrollo económico, modernización social y consolidación democrática. Aunque

solo sea por motivos de proximidad, la transformación de las sociedades de la Europa mediterránea era una fuente de inspiración para muchos sectores reformistas del mundo árabe. Hoy en día, el sur de Europa es un ejemplo de mala gestión económica, de debilidad institucional y de desigualdades crecientes. En otras palabras, Europa cotiza a la baja a ojos de nuestros vecinos del sur y, precisamente por ello, crece la fascinación hacia otro modelo: el de economías emergentes como la china, la brasileña y también la turca.

Finalmente, la crisis es una mala noticia porque ha debilitado la influencia política de actores que, tradicionalmente, han apostado por una política europea fuerte hacia el Mediterráneo. En estos momentos, los líderes europeos, en general, y los del sur del continente en particular, tienen poco tiempo para dedicarle a la agenda internacional. No podría ser más ardua la labor del asesor o asesora internacional que en Madrid, Atenas, Roma, Lisboa o incluso París, intenta llamar la atención a sus superiores de cuán importante es crear empleo en el Magreb, de la fragilidad de la transición egipcia o de la necesidad de frenar la hemorragia en Siria para evitar una balcanización o iraquización de todo Oriente Próximo. Sin actores de peso que apuesten por un cambio de orientación o por un aumento de recursos para el Mediterráneo, la Unión Europea ha optado por una línea continuista en esta región. Se ha ido adaptando a los cambios que van produciéndose pero sin desarrollar un nuevo pensamiento estratégico. Así pues, desde el norte siguen ofreciéndose las mismas recetas para afrontar una década marcada por la inestabilidad y las altas expectativas de la población árabe.