

## Perspectivas de los acuerdos de asociación euromediterráneos

Los resultados económicos son buenos, pero los instrumentos políticos y culturales se han infrautilizado.

Gonzalo Escribano

La Conferencia de Barcelona introdujo un nuevo marco de relaciones entre los países socios mediterráneos (PSM) y la Unión Europea (UE) basado en los acuerdos de asociación euromediterráneos (AAE). Las críticas sobre sus resultados apuntan que los PSM no han experimentado cambios sustanciales en lo económico ni en lo político en estos 10 años: la región sigue padeciendo niveles de desarrollo humano bajos y las reformas económicas emprendidas han sido modestas y en algunos países inexistentes. En su balance sobre los 10 años de Barcelona, la red Femise de institutos económicos del Mediterráneo plantea que la carencia de Barcelona ha consistido en su incapacidad para cambiar la perversa dinámica económica manifestada desde hace décadas en los PSM. Es decir, no que lo realizado haya sido erróneo, sino que se debería haber hecho más y a un ritmo más rápido. Sin embargo, para hacer un balance objetivo resulta necesario introducir algunas matizaciones acerca de la evolución de los AAE, del contexto en que éstos han ido entrando en vigor y de lo que se puede esperar de ellos.

### Lentos pero no ineficaces

Los AAE se han ido completando lentamente, y sólo los firmados con Marruecos y Túnez han empezado a surtir efecto de manera progresiva en sus aspectos comerciales, pues el AAE con Israel no supone grandes ventajas adicionales respecto al acuerdo de cooperación de 1975. Además, los calendarios de desarme arancelario acordados son muy paulatinos. Puesto que el grueso del ajuste comercial, el que afecta a sectores de los PSM con problemas para competir sin protección, se pospone para los últimos años de la transición, sólo ahora se empiezan a sentir las presiones competitivas. La caída de la protección de los productos intermedios ha beneficiado a la industria local, pero los próximos años pueden ser duros sin una mejora de determinados aspectos clave del marco de actuación del sector privado. Es decir, los efectos (benéficos y/o perversos) de los AAE todavía no se han dejado sentir desde la perspectiva comercial más que de forma limitada

y sólo para pocos países. Puede, por tanto, criticarse el diseño excesivamente gradual de los AAE, pero no su ineficacia, puesto que apenas acaban de materializarse.

En segundo término, en estos 10 años los cambios en la escena internacional y regional han afectado directamente a las relaciones euromediterráneas: la segunda Intifada, la ampliación de la UE, los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, el 11 de marzo de 2004 en Madrid, el 7 de julio de 2005 en Londres, la guerra de Irak... Y a pesar de estas mutaciones y crisis, los PSM y la UE siguen ordenando sus relaciones mediante unos AAE que nunca se han suspendido, y que ahora se piensa reforzar con la nueva política europea de vecindad (PEV). De hecho, la PEV puede concebirse como el intento de *europización* de los PSM a través de la aproximación legislativa de éstos al acervo comunitario sobre el mercado único. Esta idea ya está implícita en los AAE, y un buen desarrollo de los mismos en materia de servicios y agricultura podría llevar a los PSM tan cerca, o más, que un desarrollo limitado del mercado único. La creación de un mercado único euromediterráneo se propuso por el Plan de Acción de Valencia, fruto del propio Proceso de Barcelona, y la PEV consiste, precisamente, en completar los AAE surgidos de la Conferencia de Barcelona. Por tanto, debe reconocerse el valor de una iniciativa que ha proporcionado los instrumentos para canalizar unas relaciones de por sí complicadas en años especialmente difíciles. La situación de los PSM puede no ser mucho mejor que hace 10 años, pero sin el Proceso de Barcelona el estado de sus relaciones con la UE podría ser mucho peor.

Por otra parte, la percepción de fracaso económico que pesa sobre los AAE no está totalmente justificada. A pesar de que los indicadores de calidad de vida, como el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, sigan siendo bajos, desde 1995 el grado de desarrollo humano ha progresado moderadamente. También se ha registrado una mejora del marco macroeconómico. Aunque el mérito no pueda atribuirse directamente a los AAE, sus exigencias han contribuido a anclar las políticas macroeconómicas de los PSM, generando una cierta convergencia nominal con la UE: los desequilibrios fiscales y externos se han reducido y la

inflación se ha controlado. Sin embargo, las reformas microeconómicas que pretendían inducirse con la liberalización comercial no han seguido el ritmo de las políticas macroeconómicas. La causa es doble. Desde el punto de vista técnico las reformas estructurales son más difíciles de aplicar, pues implican a un gran número de actores y gestionan un elevado número de transacciones. Desde una perspectiva de economía política, las reformas microeconómicas suponen transferir poder económico del Estado al sector privado y, por tanto, la pérdida de capacidad de aquél para redistribuir rentas de forma discrecional y poco transparente. Pero en el plano puramente económico las reformas estructurales son, sin duda, la asignatura pendiente de la mayor parte de los PSM.

Desde el punto de vista económico, los principios generales de los AAE son:

- la reciprocidad: tanto la UE como el país socio abren sus mercados;
- la asimetría: la UE abre más sus mercados que los PSM;
- el gradualismo: no todo se negocia desde el principio, sino que se espera completar los acuerdos paulatinamente y se prevén largos periodos de transición.

Sus principales problemas, siempre desde la perspectiva económica, podrían enunciarse como sigue:

- su carácter limitado, al no incluir la agricultura ni desarrollar en profundidad la liberalización de los servicios;
- la ausencia de procesos de integración Sur-Sur operativos;
- la falta de inversión extranjera directa, en gran medida debido a un débil entorno institucional;
- unos fondos MEDA insuficientes para mejorar el aparato productivo marroquí;
- el riesgo de que la caída de ingresos arancelarios agrave el déficit público y requiera un nuevo recurso a la deuda externa.

### Falta de reformas políticas

**M**ás allá de su contenido económico, se ha criticado la incapacidad del Proceso de Barcelona para promover reformas políticas en la ribera sur. Barcelona se funda en una secuencia ideal según la cual los AAE serían capaces de promover el desarrollo económico de los PSM; éste, a su vez, constituiría un instrumento para alcanzar la apertura política. En cambio, tras 10 años de Proceso de Barcelona, los regímenes de la orilla sur apenas han emprendido reformas políticas y, de hecho, algunos observadores critican que los AAE han reforzado la posición de las elites gobernantes. Los AAE incluyen una cláusula que condiciona su aplicación al respeto a la democracia y los derechos humanos, pero esa cláusula ha tenido un carácter meramente retórico. Ningún AAE ha sido suspendido, o amenazado de suspensión por motivos de tal naturaleza. En definitiva, los primeros 10 años de Barcelona parecen mostrar que los instrumentos económicos son por sí solos ineficaces para alcanzar objetivos políticos, y que sólo son capaces

de catalizar reformas económicas sobre las que tienen una influencia directa (política comercial), o por supuesto de anclar aquellas reformas de carácter endógeno. La PEV parece incorporar una condicionalidad más estricta, al ofrecer un premio (la participación en el mercado único europeo) a los países cuyos gobiernos avancen en la democratización y el respeto a los derechos humanos. El problema, al igual que ocurre con Barcelona, es la forma en que se instrumente dicha condicionalidad.

Una inclusión parcial en el mercado único no parece la estrategia más adecuada para todos los PSM. Los *Strategy Paper* de la PEV para los países del Sur parecen una "lista de la compra", sin compromisos concretos ni calendarios y, en definitiva, con pocos visos de materializarse en una fecha determinada. La UE debería aprovechar el amplio margen de discrecionalidad que proporciona la "participación en el mercado único" para intentar "potenciar" a algunos sectores sociales de los PSM excluidos hasta la fecha de los beneficios de los acuerdos. La experiencia acumulada en las últimas décadas revela que la mera combinación de comercio y ayuda no bastan para alterar la dinámica económica (y política) de la región y situar a los PSM en la senda del crecimiento económico y la modernización. Las reformas institucionales se perciben como fundamentales para alcanzar tales objetivos.

El problema es cómo, con qué instrumentos puede la UE alcanzar su objetivo de modernización de las instituciones de la ribera sur. La experiencia muestra que los únicos medios disponibles son aquéllos sobre los que se puede exigir reciprocidad en una negociación. Por ejemplo, varios PSM han avanzado mucho en la liberalización comercial y la reforma de sus estructuras e instituciones de comercio exterior merced a los requerimientos y las exigencias de la UE y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Una negociación amplia también permite obtener concesiones (reformas) en nuevos ámbitos, por ejemplo los institucionales, relacionados con algunos servicios públicos, la protección de los derechos de propiedad o el tratamiento de la inversión extranjera. También es importante movilizar a la sociedad de los PSM para que demande con más fuerza una relación con la UE acorde a sus preferencias. La participación en el mercado único tiene potencial para beneficiar a segmentos hasta ahora ajenos o poco beneficiados por las relaciones con la UE. La estrategia de Barcelona se basa en el comercio de manufacturas, dejando al margen a capas enteras de la sociedad dedicadas a la agricultura o a los servicios minoristas urbanos.

### Medidas para reequilibrar las relaciones

**U**no de los elementos que podría reequilibrar las relaciones con la UE y hacerlas más atractivas para nuevos segmentos de la sociedad de los PSM sería la inclusión asimétrica de la agricultura. La UE podría proponer un acuerdo agrícola más generoso con los PSM condicionado a la aplicación de políticas de

desarrollo rural, incluyendo la diversificación de la actividad económica rural, servicios de extensión agrícola, creación de infraestructuras y provisión de servicios públicos básicos (educación, sanidad, electrificación y agua potable); parte de la ayuda comunitaria podría destinarse a la cofinanciación de dichos proyectos. De este modo se evitaría la apropiación en exclusiva de los beneficios del acuerdo por parte de los propietarios de las explotaciones modernas, se compensaría a los perdedores del acuerdo (los campesinos dedicados a la agricultura tradicional y el mundo rural del interior), y los consumidores urbanos podrían recibir importaciones de cereales, lácteos y carnes a precios más bajos.

Todo programa de apoyo al desarrollo rural de los PSM por parte de la UE debería condicionarse a la mejora de las instituciones relacionadas con la actividad agrícola en los PSM, en la línea de la condicionalidad de la PEV. La liberalización agrícola también plantea la necesidad de mejorar el régimen de tenencia y alquiler de las tierras en los PSM para los inversores extranjeros, actualmente muy restrictivo. Una mejor integración de los sectores agrícolas mediterráneos, por ejemplo entre España y Marruecos, podría hacer evolucionar las tensas relaciones en este ámbito de la competencia a la complementariedad. En esta línea, la red Femise ha propuesto una liberalización agrícola con los PSM basada en la liberalización recíproca, asimétrica y gradual, apoyada financieramente por la UE pero condicionada a la aplicación de políticas de desarrollo rural y de mejora de las instituciones agrícolas.

Una segunda medida podría consistir en una profundización selectiva, recíproca pero tal vez también asimétrica, de la liberalización del comercio de servicios. Algunos AAE ya lo prevén, pero no se han desarrollado en profundidad, y desde luego cualquier apertura deberá considerar las debilidades del sector servicios en los PSM. Aunque éstos representan una parte importante de la actividad económica, se trata de servicios minoristas y comerciales, muchos de ellos informales y con graves dificultades de acceso al crédito. El problema es que la liberalización plantea serios problemas de competencia para muchos proveedores de servicios de los PSM, pero mantener el *statu quo* supone penalizar con su ineficiencia al resto de sectores de la economía. La liberalización de los servicios financieros puede implicar reformas adicionales, como la liberalización de la cuenta de capital. Este aspecto resulta problemático para los PSM, teniendo en cuenta la deficiente regulación y supervisión de su sistema financiero, y su vulnerabilidad a choques exógenos propios de la región, como las sequías, la volatilidad de los precios de las materias primas o el riesgo geopolítico.

Finalmente, el libre movimiento de los trabajadores es, sin duda, la cuestión más sensible de las planteadas por el mercado único. Lo más realista es abordarla desde una perspectiva pragmática. La red Femise ha propuesto que los AAE deberían adoptar las estipulaciones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios

### Índice de Desarrollo Humano de los países socios mediterráneos

	IDH		Variación en %
	1995	2003	
Egipto	0,611	0,659	7,86
Israel	0,880	0,910	3,41
Jordania	0,708	0,753	6,36
Marruecos	0,579	0,631	8,98
Túnez	0,698	0,753	7,88
Siria	0,672	0,721	7,29
Líbano	0,727	0,759	4,40
Argelia	0,671	0,722	7,60

Fuente: PNUD, *Informe de Desarrollo Humano*, varios años.

(GATS) sobre el modo 4 de provisión de servicios, que contempla el desplazamiento del prestador de servicios al país de destino. La inclusión de la agricultura y de una forma limitada de movimiento de trabajadores bajo el modo 4 del GATS podría suponer una oportunidad para mejorar el impacto de las relaciones con la UE sobre los PSM, introduciendo reformas institucionales y potenciando parte de los sectores hasta ahora excluidos. Pero hay un medio más eficiente para que las demandas de la sociedad puedan canalizarse que la mera "potenciación" de los actores sociales: las reformas democráticas.

La experiencia de Barcelona muestra que las reformas políticas e institucionales importantes no pueden alcanzarse únicamente con los instrumentos económicos desarrollados hasta la fecha por el Proceso de Barcelona. Ha habido una clara infrutilización de los instrumentos políticos y culturales. Es cierto que los instrumentos económicos (libre comercio y ayuda) presentan unos resultados magros y aunque han sufrido retrasos, al menos se han aplicado y es de esperar que empiecen a surtir efecto en breve. El ajuste empieza en los próximos años, y entonces veremos sus efectos y la capacidad de los gobiernos de llevar a cabo las reformas que sus economías necesitan para mantener la competitividad. La PEV provee de nuevos instrumentos, como la aproximación legislativa que procura transferir instituciones económicas europeas a los PSM. Pero si de nuevo se mantiene en la esfera de lo económico, de la "baja política", las reformas fundamentales de corte institucional probablemente no llegarán, o al menos no al ritmo que exige la situación socioeconómica de los PSM. Hay que actuar, pues, sobre las dos etapas de la estrategia de Barcelona. En primer lugar, los AAE deben incorporar la agricultura y los servicios de forma que los PSM puedan acceder a los mercados europeos, y así dinamizar sus economías. Pero no puede dejarse todo en manos de los instrumentos económicos. Las cestas política y cultural introducidas en Barcelona deben utilizarse, pues las reformas institucionales fundamentales no pueden alcanzarse sin emplear un capital político sustancial por parte de la UE. ■