



La ampliación y el reto mediterráneo

Josep María Jordán Galduf

Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia

JOSEP MARÍA JORDÁN GALDUF

Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia, José María Jordán Galduf es doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de Valencia y Master en Estudios Europeos por la Universidad de Reading (Reino Unido).

Ha sido profesor visitante en la Graduate School of European and International Studies de la Universidad de Reading, en el Institute d'Etudes Européens de la Universidad Libre de Bruselas y en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Autor de numerosos artículos y diversos libros. Ha sido director del Centro de Documentación Europea de la Universidad de Valencia, colaborador del Instituto de Economía y Geografía Aplicadas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y miembro del Consejo Valenciano para el Debate sobre el Futuro de Europa.

En la actualidad es Presidente Ejecutivo del Patronato Sur-Norte. Solidaridad y Cultura de la Fundació General de la Universitat de València, y es miembro del Consejo Asesor del Instituto Europeo del Mediterráneo, con sede en Barcelona.

La ampliación y el reto mediterráneo*

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, la Unión Europea ha desplegado gran parte de su energía en el proyecto de ampliación hacia el Este, un difícil y trascendental proyecto cuyo objetivo era tanto la reunificación de Europa como la consolidación de las reformas políticas y económicas de los nuevos Estados miembros. El esfuerzo realizado por estos últimos para incorporarse a la UE ha sido grande, pero también muy provechoso. Gracias al mismo, dichos países gozan ahora de democracias estables y economías de mercado modernizadas, aunque aún quedan muchos aspectos pendientes de adaptación. Los beneficios de una UE ampliada pueden valorarse, a medio y largo plazo, en términos de paz, estabilidad y prosperidad.

Ahora bien, mientras el proceso de ampliación avanzaba, muchos temían que otro importante proyecto de la UE, el de su asociación con los países del Mediterráneo Sur y Oriental, quedase relegado a un segundo o tercer plano de interés, agrandándose con ello el foso que separa las dos orillas del Mare Nostrum (con un nivel de renta per cápita 10 veces superior en el Norte que en el Sur). Al mismo tiempo, subsistía la preocupación respecto al impacto negativo que la propia ampliación pudiera tener sobre los Países Terceros Mediterráneos. Quizás por todo ello, la UE se ha propuesto efectuar un giro esencial en su Política Mediterránea.

En efecto, el 12 de mayo de 2004, pocos días después de realizarse la histórica ampliación de la Unión Europea hacia el

*Texto proporcionado por el autor

Este, la Comisión presentaba un documento estratégico en el que se plantea fortalecer los vínculos de la Unión con los países vecinos de la Europa Oriental y del Mediterráneo Meridional. Dicho documento define el contenido de una Política Europea de Vecindad cuya meta es lograr que la reciente ampliación de la UE, lejos de establecer nuevas líneas divisorias entre ésta y los países vecinos, sea capaz de extender sus beneficios también sobre estos últimos, propiciando su desarrollo económico y su prosperidad.

Mi objetivo en esta conferencia es fundamentar la idea de que la nueva Europa surgida tras la ampliación ha de fortalecer su compromiso con el Mediterráneo. Mediante su proyecto de ampliación, la UE ha querido asegurar que se complete con éxito el proceso de transición de los países del Este hacia una economía de mercado y un sistema político democrático. Y ahora, mediante un nuevo impulso en su política mediterránea, la UE debe ser capaz de potenciar el proceso de modernización política y socioeconómica de sus vecinos del Sur (desde Marruecos a Siria). De hecho, el impacto de la ampliación sobre la Cuenca Mediterránea dependerá, en buena medida, de la capacidad que tengan esos países para avanzar en sus reformas institucionales y generar, así, una mayor dinámica económica y social.

La ampliación de la UE hacia el Este no tiene precedentes en cuanto a su dimensión y complejidad. En términos demográficos, los diez candidatos que se han incorporado en 2004 han incrementado en unos 75 millones de habitantes la población de la UE (la cual es hoy de unos 380 millones de habitantes); y los otros dos candidatos que se adherirán en 2007 la incrementarán en otros 30 millones de habitantes. Frente a ello, aún es mayor la población de los Países Terceros Mediterráneos (PTM). Tan sólo Turquía tiene una población cercana a los 70 millones de habitantes, y los otros países asociados del Sur y Este del Mediterráneo tienen una población de unos 170 millones de habitantes. Además, mientras los países de Europa Central y Oriental (PECO) siguen unas pautas demográficas muy similares a las de los países de la UE, los PTM muestran

un notable contraste al respecto (dada su aún elevada tasa de natalidad y su alta base de población joven).

En cuanto a la renta per cápita media, mientras la de la UE es de unos 23.500 dólares en paridad de poder adquisitivo (PPA), la de los PECO se sitúa en unos 8.500 dólares (el 36% de la media de la UE), y la de los PTM (incluyendo a Israel) en unos 5.500 dólares (el 23% de la media de la UE). Otras características económicas y sociales muestran grados semejantes de disparidad.

En esencia, los PECO están completando un proceso de transición desde el llamado segundo mundo (de economías planificadas y sistemas políticos autoritarios) hasta el primero, mientras los PTM tratan de avanzar en un proceso de transición desde unos sistemas precapitalistas hacia otros más modernos. Y en ambos casos la UE constituye un elemento crucial. Por lo que se refiere a los PECO, porque la UE es el modelo de referencia como estación de llegada. En cuanto a los PTM, porque la política mediterránea de la UE pretende influir favorablemente en su desarrollo económico y social. Un reto formidable al que, por ahora, pese a los esfuerzos realizados, no parece haberse respondido en la medida adecuada.

LA ESTRATEGIA EUROMEDITERRÁNEA FRENTE AL PROCESO DE AMPLIACIÓN

El proceso de transición de los PECO se inició tras el derrumbamiento del muro de Berlín, y la UE les brindó de inmediato su apoyo mediante el establecimiento de unos acuerdos comerciales y un marco de cooperación financiera (el programa PHARE). Entre 1991 y 1996 los acuerdos comerciales fueron adoptando sucesivamente la forma de acuerdos de asociación, y recibieron el simbólico nombre de Acuerdos Europeos. Su objetivo era crear una zona de libre comercio para los productos manufacturados, cuyo proceso de desarme arancelario terminó para la UE en 1997 y para los PECO en 2002.

Pero, más allá de dichos Acuerdos, en junio de 1993, en unos momentos en que la transición de los PECO se mostraba particularmente difícil (dado el desplome inicial en sus niveles de producción y empleo), el Consejo Europeo de Copenhague abrió la posibilidad de ampliación de la UE hacia el Este y definió los criterios para que dichos países pudieran convertirse en su día en Estados miembros. Tales criterios fueron tres: el logro de unas instituciones democráticas, la implantación de una economía de mercado viable y la capacidad de asumir las obligaciones que entraña la adhesión. Posteriormente, la UE adoptaría una estrategia de preadhesión con el fin de apoyar a los PECO en las reformas necesarias para avanzar al respecto. Y otro Consejo Europeo celebrado en Copenhague, en diciembre de 2002, fue el que ha decidido el calendario definitivo para la entrada de dichos países en la UE.

En paralelo a ese proceso, desde principios de los años noventa, por iniciativa española y de otros países europeos mediterráneos, se pretendió a su vez reorientar la política mediterránea de la UE y surgió una estrategia de apertura hacia el Sur que culminó en la propuesta de creación de una asociación regional entre la UE y los PTM. La I Conferencia Euromediterránea celebrada en Barcelona en noviembre de 1995 inició el proceso tendente a la creación de dicha asociación, como contrapeso de la apertura europea hacia el Este y para ayudar a los PTM a afrontar su especial fragilidad política y socioeconómica. Un proyecto que se emprendió entonces con muchas ilusiones y esperanzas, pero que no ha rendido todavía suficientes frutos.

Los objetivos de la Asociación Euromediterránea eran ambiciosos: crear una zona de paz y estabilidad, de prosperidad compartida, de diálogo cultural e intercambio humano. Los ámbitos de actuación previstos eran tres: 1) el político y de seguridad; 2) el económico y financiero; y 3) el social, cultural y humano. En el segundo ámbito, los medios ideados para alcanzar los objetivos referidos eran dos: a) la instauración progresiva de un área de libre comercio, a partir de unos Acuerdos de Asociación entre la UE y cada uno de los PTM; y b) el reforzamiento de la

cooperación financiera, a través del programa MEDA, para apoyar las reformas estructurales e institucionales de los PTM.

Una parte importante del Proceso de Barcelona ya está siendo aplicado, aunque se avanza con mucha lentitud e influyen negativamente las tensiones de Oriente Medio. Los Acuerdos de Asociación se han negociado con todos los países, excepto con Siria (cuya negociación aún no se ha cerrado) y la mayoría de estos acuerdos se han ratificado y han entrado en vigor, incluido el desmantelamiento automático y en tramos anuales de las barreras comerciales. Pendientes están, sin embargo, las áreas de libre comercio entre los propios PTM, si bien ya se ha puesto en marcha en ese sentido la llamada Iniciativa de Agadir entre Marruecos, Túnez, Egipto y Jordania. En los otros ámbitos de carácter no económico del Proceso de Barcelona también se han producido algunos avances, aunque de manera insuficiente. Así, por ejemplo, en la VI Conferencia Ministerial Euromediterránea celebrada en Nápoles en diciembre de 2003 se acordó la creación de la Fundación Euromediterránea para el Diálogo de las Culturas y de la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea.

¿Cuál ha sido hasta el momento la repercusión de la estrategia de Asociación Euromediterránea, en comparación con los efectos que muestra el proceso de ampliación de la UE hacia el Este?

En conjunto, de acuerdo con los datos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), la tasa media de crecimiento anual de los PTM ha sido mayor en el sexenio posterior a 1996 (algo más de un 3% en términos reales) que en el sexenio anterior (en que no se alcanzó el 3%), producto de un mayor dinamismo en las exportaciones y en la inversión interna. Sin embargo, ello no ha sido suficiente para compensar el crecimiento de la población, ni para frenar el aumento de las tasas de desempleo ni tampoco aliviar los niveles de pobreza. En consecuencia, se ha seguido ensanchando la brecha de desarrollo entre las dos riberas del Mediterráneo, produciéndose más flujos migratorios del Sur hacia el Norte.

El establecimiento de la prevista área de libre comercio entre la UE y cada uno de los PTM debe suponer la progresiva desaparición de aranceles y barreras cuantitativas para los productos industriales, mientras que para los productos agrícolas hay unas concesiones comerciales recíprocas que podrán ampliarse en sucesivas negociaciones. Todo ello debería incidir favorablemente en el incremento de los intercambios comerciales entre la UE y los PTM. De hecho, aunque éstos han aumentado en términos absolutos en los últimos años, ha sido muy moderadamente en comparación con el incremento experimentado por el comercio global de la UE. En consecuencia, la cuota del conjunto de los PTM en las importaciones y las exportaciones comunitarias se ha reducido ligeramente a lo largo de los años noventa, pasando en el primer caso de un 10% a un 8,5% y en el segundo caso de un 13% a un 11,5%. Justamente lo contrario se ha producido en el comercio entre la UE y los PECO, con un aumento espectacular, de manera que estos países alcanzaban a comienzos de esta década una cuota del 10% de las importaciones comunitarias y del 13% de las exportaciones comunitarias, superando ya la cuota comercial de los PTM.

¿A qué puede deberse ese desigual impacto comercial entre los Acuerdos de Asociación Europeos y los Euromediterráneos? En primer lugar, como se decía, a que los primeros se han desarrollado con gran rapidez, mientras los segundos se dilatan enormemente en el tiempo, de manera que algunos ni siquiera han entrado aún en vigor. En segundo lugar, los Acuerdos Europeos han formado parte, desde mediados de los noventa, de una estrategia de preadhesión que ha impulsado vivamente las reformas políticas y económicas de los PECO, mientras que los Acuerdos Euromediterráneos no parecen tener tanta capacidad para promover, por sí solos, las adecuadas reformas institucionales de los PTM

Como reflejo de todo ello, desde 1995 ha habido un importante flujo de inversión extranjera directa (IED) de la UE hacia los PECO, en tanto que la dirigida a los PTM ha sido mucho más reducida. Por ejemplo, según datos de Eurostat, en el quinquenio 1996-2000 el promedio anual de IED europea en los PTM

se situó en 1.400 millones de euros, en tanto que la dirigida a los PECO casi ascendió a los 11.000 millones de euros. Este escaso éxito de los PTM en atraer IED revela que no se han ganado la confianza de los inversores, debido a la lentitud con que avanzan sus reformas políticas y económicas, y a la falta de estabilidad sociopolítica que caracteriza a la región.

Este es, desde luego, un factor esencial que explica, más que ningún otro, la situación de los PTM: el lento avance de su proceso de modernización política y socioeconómica, en comparación con la rapidez con que han llevado a cabo los PECO su proceso de transición.

LAS REFORMAS INSTITUCIONALES DE LOS PECO Y LOS PTM

El proceso de ajuste que ha supuesto la transición de los PECO hacia una economía de mercado no ha sido ciertamente nada fácil, sino que ha comportado grandes costes sociales en el corto y medio plazo. Estos fueron especialmente elevados al comienzo de la transición, cuando se produjo un desplome generalizado de los niveles de producción y empleo de tales países, los cuales se han ido recuperando después con mayor o menor rapidez en función de la firmeza con que se han acometido las reformas políticas y económicas. Así, todavía en 2001, sólo cinco de los diez PECO habían conseguido superar los niveles de producción real de 1989 (Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría y Eslovenia), en tanto que otros cinco aún no lo habían logrado (Estonia, Letonia, Lituania, Rumania y Bulgaria). Sin duda, la estrategia de preadhesión, con el referente de los criterios de Copenhague, ha sido crucial para que dichos países avanzasen en su proceso de reformas, con el acicate de la integración en la UE y la esperanza de cosechar gradualmente los frutos del cambio sistémico.

En ese sentido, la UE ha apoyado e impulsado las reformas institucionales de los PECO mediante un importante paquete de cooperación financiera. El instrumento fundamental ha sido el programa PHARE, con cargo al presupuesto comunitario, a través del cual se ha aportado ayuda técnica y financiera a dichos

países para la realización de infraestructuras y equipamientos sociales, el fortalecimiento de las instituciones públicas, el fomento del sector privado y la adecuación a las normas del mercado único europeo. Durante el periodo 1995-1999 la financiación de ese programa alcanzó los 6.700 millones de euros a fondo perdido. Posteriormente, en el marco de las Perspectivas Financieras 2000-2006, además del programa PHARE se han incorporado otros dos instrumentos de asistencia financiera para los países candidatos: el SAPARD (centrado en el desarrollo rural) y el ISPA (centrado en el desarrollo de las infraestructuras de transporte y la mejora del medio ambiente). En ese marco financiero plurianual 2000-2006, el PHARE cuenta con una financiación de 10.500 millones de euros, el SAPARD con 3.600 millones de euros y el ISPA con 7.000 millones de euros.

Mientras tanto, los PTM no han avanzado tan deprisa en sus reformas institucionales, ni han contado para ello con una ayuda financiera tan importante por parte de la UE. Así, durante el periodo 1995-1999 el programa MEDA alcanzó una financiación de 3.450 millones de euros (poco más de la mitad que el programa PHARE), y en el periodo 2000-2006 cuenta con un presupuesto de 5.350 millones de euros (que supone cerca de la cuarta parte del total de la asistencia financiera para la adhesión).

Ello no quiere decir que no se hayan producido ciertos avances en las reformas estructurales aplicadas por los PTM, y que no haya habido una influencia favorable al respecto por parte de la política mediterránea de la UE. Así, durante los años noventa hubo un cierto progreso en los PTM en el fortalecimiento del marco legal, la liberalización de los intercambios exteriores y la aplicación de políticas macroeconómicas más estables. Sin embargo, la actividad económica sigue bastante constreñida en dichos países por un inadecuado sistema fiscal, un marco legal aún débil y un excesivo e inapropiado intervencionismo de la administración pública. En consecuencia, uno de los principales retos de la nueva Política Europea de Vecindad es apoyar en mayor medida las reformas institucionales que resulta impres-

cindible que acometan los PTM para poder avanzar en su proceso de desarrollo.

El primer Informe sobre Desarrollo Humano en el mundo árabe, editado por Naciones Unidas y elaborado por expertos árabes, indicaba los tres principales déficit que lastran el desarrollo de la región: la falta de libertad, la desigualdad de género y la insuficiente adquisición y producción de conocimiento (PNUD, 2002). Y un segundo Informe sobre la materia hacía énfasis en el tercero de estos déficit: la formación y el capital humano (PNUD, 2003). Estos son, pues, los terrenos en que es preciso que avancen los PTM para conseguir un mayor nivel de desarrollo: la libertad política, la potenciación de la mujer, la educación y la capacitación, el Estado de Derecho y la participación ciudadana.

EL GIRO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

La UE ha de asumir, por tanto, un compromiso más activo en el Mediterráneo, aportando mayores incentivos a los países del área para que alcancen un desarrollo paralelo en los ámbitos político, económico y humano. La Política Europea de Vecindad pretende constituir un giro en esa dirección.

Dicha política ofrece una relación privilegiada a los PTM, en el sentido de lograr una participación real en la UE ampliada, para favorecer su desarrollo y su prosperidad. Dicha relación se establecerá sobre la base de un compromiso en torno a unos valores comunes: el Estado de derecho, la buena gobernanza, el respeto de los derechos humanos (incluidos los derechos de las minorías), el fomento de unas buenas relaciones de vecindad y los principios de una economía de mercado y un desarrollo sostenible. El grado de avance en esa relación especial entre la UE y cada uno de los PTM, con los vínculos que la misma entraña, dependerá de en qué medida tales valores sean efectivamente compartidos.

El método propuesto por la UE para cumplir los objetivos de la Política Europea de Vecindad consiste en definir, junto con cada

uno de los PTM, un conjunto de prioridades cuyo cumplimiento les permitirá aproximarse a la UE. Esas prioridades se incorporarán a unos Planes de Acción, acordados entre ambas partes, los cuales abarcarán tres ámbitos claves relacionados con los tres pilares de la estructura actual de la Unión:

1) El diálogo político y de seguridad, que incluirá la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, así como los medios para resolver los conflictos regionales.

2) Una política de desarrollo económico y social, que ofrezca a los PTM la perspectiva de participar en el mercado interior de la UE (a partir de la aproximación de la legislación y la reglamentación), así como en varios programas comunitarios (como educación y formación, investigación e innovación) y una mayor interconexión con la UE (en sectores como la energía, el transporte, el medio ambiente y la sociedad de la información).

3) La cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos interiores (que incluirá la gestión de fronteras, la migración y la lucha contra el terrorismo, el tráfico de seres humanos, estupefacientes y armas, así como la lucha contra la delincuencia organizada, el blanqueo de dinero y los delitos económicos y financieros).

Los Planes de Acción serán por tanto diferenciados, reflejando la situación específica de cada país y su relación con la UE, sus necesidades, sus capacidades e intereses comunes. El progreso en el cumplimiento de las prioridades establecidas será controlado por ambas partes a partir de los informes elaborados periódicamente por la Comisión. El avance al respecto determinará si se pasa a una próxima fase en que podrían establecerse unos Acuerdos Europeos de Vecindad (que materializarían el carácter privilegiado de la nueva relación) en sustitución, caso a caso, de los actuales Acuerdos de Asociación Euromediterráneos.

La ayuda financiera de la UE a cada uno de los PTM tendrá como punto de referencia los Planes de Acción establecidos. Por otro lado, a partir de 2007 el programa MEDA se complementará con un nuevo instrumento financiero: el Instrumento Europeo de Vecindad. Dicho instrumento se incluirá en las próximas Perspectivas Financieras 2007-2013 de la UE, las cuales aumentarán la dotación para la cooperación al desarrollo con los PTM. La Política Europea de Vecindad concederá también gran importancia a los programas de cooperación regional y subregional. Asimismo, dicha política animará a los PTM a aprovechar todas las ventajas de la Asociación Euromediterránea respecto al fomento de las infraestructuras (interconexiones y redes, sobre todo energéticas) y el desarrollo de nuevas formas de cooperación entre países vecinos en el Mediterráneo.

CONCLUSIÓN

En definitiva, la Política Europea de Vecindad va más allá de la actual estrategia de Asociación Euromediterránea. Dicha política atiende a la situación específica de cada país y a su avance en el cumplimiento de determinados objetivos de reforma. Existe el propósito de aumentar el grado de integración entre la UE y cada uno de los PTM, llegando a hacerles partícipes del mercado único (esto es, del libre movimiento de bienes, servicios, personas y capitales) en tanto en cuanto los mismos aproximen su marco normativo al de la Unión. Tal política incrementa la cooperación financiera a los PTM y les ofrece también su posible participación en programas y políticas claves de la UE. Todo ello para animar y apoyar las reformas institucionales de dichos países, estimulando así su inversión (interna y externa), su crecimiento económico y la reducción del desempleo. La Comisión está manteniendo conversaciones con los distintos PTM con el fin de conocer su grado de interés y compromiso en la Política Europea de Vecindad, a la vez que se avanza en la elaboración de los Planes de Acción para cada uno de ellos.

La Política Europea de Vecindad incorpora, por tanto, un cambio esencial a la estrategia que estaba siguiendo hasta ahora la

Unión en sus relaciones con el Mediterráneo. Su objetivo primordial continúa siendo la contribución al desarrollo económico de los países de la ribera Sur. Pero ahora, tras la ampliación de la UE hacia el Este, se plantea un nuevo marco de relaciones que pretende ir más allá de los Acuerdos de Asociación. Su finalidad es apoyar en mayor medida las reformas institucionales que han de acometer los PTM para poder avanzar en su desarrollo. La UE asume, así, un mayor compromiso en el proceso de cambio de estos países en los ámbitos político, económico y humano. Se trata de un planteamiento ambicioso que, de lograr sus objetivos, forjaría un anillo de países amigos, con mayor estabilidad y nivel de bienestar; algo que resulta también muy importante para la UE desde un punto de vista geoestratégico.

El método resulta novedoso: ofrecer una relación privilegiada a los PTM sobre la base de un compromiso en torno a unos valores comunes. De un modo diferenciado, país a país, se formulan unas prioridades y unos Planes de Acción, cuyo cumplimiento aproximaría dichos países a la UE. Se plantea un avance en el grado de integración entre ambas partes, que implica una mayor cooperación financiera y una participación de los PTM en ciertas políticas y redes de conexión comunitarias, sin que haya una incorporación de tales países a la UE.

Dicha estrategia puede ayudar a conseguir el despegue del desarrollo económico de los PTM, pero no resultará fácil su aplicación en ningún caso. Aunque hay interesantes incentivos por parte de la UE, falta comprobar la voluntad de avance de las élites de dichos países en la ejecución de las reformas necesarias. Por otro lado, si bien los resultados pueden ser muy positivos según se vayan fortaleciendo los vínculos de los PTM con la UE, hay que considerar también los efectos del ajuste en el corto y medio plazo. Para reducir los riesgos al respecto, e ir generando una mayor estabilidad política y bienestar económico, resultan particularmente importantes las políticas centradas en una valoración de los recursos humanos y la formación para el empleo.