

Cooperación económica y financiera de la Declaración de Barcelona

Martin Jerch y Alejandro Lorca

Jerch, Martín ; Lorca Corrons, Alejandro. "Cooperación económica del Proceso de Barcelona". *Economía exterior: estudios de la revista Política Exterior sobre la internacionalización de la economía española*, 2005, núm. 34, págs. 25-30

El lento avance en la liberalización del comercio, la insuficiencia de la inversión extranjera y la escasa evolución de los indicadores económicos en los países de la orilla sur del Mediterráneo eclipsan los logros de los diez primeros años de la cooperación euromediterránea.

No resulta fácil ser justo a la hora de evaluar los progresos hechos en cooperación entre la Unión Europea y los Países Mediterráneos No Comunitarios (PMNC), desde la firma de la Declaración de Barcelona y la puesta en marcha del Proceso de Barcelona hace ahora 10 años. No es fácil porque no creemos que, comparando solamente la evolución de los indicadores económicos durante los últimos años, obtengamos una imagen correcta de la cooperación económica y financiera euromediterránea. Por eso, y antes de comenzar esta breve evaluación, nos gustaría hacer hincapié en los aspectos temporales del proceso.

En primer lugar, una de las críticas principales ha sido la lentitud de los avances hacia los objetivos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la cooperación entre ambos lados es una empresa muy compleja y ambiciosa, y modernizar las sociedades y economías de los PMNC requiere su tiempo. El historiador Fernand Braudel afirma en este sentido que las sociedades árabes están experimentando tres revoluciones a la vez, es decir, tres cambios fundamentales que Europa vivió a lo largo de tres siglos: los cambios políticos de la Reforma del siglo XVI; la revolución de la Ilustración en el siglo XVIII y la Revolución Industrial del siglo XIX. A esta afirmación de Braudel hay que añadir la actual revolución en las tecnologías de la información y la globalización.¹ Y esta realidad tan compleja se refleja también en la Declaración de Barcelona, ya que la única fecha que se indica es 2010, año en el que se debería inaugurar la

Martin Jerch es profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Madrid. Alejandro V. Lorca es catedrático de Teoría Económica de la misma universidad.

zona de libre comercio. El Proceso de Barcelona es un proyecto a largo plazo, y 10 años resulta un periodo muy corto. No obstante, se ha realizado un enorme proceso de institucionalización, y se ha producido lo que se podría llamar una identidad regional euromediterránea, un aspecto clave para la creación de confianza.

En segundo lugar, nos gustaría resaltar otro aspecto y es que, a pesar de todas las críticas, dificultades y problemas vividos durante los últimos 10 años, el proceso ha logrado sobrevivir. Desde una perspectiva comparativa es un gran avance en relación a sus políticas antecesoras, como la Política Global Mediterránea y la Política Mediterránea Renovada, además de incontables iniciativas y propuestas que han desaparecido tan rápidamente como se crearon. Diez años de vida y la actual renovación del proceso se representan un éxito considerable. Además existe un consenso casi unánime acerca de la necesidad de seguir adelante, eso sí, con modificaciones, lo que algunos expertos en estudios internacionales y políticos denominan Barcelona Plus (EuroMeSCo) y los economistas Barcelona II (Femise).²

El presente artículo pretende evaluar, en grandes líneas, lo que se ha llevado a cabo y los resultados conseguidos. Por tal motivo, no entramos en detalle de los diferentes aspectos de esta cooperación. Lo que interesa ante todo es el futuro.

Como es bien sabido, el Proceso de Barcelona se organiza a lo largo de tres cestas o pilares, que son: la asociación política y de seguridad; la asociación en términos económicos y financieros; y la cooperación en el ámbito social, cultural y humano.

Avances económicos

Si se desglosa el conjunto de medidas, es en la cesta económica donde más progreso se ha hecho y donde se centran las prioridades de la UE, ya que hasta 1995 la cooperación exterior de la UE se basaba casi exclusivamente en aspectos económicos y comerciales.

El Proceso de Barcelona aparece diseñado en dos dimensiones, una multilateral y otra bilateral (la firma de los acuerdos de asociación euromediterráneos), todo ello para construir una entidad regional a través de la cooperación en términos económicos, políticos y sociales. La lógica económica del planteamiento de Barcelona se describe de la siguiente manera: el

1. Según C. Leffler y A. Bassols, 2002. "The Second chapter of the Euro-mediterranean partnership: free trade and free societies", en *Strategic Yearbook 2003: Euro-Mediterranean Security and the Barcelona Process*. National Defence College, Suecia.

2. EuroMeSCo= Euro-Mediterranean Study Comisión; Femise= Forum Euro-Mediterranéen des Instituts Économiques.

mantenimiento de la estabilidad política permite implantar reformas económicas y sociales y facilita la modernización de las economías de los PMNC a través de una zona de libre comercio, principalmente de productos industriales. La estrategia detrás del libre comercio es que la entrada de productos europeos a los mercados árabes significaría que las industrias locales deben modernizarse para poder competir. Esto, a su vez, atraería a los inversores extranjeros. Con dicha modernización se consigue finalmente que el sector privado empiece a tomar el control de la economía, reduciendo así el papel del sector público en la actividad económica. Para suavizar estos choques socioeconómicos producidos por la apertura de los mercados a los productos europeos altamente competitivos, se ofrecería ayuda financiera, además de cooperación sociocultural para mitigar los costes sociales asociados con los programas de ajustes estructurales y con la modernización de las economías. En otras palabras, se supone que la liberalización comercial estimularía las reformas internas.

En los 10 años desde la firma del Proceso la brecha económica entre las dos orillas del Mediterráneo ha crecido

Además, el supuesto de cooperación económica del Proceso de Barcelona se basaba también en la integración horizontal; entre los propios PMNC como consecuencia de la apertura al comercio vertical. Y, finalmente, el modelo suponía que todo eso llevaría al aumento de la credibilidad, lo que significaría aumentar los flujos de las inversiones extranjeras hacia las economías de los PMNC.

Después de 10 años la diferencia socioeconómica entre ambas orillas no ha disminuido, al contrario, desde los años ochenta, esta brecha entre “ricos” y “pobres” está creciendo, y el Proceso de Barcelona no ha podido invertir la tendencia.

Por otra parte, se considera un éxito la firma de los acuerdos de asociación euromediterráneos entre la UE y cada uno de los PMNC. No obstante, en algunos casos ha sido extremadamente difícil, como indica el hecho de que desde la primera firma (Túnez) hasta la última (Siria) han pasado nueve años. Estos retrasos explican que desde 2001 la implantación de los programas de ayuda MEDA está condicionada por la firma de estos acuerdos.

En cualquier caso, un aspecto positivo son los avances en el ámbito de la integración horizontal Sur-Sur. Destaca la firma del Acuerdo de Agadir en 2004, que supone la creación de una zona de libre comercio entre Marruecos, Jordania, Túnez y Egipto. Pero es difícil pronosticar el futuro de este acuerdo, ya que la lista de los productos excluidos, justificada por la competencia de productos similares, es considerable.

Estos avances en la integración Sur-Sur son opuestos a las cuestiones del acceso a los mercados europeos. Algunos expertos afirman que durante los últimos años se puede observar una tendencia que lo dificulta en cierto modo a través de obstáculos no arancelarios.³ El acceso a los mercados europeos choca con una de las debilidades más acentuadas de la cooperación euromediterránea: la liberalización comercial de los productos agrarios. Éste es uno de los problemas sin resolver que representa uno de los mayores obstáculos hacia la creación de un espacio económico euromediterráneo coherente.

La cuestión agrícola ha sido ignorada por el Proceso de Barcelona, y sólo está incluida en determinados acuerdos bilaterales mediante escasas concesiones mutuas. No parece que a corto y medio plazo vaya a cambiar este asunto, a pesar de que se trata del sector en el que muchos de los PMNC presentan una ventaja comparativa y donde en realidad reside el potencial para el desarrollo de los países de la orilla Sur. Resulta paradójico defender por un lado las ventajas del libre comercio, subrayando la necesidad de desarrollar las economías de los PMNC, y, a la vez, negar el librecambio a los productos agrícolas. Pero ese problema ya existía antes de la creación del Proceso de Barcelona, y estaba presente en las políticas anteriores.⁴ En este sentido, queremos subrayar la necesidad de buscar soluciones para los productos agrícolas en la zona de librecambio.

Uno de los pilares principales de la cooperación económica son las inversiones extranjeras como motor de desarrollo de los PMNC. Después de 10 años de esfuerzos, las estadísticas son nefastas: durante estos años, el conjunto de los PMNC apenas ha recibido más inversiones extranjeras que Polonia.⁵ Según la Femise eso se debe a la insuficiencia de mercados nacionales; las relaciones con la UE todavía no tienen la fuerza necesaria. Es decir, en vez de enfocar tanto el asunto de la reducción de los aranceles, la preocupación debería dirigirse más hacia el acceso a los mercados y a fomentar la credibilidad; insuficiente progreso en lo que son las reformas legales e institucionales.

Nuevos esquemas de cooperación

En resumen, se puede afirmar que el problema más importante es la lentitud con la que se producen avances en la cooperación, aunque en estos momentos se está trabajando para mejorar esa política, y en los úl-

3. Véase Samir Radwan y Jean Louis Reiffers, (coord.), *The euro-mediterranean partnership, 10 years after Barcelona: achievements and perspectives*. Femise Network, 2005.

4. Jesús Núñez Villaverde, "La asociación euromediterránea: un instrumento al servicio de la paz y la prosperidad", Documentos del trabajo núm. 1, Cecod. Instituto de Estudios Europeos, Madrid, 2004.

5. Véase nota 2.

timos años se ha planteado una serie de propuestas para mejorar la situación. Así se está trabajando intensamente para llevar a cabo aquellas reformas necesarias y atraer más inversiones. En este sentido, se incorpora un nuevo instrumento bilateral en el marco del Proceso de Barcelona, que es la Política de Vecindad (*Wider Europe*) que a largo plazo sustituirá los acuerdos de asociación euromediterránea con un nuevo marco legal. Con dicha política se introduce el concepto de la condicionalidad positiva. A través de ésta, la UE ofrece a sus vecinos en el Este y en el Sur incentivos para llevar a cabo reformas que anteriormente habían sido fijados conjuntamente en los llamados planes de acción.

Con vistas al futuro existe un amplio consenso sobre la necesidad de profundizar en los cambios hacia sistemas democráticos, como lo indican las tres ediciones del *Informe sobre el Desarrollo en el Mundo Árabe* elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros. Ahora bien, muchos ven en la condicionalidad positiva el mejor mecanismo para implantar estas reformas e inaugurar de esta forma un proceso de democratización genuino.

Una de las críticas al planteamiento de Barcelona es su excesiva orientación hacia la reducción de los aranceles sobre los productos industriales y, en algunos casos, hacia los ajustes estructurales y las reformas sectoriales. Es decir, el planteamiento es relativamente vago y poco concreto y, por tanto, no ofrece a los PMNC un modelo económico y político claro para adoptar,⁶ si se compara, por ejemplo, con la integración de los países del Este, a los que sí se ofrecía un modelo económico y social bien definido.

Un caso similar es el de Turquía, mencionado en el informe de la Femise. Desde que en el consejo de Helsinki de 1999 se acordó ofrecer a Turquía la posibilidad de convertirse en miembro pleno de la UE, Ankara ha realizado un gran esfuerzo para cumplir los requisitos para la adhesión acordados en Copenhague en 1993. Ésa es la experiencia que se esconde detrás del planteamiento de la Política de Vecindad: ofrecer a los socios del Sur un modelo económico y político bien definido. Algunos autores denominan a esta propuesta la “europeización” de las economías mediterráneas.⁷

Sin embargo, es en este mecanismo de ofrecer incentivos donde surgen algunas dudas acerca del futuro planteamiento del Proceso de Barce-

La modernización en el mundo árabe pasa por la reforma de las estructuras políticas y de los esquemas de distribución del poder

6. Véase nota 2.

7. Véase Gonzalo Escribano, “¿Europeización sin Europa? Una reflexión sobre la Política de Vecindad para el Mediterráneo”. Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano, mayo 2005.

lona y otras iniciativas para implantar reformas en el mundo árabe. El caso turco es un ejemplo sobre cómo el incentivo de la adhesión ha servido para diseñar un proyecto de reformas para cumplir los criterios de integración. La creación de una unión aduanera en 1996 no ha sido suficiente. La situación política interna desempeña también un papel decisivo, en el momento de transformar los incentivos ofrecidos en un proyecto concreto de reformas hacia un determinado modelo económico y político. El caso turco muestra bien estas circunstancias, porque entre el consejo de Helsinki de 1999 y la puesta en marcha de un programa coherente de reformas pasaron tres años hasta que el partido Justicia y Desarrollo (AKP) con el primer ministro, Recep Tayyip Erdogan, ganó las elecciones generales y se creó una situación interna favorable a las reformas.

En definitiva, lo que se cuestiona es si en un ámbito no democrático el razonamiento de la elite en el poder es el mismo que el de los líderes políticos democráticos del este de Europa o de Turquía. Una de las características de los países autoritarios es que el razonamiento de la elite está guiado por su propio bienestar y el de grupos sociales afines, y sólo en segundo lugar por el de su país con sus ciudadanos. Las experiencias con la liberalización económica y política de los países árabes indica, que mientras no haya un profundo cambio en las estructuras y la distribución del poder, la actuación de los responsables políticos no va a cambiar, y todos los esfuerzos para modernizar los países de la orilla Sur serán tan lentos y frustrantes como los que veíamos en la retrospectiva de los 10 años del Proceso de Barcelona.