



Real  
Instituto  
Elcano

de Estudios Internacionales y Estratégicos

**¿Europeización sin Europa? Una reflexión crítica sobre la Política de Vecindad para el Mediterráneo**

*Gonzalo Escribano*

Documento de Trabajo (DT) 23/2005

11/05/2005

## ¿Europeización sin Europa? Una reflexión crítica sobre la Política de Vecindad para el Mediterráneo

Gonzalo Escribano\*

**Resumen:** La Política de Vecindad es el enfoque de la Unión Europea (UE) hacia sus nuevas fronteras geográficas tras la ampliación. Este nuevo enfoque tiene un carácter global y pretende integrar las políticas exteriores de la UE con sus diferentes vecinos bajo una estrategia común y coherente. En principio, la aplicación a los Países Socios Mediterráneos (PSM) de la Política de Vecindad supone un cambio sustancial en la estrategia seguida hasta la fecha por el Proceso de Barcelona, marco institucional de las relaciones entre los PSM y la UE. El énfasis de la Política de Vecindad se sitúa en la condicionalidad, económica y política, y en ofrecer un incentivo a aquellos PSM que introduzcan reformas económicas y políticas. En el ámbito económico, la posibilidad de participar en el Mercado Único Europeo sin llegar a convertirse en miembro de la UE constituye, en principio, un fuerte incentivo a las reformas en los PSM. Este trabajo conceptualiza el nuevo enfoque de la UE como la europeización de los PSM como medio para alcanzar su modernización económica e institucional. Bajo este enfoque, los PSM deben adaptar sus instituciones y políticas económicas al acervo comunitario sobre el mercado interior, un proceso que en la literatura sobre integración europea se denomina europeización. Sin embargo, una mirada más atenta a los retos y las premisas económicas de la Política de Vecindad para los PSM desvela algunas carencias conceptuales en la estrategia

### Introducción

La propuesta en 2003 por parte de la Comisión Europea de una Política Europea de Vecindad (ENP), y sus desarrollos subsecuentes,<sup>i</sup> ha despertado un gran interés que se aprecia en una literatura creciente sobre el tema, sobre todo en el campo de las ciencias políticas. Aunque muchos autores lo perciben como un paso positivo,<sup>ii</sup> hay algunas dudas sobre su viabilidad y/o sus efectos a largo plazo sobre la Asociación Euromediterránea tal y como se concibió en el Proceso de Barcelona.<sup>iii</sup> Además, la iniciativa ha recibido una recepción política tibia en muchos Países Socios Mediterráneos (PSM), e incluso la oposición de Egipto. Sólo Israel, Jordania, Marruecos, la Autoridad Palestina y Túnez han mostrado interés por trascender los Acuerdos de Asociación actuales para participar en el Mercado Único Europeo (MUE). Esto significa aceptar las obligaciones del acervo comunitario referentes al MUE y cumplir las condiciones políticas y de derechos humanos impuestas por la UE.

---

\* *Profesor Titular de Economía Aplicada de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid*

La iniciativa del *Wider Europe*, de la que surge la Política de Vecindad enfocada al Mediterráneo, se concibe como la europeización de las fronteras europeas de la UE, siguiendo la experiencia de los nuevos Estados miembros de la Europa Central y Oriental, y tiene un claro enfoque institucionalista.<sup>iv</sup> En la medida en que los instrumentos son los mismos que se consideran en la ENP para los PSM, podemos concluir que de hecho la ENP implica la europeización de los PSM en la dimensión institucional. La diferencia es que la UE está abierta a todos los países europeos, mientras que en principio no lo está para los PSM. A estos últimos se les ofrece, en palabras de Prodi, “todo menos las instituciones”. Por ello podemos pensar en la estrategia de la ENP para los PSM como “la europeización sin Europa”.

En su dimensión económica, la ENP incorpora como principal novedad la promesa de participación en el MUE, junto con una cooperación financiera reforzada y un esfuerzo en materia de infraestructuras. Sin embargo, apenas hay estudios económicos acerca de las implicaciones de la ENP que trasciendan una mera descripción de estos dos puntos.<sup>v</sup> Sorprendentemente, ni siquiera se elabora sobre las complejidades obvias de lograr un mercado único incluso con los PSM económicamente más avanzados. Un mercado único completo implicaría las cuatro libertades (bienes, servicios, capital y movimiento de la mano de obra), así como una estructura institucional compleja similar a la del Espacio Económico Europeo (EEE). La falta de interés de los economistas con respecto a la dimensión económica del ENP podría reflejar que en sus condiciones económicas la ENP se percibe como un mero *maquillaje*, o que por el contrario supone demasiado voluntarismo como para merecer un análisis económico riguroso. Las escasas excepciones son los académicos que trabajan en las perspectivas de una integración más profunda de Israel dentro del MUE.<sup>vi</sup> En todo caso, parece útil analizar la ENP como una estrategia de la UE consistente en la europeización de las *reglas del juego* económicas de los PSM, adoptando el concepto de North para abarcar las instituciones formales e informales de una sociedad.<sup>vii</sup>

En este trabajo, la ENP se analiza desde la óptica de su hipotético impacto económico en los PSM. Más concretamente, el análisis se circunscribe al efecto de la participación (parcial) en el MUE de los PSM. Sin duda, la iniciativa presenta novedades interesantes para países como España, por ejemplo en los medios que puede proporcionar para la gestión de las fronteras exteriores de la UE. No obstante, se ha optado por dejar fuera del análisis los impactos políticos y económicos ajenos a la participación en el MUE. Además, dada la ambigüedad implícita en la fórmula elegida por la Comisión acerca del tipo de participación en el MUE previsto para los PSM, las páginas que siguen toman como referencia del análisis los Acuerdos de Asociación actualmente vigentes, y el Espacio Económico Europeo como ideal de participación en el MUE. Evidentemente, la Comisión no está proponiendo actualmente a los PSM un estatus semejante al que disfrutaban los países EFTA del EEE (ni siquiera a Israel), pero junto con el caso suizo, son los únicos modelos existentes de participación en el MUE y sirven como marco de referencia del análisis.

### **La dimensión económica de la Política de Vecindad**

Para llevar a cabo la ENP, la Comisión ha propuesto el siguiente método en el *ENP Strategy Paper* (p. 3, traducción del autor):

“[J]unto con los países socios, definir un conjunto de prioridades, cuyo

cumplimiento les acercará a la UE. Estas prioridades se incorporarán en Planes de Acción consensuados conjuntamente, que cubran las áreas clave para acciones específicas: diálogo político y reformas; comercio y medidas que preparen a los socios para obtener gradualmente una participación en el Mercado Interior de la UE; justicia y asuntos internos; energía, transporte, sociedad de la información, medio ambiente e investigación e innovación; y política social y contactos entre los ciudadanos.”

La figura económica más atractiva explícitamente incluida en la ENP es “obtener una participación en el Mercado Interior de la UE”. No queda claro en los documentos de la Comisión lo que esto significa realmente, y qué grado de participación en el MUE implicaría. El *ENP Strategy Paper* (p. 14) lo concibe como “basado en la aproximación legislativa y regulatoria, la participación en determinados programas de la UE y una mejora de la interconexión y los enlaces físicos con la UE”. Además, el *ENP Strategy Paper* concibe el ENP como una extensión de los Acuerdos de Asociación del Proceso de Barcelona, cuyo potencial todavía no se habría realizado: para la Comisión (2004, p. 7) el objetivo de la ENP es “permitir a la UE y sus socios alcanzar todos los beneficios de las estructuras ya disponibles”. Es más, la ENP “se aplicará mediante el Proceso de Barcelona y los Acuerdos de Asociación con cada país socio” (*ibid.*, p. 6).

La participación en el MUE podría ser el tipo de ruptura económica que algunos autores piensan está exigiéndose por parte de la UE y Estados Unidos en el ámbito político.<sup>viii</sup> La cooperación financiera reforzada es simplemente una cuestión cuantitativa, mientras que las infraestructuras se ven como algo complementario y subordinado a la participación en el MUE. Por el contrario, la creación de un mercado único euromediterráneo, una estrategia propuesta en el Plan de Acción de Valencia de 2002, supondría un paso cualitativo significativo. De hecho, el desafío puede ser demasiado ambicioso para la mayoría de los PSM, e insuficiente para Israel. Para el *Wider Europe*, Emerson ha propuesto un conjunto de espacios comunes de política similares a los alcanzados entre la UE y Rusia, incluyendo tres de ellos en la dimensión económica: un área económica pan-europea, un área monetaria europea, y un área de infraestructuras y redes. La aplicación de este esquema a los PSM implicaría un programa de reformas de décadas, y un gran esfuerzo financiero por parte de la UE para proporcionar las infraestructuras físicas e institucionales necesarias para el funcionamiento de un mercado único de ese tipo.

En el campo monetario hay algunas iniciativas interesantes, como los Talleres del Eurosystem con los PSM, en los cuales altos funcionarios del Banco Central Europeo se encuentran con los gobernadores de los bancos centrales de los PSM. Sin embargo, estas iniciativas son formalmente independientes del Proceso de Barcelona y de la ENP: “Son reuniones iniciadas por bancos centrales para bancos centrales. Llenan un vacío en la red de relaciones institucionales en y con el Mediterráneo”.<sup>ix</sup> Pero la cooperación monetaria euromediterránea está limitada en comparación con la dimensión del *Wider Europe*. Hay algunas áreas de posible cooperación, como facilitar el traslado de remesas de los trabajadores emigrantes, pero la *euroización* (la adopción del euro como divisa de referencia) de los PSM se ve obstaculizada por los grados de libertad que estos países necesitan en sus políticas de tipo de cambio. Algunos PSM son muy dependientes de los riesgos climatológicos o los precios de la energía, lo que significa que no pueden *pegar* sus monedas al euro y a la política monetaria europea sin aumentar su vulnerabilidad a los inevitables choques asimétricos que ello implicaría. Por otro lado, otros PSM (Egipto, Jordania, Israel) mantienen relaciones económicas importantes con Estados Unidos, por lo

que no pueden abandonar el dólar como moneda de referencia en sus políticas cambiarias. Además, a pesar de que se ha producido cierta convergencia nominal, la convergencia en términos reales es muy limitada y hay una clara falta de sincronización del ciclo económico entre las dos regiones.<sup>x</sup> Incluso las transiciones propuestas desde el mecanismo de tipo de cambio actual basado en una canasta de monedas (con un peso creciente para el euro) a un anclaje suave de las divisas de los PSM al euro parece difícil en el corto plazo.<sup>xi</sup> Así pues, la cooperación monetaria UE-PSM queda limitada a problemas técnicos de perfil bajo y la *socialización* de funcionarios de los bancos centrales.

Entre la lista de incentivos económicos de la ENP están la integración dentro de las redes de transporte, energía y telecomunicaciones de la UE. La propuesta de crear un anillo de energía euromediterráneo podría desarrollarse en un espacio de política común energética, como puede verse en los objetivos marcados por la comunicación de la Comisión del 2003 *On the Development of Energy Policy for the Enlarged European Union, its Neighbours and Partner Countries*. Estos objetivos son mejorar la seguridad de los suministros energéticos del continente europeo, fortalecer el mercado interior de la energía de la UE ampliada, apoyar la modernización de los sistemas energéticos en los países vecinos, y facilitar la realización de nuevos proyectos de infraestructura energética. Esta estrategia continúa la tarea comenzada en 1995 por el Foro de Energía Euromediterráneo para afianzar los suministros a Europa y alcanzar un área de libre comercio energética en el Mediterráneo. La ENP también aborda las deficiencias de las infraestructuras de transporte, tanto a nivel Sur-Sur como Norte-Sur, como se explica en la comunicación de la Comisión del 2003 *Development of a Euro-Mediterranean Transport Network*. La estrategia contempla una red de corredores multi-modales (el corredor multi-modal trans-Magreb y el doble corredor Oriental mediterráneo), que reflejan las características específicas del Mediterráneo, en el que predomina el transporte multi-modal con conexiones marítimas y aéreas.

En el ámbito de la cooperación financiera, el aumento de los fondos es una demanda sostenida por parte de los Gobiernos de los PSM, y ha sido reconocido por la ENP sometido a condicionalidad. La estrategia consiste en la simplificación del marco de la cooperación, siguiendo el precedente del instrumento FEMIP (*Facilité Euro-méditerranéenne d'Investissement et de Partenariat*) introducido tras la Cumbre de Valencia de 2002. Sus resultados han impulsado la eventual creación de un Banco Euromediterráneo para aliviar las dificultades financieras de las PYMES en los PSM. Sin embargo, la experiencia mixta del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), y la disputa política entre Estados miembros sobre la localización de su oficina principal han pospuesto su aprobación, aunque se espera que la Comisión tome una decisión en 2006. La propuesta financiera más innovadora es el Nuevo Instrumento de Vecindad,<sup>xii</sup> que propone una cooperación diferenciada y gradual para, entre otros objetivos, facilitar la futura integración de los PSM en el MUE. Hasta la aprobación de las nuevas perspectivas financieras de la UE, su aplicación consistirá en una mejor coordinación de los instrumentos financieros existentes (PHARE, TACIS, INTERREG, CARDS, MEDA, BEI, FEMIP) para afrontar las demandas financieras de los Programas de Vecindad individuales.

Este trabajo se concentra, sin embargo, en el problema del mercado único, obviando el componente de la cooperación financiera, así como los asuntos monetarios y la dimensión de las infraestructuras. Éstos aparecen en los documentos de la UE como elementos complementarios de una estrategia global hacia la creación de un mercado único operativo:

el problema central estriba en la participación gradual de los PSM en el MUE. Esta participación es un paso deliberado hacia la “integración profunda” euromediterránea, y el modelo más sofisticado de “integración profunda” logrado por la UE es el EEE, que integra a los Estados miembros de la UE y tres países EFTA (Islandia, Liechtenstein y Noruega) en el MUE. El MUE se gobierna por las reglas del acervo comunitario, abarcando las cuatro libertades (el libre movimiento de bienes, capital, servicios y personas), y las reglas sobre competencia. Como resultado, más de 80% del acervo comunitario ha sido adoptado en la legislación interior de los países EEE-EFTA.

Al no ser el EEE una unión aduanera, la política comercial hacia terceros países sigue formulándose a nivel nacional. Además de la legislación del mercado interior, el EEE incluye las denominadas “*flanking and horizontal policies*” (conceptos que podrían traducirse por políticas horizontales y *de flanco* o complementarias) para suavizar el funcionamiento del MUE. Estas políticas adicionales incluyen asuntos económicos importantes, como la investigación y desarrollo, el medio ambiente, la protección del consumidor, el turismo, las PYMES, la información y los servicios audiovisuales. Los Estados EEE-EFTA participan en los programas de la UE en estos campos y tienen voz en ellos (*policy shaping*) a través de la participación en el denominado mecanismo de *comitología* que gobierna el EEE. Sus reglas comunes se ponen al día continuamente agregando la nueva legislación comunitaria. No obstante, debe destacarse el estado incompleto del MUE en algunos mercados importantes para los PSM. Por ejemplo, el EEE no cubre ni la Política Agrícola Común ni la Política Pesquera Común de la UE. Contiene algunas provisiones en varios aspectos del comercio agrícola y productos pesqueros, pero no están incluidos plenamente en el MUE. Las dificultades habidas en el EEE para alcanzar un MUE en materia de servicios y en los capítulos referentes a la movilidad de los trabajadores ilustran las complejidades de lograr un mercado único completo, incluso con países desarrollados.

Este reto se rige por un complejo entramado institucional concebido en dos pilares (EFTA y UE), con ciertos cuerpos colectivos para el “*decision-shaping*”, la toma de decisiones y la solución de diferencias. Entre los cuerpos colectivos, el Consejo del EEE, compuesto por los ministros de Asuntos Exteriores de la UE y los países EEE-EFTA, proporciona las orientaciones políticas al Comité Conjunto, que es el responsable de gestionar el Acuerdo y donde se toman por consenso las decisiones para incorporar la legislación comunitaria. El Comité Conjunto se reúne generalmente una vez al mes, y está compuesto por los embajadores de los Estados EEE-EFTA, representantes de la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE. El Comité Conjunto está asistido por cinco subcomités (que a su vez cuentan con varios grupos de trabajo): (1) libre movimiento de bienes; (2) libre circulación de capitales y servicios, incluyendo la legislación mercantil; (3) el libre movimiento de personas; (4) políticas horizontales y *de flanco* (*horizontal and flanking policies*); y (5) asuntos legales e institucionales. El Comité Conjunto Parlamentario hace el seguimiento del EEE, y ante él intervienen regularmente representantes del Consejo del EEE y del Comité Conjunto del EEE. Otras instituciones son el Comité Consultivo del EEE, compuesto por el Comité Consultivo de la EFTA y el Comité Económico y Social de la Comunidad Económica Europea (CEE).

Este diseño es tan complejo que su extensión fuera de Europa puede ser más bien limitada, al menos en el corto plazo. Otro modelo de “integración profunda” es el suizo. En 1992, Suiza decidió no participar en el EEE. Desde 1994 ha habido varias negociaciones sobre un vasto espectro de sectores específicos, como la libre circulación de personas, transporte

aéreo y terrestre, cooperación científica y tecnológica, agricultura, contratación pública, medio ambiente, cooperación contra el fraude y un acuerdo para el libre comercio de servicios. Tanto el modelo del EEE como el suizo parecen apropiados para economías desarrolladas, con una capacidad institucional y recursos financieros sustanciales, como algunas economías europeas o Israel entre los PSM. Sin embargo, la propuesta de la Comisión referente a la ENP es casi igualmente ambiciosa (incluso considerando su ambigüedad) para los PSM, sobre todo al considerar sus condiciones económicas e institucionales de partida. Asumamos que un PSM distinto de Israel quiera desarrollar el marco de la ENP. El *ENP Strategy Paper* sugiere, entre otras, las reformas económicas listadas en el Recuadro 1.

*Recuadro 1: Reformas económicas sugeridas por el “ENP Strategy Paper”*

- La eliminación gradual de barreras comerciales no-arancelarias.
- El desarrollo de infraestructuras apropiadas.
- Convergencia con las leyes industriales de la UE y sus estructuras reguladoras.
- Aproximación legislativa, *capacity-building* y modernización en el área aduanera.
- Medidas para asegurar la seguridad y salubridad de los bienes.
- La convergencia con las normas sanitarias y fito-sanitarias de la UE.
- Mejorar la capacidad administrativa para asegurar niveles de seguridad alimentaria que permita el acceso a los mercados de la UE.
- Aproximación de la legislación mercantil, y de las reglas sobre contabilidad y auditoría.
- Crear un marco regulatorio prudencial y agencias reguladoras independientes en el sector financiero.
- Avanzar en la liberalización de los movimientos de capital y la simplificación del marco regulatorio de la IED en los PSM.
- Reducir las barreras administrativas al desarrollo de los negocios.
- Fortalecer el funcionamiento del sistema judicial.
- Mejorar los derechos de protección intelectual y de la propiedad industrial.
- La convergencia regulatoria y la mejora del acceso al mercado de la contratación pública.
- Aumentar la competencia a través de órganos independientes supervisores de la competencia.
- La aproximación legislativa en materia antimonopolio (*anti-trust*), así como en la regulación de las ayudas de Estado.
- Modernizar y aumentar la transparencia en el sistema tributario.

Claramente, la agenda de reformas del Recuadro 1 pretende la europeización económica de los PSM. En el siguiente apartado se abordan las implicaciones económicas y técnicas de incluir a esos países en la disciplina del MUE como instrumento de la estrategia de la UE.

### **Participar en el Mercado Único de la UE**

Las reformas económicas propuestas por el *ENP Strategy Paper* resumidas en el Recuadro 1 constituyen una impresionante agenda de reformas económica para la mayoría de los PSM. Tal y como hemos apuntado, hay algunas ambigüedades en la propuesta de la Comisión de “obtener una participación en el Mercado Interior de la UE”. En todo caso, *los medios* para lograr tal participación están claramente definidos: la convergencia

legislativa con el acervo comunitario de la UE. Por ello, conceptualizamos la ENP para los PSM como una agenda política que apunta a la europeización de las instituciones económicas *formales* de los PSM. Pero además de las dificultades técnicas, humanas o financieras para incluir a los PSM en el MUE, hay que considerar su economía política y las implicaciones institucionales, un problema que abordaremos más adelante.

Empecemos por la dificultad general más obvia: las diferencias entre los PSM (salvo Israel) y la UE en materia de desarrollo económico. Las condiciones económicas para una aplicación viable de las cuatro libertades fundamentales y de la política de competencia que caracterizan al MUE apenas se dan en la mayoría de los PSM. Esto puede verse claramente en los informes país (*country reports*) y los Planes de Acción (*Action Plans*) de la ENP, que muestran numerosos obstáculos para la plena participación en el MUE. Por ejemplo, el Informe ENP sobre Marruecos resalta, entre muchos otros, los obstáculos identificados en el Recuadro 2, mientras que el Plan de Acción UE-Marruecos de la ENP sugiere las reformas listadas en el Recuadro 3. Como puede verse en el Recuadro 2, para un país como Marruecos el diagnóstico llevado a cabo por la propia Comisión muestra varios obstáculos para la plena participación en el MUE.

*Recuadro 2: Obstáculos a la participación en el MUE identificados por el “Morocco ENP Country Report”*

- Los precios no están liberalizados para varios productos básicos (gasolina, aceite vegetal, azúcar y harina).
- El Gobierno influye indirectamente en los precios a través de las empresas públicas.
- El Estado tiene el monopolio en la minería de fosfatos y comercialización del tabaco y suministra varios bienes y servicios.
- La gestión pública se caracteriza por el formalismo administrativo y una baja responsabilidad.
- Las regulaciones y las trabas burocracia persisten y la corrupción se percibe como muy extendida.
- Los procedimientos gubernamentales no siempre son transparentes y eficaces.
- Los obstáculos a la IED permanecen en algunos sectores (telecomunicaciones móviles, agricultura, seguros).
- En materia de transacciones exteriores los pagos personales, la transferencia de intereses, y los pagos por viajes están sujetos a límites, requisitos documentarios y, en algunos casos, aprobación previa.
- Los procedimientos de la regulación antimonopolio no son creíbles.
- No hay ningún régimen de ayudas de Estado uniforme comparable con el de la UE.
- El sistema financiero sigue controlado por la propiedad estatal, y la banca pública especializada incumple con frecuencia las regulaciones prudenciales.
- La bolsa de valores de Casablanca todavía se ve limitada por una alta concentración del capital, y la falta de nuevos valores, liquidez y profundidad.
- Las normas sanitarias y fitosanitarias no obedecen los requisitos internacionales totalmente.
- El acuerdo TRIPS no puede aplicarse debido a la ausencia de decretos para su aplicación.
- La preferencia nacional puede aplicarse a los contratos públicos.



- La IED padece procedimientos complicados para el registro y falta de transparencia reguladora.
- Los monopolios están muy extendidos en el transporte y los sectores de la energía.

*Recuadro 3: Reformas económicas prioritarias identificadas por el Plan de Acción UE-Marruecos*

- Mejorar la competitividad de la economía marroquí.
- La convergencia de la política agrícola para crear las condiciones de un ALC agrícola con la UE.
- Asegurar un modelo equilibrado de desarrollo regional para luchar contra la pobreza urbana y rural.
- La aplicación del Acuerdo de Asociación sobre el movimiento libre de bienes.
- La modernización de las aduanas, y la armonización con las normas internacionales y de la UE.
- Perseguir la armonización de la legislación marroquí en materia industrial con las prácticas y regulaciones internacionales y europeas.
- Mejorar la seguridad alimentaria de los consumidores y facilitar el comercio agrícola con la UE.
- Proseguir la liberalización de la inversión extranjera.
- La liberalización progresiva del comercio de servicios y de la cuenta de capital.
- Instaurar un sistema tributario e instituciones fiscales acordes con las normas internacionales y europeas.
- Aplicar las obligaciones sobre competencia del Acuerdo de Asociación y desarrollar una legislación y un control compatibles con los de la UE.
- El respeto del acervo comunitario en materia de ayudas de Estado.
- Asegurar la protección de consumidor a niveles similares a los que prevalecen en la UE.
- Desarrollar un procedimiento de procuración pública competitivo conforme al artículo 41 del Acuerdo de Asociación.
- Desarrollar contactos entre la Comisión y la institución de auditoría externa de Marruecos.
- Mejorar el entorno para el desarrollo de empresas competitivas y de nuevas inversiones.
- Desarrollar una política de transporte nacional, incluyendo el desarrollo de infraestructuras.
- La integración gradual dentro del mercado de la electricidad de la UE y en la regulación de las comunicaciones electrónicas.
- Promover una buena gestión medioambiental y mejorar los sistemas educativos.

Las prescripciones de política económica de los Planes de Acción (Recuadro 3) suponen un desafío mayor si se tiene en cuenta el punto de partida, por no mencionar la situación en el capítulo de *problemas políticos*, que incluyen aspectos pertinentes para la economía, como los relacionados con la protección de los derechos de propiedad o la reforma del sistema judicial. Esta agenda de reforma puede ser conveniente para países de renta media, pero la mayoría de los PSM son países de desarrollo humano bajo, confrontados con otros retos más inmediatos. La acumulación de capital es insuficiente para generar un crecimiento sostenido, el analfabetismo es elevado, la situación sanitaria es mala, la

pobreza rural es alta y la demografía pone bajo presión la capacidad de los Gobiernos para proporcionar los servicios públicos básicos. En definitiva, los recursos financieros y humanos disponibles en los PSM son escasos para afrontar semejante presión competitiva entre tantas prioridades alternativas identificadas por los Planes de Acción.

Incluso el informe país de Israel resalta obstáculos como la existencia de monopolios y compañías estatales en algunos sectores (a pesar del movimiento hacia la privatización iniciado en 1990), la falta de una vigilancia uniforme de las ayudas de Estado y de leyes fitosanitarias actualizadas. Algunos académicos israelíes también han mostrado algunas divergencias entre las instituciones de la UE e Israel relacionadas con el MUE.<sup>xiii</sup> Se trata en todo caso de obstáculos menores comparados con los identificados por los informes país de Túnez, Jordania y Marruecos. Las principales dificultades para Israel se encuentran en los capítulos de *problemas políticos* de dicho informe país. Tovias (p. 3, *op. cit.*) ha argüido que mientras el acceso de Israel a la UE se rechazaría debido al conflicto palestino-israelí, el acceso al MUE está prácticamente desprovisto de relevancia política. Esto es cierto al comparar la eventual entrada de Israel en la UE con su participación en el EEE (aunque para ello Israel debería antes ser admitido en la EFTA, algo improbable) o un acuerdo semejante al alcanzado entre Suiza y la UE. Pero las divergencias políticas infiltran incluso los asuntos económicos más técnicos. Por ejemplo, una demanda de años por parte de Israel consiste en la modificación por la UE del protocolo de reglas de origen para la aplicación de la acumulación diagonal de dichas reglas para los PSM. Por su parte, la UE pone la condición previa de alcanzar una solución para los productos originarios de los asentamientos. Esto ilustra cómo el conflicto de Oriente Medio contamina las relaciones económicas UE-Israel.

Además de las divergencias económicas actuales entre la UE y las economías de los PSM, también tenemos que considerar otro tipo de dificultades. La primera es la carga que supone para la mayoría de los PSM adoptar el siempre creciente acervo comunitario, que puede exceder sus capacidades institucionales actuales y futuras. El reciente énfasis de la literatura económica en la gobernanza ha resaltado que la mayoría de PSM están muy retrasados en materia de desarrollo institucional, tal y como se muestra en los sucesivos Informes sobre Desarrollo Humano Árabe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y en los trabajos sobre gobernanza del Banco Mundial. Los informes país de la ENP (salvo el de Israel) también resaltan amplios vacíos institucionales, y la reforma de la administración pública es un asunto tradicional en la cooperación al desarrollo de la UE con los PSM. Pero para afrontar los desafíos de adoptar y aplicar el acervo relacionado con el MUE, la reforma de la administración de los PSM se torna una prioridad. El *twining* (estrategia de intercambios de funcionarios aplicada en el pre-acceso de la última ampliación) y la cooperación técnica pueden promover la convergencia por socialización, pero una reforma endógena comprensiva parece inevitable. Es más, el MUE es un *blanco en movimiento*, de modo que las capacidades institucionales y públicas requerirán un esfuerzo sostenido para proporcionar los recursos financieros y humanos necesarios para cumplir las obligaciones del EEE. Guardar el paso podría ser tan difícil como la propia convergencia inicial.

Segundo, el grado de institucionalización del EEE también requeriría una cantidad sustancial de recursos humanos y financieros por parte de la UE para mantener la densa red de expertos y funcionarios involucrada en un eventual proceso de *policy-shaping*, toma de decisiones y solución de diferencias. El EEE se gobierna por un sistema de *comitología* intensivo en capital humano, que podría absorber la mayoría de los recursos humanos de

los PSM, dejando sus instituciones domésticas desprovistas de los escasos funcionarios de alto nivel de que disponen. Esto es especialmente cierto cuando se compara con el bajo grado de institucionalización del actual Proceso de Barcelona. Es difícil prever cómo llevar a cabo la transición de los sencillos Comités de Asociación y sub-comités actuales del Proceso de Barcelona al complejo entramado institucional del EEE (o del caso suizo) expuesto en la sección anterior. Es más, tal grado de complejidad e interdependencia institucional requeriría un capital político sustancial, tanto por parte de los países del EEE como de los PSM. Volveremos sobre la compleja economía política de la ENP en la próxima sección de este documento.

En tercer lugar, la geometría variable (la posibilidad de que cada PSM avance en su grado de integración con la UE a un ritmo diferenciado) traerá consigo la fragmentación del ALC euromediterránea, y debilitará las de por sí frágiles iniciativas de integración sub-regionales. El ALC euromediterránea ha sido criticada desde el principio por fragmentar la orilla sur del Mediterráneo, por lo menos desde una perspectiva comercial, aunque algunos autores han matizado dicho riesgo en base al limitado potencial comercial existente entre los países de Oriente Medio y Norte de África, así como a los factores de economía política.<sup>xiv</sup> La respuesta de la UE para prevenir los efectos perversos del mecanismo centro-radios (*hub & spoke*) consistió en promover la integración subregional entre los PSM. La motivación económica consistía en evitar que la ausencia de integración regional entre los PSM no generase un patrón comercial y de inversiones que reforzase el papel de la UE como *centro* desde el cual exportar a los PSM, dado que una empresa no puede localizarse en, digamos, Marruecos y exportar desde allí a Argelia dada la ausencia de integración subregional entre los propios PSM. Estos esfuerzos se acompañaban con la “Iniciativa para un Nuevo Oriente Medio” (*New Middle East*) para la región de Mashreq, inspirada por Estados Unidos, y la Unión del Magreb Árabe (UMA) en el Mediterráneo Occidental. Las dos iniciativas fracasaron, principalmente debido a los factores políticos, hasta el punto de que incluso la modesta *normalización* (propuesta por Toviás para el comercio entre Israel y el Mashreq) de las relaciones comerciales se ha demostrado imposible de lograr.<sup>xv</sup>

La reacción de la Comisión de la UE parece reconocer el carácter “virtual” de la integración subregional de los PSM,<sup>xvi</sup> y que ésta no puede escenificarse a expensas de la *integración profunda* bilateral UE-PSM. Para algunos autores, la ENP puede haber abandonado deliberadamente la dimensión regional del Proceso de Barcelona, al menos en Oriente Medio.<sup>xvii</sup> Para hacer justicia a la ENP, debe admitirse que la dimensión subregional ha sido siempre uno de los eslabones más débiles del Proceso de Barcelona.<sup>xviii</sup> En cualquier caso, no hay duda de que el *enfoque diferenciado* de la ENP supone una erosión de los ya de por sí débiles incentivos que ofrece el Proceso de Barcelona a la integración subregional. El ENP *Strategy Paper* y los Planes de Acción apoyan retóricamente una mayor integración subregional de los PSM, pero aparte del apoyo a la iniciativa de Agadir y el énfasis en las infraestructuras subregionales, en estos documentos se identifican pocos instrumentos capaces de promoverla. Por ejemplo, cualquier especificación acerca de qué manera la iniciativa de Agadir (que intenta establecer un área de libre comercio entre los PSM más avanzados en la aplicación de sus Acuerdos de Asociación) puede beneficiarse de las infraestructuras subregionales, digamos de una carretera que una Marruecos y Argelia (cuyas fronteras permanecen cerradas), está totalmente ausente en los documentos de la ENP.

Cuarto, el EEE incorpora un instrumento presupuestario, el denominado Instrumento

Financiero EEE, consagrado a reducir las disparidades económicas y sociales entre las regiones europeas, permitiendo la concesión de ayudas suplementarias a los proyectos de desarrollo en las regiones Objetivo 1 de la UE. Este elemento reconoce la necesidad de fondos estructurales de cohesión para la creación de un MUE operativo con los PSM, algo que será difícil de obtener a pesar de los mayores compromisos financieros de la UE previstos por la ENP, dadas las limitaciones presupuestarias actuales de la UE y la dura negociación que se espera para la aprobación de las próximas perspectivas financieras. Las experiencias de la ampliación ibérica y al Este también muestran que los fondos estructurales, o las expectativas de acceso a los mismos, fueron un incentivo poderoso para que los países más pobres aceptaran las reglas del juego del mercado interior. La propuesta “todo menos las instituciones” impide claramente el acceso a los fondos estructurales de los PSM, dejando la *zanahoria* del MUE como el único incentivo económico consistente ofrecido por la UE a los PSM.

Finalmente, hay sectores como la agricultura y los servicios para los que no está claro que la plena inclusión en el MUE tenga efectos netos positivos para los PSM. Respecto a la agricultura, algunos estudios han mostrado que la liberalización agrícola recíproca y simétrica UE-PSM en el marco de una eventual apertura multilateral puede suponer más costes que beneficios para los PSM.<sup>xix</sup> Es más, la agricultura no está incluida en el EEE: el acervo comunitario relacionado con la PAC no es adoptado por los países EEE-EFTA, y el comercio agrícola se canaliza a través de acuerdos específicos, en forma muy similar a lo plasmado en el reciente acuerdo agrícola UE-Marruecos. Así pues, la participación en el MUE no incluirá automáticamente el libre acceso a los mercados agrícolas de la UE, un problema fundamental para muchos PSM. Incluso el tratamiento EEE para las exportaciones agrícolas de los PSM parece difícil de lograr, pues el comercio agrícola de los países EEE-EFTA es bastante limitado, y está sometido a políticas agrícolas y estructuras de costes similares a las que prevalecen en la UE. Por el contrario, el sector agrícola representa para los PSM una parte importante del Producto Interior Bruto (PIB), las exportaciones y, más importante, el empleo. Además, sus estructuras de costes son diferentes, siendo competitivos en la agricultura mediterránea, pero incapaces de competir en productos continentales. No queda claro, pues, cómo la eventual participación en el EEE podría ayudar a eliminar el cuello de botella agrícola que afrontan los PSM al intentar acceder a los mercados de la UE.<sup>xx</sup>

La liberalización de los servicios es otro asunto complejo. Por ejemplo, se ha advertido que una liberalización general podría suponer un desastre para los países árabes.<sup>xxi</sup> Varios servicios públicos todavía se proporcionan por el sector estatal, por lo que un proceso comprensivo de liberalización-desregulación sólo tiene sentido si esos sectores fueran privatizados. Pero las compañías candidatas a acudir a los procesos de privatización, tanto extranjeras como nacionales, perciben su atractivo estrechamente relacionado con su posición de poder de mercado. Es más, la privatización de compañías públicas en ausencia de un marco institucional transparente puede acabar con los mismos resultados obtenidos en algunos países europeos ex-comunistas: con las elites del *viejo régimen* controlando las compañías recientemente privatizadas. Además, la liberalización de algunos servicios, como la energía, los seguros y la banca implican decisiones críticas acerca de la creación de mercados euromediterráneos para esos servicios. Por ejemplo, la liberalización de servicios financieros aumentará la presión para la liberalización de la cuenta de capital, una receta revisada para los países en desarrollo después de la crisis asiática, y una de las pocas plagas económicas que los PSM no han sufrido todavía (salvo Turquía, que sí la ha liberalizado).

Todas estas dificultades deben ser tenidas en cuenta, pero lo mismo debe hacerse con los beneficios. La participación en el MUE es una señal económica y política poderosa. Podría aliviar los problemas de los PSM para acceder a los mercados de la UE. Los problemas comerciales pueden resolverse mediante una estrategia de *integración profunda*, consistente en la armonización de estándares y reglas comerciales, reduciendo así los costes de transacción y eliminando en buena medida las barreras no arancelarias que tales medidas ocasionan, aun cuando el problema agrícola permanecería sujeto a *tratamiento especial* bajo un enfoque similar al EEE. En forma igualmente importante, mejoraría la consistencia temporal de las políticas económicas de los PSM. Pero siendo importante, esa mayor consistencia se aplicaría principalmente al comercio de bienes, no a las libertades de comercio de servicios, capital y trabajo. Por ello, los Planes de Acción siguen el enfoque de los espacios comunes de políticas. En la situación económica actual, los sectores de los PSM (salvo Israel) preparados para ser incluidos bajo tales espacios comunes de políticas parecen bastante limitados. El comercio de manufacturas es un candidato claro, así como la energía y los transportes dentro del sector de servicios.

En el corto-medio plazo, sin embargo, incluso completar los Acuerdos de Asociación no será una condición suficiente para proceder a la inclusión de los servicios, el capital y el trabajo en un MUE abierto a los PSM. En el ámbito económico, la imaginativa fórmula de Prodi parece suponer un enfoque que podríamos denominar *EEE diluido*, con la peculiaridad de que el único aspecto sustantivo retenido es el comercio de manufacturas, mientras que seguirían excluidos la mayoría de los elementos de un mercado único interesantes para los PSM (el comercio agrícola y los flujos de mano de obra) y los Estados miembros de la UE (los flujos de capital y de servicios).

### **La receta ‘europeización-como-modernización’ para los PSM**

Como ya hemos comentado, la europeización de los PSM consistiría en la adopción por su parte del acervo comunitario en materia de MUE, es decir, el método centralizado clásico instaurado por Monnet. Pero la ENP también recurre a los conceptos de *best practice* (mejor práctica) y *benchmarking* (referir las reformas de un país a las mejores prácticas de la UE y evaluar su grado de convergencia hacia las mismas) para evaluar el progreso económico alcanzado por los PSM, una jerga que caracteriza el método abierto de coordinación de políticas de Lisboa que incorpora el nuevo modelo de europeización.<sup>xxii</sup> Para nuestros propósitos, limitaremos la aplicabilidad del concepto a la agenda de política económica de la ENP para los PSM, conceptualizándola como la *europeización sin Europa*.

Algunos observadores han subrayado la necesidad de evitar cualquier connotación colonial, que podría fomentar la oposición a la iniciativa.<sup>xxiii</sup> El *European Neighbourhood Policy Strategy Paper* de la Comisión evita explícitamente toda connotación imperialista introduciendo el concepto de “apropiación” (*ownership*), procedente de la reciente literatura sobre desarrollo económico:

“La apropiación (*ownership*) conjunta del proceso, basada en valores compartidos e intereses comunes es esencial. La UE no pretende imponer prioridades o condiciones a sus socios. Los Planes de Acción dependen, para su éxito, en el claro reconocimiento de intereses mutuos en el proceso de abordar un conjunto de asuntos prioritarios. No se contempla pedir a los socios

que acepten un conjunto de prioridades predeterminadas.”

De este modo, la UE intenta también *señalar* una estrategia diferente de la propuesta por Estados Unidos y su estrategia de “construcción nacional” (*nation-building*), que algunos asocian a la ingeniería social de tiempos felizmente pasados. No obstante, la ENP puede percibirse como un enfoque *arrogante* cuando se compara con las iniciativas anteriores de la UE para la región mediterránea.<sup>xxiv</sup> Mientras que esto puede ser cierto en la arena política, los elementos económicos de la ENP son quizá menos proclives a levantar suspicacias nacionalistas en los PSM.

La europeización de las políticas e instituciones económicas de los PSM es un problema complejo que requiere un enfoque comprensivo que integre la economía política, la economía institucional y la economía de desarrollo, así como un conocimiento profundo de las estructuras económicas e institucionales de estos países. A este respecto, el objetivo de este epígrafe es mucho más modesto que el desarrollo de un marco detallado para la ENP que considere todos estos elementos teóricos: sólo pretende presentar algunas intuiciones generales que podrían ser de utilidad para una mejor comprensión de las implicaciones de la ENP para las economías de los PSM.

La europeización económica de los PSM puede verse como un juego de dos niveles que enlaza las dimensiones internacional e interna, y tiende a reforzar (*empower*) al Ejecutivo, que es quien conduce las negociaciones internacionales.<sup>xxv</sup> Desde una perspectiva de economía política, la oferta a nivel internacional consiste en que la UE ofrece una participación en el MUE a los PSM, mientras que los Gobiernos de los PSM la demandan como resultado de una negociación interna en el segundo nivel. En este nivel doméstico, los Gobiernos de los PSM ofertan (o no) la europeización económica mediante la adopción de capítulos seleccionados del acervo comunitario, conforme a sus preferencias y sus estructuras institucionales. Por el lado de la demanda, los actores no gubernamentales de los PSM demandan (o no) la convergencia hacia el acervo comunitario a través de la agregación de las preferencias individuales por parte de los grupos de interés y la participación política.

Para los PSM la valoración es más compleja y depende del significado real de “participar en el MUE”. Si el acceso de los PSM al MUE quedara confinado al comercio de manufacturas, el fortalecimiento (*empowerment*) se limitará al Ejecutivo y a los sectores industriales orientados a la exportación. Este fortalecimiento se produciría a expensas de la pérdida relativa de influencia de otros actores económicos, como los sectores sustitutivos de importaciones. Hasta este punto, la situación es similar a la existente bajo los Acuerdos de Asociación actuales, con la única diferencia de que el fortalecimiento es más robusto debido a la *integración profunda* y la mayor consistencia temporal de las políticas económicas. Si la participación en el MUE incluyese los mercados agrícolas sin restricción alguna, entonces el fortalecimiento también beneficiaría a la agricultura de exportación a expensas del sector agrícola tradicional, que incluye el segmento más pobre de las sociedades de los PSM. La inclusión de algún grado de libertad en el movimiento de los trabajadores también *potenciaría* a los pobres, que encontrarían más fácil la emigración (permanente, o temporal por ejemplo bajo el modo 4 del acuerdo GATS de prestación de servicios, algo que ha sido propuesto por la red FEMISE de institutos económicos del Mediterráneo) hacia la UE. En principio, la inclusión de los servicios y los capitales encontraría la oposición de los hombres de negocios de los PSM en el sector servicios y los propietarios del capital, mientras que los sectores orientados a la exportación lo

favorecerían para bajar sus funciones de costes.

También debe resaltarse el impacto de la europeización en las instituciones mediadoras, es decir, hasta qué punto un marco institucional dado puede favorecer una estrategia de veto para resistirse al cambio. Pero lo que la literatura académica suele tener en mente es el efecto mediador de diferentes instituciones democráticas (como la democracia directa o los sistemas parlamentarios o presidenciales).<sup>xxvi</sup> Sin embargo, en los PSM, con la excepción de Israel y Turquía, la democracia no puede darse por sentada. Utilizando un modelo modificado de economía política de la política comercial para analizar la demanda de integración en la UE de los países europeos del Este, Mattli y Plümper muestran cómo los países más democráticos tienden a demandar el acceso a la UE con más determinación: a mayor grado de democracia, menores serán las distorsiones económicas demandadas por la sociedad.<sup>xxvii</sup>

Al aplicar este marco analítico a los PSM, podemos concluir que las demandas de europeización serán más fuertes cuanto mayor sea el grado de participación política, en la medida en que la europeización económica significa para los PSM un entorno económico menos distorsionado. Además, la europeización influye en la naturaleza de las instituciones políticas y *potencia* a los actores involucrados en el proceso. En principio, la condicionalidad democrática ofrecerá un nuevo conjunto de incentivos para la democratización, y por tanto aumentará las demandas de europeización económica por parte de los PSM. Adicionalmente, en la medida en que la mejora del acceso a los mercados de la UE puede alterar las estrategias de los grupos de interés *potenciando* a los sectores orientados a la exportación, la europeización económica también puede reducir el nivel de distorsiones económicas demandado por los grupos de presión y facilitar la europeización económica sin que medien procesos de democratización. En sentido contrario, el fortalecimiento del Ejecutivo puede reducir la sensibilidad del Gobierno a las preferencias reveladas por los *lobbies*, y en ausencia de democratización, por los votantes. Desde esta perspectiva, una participación en el MUE limitada al comercio de manufacturas parece incapaz de generar una demanda interior suficiente para acometer las reformas económicas.

En contraste con lo anterior, la inclusión asimétrica, incluso limitada, del comercio agrícola y los flujos de mano de obra puede aumentar las demandas de europeización por parte de las sociedades de los PSM. La democratización también podría aumentar las demandas de reforma económicas asociadas con la europeización, cuestionando así la secuencia establecida por la teoría de la modernización que lleva del desarrollo económico a la democratización. Esto a su vez implicaría una posición más pro-activa o beligerante por parte de la UE respecto a la necesidad de alcanzar una mayor participación política en los PSM, en línea con la condicionalidad democrática supuestamente introducida por la ENP.<sup>xxviii</sup> El único matiz es no presentarlo como una imposición foránea, es decir, como una europeización política, para no levantar la oposición popular. La mayor participación política, así como la reforma de las instituciones económicas, deben ser por tanto específicas al contexto en que se apliquen.

Otro asunto polémico es hasta qué punto la europeización puede tener éxito en la transferencia de instituciones económicas a los PSM. La economía institucional nos enseña que las nuevas instituciones se adoptan en función de las ya existentes, y esa *dependencia de la senda* puede malograr los esfuerzos de construcción institucional. Las economías que adoptan las normas formales de economías más avanzadas pueden registrar un

comportamiento diferente debido a la existencia de normas informales y capacidades de ejecución y supervisión diferentes, y así la *construcción institucional* puede tener consecuencias inesperadas.<sup>xxix</sup> Por ello, la exportación de instituciones se ha demostrado tan difícil históricamente. De hecho, la dependencia de la senda se ha documentado en los procesos de europeización de los Estados miembros y de los países candidatos, dando lugar por ejemplo a administraciones públicas que no siempre convergen hacia los prístinos modelos *weberianos* que se identifican con la modernidad.<sup>xxx</sup>

Ciertamente, la capacidad de transferencia puede ser sustancialmente superior para las instituciones económicas que para las políticas, dejando en consecuencia algún margen para la europeización económica, siempre que se demande por parte de los PSM. Fukuyama representa las instituciones según dos variables: su especificidad y el número de transacciones que gestionan.<sup>xxxi</sup> Se supone que la capacidad de transferencia aumenta con la especificidad funcional y disminuye con el número de transacciones involucradas. En ese análisis, las instituciones muy específicas deberían considerarse prioritarias en la europeización económica de los PSM. Esto apoya el enfoque de los espacios comunes de política, y es consistente con el énfasis en la convergencia en campos concretos de los PSM con el acervo comunitario en aspectos muy específicos (por ejemplo en el comercio, la energía y la política de la competencia).

Pero las instituciones altamente específicas son principalmente instrumentos de *baja política*, mientras que la reforma judicial y de la administración pública (por no mencionar la democratización) carecen tanto de la precondition de especificidad como de la de gestionar un número reducido de transacciones. No obstante, este marco no tiene en cuenta las demandas internas de europeización de los PSM. Al incluirlas, incluso la *exportación* de aquellos componentes no fundamentales del imperio de la ley (*rule of law*) resulta más compleja de lo que la ENP considera. Para hacer las reformas sustentables, la ecuación de la apropiación (*ownership*) debe resolverse en el sentido de satisfacer las demandas sociales de los PSM, que pueden no coincidir con las demandas gubernamentales (y muy probablemente en algunos PSM ser totalmente opuestas).

En el mundo árabe, el transplante de las instituciones económicas europeas ya tuvo lugar en el período colonial, pero la persistencia de normas informales y la presencia de instituciones complementarias obstaculizaron la estrategia de modernización consistente en tomar prestadas, tal cual, las instituciones extranjeras. La conclusión pesimista de Kuran es que “incluso si todas las políticas equivocadas de los Gobiernos de la región desapareciesen hoy, el desarrollo de un sector privado y una sociedad civil fuertes puede llevar décadas”.<sup>xxxii</sup> De modo que incluso la ingeniería social fragmentaria sólo puede tener éxito en el largo plazo a través de la convergencia en las reglas formales e informales (como la economía institucional sugiere), y sólo si se demanda por parte de sociedades abiertas (como muestra la economía política). La Comisión Europea parece consciente de esta necesidad de que sean los PSM quienes demanden la convergencia hacia las reglas del juego económico de la UE, y usa la “apropiación” como vacuna contra lo que a menudo se percibe como un riesgo de contagio del imperialismo.

El problema con el concepto de *apropiación*, como pasa con muchos conceptos de la actual jerga del desarrollo económico, es su ambigüedad. ¿Quién *posee* realmente las estrategias de los Planes de Acción de la ENP: los Gobiernos de los PSM, los *lobbies* o las elites económicas y políticas? ¿Los pobres de los PSM tienen algún tipo de *voz* en los Planes de Acción de la ENP? ¿Conducen dichos Planes de Acción al *desarrollo*



*participativo*? Tal y como muestra la economía política, la *apropiación* no es un sustituto de la participación política, por no hablar de la democracia. Esta ambigüedad podría interpretarse como un *maquillaje* de las relaciones euromediterráneas tradicionales.

Esto nos conduce a las recientes críticas que han levantado entre la comunidad académica del desarrollo económico las denominadas reformas de segunda generación, que extienden la necesidad de las reformas al campo institucional. Rodrik ha destacado que el Consenso de Washington ampliado (para incluir la reforma institucional) es demasiado ambicioso para alcanzarlo en el corto plazo, que no fija unas prioridades claras y que no siempre es aconsejable. En su opinión, un enfoque más pragmático y modesto podría ser preferible, incluyendo *instituciones transitorias* que diverjan de las recetas occidentales o de la UE, pero que pueden conducir más rápidamente al crecimiento en el corto plazo.<sup>xxxiii</sup>

La europeización plena de las instituciones económicas de los PSM podría no ser factible en el corto plazo, absorberá recursos humanos y financieros escasos, e incluso podría ser contraproducente si se aplica de manera mecánica. Como ya hemos apuntado, Richards también ha criticado la receta estadounidense de *modernización* para los países árabes en base a consideraciones similares. La ordenación de prioridades se contempla debidamente en los Planes de Acción de la ENP, pero algunas contradicciones aparecen cuando se comparan con la estrategia global de desarrollo de la UE. Como hemos visto, en ausencia de democratización, la europeización tendería a *potenciar* tanto al Ejecutivo de los PSM como a los sectores orientados a la exportación. Claramente, esto no es lo que la política de desarrollo de la UE tiene en la mente al requerir el fortalecimiento (*empowerment*). En la política de desarrollo de la UE, el fortalecimiento se refiere a las estrategias en favor de los pobres, en línea con las directrices recientes del Banco Mundial, el PNUD y el Development Assistance Committee (DAC) de la OCDE.<sup>xxxiv</sup>

Por el contrario, en los Planes de Acción hay pocas referencias al fortalecimiento de los pobres, aparte de algunas declaraciones genéricas y bastante retóricas sobre la necesidad de luchar contra la pobreza en los PSM. No hay acciones concretas propuestas para aumentar la participación de los pobres en la economía ni en el proceso político. De nuevo, las ambigüedades del concepto de *ownership* son incapaces de afrontar los desafíos de la región. Aun cuando la pobreza no está tan extendida en la región como en otros países en desarrollo (con la importante excepción de Egipto), es quizá el desafío central de los PSM.<sup>xxxv</sup> Sus efectos de desbordamiento (*spillovers*) negativos también afectan a la UE en forma de inmigración ilegal, narcotráfico y terrorismo. Los pobres son una parte significativa de las sociedades de los PSM, y si la europeización ha de ser demandada por nuestros vecinos del sur, la ENP no puede hacerse sin tener en cuenta sus demandas.

## Conclusiones

Como hemos visto en la sección anterior, incluso la europeización de las instituciones económicas de los PSM, un ámbito de la *baja política*, es una agenda política de reforma muy ambiciosa. A la ENP le falta una declaración clara de lo que realmente significa “obtener una participación en el MUE”. La participación plena en el MUE bajo un acuerdo inspirado por el EEE parece muy difícil de lograr para los PSM, salvo para Israel (cuyas dificultades son de orden político, no económico). Por otro lado, una participación en el MUE limitada a los artículos manufacturados sería un resultado engañoso que puede justificar la imputación de *maquillaje* y, más importante, mostrarse incapaz de movilizar suficientemente la demanda por parte de las sociedades de los PSM de una mayor

convergencia hacia las reglas económicas de la UE.

Entonces, ¿cómo proveer los incentivos para que los PSM demanden la europeización económica? El análisis de economía política sugiere que un aumento de la participación política puede activar el apoyo de las sociedades de los PSM a la europeización económica, pero sólo si no se percibe como un resurgimiento de modelos coloniales pasados. También muestra que un mero retoque del enfoque del Proceso de Barcelona sólo *potenciaría* al Ejecutivo y a los grupos de interés orientados a la exportación, siendo por tanto claramente insuficiente para sostener una reforma consistente de las instituciones y las políticas económicas. La inclusión limitada y asimétrica de la agricultura y del movimiento de trabajadores podría actuar como un catalizador más poderoso de las demandas sociales a favor de las reformas económicas e institucionales que el planteado en los Planes de Acción de la ENP. Una inclusión más comprensiva de la pobreza en los Planes de Acción es también necesaria, lo que a su vez supone dar más *voz* a los pobres en las decisiones políticas. Una mayor participación política parece indispensable para obtener más información acerca de las preferencias de las sociedades de los PSM.

En cualquier caso, una agenda de reforma política estrictamente conforme al Consenso de Washington ampliado para incluir una rápida reforma institucional no parece ni factible ni aconsejable en estos momentos. En el dominio de las reformas de primera generación, una liberalización general de los servicios y de la cuenta de capital parece demasiado arriesgada, mientras que en las de segunda generación (las reformas institucionales), la creatividad parece más apropiada que la mera replicación. La exportación de las instituciones económicas de la UE a los PSM no es un proceso mecánico. Como muestra la reciente literatura sobre desarrollo económico, las instituciones son específicas al contexto (*context-specific*) y dependientes de la senda (*path-dependent*). Las mismas normas económicas dan resultados diferentes por lo que se refiere a su rendimiento económico, pues tenemos que considerar la existencia de reglas informales divergentes, instituciones complementarias y distintas capacidades de aplicación. Así, la receta simplista de *europeización-como-modernización* no es factible, ni probablemente aconsejable, ni siquiera en el campo económico.

Si a las debilidades de la política mediterránea de la UE añadimos la destreza de las elites económicas de los PSM para desarrollar estrategias de supervivencia, entenderemos que diez años después de la Conferencia de Barcelona poco se haya avanzado en la apertura de las sociedades de la ribera sur del Mediterráneo. Es cierto que la estabilización macroeconómica ha realizado notables progresos, pero las reformas estructurales y microeconómicas se encuentran estancadas.<sup>xxxvi</sup> En buena medida esto puede explicarse porque la estabilización macroeconómica no supone transferir capacidad de iniciativa al mercado, mientras que las reformas microeconómicas sí suponen una transferencia de poder económico del Estado (y los Gobiernos) a la sociedad civil. El riesgo de la ENP, por tanto, estriba en que en vez de potenciar a la sociedad civil refuerce, una vez más, a las elites de los PSM. Una mejor especificación del modelo de modernización impulsado por la UE parece en consecuencia necesario, en concreto la interacción entre sus dimensiones política y económica.

*Gonzalo Escribano*

*Profesor Titular de Economía Aplicada de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid*

## Acrónimos

ALC: Área de Libre Comercio

BERD: Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo

CEE: Comunidad Económica Europea

DAC: Development Assistance Committee (OCDE)

EEE: Espacio Económico Europeo

EFTA: *European Free Trade Area* (Área de Libre Comercio Europea)

ENP: *European Neighbourhood Policy* (Política Europea de Vecindad)

FEMIP: *Facilité Euro-méditerranéenne d'Investissement et de Partenariat* (Facilidad Euro-Mediterránea de Inversión y Partenariado)

IED: Inversión Extranjera Directa

MUE: Mercado Único Europeo

PIB: Producto Interior Bruto

PSM: Países Socios Mediterráneos

PYMES: Pequeñas y Medianas Empresas

UE: Unión Europea

---

<sup>i</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Bruselas, 11/III/2003, COM (2003) 104 final; y Communication from the Commission, *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Bruselas, 12/V/2004, COM (2004) 373 final.

<sup>ii</sup> Schumacher, T. (2004), "Riding the Winds of Change: The Future of the Euro-Mediterranean Partnership", *The International Spectator*, vol. 39, nº 2.

<sup>iii</sup> Aliboni, R. (2004), "Promoting Democracy in the EMP: Which Political Strategy?", EuroMeSCo Papers; Johansson-Nogués, E. (2004), "A 'Ring of Friends'? The Implications of the European Neighbourhood Policy for the Mediterranean", *Mediterranean Politics*, vol. 9, nº 2.

<sup>iv</sup> Emerson, M. (2003), "Institutionalising the Wider Europe", CEPS Policy Brief nº 42; y (2003), "The Shaping of a Policy Framework for the Wider Europe", CEPS Policy Brief nº 42.

<sup>v</sup> Véase por ejemplo Iván Martín (2003), "La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea, ¿una oportunidad para relanzar las relaciones España-Marruecos?", Real Instituto Elcano, ARI nº 137.

<sup>vi</sup> Tovias, A. (2003), "Mapping Israel's Policy Options Regarding its Future Institutionalised Relations with the EU", *CEPS Working Paper nº 3*, marzo. También Sadeh, T. (2004), "Israel and a Euro-Mediterranean Internal Market", *Mediterranean Politics*, vol. 9, nº 1.

<sup>vii</sup> North, D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.

<sup>viii</sup> Aliboni, *op. cit.*

<sup>ix</sup> Palabras de bienvenida de Jean-Claude Trichet en el Seminario Euromediterráneo "Eurosistema and Mediterranean country national banks", Nápoles, 15/I/2004, en [www.ecb.int](http://www.ecb.int)

<sup>x</sup> Torres, R. y N. Siegfried (2004), "Review of Developments in Euro-Mediterranean Economic and Financial Relations: Assessing Convergence", ponencia presentada en el *Eurosistema Workshop with the Mediterranean Countries' Central Banks*, Frankfurt.

<sup>xi</sup> Cales, M.-N. (1999), "Les enjeux du rattachement des monnaies du Maghreb à l'euro", en *Institut de la Méditerranée: L'euro et la Méditerranée*, ed. de l'Aube.

<sup>xii</sup> Communication from the Commission, *Paving the Way for a New Neighbourhood Instrument*, Bruselas, 1/VII/2003, COM (2003) 393 final.

<sup>xiii</sup> Sadeh, *op. cit.*

<sup>xiv</sup> Escribano, G. y J.M. Jordán (1999), "Subregional Integration in the MENA Region and the Euro-Mediterranean FTA", *Mediterranean Politics*, vol. 4, nº 2. Para un enfoque cuantitativo, véase Ekholm, K., J. Torstensson y R. Torstensson (1996), "The Economics of the Middle East Peace Process: Are There Prospects for Trade and Growth", *World Economy*, vol. 59, pp. 555-574.

<sup>xv</sup> Tovias, A. (1997b), "Options for Mashrek-Israeli Regionalism in the Context of the Euro-Mediterranean Partnership", CEPS Paper nº 67, Centre for European Policy Studies, Bruselas.

- <sup>xvi</sup> Vasconcelos, A. (1999), “Régionalisme et Partenariat Euro-Méditerranéen”, en G. Escribano (ed.), *Economics and Politics of the Euro-Mediterranean FTA*, CERI, Madrid.
- <sup>xvii</sup> Johansson-Nogués, *op. cit*; Aliboni, *op. cit*.
- <sup>xviii</sup> Escribano, G. (2000), “Euro-Mediterranean Versus Arab Integration: Are They Compatible?”, *Journal of Development and Economic Policies*, vol. 3, nº 1.
- <sup>xix</sup> Véase los estudios realizados para FEMISE por el equipo del GREEM: Lorca, A., J. Vicens, R. de Arce, G. Escribano y R. Mahía (2004), *Les effets de la libéralisation agricole sur les économies des Pays Partenaires Méditerranéens*, FEMISE-2 research project; y Lorca, A., J. Vicens, R. de Arce y G. Escribano (2000), *L’impact de la libéralisation commerciale Euro-méditerranéenne dans les échanges agricoles et le rôle des ressources hydriques comme facteur d’augmentation de la productivité*, FEMISE-1 research project, en [www.femise.org](http://www.femise.org). También García Alvarez-Coque, J.M. (2002), “Agricultural Trade and the Barcelona Process: is Full Liberalization Possible?”, *European Review of Agricultural Economics*, vol. 29, nº 3.
- <sup>xx</sup> Massot Martí, A. (2004), “El proceso de liberalización comercial y la agricultura mediterránea”, ponencia presentada en el Seminario *La agricultura y la asociación euromediterránea: una reflexión necesaria*, Institut Europeu de la Mediterrània, mayo.
- <sup>xxi</sup> Richards, A. (2003), “Modernity and Economic Development: the ‘New’ American Messianism”, *Middle East Policy*, vol. 10, nº 3.
- <sup>xxii</sup> Hodson, D. y I. Maher (2001), “The Open Method as a New Mode of Governance: The Case of Soft Economic Policy Co-ordination”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, nº 4.
- <sup>xxiii</sup> Sendagorta, F. (2004), “La Política de Vecindad”, *Cuadernos de Estrategia*, nº 125.
- <sup>xxiv</sup> Aliboni, *op. cit*.
- <sup>xxv</sup> Putnam, R.D. (1988), “Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-level Games”, *International Organization*, vol. 42, nº 3.
- <sup>xxvi</sup> Fischer, A., S. Nicolet y P. Sciarini (2002), “Europeanisation of a Non-EU Country: The Case of Swiss Immigration Policy”, *West European Politics*, vol. 25, nº 4.
- <sup>xxvii</sup> Mattli, W. y T. Plümper (2002), “The Demand-side Politics of EU Enlargement: Democracy and the Application for EU Membership”, *Journal of European Public Policy*, vol. 9, nº 4.
- <sup>xxviii</sup> Jerch, M. y A. Lorca (2002), “Kant y el Mediterráneo: una nueva visión de la política euromediterránea”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*, nº 56.
- <sup>xxix</sup> North, D.C. (1994), “Economic Performance through Time”, *American Economic Review*, vol. 84, nº 3.
- <sup>xxx</sup> Börzel, T. (1999), “Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanisation in Germany and Spain”, *Journal of Common Market Studies*, 37:4, 573-596. También Goetz, K.H. (2001), “Making Sense of Post-Communist Central Administration: Modernization, Europeanization or Latinization?”, *Journal of European Public Policy*, vol. 8, nº 6.
- <sup>xxxii</sup> Fukuyama, F. (2004), *State-Building. Governance and World Order in the XXI Century*, Cornell University Press, Ithaca, N.Y., capítulo 1.
- <sup>xxxiii</sup> Kuran, T. (2004), “Why the Middle East is Economically Underdeveloped: Historical Mechanisms of Institutional Stagnation”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, nº 3, p. 89.
- <sup>xxxiii</sup> Ver Rodrik, D. (2003), “What do We Learn from Country Narratives?”, en Rodrik (ed.), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton University Press. En concreto, Rodrik (*ibid.*, p. 16) apunta que “[C]ambios modestos en los arreglos institucionales y en las actitudes oficiales hacia la economía pueden producir enormes resultados en términos de crecimiento. Una reforma institucional profunda y extensa no es un pre-requisito para un despegue en el crecimiento económico. Estas son las buenas noticias. Las malas noticias consisten en que los cambios requeridos pueden ser muy específicos al contexto”.
- <sup>xxxiv</sup> Commission of the European Communities (2000), *The European Community’s Development Policy*. Statement by the Council and the Commission.
- <sup>xxxv</sup> Martín, I. (2005), “Vulnerabilidades socioeconómicas en el Maghreb” (I y II), Real Instituto Elcano, ARI nº 36 y nº 43.
- <sup>xxxvi</sup> Lorca, A. y G. Escribano (2004), “La situación económica del Maghreb”, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 25/2004.