

Política mediterrània de la UE: dels acords bilaterals a la proposta d'associació

Aurèlia Mañé Estrada*

En aquest article es volen oferir unes breus pautes per a comprendre les iniciatives que es debatran a la Conferència Euro-mediterrània que se celebrarà a Barcelona el proper mes de novembre i que té com a proposta implícita la creació, en paraules de la Comissió Europea, d'una Associació Euro-mediterrània.

Països participants a la Conferència de Barcelona

La proposta d'aquesta Associació entre la Unió Europea (UE) i els Tercers Països Mediterranis (TPM) inclou un gran nombre de països —i un menor nombre de subregions— heterogenis. Des del punt de vista de les subregions ens trobem, en el moment actual, amb els quinze països de la UE —Alemanya, França, Bèlgica, Itàlia, Luxemburg, els Països Baixos, el Regne Unit, Dinamarca, Irlanda, Grècia, Espanya, Portugal, Àustria, Suècia i Finlàndia—, amb tres països —Turquia, Xipre i Malta— que gaudeixen d'un règim d'associació amb la Comunitat, amb Israel i Tunísia, que ja tenen un acord de lliure comerç amb la Comunitat i, per últim, amb la resta de països del Magrib —Algèria i el Marroc— i del Mashrek —Egipte, Jordània, el Líban i Síria— que han firmat acords de cooperació amb l'Europa dels quinze. En aquesta relació també s'ha d'incloure Mauritània, com a convidat especial de França a la Conferència, i els representants de l'Autonomia Palestina.

A primera vista, s'extreu la conclusió que no tots els països es troben en la mateixa situació de partida de cara a la futura Associació: uns són membres de la UE, uns altres tenen acords de lliure comerç i els altres d'associació i cooperació. Una altra classificació possible de països és la que pot anar del que gene-

ralment anomenem països desenvolupats o industrialitzats, els països de la Unió, els que anomenem països subdesenvolupats, els països del Magrib i del Mashrek, passant pel que podem anomenar països semiindustrialitzats: Israel, Turquia, Xipre i Malta. Si ara relacionem ambdues classificacions obtenim les següents igualtats: els països membres de la UE són els països desenvolupats, els països amb un acord de lliure comerç o d'associació són països semiindustrialitzats i els països amb un acord de cooperació són països subdesenvolupats. Per tant, i *grosso modo*, podem dir que tenim tres conjunts de països amb quatre tipus de relacions de cara a la Comunitat. És a dir, l'Associació que es vol fer estarà constituïda per un conjunt de països desiguals.

Les diferències entre els tres grups d'aquesta breu classificació també són importants. Qualsevol indicador econòmic, com el PIB o l'IDH (Índex de Desenvolupament Humà), ens mostra grans diferències a l'interior dels conjunts considerats. Per tant, la primera conclusió que podem obtenir del que hem dit fins ara és que els països susceptibles de formar l'Associació Euro-mediterrània són països diversos a nivell econòmic i amb graus diferents de desenvolupament, però que tenen en comú, i per això seuran a la mateixa taula a Barcelona, la seva gran relació amb els països de la UE.

En general, l'associació que s'intenta realitzar té com a punt de partida un conjunt de països amb un nivell de desenvolupament baix, amb una carència d'infraestructura i un entorn econòmic

adequat per al desenvolupament, amb un teixit industrial mínim, que determina, alhora, la poca diversificació de l'estructura productiva i exportadora, i, per tant, el tipus de relacions econòmiques que aquests països tenen entre si i amb els de la resta del món. Hi ha un altre conjunt de països amb un entorn més o menys propi dels desenvolupats al qual se li ha d'afegir un conjunt de països que es troben en un camí intermig: Israel, més proper al segon grup de països, i Turquia, més proper al primer.

Si a això hi afegim el fort creixement demogràfic dels TPM, el problema augmenta considerablement, ja que si la tendència econòmica segueix essent la mateixa, el nivell de vida de la població dels TPM cada cop s'allunyarà més del nivell de vida dels països d'Europa amb els quals han de constituir l'Associació Euro-mediterrània.

Una repercussió directa de l'anterior punt és l'augment de la immigració cap a la UE, que l'any 1992 ja era de 4,6 milions de persones. Aquesta és una de les principals relacions entre ambdós tipus de països, els Comunitaris i la resta.

Les diferències entre ambdós grups de països és el que, amb major o menor fortuna, s'ha intentat pal·liar sobretot des de fa tres dècades, amb la política mediterrània de la Comunitat. Aquesta política ha passat per diverses fases i ha variat progressivament en funció de l'evolució de tots els països implicats i dels esdeveniments que han anat succeint en el context internacional.

La política mediterrània de la Unió Europea

La gènesi de la política mediterrània de la Comunitat data de finals de la dècada dels cinquanta i d'inicis dels seixanta, anys en què es va fundar la Comunitat Econòmica Europea (Tractat de

* Becària del Departament de Política Econòmica i Estructura Econòmica Mundial (U.B.)

Roma, 1957), i en què la majoria dels TPM varen aconseguir la seva independència. Aquests dos fets són importants per dos motius: pel que es refereix als països de la Comunitat, que a l'any 1957 constituïen l'Europa dels sis —RFA, França, Itàlia, els Països Baixos i Luxemburg—, els seus interessos anaven més cap a un impuls pacificador i de reconstrucció de l'Europa de postguerra que cap a una política comuna envers tercers països no europeus. Aleshores el moviment descolonitzador encara era molt incipient i els futurs Estats independents encara tenien la seva economia integrada a la de la metròpoli, el que suposava una economia especialitzada, sense connexió amb l'interior del país vinculada a les necessitats de l'economia del país colonitzador i, per tant, n'era dependent.

La política mediterrània *in strictu sensu* es va iniciar amb unes relacions contractuals entre la Comunitat Europea i dos països mediterranis, Grècia i Turquia. Amb aquests dos països es varen signar l'any 1961 i 1963, respectivament, uns acords d'associació en què es definien fonamentalment els tipus de relacions comercials entre aquests països mediterranis i els països comunitaris. En aquesta època els acords es regien per certs interessos específics dels Estats europeus membres de la Comunitat i per una certa visió imperant del que havia de ser la construcció Europea. Això va dur a la firma d'acords d'associació amb Turquia, Xipre i Malta. La filosofia subjacent d'aquests acords era pensar que la transformació progressiva de l'economia d'aquests països podria propiciar, a llarg termini, la seva adhesió a la Comunitat. En aquest sentit es pot dir que aquests acords d'associació eren una espècie d'acords de pre-adhesió.

La política «global» mediterrània

L'any 1972 l'incipient política mediterrània va ampliar la seva àrea d'aplicació i es van anar introduint nous tipus d'acords. Entre 1972 i 1980 es va implantar el que s'ha anomenat una política *global* de la Comunitat cap al conjunt de Tercers Països Mediterranis. La Comunitat es va vincular al conjunt de TPM amb acords d'associació i de cooperació basats en uns ítems genèrics únics: comerç, finances, tecnologia i emigració. Per això s'anomenen globals; però amb uns criteris específics per a cada país. De forma general aquests acords disposaven el lliure accés dels productes industrials als mercats comunitaris i l'accés preferent dels productes agrícoles que varien d'un país a l'altre. També estableixen una cooperació econòmica, tècnica i financera, que es du a terme per mitjà de protocols financers quinquennals, amb els quals s'han finançat projectes de desenvolupament i de cooperació econòmica sectorial, com

el Medi Ambient, la recerca, la indústria, la formació i l'assistència tècnica. Tots aquests acords es van signar al llarg dels anys setanta. Les excepcions són Turquia, que com ja hem dit va signar un acord l'any 1963, i Israel que sí que va signar l'acord en aquesta dècada, però de tipus diferent: un acord de lliure comerç que no inclou la cooperació financera. Aquest és l'únic acord que suposava reciprocitat entre ambdues parts.



Els països susceptibles de formar l'Associació Euro-mediterrània són diversos a nivell econòmic i amb graus diferents de desenvolupament

Fins a finals dels anys vuitanta la política mediterrània comunitària es va basar en aquest plantejament tradicional, que consistia fonamentalment en concessions comercials i cooperació financera.

Segons la Comunitat aquests acords han estat insuficients i no han tingut els resultats esperats. Tant pel que es refereix a l'ajuda financera, ja que no han suposat modernització ni una reestructuració, com tampoc pel que fa l'ajustament global de l'economia. Només en alguns àmbits i països concrets varen representar una certa ajuda, que en molts casos es va destinar a pagar interessos del deute extern o a finançar inversions estrangeres. Tampoc en l'àmbit dels intercanvis comercials no s'han produït els resultats esperats. S'estima que es va produir una debilitat global dels intercanvis mediterranis amb una tendència a la baixa. Entre 1981 i 1989 aquests intercanvis varen disminuir en un 13%.

El pobres resultats d'aquesta política, i altres factors que es varen produir en el context internacional van dur la Comunitat a replantejar-se, a inicis de la dècada dels noranta, la seva política

mediterrània. Dins d'aquests factors n'hi ha dos que provenen de l'àmbit comunitari, l'ampliació de la Comunitat a països europeus mediterranis —Espanya, Grècia i Portugal— i la firma del Tractat de Maastricht. Probablement, en un inici el primer d'aquests factors va ser determinant per a la variació de la política mediterrània, i els seus efectes sobre la política mediterrània són ambigus. Per una banda, aquests tres països representen una competència directa a la resta de països mediterranis. Això és evident pel que fa a productes agrícoles i pesquers i, per tant, el que fins ara havia estat un dels criteris de la política mediterrània de la comunitat: la complementarietat comercial entre els TPM i els països de la Unió deixa de ser certa, en tenir en el si de la Comunitat països que ja produeixen els productes que fins ara s'havien importat. Però, per una altra banda la Comunitat adquireix una dimensió mediterrània —*dimensió sud*— nova. Això es refereix tant a consciència del problema mediterrani, com a la realitat del fet que els veïns, els països fronterers, de la Comunitat són els TPM.

Els efectes de la Unió Europea encara no són tan clars, però sí que hi ha un aspecte evident, que té a veure amb l'anterior: la lliure circulació interna de persones dins dels països de la Unió vol dir que ara, per exemple, la frontera d'Alemanya és l'Estret de Gibraltar.

Un altre factor que ha incidit molt en la renovació de la política mediterrània ha estat la caiguda del Mur de Berlín. Des del punt de vista que estem analitzant, la *desintegració dels Països d'Europa Central i Oriental* —PECO— ha afectat, tant a la concepció d'Europa, ja que aquests països tenen una vocació d'*europeus* i durant aquests darrers anys s'ha acariciat la idea de la *Gran Casa Europea*, com en l'aparició de potencials nous socis comercials i nous mercats, probablement més atractius que els dels TPM. Això va dur a partir de l'any 1989, i sobretot des dels inicis dels noranta, a una desviació de les ajudes que tradicionalment s'havien destinat als TPM cap els PECO. Un exemple ben clar d'això és la diferència de les ajudes financeres de la Comunitat destinada al PECO i als TPM, que era de 5 a 1 entre ambdós grups de països.

Per últim, s'ha de dir que la crisi econòmica a escala mundial també ha ocasionat el tancament dels mercats comunitaris i, evidentment, entre els països afectats per això trobem els TPM, ja que són un dels majors socis comercials de la Unió.

La Política Mediterrània Renovada

Tot aquest conjunt de factors i la situació econòmica que hem descrit a l'inici de l'article van dur al replantejament de

la política mediterrània i a la creació, l'any 1990, de la Política Mediterrània Renovada (PMR). La filosofia que inspira la PMR seria la mare del procés que desembocarà en la Conferència de Barcelona. El discurs es modifica: la complementarietat comercial entre els productes dels TPM i de la Comunitat deixa de ser fonamental, i es comença a incidir en l'aspecte de seguretat, que des del punt de vista econòmic, i en termes de la Comissió Europea, vol dir ajudar al procés de desenvolupament dels TPM per tal d'evitar el clima d'inestabilitat que es viu a les fronteres de la Unió Europea.

La PMR inclou sis capítols centrals en els següents temes: l'ajustament econòmic, el foment de la inversió privada, l'increment de les financiacions bilaterals comunitàries, el manteniment i la millora de l'accés al mercat comunitari, la implicació en l'evolució de la Comunitat cap el mercat únic, i el reforçament del diàleg econòmic i polític, si és possible, a nivell regional.

Pel que fa a la Conferència de Barcelona, el que interessa de la PMR és que es fa explícit el vincle entre estabilitat polític-social als TPM i seguretat dins de la Unió Europea, i que l'instrument privilegiat per a combatre aquesta inestabilitat són les mesures que ajudin al desenvolupament econòmic dels TPM. Aquest desenvolupament, que inclou molts factors, presuposa diversificar l'estructura productiva, per això es destina més ajuda als capítols d'ajustament econòmic i de foment de la iniciativa privada que, en altres paraules, vol dir: equilibri dels agregats econòmics, modernització de l'economia, reestructuració de l'aparell productiu —en alguns casos es pot dir estructuració—, liberalització de l'economia i inversió privada. La PMR també planteja idees com les d'associació i co-desenvolupament, termes que manifesten la consciència de que l'objectiu del desenvolupament és comú a ambdues riberes de la Mediterrània. Es pot dir que el desenvolupament dels TPM té

PREVISIONS DE LES PRIORITATS SECTORIALS DE LA UE PER A LA REGIÓ MEDITERRÀNIA SOBRE EL PRESSUPOST DE 4.685 MILIONS D'ECU (1995-1999)*	
CONCEPTE	PERCENTATGE (%)
SUPORT A LA TRANSICIÓ ECONÒMICA	41,8
Sector empresarial	
Modernització, reestructuració i privatització	25,4
Capital risc	12,7
Formació professional i <i>management</i>	7,27
Préstecs a llarg termini	5,45
Ajustament estructural	9,04
Infraestructura: transport, energia, telecomunicacions	7,27
SUPORT A L'EQUILIBRI SÒCIO-ECONÒMIC	47,27
Infraestructura social: aigua, electricitat, salubritat	18,1
Educació	7,27
Població i sanitat	5,45
Desenvolupament rural	10,90
Medi Ambient	5,45
SUPORT A LA INTEGRACIÓ REGIONAL	10,90
Cooperació descentralitzada	5,45
Altres accions regionals	5,45

* Despeses subjectes a autorització pressupostària de la UE (no inclou els fons del Banc Europeu d'Inversions)

Font: Comunicació de la Comissió al Consell i al parlament, *Reforçament polític Mediterrànieu de l'Unió Europeïenne: Proposition pour la mise en oeuvre d'un partenariat Euro-Méditerranéen. Anex.1*

relació amb el dels països de la UE, alhora que el creixement econòmic dels països de la Unió també està en funció del desenvolupament i de l'estabilitat dels TPM. És a dir, els dos blocs de països són interdependents.

La Conferència de Barcelona

A partir del document de la Comissió Europea titulat *Reforçar la Política Mediterrània de la Unió Europea mitjançant una Associació Euro-mediterrània*, la Conferència de Barcelona recull tot l'anterior (la situació econòmica dels TPM, el poc èxit de la política mediterrània, l'experiència de la cooperació amb els PECO, la consciència de la necessitat immediata de mesures estables i duradores, la filosofia de la PMR), i ho amplia fent aquesta proposta d'Associació, que s'ha de materialitzar, primer, en una Zona de Lliure Comerç Mediterrània que actuarà com a locomotora en el procés d'associació i de desenvolupament i, després, en una Zona Econòmica Euro-mediterrània que inclourà tant la política comercial com la cooperació econòmica i financera. Aquesta zona econòmica ha de ser el nucli i el germen d'una Zona Euro-mediterrània de pau i estabilitat.

Des del punt de vista econòmic s'ha de promoure el lliure comerç, però perquè aquest sigui possible prèviament s'ha de modernitzar, reestructurar i liberalitzar l'economia dels TPM, ja que si no, el lliure comerç entre àrees tan di-

ferents és inviable. Moltes de les mesures que es discutiran a la Conferència de Barcelona són destinades a això; entre d'altres podem esmentar el desenvolupament del sector privat, la transferència de tecnologia, definir una política industrial, creació d'infraestructura, mesures d'higiene i salubritat, modernització agrícola, xarxes de comunicacions i transport,... Tot això ha de tenir dos resultats: la creació de llocs de treball i l'elevació del nivell de vida de la població i la creació d'una xarxa de cooperació intra i inter-regional. Bàsicament és el que es busca amb la proposta de creació d'una zona de lliure comerç d'aquí l'any 2010. Són els dos resultats econòmics d'un objectiu polític: disminuir la pressió migratòria a Europa i lograr una zona de seguretat i d'estabilitat. Si es creen llocs de treball, s'augmentarà el nivell de vida de la població i, per tant, deixarà de ser necessari emigrar; si es potencia la cooperació inter i intra-regional, a més d'un esperat creixement econòmic, s'augmentarà la convivència entre els països mediterrànies i per tant serà més difícil el conflicte.

L'aposta és important, com també ho són els fons que es destinaran a la realització d'aquest projecte: 4.685 MECU (744.915 milions de pessetes) per al període 1995-1999. No se sap si aquest serà l'impuls definitiu a la prosperitat compartida de la zona mediterrània, però el que sí és evident és que s'ha d'actuar, i ràpid. ■



Fins a finals dels anys vuitanta la política mediterrània comunitària es va basar en aquest plantejament tradicional, que consistia fonamentalment en concessions comercials i cooperació financera