

Retos económicos y medioambientales

La asociación euromediterránea y el reto del desarrollo

Josep Maria Jordán. Catedrático de Economía Aplicada, Universidad de Valencia

Veinte años después del I Foro Civil Euromed y del lanzamiento de la Asociación Euromediterránea, ¿qué balance cabe hacer de este proyecto desde el punto de vista económico? En el camino recorrido hasta el presente, la Asociación Euromediterránea ha logrado algunos resultados muy positivos, pero aún está lejos de alcanzarse la meta de un desarrollo compartido en la región. Este artículo aporta una reflexión al respecto, considera los aspectos esenciales que implica el reto de un desarrollo humano y recoge las lecciones que cabe aprender de la reciente crisis económica española.

En noviembre de 1995 tuve el honor de participar en el I Foro Civil Euromed celebrado en Barcelona tras la cumbre ministerial que lanzó la Asociación Euromediterránea. En concreto, formé parte del foro denominado «Comercio sin Fronteras» y fui secretario de la sesión referida a «Los productos competitivos en el comercio mediterráneo». Recuerdo el entusiasmo de aquellos debates entre los participantes del norte y el sur del Mediterráneo. Existía la convicción general de que la creación de un área de libre comercio tendría unos efectos muy positivos en el desarrollo de la región en el medio y largo plazo, pero se subrayó **asimismo la necesidad** de cuidar su posible impacto negativo sobre ciertos sectores. Por ello, se recomendó acompañar la liberalización comercial con un adecuado apoyo financiero destinado a suavizar los costes sociales y facilitar los ajustes estructurales.

Veinte años después, ¿qué balance cabe hacer de este proyecto y cuáles son sus principales retos hacia el futuro? El objeto de este artículo es aportar una reflexión sobre dicha cuestión, poniendo el acento principalmente en el reto del desarrollo económico. Una reflexión que tomará a su vez en consideración algunas lecciones que se pueden desprender de la reciente crisis económica experimentada en España.

Balance de la apertura comercial

El análisis del impacto que han tenido los procesos de liberalización comercial en el crecimiento económico de los países en desarrollo ha sido una cuestión bas-

tante debatida por la literatura económica. En estos países, la apertura comercial ha sido la alternativa a la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones adoptada durante los años cincuenta y sesenta, cuyas limitaciones se hicieron ya patentes en los años setenta. Durante la década de los ochenta, la recesión económica provocada por la crisis del petróleo, los altos tipos de interés en Estados Unidos y la crisis de la deuda incidieron de forma muy negativa en el crecimiento económico de la mayor parte de los países en desarrollo. Sin embargo, estos factores tuvieron un impacto mucho menor en aquellos países que, como los del Sudeste Asiático, habían adoptado una estrategia de apertura externa.

Este escenario creó un ambiente favorable a la adopción de un modelo de crecimiento basado en una mayor confianza en el funcionamiento del mercado, la promoción de las exportaciones y la liberalización de las importaciones. Esta nueva estrategia, conocida como *outward orientation*, fue ganando adeptos tanto en los círculos académicos como en las organizaciones internacionales relacionadas con el desarrollo económico, e inspiró asimismo, en buena medida, la agenda de la Asociación Euromediterránea lanzada en 1995.

Ahora bien, los estudios realizados indican igualmente que los efectos de la apertura comercial sobre el desarrollo económico no se producen de una forma automática y uniforme en todos los países. Por esta razón, conviene aplicar dicha estrategia con prudencia y gradualidad, considerando las condiciones y los mecanismos que puedan asegurar los mejores resultados en cada caso concreto.

La principal meta de la Asociación Euromediterránea ha sido alcanzar un espacio de desarrollo compartido entre las dos riberas del Mediterráneo, pero parece claro que esta meta todavía está lejos de lograrse en la actualidad. Su consecución exige, sin duda, un mayor esfuerzo tanto por parte de la UE como de los gobiernos de los países de la ribera sur.

La Asociación Euromediterránea se articuló desde el principio a través de un doble mecanismo: a) un mecanismo bilateral, mediante los Acuerdos de Asociación entre la UE y cada uno de los países del sur del Mediterráneo; y b) un mecanismo regional, mediante el diálogo y ciertos proyectos de cooperación regionales. Los ámbitos de actuación de la Asociación han sido tres: a) el político y de seguridad; b) el económico y financiero; y c) el social, cultural y humano. En el ámbito económico, se ha contado con los dos instrumentos señalados antes: a) la instauración progresiva de un área de libre comercio entre la UE y cada uno de los países de la región; y b) el establecimiento de una cooperación financiera por parte de la UE para facilitar las reformas institucionales y el desarrollo de los países del Mediterráneo sur.

A partir de 2004, el lanzamiento de la Política Europea de Vecindad (tras la ampliación de la UE hacia el Este) reforzó la estrategia de Asociación Euromediterránea en relación al mecanismo bilateral. En tal sentido, se ha ofrecido a los países del sur del Mediterráneo una conexión más estrecha con la UE, a cambio de un mayor avance en sus reformas institucionales. Para ello se han negociado unos Planes de Acción que en la actualidad se están aplicando en algunos países de la región, aunque no en todos.

Finalmente, a partir de 2008 se acordó poner en marcha el proyecto de una Unión por el Mediterráneo como complemento de la Asociación Euromediterránea. Dicho proyecto ha pretendido incidir especialmente en el mecanismo regional (con el impulso de proyectos en los ámbitos de la energía y la seguridad energética, el medio ambiente, la protección civil, el transporte y la educación) y ha reforzado el entramado institucional (con la creación de una Secretaría Permanente).

A la postre, tras la evolución referida, la Asociación Euromediterránea ha tenido, sin duda, beneficios notables, pero no ha logrado un claro éxito en el objetivo esencial de promover el desa-

rollo económico en los países de la ribera sur del Mediterráneo. Como resultado de los Acuerdos de Asociación establecidos, se han producido efectos positivos en los ámbitos del comercio y la inversión, pero todavía no a la escala que sería necesaria para que se materializara un proceso de desarrollo vigoroso y sostenible en dichos países (Jordán, 2010).

Para estimular este desarrollo, la Unión Europea ha ofrecido también una cooperación financiera a los países del Mediterráneo sur (Jordán y Pedrajas, 2010), y estos han aplicado reformas institucionales y mejoras en su esquema de gobernanza. Pero todo ello se ha producido aún de una manera desigual y bastante insuficiente para potenciar el objetivo del desarrollo. Por otra parte, dichos países han avanzado todavía muy poco en el proceso de apertura y cooperación entre ellos mismos.

El reto de un desarrollo humano

Dado que la meta de la Asociación Euromediterránea es lograr un desarrollo compartido en el conjunto de la región, cabe preguntarse de qué hablamos cuando hablamos de desarrollo. Sin duda, la comunidad académica ha alcanzado hoy un consenso bastante amplio sobre dicho concepto, que va más allá del concepto de crecimiento económico. De acuerdo con J. E. Stiglitz, A. Sen y J. P. Fitoussi (2013), el Producto Interior Bruto (PIB) es una buena medida para seguir la evolución de la actividad económica de un país, pero es un indicador muy incompleto de los niveles de progreso social. Según estos autores, entre las facetas clave del bienestar y la calidad de vida de un país aparecen las siguientes: a) el nivel de vida material (renta, consumo y riqueza); b) la salud; c) la educación; d) las actividades personales (incluido el trabajo); e) la voz política y la gobernanza; f) las conexiones y relaciones sociales; g) el entorno medioambiental (condiciones presentes y futuras); y h) la inseguridad física y económica.

Los mecanismos que impulsan el desarrollo económico de un país no resultan fáciles de conocer ni de aplicar, pero la historia demuestra el carácter crucial de las instituciones y de la política económica, siendo una cuestión clave la acción recíproca entre el Estado y el mercado (Banco Mundial, 1991). No se trata de elegir simplemente entre el uno y el

otro, sino de encontrar la mejor combinación posible entre la eficiencia del mercado y la solidaridad social. Por un lado, la competencia (interna y externa) resulta fundamental para estimular el espíritu empresarial y el progreso tecnológico. Por otro lado, es necesaria una intervención del Estado para crear un marco jurídico y normativo adecuado, y para llevar a cabo actuaciones donde falla o resulta deficiente el mercado (como la inversión en infraestructuras y capital humano, la estabilidad macroeconómica, la prestación de servicios públicos básicos o la protección del medio ambiente).

En todo caso, las instituciones desempeñan un papel crucial en el proceso de prosperidad o empobrecimiento de los distintos países, tal como han resaltado en un estudio reciente D. Acemoglu y J. Robinson (2012). De acuerdo con estos autores, unas instituciones inclusivas y abiertas, con buenas reglas para ordenar las relaciones políticas y económicas, abonan el terreno para el desarrollo económico de un país. Mientras que, por el contrario, unas instituciones extractivas, que concentran el poder y los beneficios en una minoría social, condenan al fracaso a cualquier sociedad.

En definitiva, las instituciones políticas son un elemento determinante del desarrollo económico y social de cualquier país. Unas instituciones políticas pluralistas y suficientemente centralizadas interactúan con unas instituciones económicas que crean los incentivos necesarios para que la gente ahorre, invierta e innove. En sentido opuesto, unas instituciones políticas que consolidan el poder de quienes se benefician de la extracción económica, aborta las posibilidades de desarrollo de un país. La solución a este fracaso es transformar las instituciones (políticas y económicas) de carácter extractivo en otras de carácter inclusivo. Ello, sin duda, es una tarea difícil, pero no imposible.

Lecciones de la crisis económica en España

La sección anterior no pretende, en absoluto, dar ninguna lección sobre desarrollo a los países de la ribera sur del Mediterráneo, sino reflexionar sobre ciertos aspectos esenciales del proceso de desarrollo para cualquier país, incluidos los de la ribera norte.

En España, en concreto, hemos vivido una durísima crisis económica en los últimos años, de la cual conviene extraer las lecciones adecuadas para reorientar de manera sostenible nuestro proceso de desarrollo. A continuación se formulan algunas ideas a este respecto, por si dicha experiencia puede ser también de interés para cualquier otro país.

En efecto, España ha experimentado recientemente la mayor crisis económica y social desde que abandonó un modelo autárquico de desarrollo a finales de los años cincuenta (Jordán, 2013). El país ha visto reducir su renta per cápita entre 2008 y 2014, a la vez que han aumentado sensiblemente sus niveles de desempleo y de pobreza. Esta es la segunda crisis estructural que ha conocido nuestro país desde que optó por un modelo de crecimiento abierto al exterior en los años sesenta. La primera tuvo lugar entre 1974 y 1985, cuando la subida del petróleo golpeó fuertemente a la economía española mientras el país avanzaba en su transición política desde la dictadura a la democracia. La economía española tardó bastante en recuperar la senda de crecimiento. Hicieron falta grandes reformas institucionales que fueron facilitadas por un importante consenso político, económico y social. Finalmente, la entrada de España en la Comunidad Europea (en 1986) y un cambio positivo en la coyuntura internacional favorecieron la recuperación económica del país en la segunda mitad de los años ochenta.

En la década de los noventa, España se preparó para acceder a la unión monetaria europea (como lo hizo en 1999) y vivió una larga etapa de crecimiento económico que se prolongó hasta 2007. El esfuerzo de convergencia macroeconómica creó un clima de estabilidad y bajos tipos de interés que promovió, con carácter general, el crecimiento económico en Europa. Cada país europeo, sin embargo, aprovechó esta fase económica expansiva de un modo distinto.

España recibió en este periodo unos enormes volúmenes de financiación exterior, pero en lugar de aprovechar los mismos para llevar a cabo una transformación (productiva e institucional) necesaria para responder a los crecientes retos de la economía global, el país optó por un modelo de crecimiento dependiente en gran medida de la construcción y el sector inmobiliario. Ello lo hizo tremendamente vulnerable y preparó el camino para sufrir con posterioridad la grave crisis económica de los últimos años.

Aurelio Martínez y Vicente Pallardó (2013) han analizado los «pecados capitales» en que incurrió la sociedad española en dicho periodo: la voracidad con la que el sector privado consumió recursos del exterior, creándose una enorme deuda que ha pesado de forma drástica sobre las familias y las empresas; la falta de prudencia y profesionalidad que observó el sector bancario en sus operaciones financieras; la falta de planificación y control de las administraciones públicas en el uso de los recursos tributarios.

La salida a la grave crisis estructural padecida recientemente en España exige una combinación de la acción a escala europea y la acción a escala nacional. Por un lado, la UE está completando la unión monetaria con una mayor unión económica, y convendría que de la misma derivara un impulso más decidido al crecimiento económico de los países más frágiles. Por otro lado, España ha de activar toda una serie de reformas estructurales para mejorar el funcionamiento de su modelo económico y social. Los campos donde son más necesarias dichas reformas son conocidos: la educación; la inversión en investigación, desarrollo e innovación; las relaciones laborales; la justicia; la organización política y administrativa del Estado; el sistema fiscal y la estructura sectorial y empresarial.

Abordar tales reformas no resulta ciertamente fácil, ni en España ni en cualquier otro país. Primero, se necesita un cambio de mentalidad de los diferentes agentes políticos, económicos y sociales, los cuales han de asumir la exigencia de un esfuerzo colectivo para poder superar los problemas de fondo del país. Después, hace falta un consenso político y social para llevar a cabo las reformas acordadas. Y todo ello, a mi entender, constituye nuestro principal reto.

Conclusiones

La Asociación Euromediterránea ha tenido hasta ahora un impacto positivo, aunque insuficiente, en el desarrollo de los países del Mediterráneo sur. Sin duda, es preciso ir más allá en los esfuerzos requeridos para lograr la meta de un desarrollo compartido entre el norte y el sur de la región. La UE ha de aumentar su ayuda financiera a los países de la ribera sur para apoyar sus necesarias reformas económicas e institucionales. Los procesos de moder-

nización no deben contemplarse en estos países como algo impuesto desde Europa, sino como cambios imprescindibles para poder alcanzar mayores niveles de desarrollo humano; cambios que impliquen mejores estándares de gobernanza, transparencia y equidad. Estos países han de avanzar igualmente en el diálogo y la cooperación entre ellos mismos.

El desarrollo es un proceso de mejora de los niveles de libertad y bienestar social de un país en condiciones de sostenibilidad medioambiental. La comunidad académica ha alcanzado hoy un consenso bastante amplio sobre el concepto de desarrollo y sobre una serie de indicadores adecuados para medirlo. El debate se mantiene, sin embargo, en torno a las políticas más apropiadas para impulsar el proceso de desarrollo, tanto a escala nacional como internacional.

Una de las polémicas clave se centra en la combinación conveniente entre el mercado y la intervención gubernamental. En los últimos tiempos, un punto de vista neoliberal algo extremo influyó en un dominio exagerado de los mercados y en una pérdida de la capacidad de actuación de los poderes públicos en la economía, pero la salida de la reciente crisis está exigiendo, entre otras medidas, una mejor regulación de los mercados. Por otro lado, el desorden existente en el sistema internacional está reclamando la transformación de una globalización estrictamente económica en una globalización social, política y cultural. En todo caso, las instituciones desempeñan un papel crucial en el proceso de prosperidad o empobrecimiento de cualquier país, y solo contando con unas instituciones inclusivas y abiertas se puede avanzar en el proceso de desarrollo.

El caso de España ofrece una interesante experiencia de cómo un país emergió del atraso y logró impulsar su modernización y progreso social a través del tiempo. Primero el viraje hacia un modelo de crecimiento abierto al exterior en los años sesenta, y después la transición hacia la democracia y la integración en la Unión Europea en las décadas siguientes, sentaron las bases para el logro de un notable nivel de desarrollo en la primera década del siglo XXI. Sin embargo, la grave crisis estructural que ha vivido recientemente España también enseña muchas cosas.

Entre mediados de los años noventa y mediados de la década de 2000, la opción por un modelo de

crecimiento muy dependiente de la construcción y el sector inmobiliario fue un gravísimo error estratégico. Ello hizo al país más vulnerable y desequilibrado. Además, se quebraron los acuerdos políticos básicos que presidieron la construcción de la democracia y se debilitó sensiblemente la calidad del sistema institucional.

En consecuencia, la superación de la crisis exige una política nacional de largo alcance. Por un lado, España ha de reorientar su modelo de desarrollo para afrontar los retos del entorno global, y ello requiere apostar en mayor medida por el fortalecimiento de su base productiva, la educación, la formación profesional, la investigación, el ordenamiento territorial y la calidad del medioambiente. Por otro lado, España ha de mejorar la calidad de su democracia y su sistema institucional, consiguiendo unos mayores niveles de diálogo y consenso político, económico y social.

Bibliografía

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON J. A., *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Barcelona, Ediciones Deusto, 2012.
- BANCO MUNDIAL, *La tarea acuciante del desarrollo. Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, Banco Mundial, 1991.
- JORDÁN GALDUF, J. M., «La tarea del desarrollo: una reflexión a partir de la crisis en España», *E-DHC, Quaderns Electrònics sobre el Desenvolupament Humà i la Cooperació*, nº 1, diciembre 2013, páginas 6-21.
- JORDÁN GALDUF, J. M., «Retos de la Asociación Euromediterránea», en J. L. Miralles (ed.) *Desarrollo, seguridad alimentaria e internacionalización en el Magreb*, Publicacions de la Universitat de València, 2010.
- JORDÁN GALDUF, J. M. y PEDRAJAS HERRERO, M., «Desarrollo humano y cooperación con el Magreb», en I. Antuñano, J. M. Jordán y J. A. Tomás (ed.) *Crisis y Transformación. Ensayos en homenaje al profesor Emèrit Bono*, Publicacions de la Universitat de València, 2010.
- MARTÍNEZ, A. y PALLARDÓ, V. J., *Los siete pecados capitales de la economía española. De la euforia al rescate*, Oviedo, Ediciones Nóbels, 2013.
- STIGLITZ, J., SEN, A. y FITOUSSI, J., *Medir nuestras vidas. Las limitaciones del PIB como indicador de progreso*, Barcelona, RBA, 2013.

El transporte y la cooperación euromediterránea, un recorrido lento

Saki Aciman. Ingeniero de Caminos

La Conferencia Euromediterránea de Barcelona de 1995 abrió la esperanza al establecimiento de una red de transportes eficiente y una facilitación de las condiciones del transporte entre los países euromediterráneos. Para ello, se impusieron dos objetivos: la mejora de las infraestructuras en la región, con la definición y promoción de una red multimodal; y la facilitación de las condiciones del transporte a través de un conjunto de mejoras basado en la convergencia de la reglamentación del transporte entre los países de las dos orillas del Mediterráneo. Sin embargo, la necesidad de crear un mecanismo de financiación de infraestructuras de transporte euromediterráneas en los países del sur ha frenado, desde entonces y hasta ahora, los múltiples intentos por parte de la UE y, más tarde, la UpM, de impulsar una verdadera y efectiva cooperación euromediterránea.

Cuando la Conferencia Euromediterránea de Barcelona, en noviembre de 1995, adoptó la declaración que da origen a la actual cooperación euromediterránea,

los actores implicados (países, organizaciones regionales, subregionales, sectoriales y profesionales) recibimos con gran ilusión la inclusión del