Alfred Tovias*

LA CONDICIONALIDAD Y LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD**

Tras comentar la economía política del anclaje de las reformas en las políticas públicas, logrado en virtud de acuerdos de integración regional, el artículo presenta brevemente el modelo Tovias-Ugur y sus principales resultados, haciendo énfasis en las condiciones principales que debe cumplir un acuerdo regional para resultar eficaz en lo que se refiere a su capacidad de anclaje. La aplicación de dicho modelo a la Asociación Euromediterránea sirve para poner de manifiesto las limitaciones de la misma en orden a la consecución del objetivo mencionado. A continuación, el artículo se centra de forma más específica en el análisis de los elementos de condicionalidad presentes en la Política Europea de Vecindad, evaluando si ésta contiene suficientes ingredientes nuevos que le permitan funcionar como un dispositivo de anclaje eficiente, comparable, en algún sentido, a la adhesión a la Unión Europea.

Palabras clave: *relaciones económicas internacionales, acuerdos económicos, integración económica, Política Europea de Vecindad, países terceros mediterráneos, Asociación Euromediterránea, reforma de las políticas públicas, Unión Europea.*
Clasificación JEL: *F02, F13, O57.*

1. Introducción

La incipiente bibliografía sobre el «anclaje» (*anchoring*) llama la atención sobre los beneficios no convencionales de los acuerdos de integración regional, que incluyen la credibilidad y señalización de las políticas públicas. Sin embargo, esta bibliografía tiende a considerar el anclaje de las reformas de las políticas públicas como una opción dada exógenamente para el país reformador.

En un artículo publicado en 2004, este autor y Mehmet Ugur demostraron que el anclaje es una opción determinada de forma endógena que puede no garantizar niveles óptimos de reformas políticas ni un anclaje eficaz a menos que los contratos relevantes sean exhaustivos y compatibles con incentivos (Tovias y Ugur, 2004). En él estudiamos el pilar económico de la Asociación Euromediterránea (en adelante AEM) para determinar en qué medida cumplen estas condiciones sus disposiciones contractuales. Nuestras conclusiones sugieren que la AEM deja demasiado margen a la discrecionalidad y no internaliza las externalidades positivas asociadas a las reformas de las políticas públicas. Por tanto, llegamos a la conclusión de que no puede esperarse que funcione como un dispositivo de anclaje eficaz y eficiente.

* Cátedra Walter Rathenau de Economía Europea y Cátedra Jean Monnet, Departamento de Relaciones Internacionales, Universidad Hebrea, Jerusalén.
** Título original: «Conditionality and the European Neighbourhood Policy». Traducción de Elena Pérez Ramírez.
Versión de agosto de 2008.

Los apartados 3 y 4 del presente artículo contienen fundamentalmente una sucinta presentación del modelo propuesto, así como su aplicación al caso de la AEM partiendo de Tovias y Ugur (2004), y un resumen de sus principales conclusiones. Le preceden, en el apartado 2, algunos comentarios sobre la economía política del anclaje de las reformas de las políticas mediante la formalización de acuerdos de integración regional. Esto nos servirá para preparar el terreno para abordar, en el apartado 5, el principal objetivo de este artículo: centrarnos de forma más específica en los elementos de condicionalidad hallados en la Política Europea de Vecindad (la denominada PEV). Tras examinar brevemente los elementos característicos de la PEV en comparación con la Asociación Euromediterránea, se evalúa —con la ayuda del modelo Tovias-Ugur de anclaje de reformas políticas— si la nueva política de la UE contiene suficientes ingredientes nuevos para funcionar, en su caso, como un dispositivo de anclaje eficiente, comparable, en algún sentido, a la adhesión a la UE.

2. La economía política del anclaje de las reformas de las políticas públicas

A finales de los años noventa algunos investigadores llamaron la atención sobre el papel de los acuerdos de integración regional como ancla de las reformas de las políticas públicas (*policy reform*) en los países miembros. En este contexto, François (1997) afirmó que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) benefició a México «amarrando» las reformas mexicanas y condujo a la reducción de las primas de riesgo sobre las entradas de capital. Galal y Hoekman (1997a: 3; 1997b) también tenían confianza en que el pilar económico de la AEM mejoraría la credibilidad de la reforma por parte de los gobiernos mediterráneos. En concreto, afirmaban que los acuerdos de zonas de libre comercio de conformidad con la AEM «pueden actuar como anclaje para la política gubernamental», e indicar a los inversores que «no es probable que el gobierno cambie radicalmente sus políticas de liberalización en el futuro».

Esta versión de integración regional de una bibliografía de «anclaje» mucho más amplia tiende a conceptualizar los anclajes como dispositivos de compromiso *dados exógenamente,* a disposición de un gobierno que realice reformas y desee que su esfuerzo reformador sea consistente en el tiempo (*time consistent*). En el contexto de la Asociación Euromediterránea la reforma de las políticas públicas va más allá de la liberalización comercial. Se acerca a la serie de reformas que un antiguo comisario europeo de comercio asoció una vez con lo que él denominaba el modelo de integración de las «familias felices»: convergencia e integración de políticas, normas y reglamentaciones; ajuste de preferencias colectivas; y aparición de nuevas instituciones (Lamy, 2002: 1.407). Ugur y el autor de este artículo sostenemos que no puede considerarse el anclaje para una gama tan amplia de reformas como una opción dada exógenamente para un gobierno mediterráneo reformador. Más bien, debe derivarse de forma endógena de la negociación entre el gobierno mediterráneo y la UE, por dos motivos.

Primero, el compromiso reformador de los gobiernos mediterráneos está sujeto a la limitación del apoyo nacional, que puede operativizarse como un índice que aumenta con el número de votos, las contribuciones de los grupos de presión, las rentas proteccionistas, la obediencia civil, etcétera, necesarios para el poder o la legitimidad gubernamentales. Segundo, la reforma política es un bien público que todavía hay que producir. Cuando se produzca, y en la medida en que se produzca, beneficiará no sólo al país reformador sino también a la UE como agente patrocinador del anclaje. Los beneficios para el país reformador son claros: disminución de la captura de las políticas por parte de intereses personales; reducción de las distorsiones en la economía nacional; aumento de los niveles de crecimiento y empleo; reducción de las primas de riesgo solicitadas por acreedores internacionales; crecimiento de las entradas de inversiones directas extranjeras, etcétera.

Suponemos que la reformas de las políticas públicas (es decir, la adopción de disposiciones relevantes del

acervo de la UE) es beneficiosa para los gobiernos mediterráneos. Esto concuerda con las preferencias mostradas por los gobiernos mediterráneos de negociar y formalizar acuerdos de asociación con la UE. Sin embargo, somos conscientes de que esta suposición puede rebatirse. No obstante, dichos contraargumentos no afectan a las conclusiones del modelo porque el análisis se basa en las preferencias mostradas por los gobiernos mediterráneos, más que en argumentos «esencialistas» a favor o en contra de la reforma de las políticas públicas. Los beneficios para el agente patrocinador del anclaje no son menos significativos: reducción de efectos *spillover* negativos (como la migración, el terrorismo, incluso la guerra) debidos a la mejora del rendimiento económico y la estabilidad política en el país una vez reformado; mejora del acceso al mercado del país reformista como resultado de una liberalización comercial recíproca; aumento del alcance de los flujos de inversión directa, etcétera.

Debido a las externalidades positivas asociadas con la reforma de las políticas públicas, el gobierno que busca el anclaje debería tender a vincular el nivel de reformas a las aportaciones del organismo patrocinador de dicho anclaje. De hecho, al gobierno reformista le interesa garantizar el máximo nivel de aportaciones y llevar a cabo la mínima cantidad de reformas políticas, puesto que lo último acarrea costes a corto plazo. Estos van desde el debilitamiento del apoyo político para el gobierno reformista hasta efectos adversos sobre la distribución de la renta. Por otra parte, al agente patrocinador del anclaje le motivaría maximizar el nivel de reformas que debe realizar el país reformista y minimizar sus aportaciones para cubrir el coste de dichas reformas. En otras palabras: el agente patrocinador del anclaje estaría a favor de un anclaje estricto (o de la condicionalidad) y un mínimo nivel de pagos compensatorios.

Por esa razón sería demasiado simplista suponer que los gobiernos mediterráneos pueden considerar la Asociación Euromediterránea o la Política Europea de Vecindad (y, para el caso, cualquier relación contractual con la UE) como un anclaje dado exógenamente para la reforma de las políticas públicas. También resulta simplista suponer que los gobiernos mediterráneos realizarían las reformas necesarias incluso si firmasen un contrato de AEM o PEV dado exógenamente (o, para el caso, cualquier otro contrato con la UE). Sin embargo, lo más importante es que sería ingenuo afirmar que el dispositivo de anclaje puede inducir a los gobiernos mediterráneos a permanecer comprometidos con la reforma de las políticas públicas cuando es del dominio público que no está diseñado para tener en cuenta las externalidades positivas asociadas con la misma.

Todavía no hay una evaluación empírica rigurosa del papel de anclaje de la UE; sin embargo, la eficacia de la condicionalidad (que puede considerarse como un tipo específico de anclaje) en los programas del Fondo Monetario Internacional (FMI) o la ayuda al desarrollo han sido sometidos a un examen riguroso. Los resultados de las investigaciones sugieren que la condicionalidad no ha sido eficaz para garantizar el nivel esperado de reforma de las políticas públicas en los países beneficiarios.

Por esta razón es necesario extraer las consecuencias de estas consideraciones a un nivel analítico que capte la negociación estratégica entre las dos partes. Son necesarias nuevas «reglas del juego» que reduzcan el margen para la discrecionalidad y traten el aspecto de bien público de la reforma de las políticas públicas en los países que busquen financiación internacional y/o anclajes externos.

3. El modelo Tovias-Ugur

El modelo de Tovias y Ugur (2004) muestra la negociación entre un gobierno mediterráneo reformista y una UE que patrocina el anclaje como intercambio en el que participan dos bienes: i) un mecanismo de anclaje con pagos adicionales; y ii) una reforma de las políticas públicas. Esta reforma llevada a cabo por el gobierno mediterráneo es un bien público puro, con beneficios no excluibles y sin rivalidad: una vez producida, no sólo bene-

ficiará al gobierno mediterráneo, sino también a la UE. Además, la reforma política se proveerá *después* de que la UE y los gobiernos mediterráneos aprueben los términos de intercambio[1].

Dado su carácter de bien público y el momento de su provisión, la reforma política sólo se proveerá de forma óptima si todos los beneficiarios contribuyen al coste de la misma de acuerdo con los beneficios que obtengan. Por último, el mecanismo de anclaje con pagos adicionales ofrecido por la UE es un bien cuasipúblico, algunos de cuyos beneficios (por ejemplo acceso al mercado y ayuda) son rivales y excluibles. Otros beneficios (por ejemplo el aumento de credibilidad derivado de la adopción del acervo de la UE) no tienen rivalidad ni son excluyentes. Sin embargo, a diferencia de las reformas, el acervo comunitario ya existe y su adopción por parte de los gobiernos mediterráneos no aumenta su coste para la UE (es decir, su coste social marginal es cero). Dadas estas especificaciones, cualquier acuerdo de la UE con países mediterráneos (por ejemplo la PEV) sería un mecanismo de anclaje inferior al óptimo: i) si la UE pone demasiado bajos sus pagos adicionales para reflejar las externalidades positivas de las reformas; y/o ii) si cualquiera de las partes puede violar el contrato sin coste alguno o con un coste mínimo.

No se va a presentar aquí el análisis esquemático, compuesto por curvas de demanda recíproca para dos bienes públicos: el mecanismo de anclaje con pagos adicionales (un bien cuasipúblico) y la reforma de las políticas públicas (un bien público puro). Aquellos interesados pueden leer Tovias y Ugur (2004). Más bien, nos centraremos en las tres condiciones principales que han demostrado ser las que garantizan la eficacia del acuerdo regional que la UE firma en cuanto a su capacidad de anclaje:

1) Los acuerdos deben ser lo más exhaustivos posible para evitar interpretaciones sesgadas y/o la falta de cumplimiento *a posteriori.*

2) Los pagos adicionales de la UE a los gobiernos mediterráneos deben ser lo suficientemente grandes como para reducir el coste de las reformas y estar correlacionados con el nivel de externalidades positivas asociadas con estas.

3) La UE debe proponer ofertas de pagos adicionales al comienzo del período que estén lo más cerca posible de las ofertas finales, y los pagos adicionales de la UE deben ser tanto más elevados cuanto más elevado sea el tipo de descuento futuro de los gobiernos mediterráneos.

La tercera condición para conseguir un diseño contractual eficaz se deriva del supuesto de que no se descuentan los beneficios futuros del anclaje de las reformas. Este supuesto implica que la UE y los países terceros mediterráneos (PTM) tienen el mismo tipo de descuento cero. Sin embargo, en el contexto de los PTM los tipos de descuento no son uniformes. Los gobiernos mediterráneos descuentan el futuro mucho más que la UE. Debido a que el valor futuro del intercambio disminuye rápidamente para los gobiernos mediterráneos, el intercambio entre las partes debe producirse más bien pronto que tarde. En caso contrario, es posible que no llegue a producirse.

Tras haber extraído las condiciones analíticas que deben cumplirse, el presente artículo evaluará, en los dos apartados siguientes, el acceso al mercado y las provisiones de transferencia financiera de la Asociación Euromediterránea y la Política Europea de Vecindad, a la luz de tres criterios: i) la «exhaustividad» de los acuerdos; ii) el vínculo entre los pagos adicionales de la UE y las reformas mediterráneas; y iii) el tamaño y la importancia de los pagos adicionales de la UE al comienzo del período en los acuerdos bilaterales celebrados entre la UE y los PTM.

4. La capacidad de anclaje de la Asociación Euromediterránea

Exhaustividad de los acuerdos

Un análisis jurídico del contenido de los acuerdos de asociación bilateral de la AEM y del reglamento MEDA

[1] La aportación clásica a la teoría del bien público es la de SAMUELSON (1956).

muestra que ambos dejan un amplio margen a la discrecionalidad, tanto de la UE, como de los gobiernos mediterráneos. Con tal margen, los agentes gubernamentales y sociales, tanto de la UE como de los PTM, tienen la motivación de imponer desviaciones con respecto a los compromisos codificados en los acuerdos de asociación (AA) y el reglamento MEDA. Esto se debe a que estos agentes esperan que su cabildeo o presión para evitar el cumplimiento dará frutos, dado el margen de maniobra con el que cuentan los responsables de sus políticas. Es probable que el cabildeo o la presión para evitar el cumplimiento sean superiores en los PTM, porque éstos soportan la mayor parte de los costes de las reformas y sus gobiernos se caracterizan por un mayor grado de vulnerabilidad ante la presión de los grupos de interés. Por tanto, según parece, es posible que los AA y el reglamento MEDA no conduzcan a un elevado grado de cumplimiento por parte de los gobiernos mediterráneos (es decir, es posible que el pilar económico de la AEM no sea un anclaje eficaz para la reforma de las políticas públicas).

El vínculo entre las concesiones de la UE y las reformas mediterráneas

Desde un punto de vista jurídico, las «zanahorias» de la UE (asistencia MEDA) y el compromiso de los gobiernos mediterráneos de eliminar los aranceles industriales sobre los productos con origen en la UE no han estado vinculados directamente, a lo sumo el vínculo ha sido indirecto. Supongamos que un gobierno mediterráneo pone en práctica las medidas de liberalización comercial con las que se comprometió de conformidad con calendarios inscritos varios años antes en el AA. No ha existido ni existe una garantía explícita de que la asistencia MEDA aumente o vaya a aumentar en consecuencia. En otras palabras, existe lo que puede describirse como condicionalidad asimétrica. También hay una incoherencia en el factor tiempo: los calendarios del MEDA están vinculados administrativamente desde 1996 con los programas financieros multianuales generales de la UE (las denominadas «Perspectivas») y no con los calendarios de reforma previstos en los acuerdos de asociación bilaterales celebrados en diferentes fechas desde 1995. Por ejemplo, Egipto no puso en práctica su AA con la UE hasta hace poco, aunque ha estado beneficiándose del MEDA desde el comienzo.

Concesiones de la UE y el incentivo para que los gobiernos mediterráneos se desvíen de la reforma de las políticas públicas

Un examen de los acuerdos de comercio y «ayuda» de la AEM revela defectos significativos. En primer lugar, la AEM no ha tenido como resultado que la UE haga nuevas concesiones comerciales importantes a los PTM. Y, en segundo lugar, la UE no ha respondido hasta hace poco con concesiones significativas respecto a las normas de origen y la acumulación.

Esta aparente falta de concesiones de la UE, al comienzo del período, debe tomarse en consideración junto a los incentivos para que los gobiernos mediterráneos se desvíen del compromiso de reforma. El Cuadro 1 demuestra que casi todos los PTM para los cuales hay datos disponibles (excepto Argelia y Siria) han tenido déficit constantes en su balanza comercial con la UE. Además, para varios países el déficit comercial ha tendido a aumentar con el tiempo. En estas condiciones es muy probable que los productores mediterráneos que compiten con las importaciones intensifiquen su presión sobre los gobiernos mediterráneos para frustrar su compromiso de reforma, si no han estado haciéndolo ya. En cuanto a la UE, en vez de proporcionar concesiones significativas que permitirían que los gobiernos mediterráneos concertasen alianzas con productores orientados hacia la exportación, básicamente ha dejado que los gobiernos mediterráneos se las arreglen por su cuenta.

Así, la AEM se convierte en una negociación fundamentalmente a corto plazo, por la cual los gobiernos mediterráneos se benefician del aumento de las subvenciones del MEDA y de los préstamos del Banco Europeo de Inversiones, y no de los beneficios a largo plazo de la re-

CUADRO 1

BALANZA COMERCIAL DE LOS PTM CON LA UE-27, 2000-2007

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Argelia	10.380	8.422	6.078	6.573	5.741	10.393	14.199	9.934
Egipto	–4.841	–4.114	–3.421	–2.769	–3.370	–3.262	–1.430	–3.361
Israel	–5.693	–4.706	–4.831	–3.804	–4.139	–3.794	–3.953	–3.073
Jordania	–1.495	–1.732	–1.737	–1.675	–1.703	–1.957	–2.442	–2.439
Líbano	–2.731	–2.892	–2.958	–3.250	–3.114	–2.958	–2.973	–2.999
Marruecos	–1.687	–1.238	–1.403	–1.813	–2.326	–2.733	–3.245	–4.464
Siria	1.636	2.064	2.112	774	86	151	480	172
Túnez	–1.798	–1.776	–1.499	–992	–867	–1.161	–1.104	–573
Turquía	–13.162	215	–2.033	–3.594	–7.395	–8.543	–8.297	–5.731

NOTA: En millones de euros corrientes.
FUENTE: EUROSTAT.

forma económica que supuestamente debía «anclar» la AEM. La suposición subyacente de la UE ha sido que el aumento de su asistencia financiera con respecto al período anterior a 1995 podría marcar la diferencia y tener una influencia real sobre la reforma económica y política. Pero, ¿es ello así? En absoluto.

5. ¿Es mejor la Política Europea de Vecindad en cuanto a su posible capacidad de anclaje?

Este apartado analiza brevemente las principales características de los aspectos económicos de la nueva PEV, para luego determinar la medida en que puede funcionar como un anclaje para las reformas políticas en los PTM, mejor que la ya «antigua» AEM. También realizaremos una comparación con la pertenencia de pleno derecho a la UE.

Los principales elementos de la iniciativa de la Comisión pueden encontrarse en el documento de la Comisión de marzo de 2003[2] y las conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2003[3]. En contraposición a la Declaración de Barcelona, de 1995, los documentos hablan de «relaciones preferenciales dentro de un marco diferenciado que responde a los progresos de los países socios en áreas definidas, en concreto las reformas políticas y económicas». A cambio de avances concretos, que demuestren valores compartidos y la aplicación efectiva de reformas políticas, económicas e institucionales, a los vecinos de la UE se les está ofreciendo la posibilidad de una participación en el mercado interior de la UE, así como otras formas avanzadas de cooperación en campos clave de interés mutuo. Esto incluye una mayor integración y liberalización para promover la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales a medida que los países, en cuestión, hagan avances hacia metas y parámetros acordados, contenidos en planes de acción individuales que tienen en cuenta sus circunstancias específicas.

De esta forma, los nuevos acuerdos deberían permitir que los vecinos participasen en casi todas las áreas de la

[2] COM(2003) 104 final, 11.03.2003. «Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa».

[3] Conclusiones del Consejo sobre el documento «Una Europa más amplia: nueva vecindad». Consejo Europeo de Salónica, 19-20 de junio de 2003.

política comunitaria, comenzando por el comercio de mercancías, capitales y servicios. Se ha hecho referencia al Espacio Económico Europeo (EEE) y a la experiencia de la Asociación Europea de Libre Cambio, pero la eventual adhesión a la UE no forma parte de la iniciativa. La mayoría de los expertos coincide en que la oferta es crear con los vecinos una especie de cuasi-EEE (es decir, que excluya la libre circulación de la mano de obra) utilizando, tal vez, el enfoque «a la carta» que se aplica desde 1999 a las relaciones entre Suiza y la UE (centrado en las denominadas «cuestiones de segunda generación»). Obsérvese que los planes de acción adoptados establecen objetivos y parámetros para reformas políticas, económicas y legislativas nacionales con compromisos, por parte de la UE, sobre la forma en que ésta deberá responder cuando se cumplan los objetivos.

Como resulta evidente de la lectura de los documentos relevantes, la UE hace hincapié esta vez en la necesidad de reformas económicas y políticas y en la condicionalidad positiva para presionar a Estados que han sido, hasta la fecha, autoritarios y represivos para que comiencen un proceso de democratización. El enfoque general, sugerido por la Comisión Europea en su informe de marzo de 2003, es la creación de tratados de vecindad financiados con cargo al nuevo instrumento financiero de vecindad (una mezcla de PHARE, TACIS y MEDA) con una alta prioridad sobre la cooperación transfronteriza. Dado esto, evaluemos estos elementos a la luz de los tres criterios propuestos en la parte analítica del presente artículo.

Exhaustividad de los acuerdos

De nuevo, como también era el caso en la Declaración de Barcelona, los documentos de la Política Europea de Vecindad publicados son de naturaleza política; no tienen carácter jurídico. En cualquier caso, los acuerdos de la PEV que se firmen en el futuro serán, por otro lado, instrumentos intergubernamentales a los que se aplicarán las típicas normas del derecho internacional público. Los acuerdos no tendrán naturaleza supranacional. Si los acuerdos de asociación existentes van a ser simplemente revisados es probable que no se toque la cláusula del «elemento esencial». Si por el contrario se firma un acuerdo completamente nuevo siempre existe la posibilidad de que se refuerce dicha cláusula. Las decisiones del Consejo de Ministros sobre violación de un «elemento esencial» de los acuerdos de asociación podrían tomarse en adelante por mayoría cualificada, en vez de por unanimidad. Esto parece una condición *sine qua non,* sobre todo en un momento en el que ya hay 27 países en el Consejo, pero no es algo que deba darse por sentado.

¿Se revisará y reforzará el mecanismo de solución de diferencias de los acuerdos bilaterales de la PEV? Sencillamente, no lo sabemos todavía. La posibilidad de que la UE castigue al gobierno mediterráneo que viole el acuerdo con una medida de represalia parece bastante poco probable, si no irrelevante, en el contexto de la PEV: aunque los acuerdos bilaterales actuales de Zonas de Libre Comercio se ocupan de liberalizaciones arancelarias recíprocas que permiten que la UE responda fácilmente a una violación aumentando los aranceles, esto resulta casi imposible o poco práctico en el contexto del Mercado Único. ¿Puede uno imaginarse que si Israel decidiera retirarse de un «acuerdo de segunda generación» anterior (a la suiza) tendente a gravar los intereses sobre bonos pertenecientes a residentes europeos en Israel y transferir los beneficios a países miembros de la UE (por ejemplo debido a una reinstauración temporal de los controles de cambios), ésta última se abstendría, a su vez, de gravar a los israelíes residentes en la UE? Sería terriblemente engorroso, difícil de regular y aplicar, y políticamente complicado que las autoridades israelíes lo aceptasen.

¿O es realista pensar que si Israel decide reinstaurar pesados controles administrativos sobre las importaciones cuyo origen sea la UE (por ejemplo debido a cambios en las leyes sobre *kashrut* del Estado), contrarios a lo acordado en un acuerdo previamente firmado, los países miembros de la UE responderían, a su vez, imponiendo nuevos controles equivalentes a las importa-

ciones cuyo origen sea Israel? Sería absurdo, en la medida en que no existen leyes de ese tipo que deban respetarse en la UE. En otras palabras: es mucho más difícil tomar represalias en asuntos pertenecientes al Mercado Único que en asuntos relacionados con aranceles.

El vínculo entre las concesiones de la UE y las reformas mediterráneas

El nuevo instrumento financiero de vecindad no está disponible para Turquía, Malta y Chipre, algo que lo diferencia del MEDA. En cuanto a este último, no forma parte de acuerdos de vecindad que prevean una mayor integración en el Mercado Único de la UE. Por lo tanto, de nuevo, desde un punto de vista jurídico, la nueva «zanahoria» (nuevo instrumento financiero) de la UE y el compromiso de los gobiernos mediterráneos de eliminar los obstáculos no arancelarios sobre los productos con origen en la UE no estarán directamente vinculados. Téngase en cuenta, también, que Israel, uno de los participantes en la PEV, no se beneficia mucho, en cualquier caso, del nuevo instrumento financiero (fundamentalmente sólo de su componente multilateral). Obsérvese que, aunque Israel no se benefició del MEDA bilateral de la AEM, tampoco tenía que hacer esfuerzos de reforma comercial de conformidad con el acuerdo de asociación Israel-UE de 1995, puesto que las importaciones con origen en la UE entraban en Israel sin aranceles, al menos desde 1989.

En otras palabras, de nuevo existe lo que puede describirse como condicionalidad asimétrica. Los gobiernos mediterráneos no pueden condicionar la adopción de ninguna norma comunitaria nueva, introducida en el acervo, a préstamos del BEI o desembolsos de instrumentos financieros previos. Y de nuevo como en el caso del MEDA, hay también una incoherencia en el factor tiempo: los calendarios de ayuda exterior están vinculados administrativamente con los programas financieros multianuales generales de la UE (las denominadas «Perspectivas») y no con los calendarios de reforma que se preverán en los nuevos acuerdos bilaterales de vecindad.

Por otra parte, la aceptación del acervo comunitario actual y futuro no implica en general, y en cualquier caso no de forma automática, una pérdida de ingresos fiscales como resultado de la eliminación de los obstáculos no arancelarios sobre las importaciones de la UE. Hay que recordar que esto causa actualmente importantes quebraderos de cabeza a Túnez y el Líbano en la aplicación de sus respectivos acuerdos de zonas de libre comercio con la UE. La mayor parte de los obstáculos no arancelarios, impuestos por los PTM, no tienen naturaleza fiscal, ya que, por ejemplo, no hay ni siquiera derechos *antidumping* sobre productos con origen en la UE.

Volvamos a los riesgos y costes a corto plazo para un gobierno mediterráneo, asociados con la aplicación de reformas comerciales y otro tipo de reformas políticas como resultado de la obligación de adoptar el acervo existente y cambiar el marco regulador. Estos costes de adaptación podrían ser numerosos, y en ocasiones cabría esperar una enorme oposición, no sólo de la comunidad empresarial, sino también, lógicamente, de una parte de la sociedad civil. Supongamos que acatar el acervo implicase que Marruecos, Jordania o Israel revisasen su legislación religiosa, por ejemplo respecto a la importación de productos porcinos o la protección animal; o que Marruecos, Jordania o Túnez cambiasen sus normas referentes a mercados abiertos y bazares (para acatar la normativa sanitaria y medioambiental de la UE). ¿Cuál sería la reacción del público en general o las autoridades religiosas? Aquí no estamos hablando de asuntos financieros prosaicos, sino de cuestiones de identidad nacional.

Las concesiones de la UE y el incentivo para que los gobiernos mediterráneos se desvíen de la reforma de las políticas públicas

Como se explicó en el apartado 4, la UE debe proponer, por una parte, ofertas de pagos adicionales al co-

mienzo del período que estén lo más cerca posible de la oferta final en un juego de negociación, ya que los gobiernos mediterráneos tienden a descontar el futuro. Por otra parte, las ofertas deben ponerse en relación con los incentivos que tiene un gobierno mediterráneo para desviarse del compromiso de reforma política.

Desde el punto de vista de las concesiones comerciales de la UE, la PEV parece ser bastante significativa y una innovación real en relación con la situación actual de acceso al mercado de los PTM en la UE, que data nada menos que de 1977, cuando se eliminaron todos los aranceles industriales de la CE. Los obstáculos no arancelarios sobre sus exportaciones de mercancías y servicios a la UE desaparecerían en todas aquellas áreas de actividad económica respecto de las cuales escogiesen adoptar el acervo interno de la UE. Es potencialmente mucho más importante el hecho de que ya no habría ningún motivo para que las multinacionales europeas o de terceros países se estableciesen en exclusiva en la UE para beneficiarse del Mercado Único. Invertir en los vecinos mediterráneos (por ejemplo Túnez) proporcionaría beneficios comparables. Esto podría tener mucha relevancia para empresas de las industrias alimentaria o química, donde los PTM tienen alguna ventaja relativa.

No obstante, no debe olvidarse que todo se formalizaría sobre la base de la reciprocidad. Sin embargo, para que sea justa para la UE, la concesión de acceso a un Mercado Único de más de 450.000.000 de personas no puede compararse con la concesión de un acceso recíproco al mercado de cualquiera de los PTM en cuestión. De hecho, la concesión de la UE es la misma que se da a los países miembros de pleno derecho. Todavía no está claro si en el futuro la UE estará preparada para incluir los productos agrícolas en su oferta. Esto podría ser una concesión clave que tentaría a los gobiernos mediterráneos a arriesgarse a adaptarse al acervo y llevar a cabo las reformas correspondientes.

En cualquier caso, la PEV representa un caso de concesiones de la UE al comienzo del período que debemos comparar con los incentivos para que los gobiernos mediterráneos se desvíen del compromiso de reforma. Evidentemente, tenemos aquí un caso que permite que los gobiernos mediterráneos concierten alianzas con productores orientados hacia la exportación, para contrarrestar a productores que compiten con las importaciones, y que permite mantenerse firme ante grupos de interés que quieren desbaratar las reformas: una situación que contrasta, de forma muy positiva, con los desiguales acuerdos de asociación bilateral firmados de conformidad con la Asociación Euromediterránea.

Ya se mencionó más arriba que es ingenuo pensar que el aumento de la asistencia financiera, consecuencia del MEDA, marque la diferencia y tenga una influencia real sobre la reforma económica y política en el Mediterráneo meridional. Esto también se aplica al nuevo instrumento financiero de vecindad. Pero, en algún sentido, no es tan importante, ya que las concesiones comerciales de la UE que implica la PEV son enormes, como se acaba de señalar.

6. Conclusiones

El análisis anterior refleja que la situación es algo más alentadora respecto a la Política Europea de Vecindad que a la Asociación Euromediterránea. Por una parte, los acuerdos de asociación existentes y el marco de asistencia del MEDA han sido contratos fundamentalmente «incompletos» que dejan un considerable margen a la discrecionalidad de la UE o de los gobiernos mediterráneos. Por otra parte, ni los acuerdos de asociación ni el marco del MEDA se redactaron con vistas a interiorizar las externalidades positivas asociadas con las reformas políticas. Por el contrario, el marco contractual se inspiró en la necesidad de limitar el daño para la UE que, probablemente, provocarían las externalidades negativas, siempre y cuando sigan faltando reformas políticas en la región mediterránea. En otras palabras: la AEM se ha inspirado en la necesidad que la UE percibe de limitar su exposición a las externalidades transfronterizas que surgen a raíz de problemas económicos y políticos en la región mediterránea. Esto contrasta con una

concepción de la reforma de las políticas públicas como un «bien público», según la cual la colaboración entre la UE y los PTM conlleva el contribuir al coste del bien público que se producirá (es decir, la prosperidad económica y la estabilidad política).

Ésta es la razón por la cual, hasta fechas recientes, las concesiones económicas que la UE ofrecía, en el contexto del Proceso de Barcelona para el establecimiento de una «zona de prosperidad compartida» mediante una «colaboración real», no sólo eran insuficientes sino que también estaban demasiado concentradas al final del período como para tentar a los políticos mediterráneos a «atarse las manos». El atractivo de la «antigua» AEM, como anclaje de la reforma de las políticas públicas en los PTM, podría haber sido mayor si los acuerdos de asociación hubieran contenido concesiones comerciales más tangibles e inmediatas, sobre todo en agricultura, alimentos procesados, y en relación con las normas de origen (según la propuesta de hace más de una década de Tovias, 1992: 125-7).

Del mismo modo, apoyar la Asociación Euromediterránea sobre la base de la asistencia financiera ha sido una estrategia equivocada, por dos motivos. Primero, el marco contractual que implica la AEM no ha sido lo suficientemente «exhaustivo» ni «justo» como para garantizar que los gobiernos mediterráneos se embarcasen en reformas políticas y siguiesen comprometidos con ellas. Y segundo, incluso si se hubieran cumplido las condiciones de «exhaustividad» y «justicia», la influencia de la ayuda financiera sobre la reforma de las políticas públicas era y ha sido siempre «fungible». Es muy difícil determinar que las reformas políticas emprendidas por los gobiernos mediterráneos, de acuerdo con la condicionalidad de la ayuda comunitaria, no se hubiesen llevado a cabo en ausencia de dicha ayuda. Y si esto resulta imposible de determinar, la condicionalidad de la ayuda financiera deja de ser un ancla para la reforma de las políticas públicas y degenera en un marco para transferencias de renta pura y simplemente.

Sin embargo, la apertura de nuevos mercados de exportación, a través de concesiones de la UE, reduce la presión nacional directa sobre el gobierno mediterráneo reformista, y permite que los políticos mediterráneos concierten alianzas con productores orientados hacia la exportación. De esto es exactamente de lo que trata la Política Europea de Vecindad en el campo de la economía. De hecho, me gustaría concluir diciendo que «ofrecer una participación en el Mercado Interior de la UE» podría ser, paradójicamente, el *road map* económico impuesto por la UE para anclar la reforma política en terceros países mediterráneos dispuestos a ello. Y los ministros de finanzas de los PTM deberían estar totalmente a favor, puesto que, a diferencia de los acuerdos de asociación formalizados de acuerdo con la AEM, no debe haber pérdida de ingresos fiscales. Por otra parte, es de esperar mucha oposición a la reforma no sólo por parte de factores de producción o empresas locales que compiten con las importaciones, como ocurre con la liberalización arancelaria pura en el contexto de la antigua AEM, sino también de sectores de la ciudadanía y/o la sociedad civil en general, ya que muchos podrían considerar que la integración en el Mercado Único cuestiona la identidad nacional.

Referencias bibliográficas

[1] BEVAN, A.; ESTRIN, S. y GRABBE, H. (2001): «The Impact of EU Accession Prospects on FDI Inflows to Central and Eastern Europe», *One Europe or Several,* University of Sussex, Policy Paper 06/01.

[2] COMISIÓN DE LA CE (1994): *Reforzar la política mediterránea de la Unión Europea: propuestas para el establecimiento de una asociación euromediterránea,* Bruselas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM(94) 427 final.

[3] COMISIÓN DE LA CE (2002): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo,* SEC(2002) 159 final, Bruselas, 13 de febrero.

[4] ESCRIBANO, G. y LORCA, A. (2008): «Economic Reform in the Maghreb: From Stabilization to Modernization», en ZOUBIR, Y. y AMIRAH, H. (eds.), *North Africa. Politics, Region and the Limits of Transformation,* Londres/Nueva York, Routledge, páginas 135-158.

[5] FEMISE (2000): *The Euro-Mediterranean Partnership in the Year 2000,* Second FEMISE Report, Marsella, Institut de la Mediterranée.

[6] FLAESCH-MOUGIN, C. (2000): «Differentiation and Association within the Euro-Mediterranean Area», en MARESCEAU, M. y LANNON, E. (eds.), *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies,* Londres, Macmillan, páginas 63-96.

[7] FRANÇOIS, J. F. (1997): «External Bindings and the Credibility of Reform», en GALAL, A. y HOEKMAN, B. (eds.), *Regional Partners in Global Markets: Limits and Possibilities of the Euro-Med Agreements,* Londres, CEPR y Cairo, ECES, páginas 35-48.

[8] GALAL, A. y HOEKMAN, B. (1997a): «Overview», en GALAL, A. y HOEKMAN, B. (eds.), *Regional Partners in Global Markets: Limits and Possibilities of the Euro-Med Agreements,* Londres, CEPR y Cairo, ECES, páginas 1-9.

[9] GALAL, A. y HOEKMAN, B. (1997b): «Egypt and the Partnership Agreement with the EU: The road to maximum benefits», en GALAL, A. y HOEKMAN, B. (eds.), *Regional Partners in Global Markets: Limits and Possibilities of the Euro-Med Agreements,* Londres, CEPR y Cairo, ECES, páginas 282-306.

[10] GHESQUIERE, H. (1998): «Impact of European Union Association Agreements on Mediterranean Countries», Washington, D.C. *Documento de trabajo del FMI WP/98/116.*

[11] GUGGENBUHL, A. y THEELEN, M. (2000): «The Financial Assistance of the European Union to Its Eastern and Southern Neighbours: A Comparative Análisis», en MARESCEAU, M. y LANNON, E. (eds.): *The EU's Enlargement and Mediterranean Strategies,* Londres, Macmillan, páginas 217-256.

[12] HAVRYLYSHYN, O. (1997): *A Global Integration Strategy for the Mediterranean Countries: Open Trade and Market Reforms,* Washington, D.C., IMF, Middle Eastern Department.

[13] JOHNSON, H. G. (1953): «Optimum Tariffs and Retaliation», *Review of Economic Studies,* volumen 22, páginas 142-153.

[14] LAMY, P. (2002): «Stepping Stones or Stumbling Blocks? The EU's Approach towards the Problem of Multilateralism vs Regionalism in Trade Policy», *The World Economy,* volumen 25, número 10, páginas 1399-1413.

[15] MIRA SALAMA, C. (2002): «The Political and Economic Aspects of the Euro-Mediterranean Partnership», *http://www.edpsg.org/dp23f.htm*

[16] NIENHAUS, V. (1999): «Promoting Development and Stability through a Euro-Mediterranean Free Trade Zone?», *European Foreign Affairs Review,* volumen 4, páginas 501-519.

[17] PELKMANS, J. y BRENTON, P. (1999): «Bilateral Trade Agreements with the EU: Driving Forces and Effects», en MEMEDOVIC, O.; KUYVENHOVEN, A. y MOLLE, W. T. M. (eds), *Multilateralism and Regionalism in the Post-Uruguay Round Era,* Dordrecht, Kluwer, páginas 87-120.

[18] PHILIPPART, E. (2001): «The MEDA Programme: Analysis of the New Design of EU Assistance to the Mediterranean», en ATTINÀ, F. y STAVRIDIS, S. (eds.), *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean issues from Stuttgart to Marseille,* Milán, Giuffre, páginas 121-169.

[19] QUEFELEC, S. (2001): «EU-15 and the 12 Mediterranean Partners: Solid Trade Links», European Commission, External Trade, *Statistics in Focus,* Theme 6-7/2001.

[20] RICHARDS, A. y WATERBURY, J. (1996): *A Political Economy of the Middle East,* Boulder, Co., Westview, 2.ª ed.

[21] ROMEO, I. (1998): «The European Union and North Africa: Keeping the Mediterranean "Safe" for Europe», *Mediterranean Politics,* volumen 3, número 2, páginas 21-39.

[22] SAMUELSON, P. (1956): «Social Indifference Curves», *Quarterly Journal of Economics,* volumen 70, páginas 1-22.

[23] TELO, M. (2001): «The European Union and the Challenges of the Near Abroad», en TELO, M. (ed.), *European Union and New Regionalism,* Aldershot, Ashgate, páginas 177-185.

[24] TOVIAS, A. (1992): «The EC's Contribution to Peace and Prosperity in the Mediterranean and the Middle East: Some Proposals», *Jerusalem Journal of International Relations,* volumen 14, número 2, páginas 123-132.

[25] TOVIAS, A. (2006): «Exploring the "Pros" and "Cons" of Switzerland's and Norway's Model of Relations with the EU: What Can Be Learned From These Two Countries' Experience By Israel», *Cooperation and Conflict,* volumen 41, número 2, páginas 203-222.

[26] TOVIAS, A. y UGUR, M. (2004): «Can the EU Anchor Policy Reform in Third Countries? An Analysis of the EURO-MED Partnership», *European Union Politics,* volumen 5, número 4, páginas 395-418.

[27] XENAKIS, D. K. y CHRYSSOCHOOU, D. N. (2001): *The Emerging Euro-Mediterranean System,* Manchester, Manchester University Press.

[28] YOUNGS, R. y AMIRA, H. (eds.) (2005): «La Asociación Euromediterránea: una década después», Madrid, Real Instituto Elcano y FRIDE.

MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO

ICE
INFORMACIÓN COMERCIAL ESPAÑOLA

CUADERNOS ECONÓMICOS

Número 75 • Junio 2008

DESIGUALDAD, EQUIDAD Y EFICIENCIA EN SALUD Y EN SERVICIOS SANITARIOS

Presentación
Ángel López Nicolás

"Análisis de las desigualdades en salud: una breve revisión de los métodos"
Andrew M. Jones, Cristina Hernández Quevedo, Nigel Rice y Ángel López Nicolás

"El mapa de las desigualdades en salud por grupos de edad en España"
Alexandrina Stoyanova, Marisol Rodríguez y Jaime Pinilla

"Una Primera Exploración de las Desigualdades Socioeconómicas en Morbilidad en España"
Joan Costa-Font y Joan Gil

"Sesgo de respuesta y heterogeneidad en salud autopercibida. Evidencia del Panel de Hogares Británico"
Cristina Hernández Quevedo, Andrew M. Jones y Nigel Rice

"La transmisión de las desigualdades en el estado de salud: Efectos sobre la equidad intergeneracional a partir de la acumulación de capital humano"
Berta Rivera, Luis Currais y Paolo Rungo

"Desigualdades en salud y en la utilización y el desempeño de los servicios sanitarios en las Comunidades Autónomas"
Anna García-Altés, Maica Rodríguez-Sanz, Glòria Pérez y Carme Borrell

"La descentralización de los servicios sanitarios desde la perspectiva de la Teoría del Federalismo Fiscal"
Dolores Jiménez Rubio

"Desigualdades territoriales y equidad en el sistema sanitario español"
David Cantarero

"Evolución de la equidad interterritorial en el acceso a los servicios sanitarios entre las CCAA españolas (1987-2003) y su relación con la evolución del gasto sanitario público"
Roberto Montero Granados y Juan de Dios Jiménez Aguilera

"Evaluación económica de tecnologías sanitarias: ¿valen lo que cuestan?"
José M.ª Abellán Perpiñán, Fernando I. Sánchez Martínez y Jorge E. Martínez Pérez

"Utilización del Value Efficiency Analysis (VEA) en la medición de la eficiencia en la atención primaria"
Eduardo González Fidalgo y Vicente García González

"Microsimulación y Economía de la Salud"
Nuria Badenes Plá

TRIBUNA DE ECONOMÍA

"Inmigración y Pensiones ¿Qué sabemos?"
J. Ignacio Conde-Ruiz, Juan F. Jimeno y Guadalupe Valera