



Mediterrane Associatieverdragen en Europese veiligheid

Auteur(s):

Kuijer, M.H.

Tongeren, F.W.

*De auteurs zijn verbonden aan de afdeling Maatschappijvraagstukken van lei - Wageningen ur. marijke.kuijer@wur.nl***Verschenen in:**

ESB, 89e jaargang, nr. 4431, pagina 182, 16 april 2004

Rubriek:

Handel

Trefwoord(en):*Handelsliberalisatie kan een krachtig instrument zijn om de welvaart en stabiliteit aan de zuidgrenzen van de eu te verhogen. De timing van liberalisering is hierbij van belang.*

Naar aanleiding van de aanslagen in Madrid is Gijs de Vries benoemd als antiterrorismecoördinator van de eu. Zijn missie is om informatie-uitwisseling tussen Europese veiligheidsdiensten te bevorderen. Afstemming tussen veiligheidsdiensten is een onderdeel van de Europese veiligheidsstrategie, geformuleerd door Solana (2003), waarin hij ook voor coherentie van het externe beleid van de eu pleit om een ring van stabiele landen aan de buitengrenzen van de eu te creëren.

Aan de zuidgrenzen zou dit bereikt moeten worden door het Barcelona Proces, dat hoofdzakelijk bestaat uit bilaterale handelsverdragen tussen de eu en de landen aan de zuidrand van de Middellandse Zee. In dit artikel belichten we de achtergrond van de verdragen en zullen we betogen dat deze niet bijdragen aan de stabiliteit in deze turbulente regio.

Uitvoering van de huidige handelsverdragen van de eu met mediterrane landen leidt tot een verhoging van de werkloosheid en structurele overheidstekorten. Bij de huidige verdragen prevaleert het economische belang van agrarische producenten in de zuidelijke eu-lidstaten.

Een alternatieve strategie van liberalisering, die serieus rekening houdt met het economisch ontwikkelingsperspectief in de mediterrane landen, biedt betere kansen op stabiliteit aan de zuidgrenzen van de eu. Die keuze voor een alternatieve strategie vereist een afweging van regionale economische belangen tegen het langetermijnbelang van de eu als geheel.

Hernieuwde mediterrane relaties

Het Barcelona Proces voorziet in economische, politieke en sociale samenwerking tussen de eu en de landen ten zuiden van de Middellandse Zee door het sluiten van associatieverdragen. Ondanks een brede definitie van doelstellingen, vormt een mediterrane vrijhandelszone in 2010 het zwaartepunt van de associatieverdragen. Een belangrijk kenmerk van de associatieverdragen is reciprociteit. Dit in tegenstelling tot verdragen uit de jaren zeventig, die bestonden uit eenzijdige eliminatie van Europese barrières voor industriële goederen uit de mediterrane landen.

Tot op heden zijn associatieverdragen gesloten met Algerije, Egypte, Israël, Jordanië, Libanon, Marokko, de Palestijnse Autoriteit en Tunesië. De onderhandelingen met Syrië zijn gaande. Deze landen worden samen aangeduid als MED9. Libië is eind vorige maand door Prodi, voorzitter van de Europese Commissie, uitgenodigd actief deel te nemen aan het Barcelona Proces.

Politiek versus economisch belang

De MED9 zijn van geringe economische betekenis voor de eu. Importen uit de MED9 vormen slechts twee procent van de totale eu-import, terwijl exporten naar de MED9 slechts drie procent van de totale export van de eu vormen. Het grootste deel van de importen uit de MED9 bestaat uit olie, op afstand gevolgd door mediterrane tuinbouwproducten. Gezien de geringe omvang van de agrarische handelsstromen beschouwt de Europese Commissie de MED9 dan ook niet als een bedreiging voor Europese boeren (Garcia-Alvarez-Coque, 2002).

Voor de MED9 dienen de associatieverdragen wel een duidelijk economisch belang: vijftig procent van hun import en van hun export is met de eu, die daarmee hun belangrijkste handelspartner is. De MED9 hebben een comparatief voordeel in typisch mediterrane producten zoals vers fruit en groenten, citrusvruchten, tomaten en olijfolie. Een verbeterde toegang tot de Europese landbouwmarkt zou hun economie een positieve stimulans kunnen geven.

Een dergelijke stimulans is geen overbodige luxe voor de MED9. Hun economische groei blijft achter bij de rest van de wereld en de MED9 combineren een jonge bevolking met werkloosheidspercentages van tussen de vijftien en dertig procent.

Regionaal versus algemeen belang

De huidige verdragen zijn strijdig met het algemene belang van de eu wat betreft stabiliteit aan de zuidgrenzen. De handelsverdragen omvatten namelijk gedetailleerde schema's voor de afbouw van bescherming van industriële goederen, maar niet voor tuinbouwgewassen.

Vanuit het belang bij stabiliteit aan de zuidgrenzen en gezien het comparatieve voordeel van de MED9 in (arbeidsintensieve) tuinbouwgewassen, zouden de handelsverdragen juist de complexe eu-handelsbarrières voor mediterrane voedselproducten moeten versoepelen. Eu-concessies op dit vlak zijn echter marginaal omdat de producenten uit de MED9 direct concurreren met producenten uit de zuidelijke lidstaten van de eu. Alhoewel de concessies voor de eu als geheel marginaal zijn, zullen de effecten van vermindering van restricties op mediterrane tuinbouwproducten wel merkbaar zijn in de mediterrane lidstaten van de eu. De huidige verdragen reflecteren deze regionale belangen binnen de eu.

Aangezien de eu in de jaren zeventig haar bescherming voor industriële goederen al eenzijdig heeft afgebouwd, zijn de associatieverdragen de facto een openstelling van de MED9 voor industriële importen uit de eu. Aangezien MED9-producenten internationaal niet concurrerend zijn, zal een uitvoering van de verdragen leiden tot een decimering van de industrie. Verlies van toch al beperkte werkgelegenheid zal niet bijdragen aan stabiliteit in de MED9. Tunesië, dat in de regio voorop loopt in termen van marktvormingen en als eerste een geratificeerd associatieverdrag had, heeft de afbouw van bescherming van de industrie dan ook op de lange baan geschoven.

Naast het verlies van werkgelegenheid in de industriële sector zal uitvoering van de verdragen een daling van de overheidsinkomsten veroorzaken door vermindering van tariefinkomsten van industriële importen. De overheidsuitgaven in de MED9 zijn hoog door een opgeblazen publieke sector: het aandeel van de niet-militaire publieke sector in de werkgelegenheid is het dubbele van het wereldgemiddelde (Bulmer, 2000). Daarnaast worden producenten van granen, vlees en melk gesubsidieerd om afhankelijkheid van importen te verminderen. De effecten voor consumenten worden beperkt door subsidies op eerste levensbehoeften. Vermindering van overheidsinkomsten door handelsliberalisering zou dus directe gevolgen hebben voor de werkgelegenheid en consumentenprijzen, met alle sociale onrust van dien.

Niet over één nacht ijs

Handelsbarrières van de eu vormen slechts een van de factoren die economische groei in de MED9 beperken. Naast een opgeblazen ambtenarenapparaat en marktinterventies speelt de overheid ook een directe rol in de MED9-economieën door inefficiënte staatsbedrijven, die in Egypte en Tunesië bijvoorbeeld dertig procent van het bnp voor hun rekening nemen. De regio behoort verder tot de meest beschermde ter wereld en het concurrentievermogen van de private sector is beperkt door de hoge handelsbarrières. Daarnaast is er een instroom van vreemde valuta in de MED9 door olie-inkomsten en geld dat migranten naar familie sturen. Deze instroom van valuta stimuleert de binnenlandse vraag naar diensten en leidt tot een appreciatie van de wisselkoers door een grotere vraag naar importen, wat exporten bemoeilijkt. Het resultaat is een oriëntatie van de MED9-economieën op niet-handelssectoren.

Handelsbescherming verstoort de structuur van de economie en creëert belangen bij het handhaven van de bescherming die hervormingen bemoeilijkt. Een voorbeeld is de industriële sector in de MED9. Toegang tot de eu-markt heeft niet geleid tot een concurrerende sector, omdat handhaving van MED9-handelsbarrières geen prikkels bood voor herstructurering van de industrie. Een vergelijkbaar scenario is denkbaar in het geval van een onconditionele en eenzijdige afschaffing van agrarische handelsbarrières door de eu. De complexiteit van het huidige stelsel betekent dat bedrijven hebben geïnvesteerd in het verwerven van informatie en contacten om naar de eu te kunnen exporteren en belang hebben bij de huidige productiestructuur. Indien de MED9 hun barrières voor importen uit de eu handhaven, ontbreekt de prikkel om de agrarische productie te herstructureren.

Liberalisering met beleid

Gezien het beperkte economische belang van de MED9 voor de eu als geheel is er ruimte om met een doordachte volgorde van liberalisatie de MED9 te ondersteunen bij de noodzakelijke hervormingen. Die timing zou gericht moeten zijn op het minimaliseren van sociale onrust, onder andere in verband met de veiligheidsdoelstelling van de eu.

In het algemeen zijn er drie factoren om de timing van liberalisatie te bepalen: werkgelegenheid, overheidsfinanciën en concurrentiekracht. Gezien de urgentie van de werkgelegenheid ligt het voor de hand om te beginnen met liberalisering van sectoren die veel arbeid gebruiken en waarin de MED9 een comparatief voordeel hebben. Met deze criteria ligt een focus op tuinbouwproducten voor de hand. Gezien de noodzaak tot herstructurering van de economie, zou dit gepaard kunnen gaan met vermindering van MED9-handelsbarrières voor industriële sectoren die wel internationaal zouden kunnen concurreren en bij voorkeur veel arbeid gebruiken.

Verder zou een afschaffing van subsidies op niet typisch mediterrane producten als granen, vlees en melk de overheidsuitgaven verminderen. Dat is noodzakelijk door de vermindering van tariefinkomsten. Effecten voor consumenten zouden beperkt zijn, en eventueel positief, door goedkope importen. Als het lukt om de werkgelegenheid op peil te houden dan wel te verhogen, is er ook ruimte om het ambtenarenapparaat te verkleinen.

Timing van liberalisatie kan ook een rol spelen bij het beperken van de schade voor de zuidelijke eu-lidstaten. Met de aanstaande oostwaartse uitbreiding van eu, breidt ook de markt voor (mediterrane) tuinbouwproducten zich uit, wat de invloed van toenemende MED9-concurrentie voor Europese boeren beperkt (Garcia-Alvarez-Coque, 2002).

Coherentie is geen garantie

Handelsliberalisatie stimuleert economische groei en kan een krachtig instrument zijn om de welvaart en stabiliteit aan de zuidgrenzen van de eu te verhogen. Dit vereist in de eerste plaats het coherent nastreven van lange termijn veiligheidsbelangen van de eu, in plaats van korte termijn economische belangen van zuidelijke lidstaten. In de tweede plaats moet liberalisering zo getimed worden dat het afbouwen van de handelsbescherming gepaard gaat met het creëren van nieuwe kansen voor sectoren waarin de MED9 een comparatief voordeel hebben en die veel arbeid absorberen.

Een dergelijk coherent partnerschap tussen de eu en de MED9 is geen garantie voor het voorkomen van aanslagen als in Madrid. Minimalisering van de sociale impact van de broodnodige hervormingen in de MED9 zou echter wel een positieve reactie zijn op de recente aanslagen en de bevolking in deze turbulente regio een kans bieden op toenemende welvaart en stabiliteit op de lange termijn.

Marijke Kuiper en Frank van Tongeren

Dit artikel is gebaseerd op studies beschikbaar via www.enarpri.org

Literatuur

Bulmer, E.R. (2000) Rationalizing Public Sector Employment in the MENA region. World Bank working paper series nr. 19, Washington D.C.

Garcia-Alvarez-Coque, J.-M. (2002) Agricultural Trade and the Barcelona Process: is Full Liberalization possible? In: European Review of Agricultural Economics, 29(3), 399-422.

Solana, J. (2003) A Secure Europe in a Better World. Reports High Representative for CFSP S0138/03, Common Foreign and Security Policy, European Council, Brussel.