



# LA AGRICULTURA Y LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA: RETOS Y OPORTUNIDADES

# IEMed.

## Presidente

M. Hble. Sr. D. Pasqual Maragall, presidente de la Generalitat de Catalunya

## Vicepresidentes

Excm. Sr. D. Miguel Ángel Moratinos, ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno español

Excm. Sr. D. Joan Clos, alcalde del Ayuntamiento de Barcelona

Hble. Sr. D. Joan Carretero, consejero de Gobernación y Administraciones Públicas de la Generalitat de Catalunya

## Director general y presidente de la Comisión Delegada

Sr. D. Senén Florensa.

## Consortio formado por:



## Alto Patronato:



## Agradecimiento especial a:



## LA AGRICULTURA Y LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA:

RETOS Y OPORTUNIDADES

**Dirección:** José María García Álvarez-Coque

Josep Maria Jordán

**Coordinación de contenidos:** Helena Oliván

**Corrección:** Adriana Vozzi

**Maquetación:** Carla Bahna

**Impresión:** FUTURGRAFICS S.C.C.L.

**Depósito Legal:** B-29849-2006

© Institut Europeu de la Mediterrània

Girona 20, 5ª planta

08010 Barcelona

www.iemed.org

ISBN: 84-393-6986-7

# ÍNDICE

09	PRESENTACIÓN. RICARDO MARTÍNEZ VÁZQUEZ
10	PRÓLOGO. SENEN FLORENSA
12	INTRODUCCIÓN. JOSÉ MARÍA GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE Y JOSEP MARIA JORDÁN
<b>39</b>	<b>HACIA UNA PROGRESIVA LIBERALIZACIÓN AGRÍCOLA EUROMEDITERRÁNEA</b>
40	CONCLUSIONES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL «LA AGRICULTURA Y LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA: RETOS Y OPORTUNIDADES». INSTITUTO EUROPEO DEL MEDITERRÁNEO
<b>45</b>	<b>COMPETENCIA Y COMPLEMENTARIEDAD DE LAS AGRICULTURAS MEDITERRÁNEAS</b>
46	LIBERACIÓN AGRÍCOLA: CONTEXTO Y PROPUESTAS. JORDI PEIX Y GONZALO ESCRIBANO
54	LAS RELACIONES EUROMEDITERRÁNEAS Y LAS CONSECUENCIAS DE LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN. TOMÁS GARCÍA AZCÁRATE Y MARINA MASTROSTEFANO
68	HACIA UN PACTO AGRÍCOLA EUROMEDITERRÁNEO. ALEJANDRO LORCA, GONZALO ESCRIBANO, RAFAEL DE ARCE Y RAMÓN MAHÍA
86	EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN COMERCIAL Y LA AGRICULTURA MEDITERRÁNEA. ALBERT MASSOT
110	EL DOSSIER AGRÍCOLA EN LAS RELACIONES ENTRE TURQUÍA Y LA UNIÓN EUROPEA. BERNA TÜRKEKUL
126	EL IMPACTO DE LA LIBERALIZACIÓN DE LOS INTERCAMBIOS MEDITERRÁNEOS EN CATALUÑA. JORDI PEIX
<b>149</b>	<b>PRINCIPALES RETOS DE FUTURO: POLÍTICA AGROALIMENTARIA, SOSTENIBILIDAD Y DESARROLLO</b>
150	POLÍTICA AGROALIMENTARIA, SOSTENIBILIDAD Y DESARROLLO: HACIA UN NUEVO CONOCIMIENTO DEL MEDIO. GIULIO MALORGIO Y JOSEP VILLARREAL
156	LA EXPERIENCIA EUROMARROQUÍ. ENSEÑANZAS Y PROPUESTAS. NAJIB AKESBI
178	EL CAPÍTULO AGRÍCOLA EN EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ARGELIA-UNIÓN EUROPEA. SLIMANE BEDRANI
198	AGRICULTURA Y CODESARROLLO EN EL MEDITERRÁNEO. JEAN-LOUIS RASTOIN
210	LAS DISPARIDADES ENTRE EL MEDIO URBANO Y EL MEDIO RURAL EN MARRUECOS: UNA REALIDAD QUE LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA DEBE TENER EN CUENTA. SABAH BENJELLOUN



# PRESENTACIÓN

**Ricardo Martínez Vázquez.** Director general de Cooperación con África, Asia y Europa Oriental. Agencia Española de Cooperación Internacional.

España goza de una posición especialmente privilegiada en el Mediterráneo, debido no sólo a la cercanía geográfica, sino, de manera destacada, por sus vínculos históricos con esta región. De este modo, el arco mediterráneo se define como una de las zonas de actuación prioritarias de la cooperación española, respondiendo así al decidido compromiso con la Conferencia Euromediterránea de Barcelona para hacer del Mediterráneo un ámbito de diálogo, intercambios y cooperación que garantice la estabilidad y la prosperidad compartida en la región.

Debido a las características de la región mediterránea, así como a la problemática que afronta en términos de presión demográfica, aumento del consumo de recursos naturales y generación de impactos directos sobre el medio, en este ámbito existe una clara apuesta por el fomento del desarrollo sostenible.

De este modo, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) impulsó la puesta en marcha del programa Azahar, cuyo objetivo es generar un impacto real sobre el desarrollo humano de los países de la cuenca del Mediterráneo, haciendo compatible la mejora de la calidad de vida de sus sociedades con la protección del medio ambiente y la conservación de sus recursos naturales. Este programa, traduciendo la voluntad de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, lleva a la práctica la suma de los esfuerzos alrededor de estos objetivos comunes, estableciendo un marco de coordinación y colaboración en el que numerosas administraciones españolas trabajan conjuntamente.

En este marco, además del impulso a proyectos concretos sobre el terreno, el programa Azahar ha potenciado acciones de intercambio de experiencias en temas específicos relacionados con la sostenibilidad en el Mediterráneo. Dado el alcance del proceso de integración agrícola en esta zona, la liberalización agraria bilateral supone una serie de amenazas, pero también de oportunidades, para las que resulta crucial la búsqueda de fórmulas de cooperación que faciliten la complementariedad de los sistemas productivos del Norte y del Sur.

De ahí la participación de la AECI en la realización del seminario «La agricultura y Asociación Euromediterránea: retos y oportunidades», que ha servido de base para la elaboración de esta publicación. En ella, se han desarrollado orientaciones teóricas y recomendaciones prácticas en cuestiones relativas a un sector en evolución como es el de la liberalización del comercio de productos agrarios, que ofrece grandes retos y oportunidades al desarrollo sostenible de los países mediterráneos. Por lo tanto, esperamos que, además de orientar a la cooperación española en este ámbito de actuación, la divulgación de esta publicación logre multiplicar el alcance de los resultados obtenidos. Asimismo, deseamos que la coordinación y el intercambio que marcaron la celebración de ese seminario sean ejemplo de futuras acciones a favor de un desarrollo sostenible, que contribuya directamente a la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones mediterráneas y a la conservación de sus recursos naturales.

# PRÓLOGO

Senén Florensa. Director General del Instituto Europeo del Mediterráneo.

La promoción del debate sobre la agricultura en el área euromediterránea es una cuestión que muchos califican ya de imperativa, debido sobre todo a la progresiva liberalización de los mercados a nivel internacional y a la necesidad de ampliar el ámbito sectorial y de intercambios de la asociación euromediterránea. El tema adquiere tanta más relevancia por cuanto atender a las necesidades que plantea una asociación como el partenariado euromediterráneo, de carácter regional y abierto y que se da entre Sur y Norte, no nos exime de recordar las múltiples funciones del mundo rural nuestro contexto natural, económico y social. Solo así podremos sentar bases firmes y realistas para colaborar de modo eficaz.

Aspectos tan importantes y tan distintos como el ambiental y paisajístico, de lucha contra la pobreza y promoción de la seguridad alimentaria, de protección del patrimonio cultural, de promoción de la cultura en el sentido más vital de la expresión y de desarrollo de las relaciones sociales permiten, entre otros, explorar las posibilidades reales de cooperación entre ambas orillas. Dicho de otra manera, esta publicación pone de manifiesto dos elementos fundamentales: la interdependencia que caracteriza a los ámbitos que rodean a la agricultura en la región mediterránea y la necesaria aproximación a su complejidad funcional como base para establecer vínculos entre ambas orillas del Mediterráneo en materia de agricultura y de desarrollo.

Asimismo, dada su aportación a la cooperación en materia agrícola, se dedica una especial atención a

los actores que, desde aquí, realizan una aportación práctica al concepto integral de asociación euromediterránea. Atendiendo a la especial sensibilidad que esta cuestión despierta en nuestro país, el Instituto Europeo del Mediterráneo, con el patrocinio del programa Azahar de la Agencia de Cooperación Internacional, desarrolló durante los años 2003-2004 el proyecto Agricultura y Asociación Euromediterránea, con el objetivo de lanzar un debate de alto nivel sobre los obstáculos y las oportunidades que presenta esta cuestión.

El proyecto desarrollado está compuesto por un estudio de base (a cargo de los directores de la publicación, Josep Maria Jordán y José María Álvarez-Coque convertido aquí en introducción), un seminario y la publicación de esta monografía, de formato ágil e innovador, que refleja las distintas vertientes de este complejo debate. Incluye así las contribuciones individuales de los expertos y un importante trabajo colectivo de fondo, surgido del seminario que reunió a más de cuarenta expertos de ambas orillas del Mediterráneo. Una variedad de origen geográfico que, sin lugar a dudas, permitió debatir y pensar la región mediterránea desde muy distintos ángulos del crecimiento económico, pero también del desarrollo y de la sostenibilidad.

Los resultados obtenidos destacan tanto por la complementariedad como por la precisión y los matices que los participantes han aportado a través de su interdisciplinariedad.

De este modo, este proyecto se ha centrado en tres puntos principales. Por una parte, en el impacto de

la liberalización del comercio agrícola euromediterráneo, haciendo especial hincapié en el fundamental papel de la agricultura en el mundo rural a ambos márgenes del Mediterráneo. En segundo término, en las restricciones de tipo político, social y económico, que dificultan una integración adecuada de la agricultura en la estrategia de asociación euromediterránea, con especial atención a la competencia y la complementariedad de las agriculturas mediterráneas y su peso específico. Y, finalmente, en la viabilidad de posibles enfoques de cooperación en beneficio del mundo rural de los países de las dos

riberas del Mediterráneo. Cabe recordar que, en este sentido, ya están en marcha diferentes ejemplos de cooperación entre las dos orillas, lo que confirma las posibilidades de entendimiento: intercambio científico, capacitación de recursos humanos, desarrollo rural o la gestión del agua son algunos de esos ejemplos.

Esperamos que esta aproximación sea de utilidad tanto para los actores en la toma de decisiones en materia agrícola como para que en el ámbito académico, se avance en la búsqueda de nuevas propuestas.

# INTRODUCCIÓN

## EL DEBATE SOBRE LA AGRICULTURA EN EL ÁREA EUROMEDITERRÁNEA

**José María García Álvarez-Coque.** Catedrático de economía aplicada. Universidad Politécnica de Valencia.

**Josep Maria Jordán.** Catedrático de economía aplicada. Universidad de Valencia.

### 1. INTRODUCCIÓN

Acostumbramos a hablar del Mediterráneo como si se tratase de un área dividida tan sólo entre un Norte y un Sur. Sin embargo, el Mare Nostrum conforma en realidad un espacio multipolar, donde las relaciones son de carácter complementario y competitivo, tanto entre sus diversos países como en el interior de cada país. Hay que huir, por tanto, de visiones excesivamente esquemáticas. Al mismo tiempo, conviene contemplar la región en el contexto de la globalización de los intercambios y considerar la agricultura como parte del sector agroalimentario. ¿Se puede llegar a tener un enfoque compartido de los problemas agrícolas en el Mediterráneo, así como de las políticas agrarias y del desarrollo rural?

**¿Se puede llegar a tener un enfoque compartido de los problemas agrícolas en el Mediterráneo, así como de las políticas agrarias y del desarrollo rural?**

En este libro, estudiosos de diferentes países de la zona piensan que es posible y deseable establecer una estrategia compartida en la materia, y valoran ponderadamente los retos y las oportunidades del proyecto de Asociación Euromediterránea. Por un lado, realizan un diagnóstico correcto de varias cuestiones relacionadas con la integración de los mercados. Por otro lado, consideran las importantes posibilidades de cooperación en múltiples campos

(como el científico y tecnológico, la capacitación de recursos humanos, los proyectos empresariales comunes, la preservación de los recursos naturales y lucha contra la pobreza).

**A España, en particular, le interesa que el centro de gravedad de una UE ampliada no bascule en exceso hacia el Norte. Y al conjunto de la UE le interesa la mayor estabilidad que se puede derivar de lograr un desarrollo compartido entre ambas riberas del Mediterráneo. Un desarrollo compartido que se ha de extender también al ámbito agrario.**

Sin duda, la ayuda financiera es un elemento importante para establecer una adecuada estrategia euromediterránea en el ámbito agroalimentario. En ese sentido, algunos trabajos aluden a la necesidad de potenciar una línea de actuación al respecto dentro del programa MEDA. Otros proponen crear otro tipo de instrumentos que favorezcan el reajuste agrario en las regiones mediterráneas de la Unión Europea. De cualquier manera, es sabido que el presente no es un buen momento para alegrías financieras. El lento crecimiento económico que experimentan Alemania y otros importantes países de la UE no facilita, precisamente, un incremento del presupuesto comunitario a corto y medio plazo.

Por tanto, el realismo aconseja formular cambios graduales. Pero la situación económica puede mejorar en un futuro próximo, y es preciso reclamar una mayor voluntad política de los responsables de la UE y de los países de la ribera sur del Mediterráneo. A ambas partes les resulta de gran interés el avance del proyecto de Asociación Euromediterránea. A España, en particular, le interesa que el centro de gravedad de una UE ampliada no bascule en exceso hacia el Norte. Y al conjunto de la UE le interesa la mayor estabilidad que se puede derivar de lograr un desarrollo compartido entre ambas riberas del Mediterráneo. Un desarrollo compartido que se ha de extender también al ámbito agrario.

El presente proyecto abordó una reflexión necesaria que debía partir de un conjunto amplio de preguntas que no se impusieran límites apriorísticos. La pregunta clave es la de cómo insertar el sector agroalimentario como parte del Proceso de Barcelona, y en concreto:

- ¿Es posible analizar los efectos de la integración euromediterránea sobre la agricultura desde una lógica de equilibrio general, que contemple no sólo la producción primaria sino el resto de los sectores económicos en los territorios del sur de Europa?

- ¿Puede culminarse con éxito el proceso de modernización de las economías del sur del Mediterráneo sin la plena inclusión de la agricultura en el Proceso de Barcelona?

- ¿Es la reforma de la PAC un paso necesario para hacer compatible el modelo agrícola europeo con un mercado agrario más libre y, por tanto, más coherente con los intereses agroexportadores de los Países Socios Mediterráneos (PSM)?

- ¿Las ayudas directas de la PAC representan una distorsión de las exportaciones europeas de cereales y productos animales que resta incentivos a los cultivadores de estos productos en los PSM, reduciendo así las posibilidades de mantener unas economías rurales diversificadas en estos países?

- ¿Es el refuerzo del segundo pilar de la PAC (la política de desarrollo rural) un paso necesario hacia el reequilibrio de la PAC a favor de las regiones del sur de Europa?

- ¿Resulta viable la dotación de fondos estructurales que faciliten la apertura comercial de las agriculturas del sur de Europa, más allá del principio de «neutralidad presupuestaria» que parece guiar las reformas de las Organizaciones Comunes del Mercado relacionadas con los productos mediterráneos?

- ¿Sería deseable la formación de un fondo de desarrollo rural para las regiones desfavorecidas del sur del Mediterráneo, siguiendo la filosofía de iniciativas como LEADER?

- ¿Existen fórmulas de cooperación entre productores agrícolas de la UE y de los países del sur del Mediterráneo que faciliten la complementariedad de sus sistemas productivos?

- ¿Sería políticamente factible negociar un «pacto de adaptación» de las economías mediterráneas a la formación de un espacio económico compartido? ¿Cuál sería su coste para las administraciones públicas? ¿Cuál sería la participación de los distintos niveles de administración?

**Nos conformamos con plantear una serie de temas que deberían ser tratados con rigor en los debates sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países del Mediterráneo.**

Entendemos que la batería de preguntas a formular sobre la integración euromediterránea podría ser más amplia, pero nos conformamos con plantear una serie de temas que deberían ser tratados con rigor en los debates sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países del Mediterráneo, con la idea de huir de planteamientos sectoriales que han tendido a apartarnos de una visión sistémica de la integración en la región.

Dichas preguntas sirvieron al menos de excusa para iniciar un debate que se desarrolló bajo la dirección del Instituto Europeo del Mediterráneo, entre la primavera de 2003 y la primavera de 2004, y que ha desembocado en la obra que el lector tiene entre sus manos. El presente libro se beneficia de la diversidad

de enfoques y el intercambio sincero de planteamientos sobre cómo abordar la integración euromediterránea. Este texto es fruto de una reflexión serena y a la vez activa, desarrollada en varias etapas. En una primera etapa, se elaboró un documento base de reflexión a cargo de José María García Álvarez-Coque y Josep María Jordán sobre el que se basa la presente introducción, y que concluye a la identificación de preguntas relevantes y de vías de inserción de la agricultura en el Proceso de Barcelona. En una segunda fase, en colaboración con el Instituto Europeo del Mediterráneo, se constituyó un panel de expertos para dar respuesta a las preguntas planteadas. Dos fueron los temas centrales que guiaron la selección de contribuciones.

El primero es la cuestión de la competencia y la complementariedad de las agriculturas en el Mediterráneo. Se entendió, desde el principio, que la política agrícola común aparece como una influencia crucial sobre los problemas de competencia o las oportunidades de complementariedad, y por ello el proyecto seleccionó a especialistas del ámbito europeo para que realizasen sus contribuciones. Mientras Tomás García Azcárate se refiere a los efectos de la permanente reforma de la PAC sobre el Proceso de Barcelona y el comercio euromediterráneo en un tono alejado de planteamientos superficiales y mucho menos catastrofistas, Albert Massot pone énfasis en los aspectos institucionales que determinan, y a menudo restringen, el ritmo de reformas en la Unión Europea y las posibilidades de financiar nuevas políticas en el marco de la Europea ampliada. Por su parte, Alejandro Lorca, Gonzalo Escribano, Rafael de Arce y Ramón Mahía establecen los posibles escenarios de liberalización comercial, identificando los principales costes de la integración sobre las agriculturas de ambas riberas del Mediterráneo así como las medidas que podrían acompañar el proceso de integración para minimizar algunos impactos indeseables.

El segundo tema central contempló los retos de futuro relacionados con la sostenibilidad y el desarrollo, atendiendo, en primer lugar, a una reflexión sobre experiencias nacionales y locales relacionadas

con el proceso euromediterráneo, como las reflejadas en las contribuciones de Berna Türkekul (Turquía), Najib Akesbi (Marruecos), Slimane Bedrani (Argelia) y Jordi Peix (Cataluña). Estas contribuciones son oportunas para evaluar la experiencia ya existente, en el décimo aniversario del Proceso de Barcelona, y para replantear sus objetivos. La cuestión de la contribución del comercio al desarrollo está presente en todas estas contribuciones, pero se ve claramente enfatizada en los trabajos de Sabah Benjelloun (nutrición y seguridad alimentaria) y de Jean-Louis Rastoin (codesarrollo y sistemas agroalimentarios). Ambas contribuciones nos ayudan a observar la integración euromediterránea desde una perspectiva global, que incluya los intereses de los ciudadanos rurales y toda la cadena alimentaria, lejos de planteamientos sectoriales.

Las contribuciones de los panelistas fueron presentadas en un seminario realizado en Barcelona, el mes de mayo de 2004. El debate en el seminario se enriqueció con la participación de un grupo ampliado de expertos, que aportaron experiencias concretas y estudios sobre casos reales, como por ejemplo la cooperación entre las riberas del Mediterráneo (programa Azahar), la apuesta por la sostenibilidad en la producción hortofrutícola, la cooperación para la capacitación agraria, la solidaridad entre productores agrarios de las dos riberas, así como posiciones concretas frente al proceso de integración, desde el sur de Europa, Cataluña y el Magreb.

Se trata, en definitiva, de un conjunto amplio de puntos de vista, experiencias y datos, cuya conjunción en forma de trabajos escritos y debate abierto fue posible gracias al esfuerzo y la amplitud de miras del Instituto Europeo del Mediterráneo, que no ha temido impulsar una reflexión, como decimos necesaria, pero que a veces resulta difícil de abordar de manera desapasionada.

## **2. ANTECEDENTES: AGRICULTURA Y COOPERACIÓN EUROMEDITERRÁNEA**

La Declaración de Barcelona, de noviembre de 1995, marcó la línea orientadora de un proceso de integra-

ción que ha sido confirmada por sucesivas conferencias euromediterráneas de ministros de Asuntos Exteriores. De cualquier manera, la política mediterránea de la Unión Europea (UE) ya venía funcionando desde tiempo atrás, lo cual conviene recordar, aunque sea muy brevemente. Del mismo modo, es conveniente no perder de vista en todo momento el marco más amplio de relaciones exteriores de la UE en que se inscribe dicha política (Bataller y Jordán, 2002). El origen de la política mediterránea de la UE se sitúa en los años sesenta, si bien fue en 1972 cuando adoptó una estrategia global, con el fin de contribuir al desarrollo económico del conjunto de la región. Los instrumentos fundamentales de esa política global mediterránea fueron dos: las preferencias arancelarias y la cooperación financiera y técnica. A través de las primeras, la UE otorgó una exención arancelaria a los productos industriales (con la excepción de los textiles, cuyo trato preferencial quedaba limitado a ciertos contingentes) y notables ventajas a los productos agrícolas (aunque sujetos muchos de ellos a determinados calendarios, contingentes y precios de importación mínimos).

En el ámbito de la cooperación financiera, la UE se comprometió a participar en el apoyo de ciertas iniciativas importantes para el desarrollo económico de los Países Terceros Mediterráneos (PSM), suscribiendo con ellos unos protocolos financieros en base al presupuesto comunitario y el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Los primeros protocolos cubrieron el período 1978-1981, su cuantía ascendió a 669 millones de ecus y entre sus prioridades figuraban las obras de infraestructura, las ayudas a la industria y los proyectos de formación e investigación. Los segundos protocolos cubrieron el período 1982-1986, ascendieron a 1.015 millones de ecus y entre sus prioridades destacaba la consecución de un mayor grado de autosuficiencia alimentaria en la región.

Mientras tanto, la Comunidad Europea se ampliaba hacia el Sur, con la incorporación de Grecia, en 1981, y de España y Portugal, en 1986. Con el fin de atenuar el impacto negativo que dicha ampliación podía tener sobre los PSM, se procedió a una reformu-

lación de la política mediterránea. En particular, se asumió el compromiso de mantener las corrientes tradicionales de exportación agraria de los PSM a los mercados comunitarios, cuantificándolas para los diferentes productos (cítricos, tomates, patatas tempranas, aceite de oliva, vino, etc.). Y para alcanzar dicho objetivo, se eliminaron gradualmente los derechos arancelarios y se redujeron los precios de entrada mínimos aplicables a esas «cantidades tradicionales». De manera complementaria, se adoptaron los terceros protocolos financieros para el período 1987-1991, con una dotación de 1.618 millones de ecus.

No obstante, la mayor parte de los PSM mostró una evolución económica muy problemática a lo largo de los años ochenta, y su situación era ya bastante delicada a principios de los noventa. Por esa razón, la UE aprobó una política mediterránea renovada para el período 1992-1995. En el plano comercial, una vez más se trató de mejorar el acceso al mercado comunitario de las exportaciones procedentes de los PSM, aumentando la cuantía de los contingentes agrícolas liberalizados. En el plano de la cooperación financiera, entraron en vigor los cuartos protocolos financieros, con una dotación de 2.375 millones de ecus, con la pretensión de apoyar en mayor medida las reformas de esos países en su proceso de avance hacia unos sistemas económicos menos intervenidos y más abiertos.

Sin duda, la política mediterránea renovada implicó un giro importante en la estrategia de la UE hacia la región. A pesar de todo, a mediados de los años noventa, tras dos décadas de historia, el balance de la política mediterránea no era suficientemente satisfactorio (Bataller y Jordán, 1995). Es cierto que se había producido un aumento general de las exportaciones de los PSM a la UE, acompañado de una cierta diversificación de las mismas (en favor de las exportaciones industriales y, sobre todo, de los productos textiles), pero no se había atraído suficiente inversión extranjera directa (IED), ni se había generado un desarrollo económico capaz de proporcionar suficiente empleo y bienestar para el conjunto de

la población. El impacto, por supuesto, variaba por países, siendo más positivo en aquellos que habían seguido una estrategia abierta de desarrollo. De cualquier manera, hacia 1995 la situación global de la región era sumamente frágil y vulnerable.

En ese contexto es cuando la UE lanzó su iniciativa de Asociación Euromediterránea, dado el limitado éxito de los esfuerzos precedentes y el hecho de que por entonces se hallaba avanzando el proceso de apertura hacia el este. La I Conferencia Ministerial Euromediterránea, celebrada en Barcelona el mes de noviembre de 1995, propuso la creación de dicha asociación, como contrapeso de la apertura europea al este y para ayudar a los PSM a superar su especial fragilidad política y socioeconómica. Un proyecto que se emprendió en aquel momento con muchas ilusiones y esperanzas, pero que no ha rendido todavía todos los frutos esperados (Bataller y Jordán, 2000 y 2002).

**Por ahora, el Proceso de Barcelona avanza con notable lentitud, y sus repercusiones sobre las transacciones comerciales y los flujos de inversión extranjera directa resultan bastante limitadas.**

La Asociación Euromediterránea se articula en torno a tres capítulos: 1) el político y de seguridad; 2) el económico y financiero; y 3) el social, cultural y humano. En el segundo capítulo, los instrumentos ideados para alcanzar una zona de prosperidad compartida son fundamentalmente dos: 1) la instauración progresiva de un área de libre comercio con el horizonte de 2010, a partir de unos acuerdos de asociación entre la UE y cada uno de los PSM, y 2) el establecimiento de una cooperación financiera adecuada por parte de la UE, a través del programa MEDA, para facilitar las reformas económicas e institucionales de los PSM.

Por ahora, el Proceso de Barcelona avanza con notable lentitud, y sus repercusiones sobre las transacciones comerciales y los flujos de inversión extranjera directa resultan bastante limitadas. Es cierto que en

el período 1996-2002 el ritmo de crecimiento de los PSM fue mayor que en el sexenio anterior, producto de un mayor dinamismo en las exportaciones y en la inversión interna. Sin embargo, ello no ha sido suficiente para mejorar los niveles de vida de la población, evitar el aumento del desempleo y aliviar la pobreza. En consecuencia, ha seguido aumentando el flujo migratorio hacia los países de la UE.

El programa MEDA destinó a los PSM 3.450 millones de euros en el período 1995-1999 y les destinará 5.350 millones de euros en el período 2000-2006, pero no se ha producido todavía un gran avance en sus reformas institucionales. Quizás por ello, entre otras cosas, dichos países han tenido muy poco éxito por ahora en atraer inversión extranjera directa. Así pues, un reto importante de la Asociación Euromediterránea es impulsar en mayor medida esas reformas institucionales; un reto crucial frente al cual la UE ha querido lanzar más recientemente una política europea de vecindad, como complemento y desarrollo de la anterior estrategia. Pero otro gran reto es incorporar la liberalización agrícola a los acuerdos de asociación, un capítulo sometido aún a bastantes restricciones, muy poco admisibles a los PSM.

En efecto, la liberalización comercial prevista en los acuerdos de asociación euromediterráneos se refiere esencialmente a los productos manufacturados, mientras se mantienen muchas cautelas respecto a los productos agrarios. En concreto, dichos acuerdos postulan que el comercio de tales productos se liberalizará gradualmente mediante un régimen de acceso preferente recíproco entre las partes, partiendo de los flujos tradicionales de intercambio y teniendo en cuenta las políticas agrícolas respectivas. Evidentemente, se trata de un tema políticamente sensible y problemático para la UE y los PSM.

La estrategia seguida en los acuerdos de asociación ha sido incluir una serie de concesiones agrícolas recíprocas y fijar el compromiso de negociar, tras un período transitorio, mayores concesiones, a partir de un estudio producto por producto. Así pues, los acuerdos han venido a mantener, en una primera fase, las concesiones otorgadas anteriormente por

la UE a los PSM (fijando unos contingentes que se benefician de la exención arancelaria y la reducción del precio de entrada mínimo), aunque prevé su revisión posterior a favor de una mayor liberalización de los intercambios agrícolas.

**3. ¿POR QUÉ LA AGRICULTURA ES UN PROBLEMA EN LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA?**

La UE no ha otorgado la máxima prioridad a la negociación agraria bilateral con el Mediterráneo, frente a otros procesos, como la propia ampliación. Quizás esto es un reflejo de las asimetrías de poder comercial entre la UE y los PSM. Así, la UE es un socio comercial mucho más importante para los PSM que al revés. En el año 2000, la UE constituía el destino del 47,2% de las exportaciones agrarias y el origen del 37,7% de las importaciones agrarias de los PSM. Frente a este notable peso comercial de la UE ante los PSM, este grupo de países sólo representaba, el mismo año, el 10,2% de las exportaciones agrarias y el 7,1% de las importaciones agrarias de la UE.

**La UE no ha otorgado la máxima prioridad a la negociación agraria bilateral con el Mediterráneo, frente a otros procesos, como la propia ampliación. Quizás esto es un reflejo de las asimetrías de poder comercial entre la UE y los PSM.**

Esta asimetría puede contribuir a explicar por qué los PSM otorgan a la negociación comercial agraria con la UE un perfil elevado, mientras que la UE no siente la misma presión por avanzar en la liberalización bilateral. De hecho, la UE ya se ha beneficiado de un saldo comercial bilateral positivo con los PSM, en lo referente a comercio agroalimentario.

Así, en el trienio 2000-2002, el promedio anual de importaciones agrarias de la UE procedente de los PSM se elevó a unos 5.200 millones de euros y el promedio de las exportaciones comunitarias dirigidas a dichos países ascendió a unos 6.100 millones de euros. Por lo tanto, hay un saldo comercial agrario favorable a la UE, que ha sido del orden de unos 900

millones de euros anuales en el período referido. De este modo, en la situación actual, los PSM representan un mercado más grande para las exportaciones agrarias de la UE que al revés. El balance comercial favorable a la UE es significativo en cereales, productos lácteos, azúcar y carnes. El saldo neto favorable para la UE de la balanza comercial agraria bilateral con los PSM no ha tendido a reducirse en los últimos quince años.

El saldo de la balanza comercial agraria bilateral es sólo positiva para los PSM en frutas y hortalizas frescas y en transformados de estos productos. De hecho, los intereses comerciales agrarios de los PSM pasan por una mejora de sus exportaciones a la UE en los productos citados. Las exportaciones agrarias de los PSM a la UE están ciertamente especializadas en estos productos. A comienzos de la presente década, casi un 43% de las exportaciones de estos países lo constituían las frutas y las hortalizas frescas, un 13% eran frutas y hortalizas transformadas y un 7% eran grasas y aceites. El mercado comunitario es el destino principal de las exportaciones hortofrutícolas de la mayoría de los PSM, por lo que dichos países dependen enormemente de su capacidad de acceso al mismo.

Por consiguiente, no resulta extraño que la hortofruticultura continúe siendo uno de los ámbitos más conflictivos en las relaciones de la UE con los PSM (Jordán, 2001). La estructura actual de comercio no representaría mayor problema si correspondiera a un mercado libre, sin distorsiones. Sin embargo, las restricciones a los flujos comerciales agrarios persisten y buena parte del comercio bilateral se encuentra restringido por diversos instrumentos (como se verá más adelante). Hay, pues, una cierta confrontación entre las aspiraciones que tienen estos países, para que sus exportaciones puedan aumentar e impulsar el crecimiento económico, y los temores que sienten los agricultores mediterráneos europeos, esto es, que una mayor competencia internacional amenace su propia supervivencia. ¿Cuál es la dimensión real de esta competencia? ¿Qué alternativas y oportunidades existen al respecto?

Sin duda, la política agraria común (PAC) no protege de igual modo a los diferentes sectores de la agricultura europea. Las frutas, las hortalizas y otros productos de la llamada agricultura mediterránea, en general, tienen unos niveles de apoyo muchos menores que los sectores de la llamada agricultura continental, y este es uno de los argumentos esgrimidos habitualmente por los hortofruticultores europeos para oponerse a cualquier intento de liberalización comercial de la UE respecto a las importaciones procedentes de los PSM.

**Las frutas, hortalizas y otros productos de la llamada agricultura mediterránea tienen menos apoyo que la agricultura continental. Este es uno de los argumentos esgrimidos para oponerse a la liberación de productos de los PSM**

Por supuesto, en los PSM todavía domina una agricultura tradicional, centrada en los cereales y la ganadería extensiva (ovina y caprina). La dependencia alimentaria de productos básicos continúa siendo un problema importante en tales países, aunque se han realizado notables esfuerzos para reducirla. La producción agrícola ha aumentado en los últimos años, pero su evolución observa grandes fluctuaciones en función de las condiciones climáticas. Las sequías intermitentes inciden en la producción de cereales y en la cabaña ganadera, afectando gravemente al crecimiento económico y al bienestar general de los PSM.

Entre España y Marruecos, por ejemplo, el comercio agroalimentario en el trienio 2000-2002 ha tenido las siguientes características. Las importaciones españolas procedentes de dicho país se han acercado, de promedio, a los 385 millones de euros anuales, en tanto que las exportaciones españolas dirigidas al mismo han sido de unos 75 millones de euros. El pescado es el principal componente de las importaciones españolas (el 85%), seguido de las frutas y las hortalizas (12%), mientras que entre las exportaciones españolas dominan los otros alimentos (60%) y las propias frutas y hortalizas (15%).

El problema de la dependencia alimentaria de los PSM revela, en buena medida, el lento avance en la modernización de su agricultura tradicional; es decir, el escaso grado de transformación de la misma para poder alcanzar mayores niveles de productividad e integrarse mejor en el conjunto del sistema económico. En contraste con ello, hay otra agricultura más dinámica, que es la de regadío y que se ha orientado en buena medida a la exportación. Se trata del sector hortofrutícola, que tantas preocupaciones suscita en la Europa mediterránea.

Los intereses agrarios de los PSM no se pueden desligar del proceso de liberalización comercial establecido por el Proceso de Barcelona. Podemos mencionar aquí cuatro desafíos con que se enfrentan los PSM. Desde su punto de vista, la plena inclusión de la agricultura en el área de libre comercio euromediterránea podría contribuir a encararlos con mayores garantías de éxito.

i. Se esperan unos costes de ajuste relativamente importantes en el sector industrial (incluida la industria de alimentos). Los consumidores de los PSM posiblemente ganarán con la mayor apertura comercial, pero con un incremento sustancial de las importaciones de productos industriales originarios de la UE. El proceso de reasignación de recursos en el sector industrial de los PSM podría ser bastante doloroso, al menos a corto plazo.

ii. Pueden aparecer problemas fiscales en aquellos PSM en los que los ingresos arancelarios representan un componente sustancial del presupuesto de ingresos del Estado. De acuerdo con Abed (1998), los ingresos arancelarios en la situación de partida a mediados de los noventa representaban unos porcentajes de los ingresos fiscales totales del 19% en Argelia, el 8% en Egipto, el 12% en Jordania, el 29% en el Líbano, el 10% en Marruecos y el 16% en Túnez.

iii. Los inversores europeos pueden no encontrar suficientemente atractivo instalarse en la región, debido a varios motivos, entre los cuales pueden mencionarse: la desaparición de las preferencias comerciales unila-

terales ligadas a la generación anterior de Protocolos de Cooperación, el solapamiento del Proceso de Barcelona con la ampliación de la UE y la lentitud del proceso de reforma económica con respecto a la liberalización comercial.

iv. La pobreza es sobre todo de carácter rural. Casi las tres cuartas partes de la población pobre en los PSM viven en el medio rural (Bishay, 1998). Reducir la pobreza rural aparece como factor clave en el éxito de las posibilidades de desarrollo abiertas por el Proceso de Barcelona. Una economía rural con incentivos económicos aparece como elemento crucial de cualquier estrategia de desarrollo en los países de la ribera sur del Mediterráneo.

**Los estudios sobre los efectos económicos derivados de la integración euromediterránea consideran que la mayoría de los beneficios del proceso sólo vendrán a largo plazo**

La Asociación Euromediterránea es coherente con un enfoque de regionalismo abierto donde se espera que la creación de comercio prevalezca sobre los efectos de desviación, implicando así un estímulo hacia la modernización y la eficiencia económica en los PSM. Sin embargo, los estudios sobre los efectos económicos derivados de la integración euromediterránea consideran que la mayoría de los beneficios del proceso sólo vendrán a largo plazo, como resultado de las reformas económicas relacionadas con los acuerdos de asociación, incluyendo la armonización de normas, más allá de la mera eliminación de aranceles sobre los intercambios de productos industriales (Zarrouk y Zallio, 2000). Desde el punto de vista de los PSM, el balance de ganancias y costes de la integración sólo será positivo si mejoran considerablemente sus condiciones de acceso al mercado de las exportaciones agrarias a la UE. El crecimiento agroexportador podría contribuir a atenuar los costes de transición que enfrentan los PSM en sus sectores con menores ventajas comparativas.

**Resulta discutible frenar la liberalización comercial agraria entre la UE y los PSM cuando los acuerdos de asociación euromediterráneos promueven la liberalización bilateral del resto de los sectores económicos**

Es evidente que un mejor acceso al mercado agrícola de la UE no resulta per se una garantía para el desarrollo de los PSM. Los beneficios de la plena integración de la agricultura en el área de libre comercio dependen en buena parte de la capacidad institucional de los países implicados y de sus políticas de orden interno. No obstante, para los PSM, los beneficios de la integración pueden verse reducidos si el proceso les impide explotar nuevas oportunidades para sus exportaciones agrícolas. Por tanto, resulta discutible frenar la liberalización comercial agraria entre la UE y los PSM cuando los acuerdos de asociación euromediterráneos promueven la liberalización bilateral del resto de los sectores económicos.

#### **4. LAS POLÍTICAS COMERCIALES AGRARIAS EN EL MEDITERRÁNEO**

La agricultura juega siempre un papel muy importante en el proceso de desarrollo de un país. Su contribución es indispensable para la transición hacia una estructura económica moderna y mayores niveles de bienestar. Es lógico, pues, que los gobiernos apoyen al sector agrario, especialmente en las primeras etapas del desarrollo. Con el paso del tiempo, sin embargo, conforme avanza el proceso de desarrollo, su función varía y se vuelve más compleja. Antes ya nos hemos referido al modo en que la PAC protege al sector de frutas y hortalizas. En la actualidad, los principales elementos de regulación de este sector que lleva a cabo la UE son los siguientes:

1. Hay una protección comercial frente a las importaciones de terceros países, que consiste en la aplicación de unos derechos arancelarios ad valorem y la estipulación de unos precios de entrada mínimo por

kilo o tonelada. Todo ello se reduce a los PSM, según se ha indicado, en el marco de la política mediterránea de la UE.

2. La UE concede ciertas indemnizaciones para la retirada de varios tipos de frutas y hortalizas, pero a unos precios suficientemente reducidos como para desincentivar dicha actuación. En cambio, potencia el papel de las asociaciones de productores, tanto en el ámbito de la comercialización como en la mejora de las estructuras productivas.

3. En este sector no existen unas ayudas directas por hectárea (habituales en los productos continentales) como mecanismo de compensación de rentas frente a la reducción de los precios de retirada o de las ayudas a la transformación. En cambio, se han creado unos fondos de operaciones (que deben aportar los propios productores o las administraciones públicas) para financiar posibles operaciones de retirada del mercado, o programas de mejora de la calidad y la promoción del consumo.

Por su parte, según hemos mencionado también, los PSM se mueven entre la necesidad de aprovechar sus ventajas comparativas en la producción y exportación de frutas y hortalizas y la necesidad de impulsar su agricultura tradicional para poder reducir su grado de dependencia alimentaria. En ese doble frente, países como Marruecos han otorgado a la agricultura de regadío un papel estratégico en el desarrollo nacional, pero también han tratado de lograr, simultáneamente, un mayor nivel de autoabastecimiento en los productos básicos que forman parte de la dieta familiar. En ese contexto, se ha tratado de liberalizar en mayor medida el sector agrario en los distintos ámbitos (precios, suministros, intervención del Estado, comercialización, etc.).

En realidad, la evolución de las políticas agrarias de dichos países siguen, en general a cierta distancia, la evolución de la política agraria española, la cual vale la pena reseñar, aunque sólo sea como referente y elemento de reflexión en este trabajo.

La modernización de la agricultura española se ha producido con un notable retraso respecto a otros

países europeos (Reig y Picazo, 2002). Del mismo modo, hay un retraso en la modernización de la agricultura marroquí y de otros PSM respecto a España. Todo ello, más allá de los aspectos competitivos, plantea muchos posibles campos de cooperación entre ambas.

Todavía en los primeros años cincuenta, en el contexto de una sociedad española muy rural, el sector agrario aportó alimentos, generó divisas y contribuyó a la formación de capital en los otros sectores de la economía. En los sesenta, con el llamado «milagro económico español», la agricultura pudo acceder a medios más modernos de producción, aumentó su productividad y comenzó a exportar trabajo humano hacia los sectores urbanos.

**En realidad, la evolución de las políticas agrarias de dichos países siguen, en general a cierta distancia, la evolución de la política agraria española, la cual vale la pena reseñar, aunque sólo sea como referente y elemento de reflexión en este trabajo**

En la década de los setenta, España pasó a ser ya una sociedad de perfil urbano e industrial. El fuerte intervencionismo del gobierno en el sector agrario provocó graves desequilibrios entre la oferta y la demanda, que experimentó notables cambios, incrementándose fuertemente la demanda de carne y leche, mientras decaía la de cereales y legumbres.

En los años ochenta, la agricultura se modernizó ya considerablemente, siendo una actividad altamente capitalizada e intensiva en inputs de origen industrial. Ello, unido a la elevación de los costes salariales, hizo que el sector tuviera progresivamente mayores necesidades de financiación. Un sector en donde se generalizaba la dedicación a tiempo parcial (en determinadas zonas), mientras se adaptaba a la integración europea.

En la década de los noventa, se produjo un fuerte proceso de ajuste estructural agrario, a pesar de

los beneficios que ha reportado la incorporación de España a la Unión Europea. La exportación de frutas y hortalizas conocía una mayor competencia en el plano internacional. Dicha actividad recurría a la mano de obra inmigrante y se apoyó en los servicios que aporta el cooperativismo agrario.

La agricultura española actual se halla muy integrada en el marco más amplio del sector agroalimentario, que se convierte cada vez más en el destino principal de las producciones agrarias e influye notablemente en la organización de la actividad agraria. Esta es una nueva etapa donde la demanda de alimentos se ha diversificado y el consumidor presta una mayor atención a los aspectos relacionados con la calidad y la condición sanitaria de los alimentos, más allá del precio. Una etapa en que se ha de superar una visión meramente productivista de la agricultura y lograr que ésta sea más compatible con el medio ambiente y las condiciones internacionales de los mercados.

Ahora bien, la política comercial aplicada a las importaciones de frutas y hortalizas y otros productos mediterráneos procedentes de los PSM presenta características especiales. Las concesiones agrícolas que ofrece la UE a los PSM se restringen a una lista de productos que se negocia para cada país y que se incluye en un protocolo anexo al acuerdo de asociación firmado en cada caso. En los productos sensibles para la agricultura europea, las concesiones sencillamente pueden no existir, como es el caso de los cereales, los productos lácteos o las carnes. Esta restricción tiene un impacto reducido sobre las exportaciones de los PSM en estos productos, básicamente porque los PSM presentan desventajas competitivas en su producción. Para estos productos, llamados continentales en el sur de Europa, los PSM representan para la UE más un mercado potencial que no una fuente de competencia internacional. Ahora bien, en los productos mediterráneos, como las frutas y hortalizas y el aceite de oliva, donde los PSM sí han demostrado capacidad exportadora, las concesiones comerciales de la UE tampoco han sido ilimitadas. Así, en casos de productos sensibles, como el tomate y los cítricos, las concesiones comerciales a los países aso-

ciados se encuentran aún limitadas por contingentes arancelarios y cantidades de referencia.

Las concesiones arancelarias comportan apreciables ventajas de precio para el país preferencial. A igualdad de precios CIF de oferta, el producto importado de un país beneficiario de la preferencia podría acceder al mercado de la UE a un menor precio que el producto importado de un país no preferencial. Estas ventajas son claramente mayores en aquellos casos en los que el país preferencial disfruta de un precio de entrada reducido, como pasa en Marruecos y Egipto con varios productos (según el acuerdo adoptado). No obstante, a pesar de las ventajas de precio, la aplicación de contingentes arancelarios y/o cantidades de referencia en teoría limita el grado en que un país preferencial, como Marruecos, efectivamente traduce su ventaja comercial en mayores cuotas de mercado comunitario.

El caso del tomate refleja las limitaciones que subsisten en los protocolos agrícolas de los acuerdos de asociación firmados con algunos PSM (tabla 1). Los contingentes y calendarios pretenden mantener las corrientes tradicionales hacia la Unión Europea, en los calendarios clásicos de exportación. Debido a estas limitaciones, la ventaja ofrecida por la UE a los PSM no debería traducirse en una mayor cuota de mercado comunitario, sino más bien en la posibilidad de generar un margen de preferencia o renta asociada a un contingente, sin una garantía clara de que dicha renta sea capturada por los exportadores de los PSM.

Sin embargo, la gestión de los contingentes arancelarios ha sido un problema recurrente del comercio hortofrutícola euromediterráneo. Así, entre enero y marzo de 2000, la Comisión adoptó la decisión de introducir certificados de importación de tomate de Marruecos, con el fin de controlar el volumen de importación procedente de este país. El sistema de gestión de los contingentes habitualmente aplicado a este producto, como a otros originarios de los PSM, ha sido el de Canje de Notas, según el cual el país tercero se compromete a respetar las cantidades fijadas por el acuerdo de asociación. No obstante, es evidente que el problema de las concesiones hortofrutícolas

es un tema central en el proceso de revisión de las concesiones comerciales establecidas en el acuerdo de asociación. Además, el problema de los calendarios no se reduce a un conflicto entre los productores europeos y los PSM, sino que también afecta a los productores del norte y del sur de la UE. Así pues, las concesiones recaen en períodos importantes para la producción española, es decir, los meses de octubre y marzo, y desaparecen en los picos de producción de los Estados miembros de clima más frío. La tensión ha girado alrededor de la interpretación del objetivo de «permitir la continuación del flujo tradicional de comercio», aludido por la propia declaración de Barcelona.

## 5. CONSECUENCIAS DE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL AGRARIA BILATERAL

Si la lógica de la integración comercial fuera únicamente económica, la culminación del Proceso de Barcelona conduciría a una liberalización de los intercambios y a una eliminación de las distorsiones en el mercado, en particular de los subsidios. Sin embargo, los progresos en la integración se ven restringidos por los costes de ajuste implicados en la liberalización, destacados por estudios de impacto, como el promovido por la red FEMISE (recuadro 1). Ello requiere instrumentos de adaptación progresiva que ayuden a impedir una desestabilización de las economías rurales en la región. Para plantear el análisis del impacto de la liberalización comercial agraria vamos a preguntarnos: (i) sobre la experiencia de liberalización comercial bilateral acumulada hasta la fecha entre la UE y la región mediterránea; (ii) sobre el potencial impacto de una liberalización adicional del comercio, en el marco de la extensión de las preferencias comerciales.

### 5.1. LAS «VENTANAS» DE LA UE

Debe destacarse que el comercio agroalimentario de la UE muestra en gran medida un carácter intraregional. Así, en el año 2000, el 70 por ciento de las importaciones agrarias totales de los países de la UE (considerando el comercio total, intra + extra UE) procedía de los propios países comunitarios. En el trienio 1998-2000, casi el 13% de estas importaciones se originaron en países del sur de Europa (España, Grecia, Portugal e Italia), frente a escasamente el 2% representado por las importaciones procedentes de los PSM. De hecho, en los últimos cinco años, los países del sur de Europa han mejorado su posición comercial en el comercio agrario de la UE frente a los PSM.

**La experiencia de los últimos veinticinco años de preferencias comerciales no se ha traducido en un gran impulso a la dinámica exportadora de los PSM, sino, en todo caso, en el mantenimiento de las corrientes comerciales tradicionales entre estos países y la UE**

¿Hasta qué punto las concesiones comerciales otorgadas hasta ahora por la UE a las importaciones de frutas y hortalizas procedentes de los PSM han comportado una desestabilización de los mercados comunitarios de tales productos y han afectado negativamente a los intereses de las explotaciones agrarias europeas?

La experiencia de los últimos veinticinco años de preferencias comerciales no se ha traducido en un gran impulso a la dinámica exportadora de los PSM, sino,

### LOS ESCENARIOS DE LA LIBERALIZACIÓN AGRÍCOLA

RECUADRO 1 En noviembre de 2003, la red FEMISE publicó un estudio sobre el impacto de la liberalización en el contexto del partenariado euromediterráneo, dirigido por Samir Radwan y Jean-Louis Reiffers, sobre la base de las contribuciones de un grupo de economistas, incluyendo algunos de los que han tomado parte en el presente libro. El estudio tiene en cuenta tres tipos de movimientos:

- Una liberalización unilateral por parte de la Unión Europea.
- Una liberalización bilateral recíproca entre la UE y los PSM.
- Una liberalización bilateral asimétrica (la UE liberaliza, pero los PSM no lo hacen al mismo ritmo), acompañada de un programa que contemple los problemas de ajuste y las debilidades estructurales de las áreas agrícolas afectadas.

El análisis del primer escenario conduce a las siguientes conclusiones: (i) ganancias modestas para los PSM; (ii) la apertura comercial de los mercados europeos aparece como condición necesaria, pero no suficiente, para el éxito exportador de los PSM, puesto que se adolecen de dificultades estructurales; (iii) moderados costes globales derivados de la apertura en la UE, pero particularmente intensos en determinadas regiones; (iv) fuerte asimetría en la distribución intraeuropea de los costes de la apertura.

En los PSM, los más beneficiados serían los exportadores y las grandes explotaciones, mientras que los consumidores y los sectores que utilizan agua serían los perdedores.

En el segundo escenario, se añadiría el problema de la reducción de precios de algunos productos en el Sur. En los PSM, los ganadores seguirían siendo la agricultura de exportación, aunque ahora cabría añadir a los consumidores urbanos y el sector industrial. Pero el impacto sería dramático para el sector agrícola tradicional y los consumidores en las zonas rurales. Estos efectos dependen crucialmente de las negociaciones comerciales multilaterales, actualmente desa-

rolladas en el marco de la OMC. En la UE, los productos mediterráneos soportarían el grueso del coste a corto plazo, aunque los consumidores ganarían en términos de precios.

El tercer escenario de liberalización recíproca asimétrica conllevaría dos graves problemas. El primero, la aparición de un comportamiento de «búsqueda de rentas» entre los productores de PSM en presencia de un instrumento financiero orientado a resolver los problemas estructurales de la agricultura y el medio rural; el segundo, la débil capacidad administrativa de los PSM para gestionar dicho instrumento de una manera transparente y eficaz. Lógicamente, en el Norte, los contribuyentes soportarían una parte del coste de la integración, mientras que las reducciones de precios seguirían siendo sustanciales en algunos productos del Sur, con fuertes impactos en algunas áreas rurales, en particular las productoras de cereales. De todos modos, este escenario difiere de los dos anteriores porque su filosofía considera la liberalización del comercio agroalimentario no como un fin en sí mismo, sino como un instrumento de la asociación euromediterránea. Las dos riberas del Mediterráneo participarían de un proceso de liberalización recíproca, pero debería venir acompañada de medidas domésticas a nivel nacional, entre las que cabría citar la revisión de regulaciones sobre la propiedad de la tierra agrícola y sobre la inversión directa extranjera.

La liberalización podría ser gradual y acumulativa, pero al mismo tiempo asimétrica, en la que la UE aceptaría liberalizar a un ritmo más lento y menos impactante sobre los PSM. La cooperación euromediterránea podría dirigirse al fortalecimiento de las condiciones de transparencia de las instituciones. La asimetría de la liberalización y la existencia de un instrumento financiero adecuado podría reducir sustancialmente la lista de perdedores de la integración, entendido como un mecanismo de adaptación y modernización de la agricultura del Sur, dentro de un enfoque de desarrollo rural.

FUENTE: RADWAN Y REIFFERS (2003).

Tabla 1. Calendarios y contingentes arancelarios aplicados a las importaciones de la UE de tomate originario en algunos PSM

País	Calendario	Contingente (Tm)
Jordania	1 de diciembre a 31 de marzo	Sin límite
Marruecos	1 de octubre a 31 de marzo	175.000-220.000*
Túnez	15 de noviembre a 30 de abril	Sin límite
Egipto	1 de noviembre a 31 de marzo	Sin límite
Líbano		5.000

\*Según el protocolo agrícola del Acuerdo Euromarroquí de Asociación revisado en diciembre de 2003.  
Fuente: Protocolos agrícolas de los Acuerdos de Asociación.

en todo caso, en el mantenimiento de las corrientes comerciales tradicionales entre estos países y la UE. Un cambio notable en la estructura de comercio durante la segunda mitad de los ochenta consistió en la culminación de la ampliación de la UE hacia el Sur, que permitió el ingreso de España y Portugal en los beneficios del gran mercado europeo unificado.

Los datos de producción y exportación de cítricos en el Mediterráneo ilustran esta evolución. En el transcurso de las dos últimas décadas (particularmente desde su integración en la UE), España ha aumentado enormemente su capacidad productiva de cítricos. En el mismo período se ha incrementado también la producción de cítricos en algunos PSM (como Egipto y Marruecos), pero en mucha menor medida que en España. En cuanto a las exportaciones cítricas, se ha dado un gran crecimiento de las españolas, mientras aumentaban ligeramente las egipcias y se hallaban prácticamente estancadas las marroquíes. Estas últimas no han superado, pues, en ningún momento, los contingentes de exportación liberalizados. Mientras que en 1986 España representaba el 48,9% del volumen total exportado de cítricos por países de la cuenca mediterránea, este porcentaje ya superó el 56% en el 1993, y en el 2001 se mantenía en el 57%.

En cuanto al resto de las frutas y hortalizas, es cierto que las exportaciones marroquíes de tomates y patatas han tendido a superar, en numerosas ocasiones, los contingentes liberalizados, pero las exportaciones españolas han seguido aumentando al mismo tiempo. En diez años, se ha duplicado en España la producción de tomate entre octubre y diciembre, lo que ha contribuido a agravar el problema de saturación del mercado en este producto. Ante una demanda crecientemente concentrada, la oferta doméstica en la UE ha ofrecido sobreproducción. En este contexto, los aumentos registrados en los contingentes de importación marroquíes sólo han contribuido parcialmente al aumento de producto en el mercado. El incremento de la producción española en el citado período rozó el medio millón de toneladas.

¿Es la UE un mercado abierto en el sector horto-

frutícola? Resulta difícil responder a esta pregunta sin reconocer el comportamiento estacional de las importaciones de la UE.

Es cierto que la UE es uno de los mayores importadores mundiales de frutas y hortalizas. Pero este hecho tiene que ser matizado, porque las importaciones tienden a darse en ciertos períodos del año en los que la UE se muestra relativamente más abierta o en los que la producción doméstica es menor. La observación de la variación estacional de las importaciones de frutas y hortalizas, sobre la base de los datos ofrecidos por COMEXT, nos conduce a las siguientes reflexiones:

i. En la mayoría de frutas y hortalizas de zona templada (es decir, las que interesan a los productores del Mediterráneo), las importaciones comunitarias muestran un marcado carácter intrarregional, siendo los estados miembros los principales suministradores del mercado de la UE. Así, por citar algunos ejemplos, los estados miembros de la UE suministran no menos del 80% de las importaciones comunitarias totales en el período otoño-invierno, que es cuando menos producto comunitario aparece en el mercado. En patatas, el producto comunitario representa el 83% de las importaciones totales en el período invierno-primavera. En algunas frutas, los períodos de recolección se restringen a determinadas épocas del año. Ello invita a un cierto comercio de contraestación, como ocurre con las naranjas en verano, cuando la producción comunitaria baja a menos del 40% de las importaciones totales. No obstante, en este producto, como en otros propios del Mediterráneo, los PSM pertenecen a la misma zona agroclimática que los países productores del sur de la UE y por ello la contraestación no les ofrece una ventana en el mercado comunitario. En invierno, por ejemplo, casi tres de cada cuatro toneladas importadas por la UE son de procedencia intracomunitaria.

ii. En algunos productos, las importaciones totales (intra + extra UE) muestran una evolución estacional. El comercio total de productos como tomates, patatas, clementinas, limones, pomelos, manzanas, albaricoques, cerezas, peras y cebollas es superior

en algunas estaciones que en otras. En muchos casos, este comportamiento ofrece posibilidades tanto a la producción doméstica comunitaria como a la procedente de países terceros. De hecho, los PSM exportadores de tomate se benefician del incremento estacional de las importaciones totales comunitarias que se registra en el primer trimestre del año.

iii. Los PSM se han podido beneficiar de las variaciones estacionales del comercio comunitario de frutas y hortalizas (a su vez asociadas a la disponibilidad de producción doméstica), con la ayuda adicional de los contingentes preferenciales. Así, considerando las importaciones totales de la UE para los años 1998 y 1999, los PSM han alcanzado cuotas de mercado significativas en períodos concretos del año. Este es el caso de las patatas egipcias (8,3% de las importaciones totales en el primer trimestre); de los tomates marroquíes (18,6% y 17,7%, trimestres primero y cuarto); clementinas marroquíes (9,1% y 8,5%, primero y cuarto); naranjas marroquíes (8,2% y 11,6%, primero y segundo); uvas turcas (7,3% y 5,5%, tercero y cuarto); cerezas turcas (16,6% y 12,9%, segundo y tercero) y ajos egipcios (5,1% en el segundo trimestre).

Así pues, los PSM han podido utilizar algunas ventajas comerciales en ciertos períodos del año, pero sólo en unos pocos productos se han materializado en cuotas significativas en los mercados de importación de la UE. En las épocas del año en las que los PSM pueden ofrecer sus productos, existe una marcada sustitución de importaciones por productos originarios de estados miembros.

Esta afirmación matiza la idea de que la UE es un mercado abierto en frutas y hortalizas, y todavía más la hipótesis de que las importaciones originarias en los PSM hayan podido desestabilizar a los mercados comunitarios. Ello no implica que la situación pueda modificarse en el futuro, y es por esto por lo que podemos preguntar: ¿Cuál es el potencial de expansión de las exportaciones hortofrutícolas de los PSM si avanza el proceso de liberalización comercial agraria entre la UE y dichos países?

## 5.2. LAS AMENAZAS

Reconociendo que la integración comercial debería comportar un crecimiento del comercio, y por tanto nuevas oportunidades para los actores de ambas riberas del Mediterráneo, lo que bloquea políticamente dicha integración es el miedo a las consecuencias sociales de los ajustes que se pueden producir en los sectores y territorios menos competitivos. De manera superficial, una liberalización comercial recíproca debería comportar un incremento de flujos comerciales en ambos sentidos, es decir, Norte-Sur y Sur-Norte. Por consiguiente, distribuiremos nuestro análisis con una referencia a los sectores sensibles de ambas riberas.

### Un escenario de liberalización total del comercio, siendo deseable o no, no parece contemplado en el Proceso de Barcelona, que apunta en cambio a una liberalización progresiva

Antes de continuar, resulta necesario subrayar que un escenario de liberalización total del comercio, siendo deseable o no, no parece contemplado en el Proceso de Barcelona, el cual apunta a una liberalización progresiva de los intercambios agroalimentarios, pero no a una liberalización total. Bien es cierto que el proceso podría acelerarse, pero siempre sobre la base de una aplicación gradual de los compromisos de liberalización. Este gradualismo debería dotar de confianza a los sectores que perciben la liberalización como una amenaza.

#### 5.2.1. SOBRE EL MEDITERRÁNEO «SUR»

Los trabajos de Tangermann (1997) y Grethe and Tangermann (2000) sobre la cuantificación de las transferencias de renta de la UE a los PSM asociadas a las preferencias comerciales indican que éstas representan un aumento del valor de exportación para Jordania, Marruecos y Túnez del 4,8%, 9,3% y 9,9%, respectivamente. Esta es la ganancia asociada a los márgenes de preferencia o rentas ligadas a los contingentes de importación. No es obvio que estas

ganancias estáticas sobre los valores de exportación agraria de estos países hacia la UE justifiquen o sean suficientes para justificar el esfuerzo de ajuste productivo y los costes sociales que las economías de los PSM tienen que sobrellevar en la puesta en marcha de los acuerdos de asociación.

El impacto de la zona de libre comercio euromediterránea sobre la agricultura de los PSM no puede ser comprendido sin un enfoque de equilibrio general, en el que la liberalización toma forma en varios sectores de la economía, incluidos el comercio industrial y el sector servicios. Por otro lado, la economía agraria del «Sur» es claramente heterogénea y dual: en los PSM coexisten áreas de regadío muy productivas con áreas de secano extensivo, con clima irregular. Es evidente que una reforma comercial en los

### Una total reciprocidad en la liberalización del comercio agroalimentario entre la UE y los PSM entraña riesgos para ambos lados

PSM provocará algunos efectos positivos. Así, la desgravación arancelaria que se está produciendo en aquellos PSM que han comenzado a aplicar los acuerdos de asociación probablemente mejorará la protección efectiva de algunas actividades agrarias y agroindustriales que emplean insumos industriales y bienes de equipo.

Sin embargo, las presiones competitivas también llevan asociados algunos costes de ajuste, en particular sobre dos sectores. El primero es la producción agroindustrial, el cual seguramente se verá afectado por partir de niveles de protección más elevados. El segundo sector afectado es la producción primaria de los sistemas extensivos de secano, los cuales difícilmente podrán competir con las importaciones de productos continentales procedentes de la Unión Europea. Después de la Ronda Uruguay, los aranceles consolidados sobre las importaciones agrarias se mantuvieron a niveles relativamente elevados en la mayoría de los PSM, sin considerar que países como Argelia, Líbano y Siria no son todavía miembros de la OMC.

Por consiguiente, una total reciprocidad en la liberalización del comercio agroalimentario entre la UE y los PSM entraña riesgos para ambos lados. Una liberalización total del comercio, incluyendo la apertura de las importaciones de los PSM procedentes de la Unión, podría implicar efectos negativos sobre el bienestar de zonas rurales, especialmente en aquellas cuyos métodos de producción y estructura de las explotaciones es diferente de las que prevalecen en las economías más avanzadas. Algunos autores (Regnault, 1997; Akesbi y García Álvarez-Coque, 2001;

### Si en el contexto de la negociación multilateral la OMC tiende a reconocer las diferencias entre los niveles de desarrollo para la aplicación de los compromisos de reducción arancelarias, un concepto similar podría ser aplicable al caso de la integración euromediterránea

Löfgren, El-Said y Robinson, 2001) sugieren la conveniencia de políticas compensatorias, que podrían ser aplicadas para suavizar los costes de ajuste sobre las economías rurales. Así, por ejemplo, Akesbi y García Álvarez-Coque llegan a proponer la creación de un instrumento financiero, del tipo FEOGA, para el Mediterráneo, lo que podría ampliar ciertos ámbitos de actuación de la PAC a todo el Mediterráneo. Los ministros de Agricultura del CIHEAM han concretado esta idea en la propuesta de un programa de desarrollo rural para todo el Mediterráneo, con las características de un programa LEADER (recuadro 2).

Los instrumentos de cooperación financiera disponibles (programas MEDA) resultan insuficientes para la puesta en marcha de los programas mencionados. Por otro lado, la liberalización comercial del «Sur» no resultaría ventajosa para los PSM, en ausencia de mayores concesiones comerciales por parte de la UE. Esta situación de temor ante la apertura comercial no ayuda a acelerar el Proceso de Barcelona. Una consecuencia de este temor es precisamente el bloqueo de la liberalización recíproca del comercio agrícola

### OBSERVATORIO MEDITERRÁNEO Y DESARROLLO RURAL.

**RECUADRO 2** El Centro Internacional de Altos Estudios Agronómicos del Mediterráneo (CIHEAM) ha desarrollado desde 1962 una intensa actividad de cooperación entre países mediterráneos, dirigida a la formación superior y a la investigación en temas agrarios. Este centro, cuyo secretariado se encuentra en París y se ve fuertemente respaldado por los institutos agronómicos mediterráneos de Bari, Chania, Montpellier y Zaragoza, promueve un amplio espectro de actividades formativas, complementadas por la realización de seminarios, apoyo a redes de investigación y proyectos de desarrollo en los países del sur de la ribera del Mediterráneo. En la actualidad, son miembros del CIHEAM Albania, Argelia, Egipto, España, Francia, Grecia, Italia, Líbano, Malta, Marruecos, Portugal, Túnez y Turquía.

Dos actividades del centro, fuertemente insertadas en el espíritu del Proceso de Barcelona, son: el Observatorio Mediterráneo y, más recientemente, sus acciones a favor del desarrollo rural, dentro de un enfoque compartido. Además, en la práctica, el CIHEAM es un caso único de organismo intergubernamental de cooperación para la agricultura entre países de la cuenca mediterránea. El Observatorio es un instrumento diseñado para el seguimiento de las políticas agroalimentarias y de desarrollo rural en los estados miembros. Uno de los resultados del Observatorio es la publicación del informe anual Agri.Med sobre agricultura, pesca, alimentación y desarrollo rural sostenible en la región mediterránea, que ha constituido, desde 1998, un medio de apoyo a

la toma de decisiones y una reflexión sobre una visión mediterránea de la integración de los sistemas agrarios de los países involucrados. La acción sobre desarrollo rural ha sido lanzada para contrastar la viabilidad de iniciativas conjuntas entre regiones de la Unión Europea implicadas en la iniciativa LEADER y regiones concretas de países del sur del Mediterráneo, de cara a la progresiva incorporación del desarrollo rural en los programas MEDA. La iniciativa del CIHEAM fue resultado de la reunión de los ministros de Agricultura de los países miembros celebrada en Beirut, en el año 2002, y dio lugar a la redacción de un programa denominado LEADER MED, que fue debatido en un seminario realizado en Montpellier, entre el 25 y el 27 de septiembre de 2003, con la participación de organizaciones locales de los países mediterráneos, grupos LEADER + los Estados de la Unión Europea e investigadores de la Red de Agriculturas Familiares Comparadas (RAFAC) del CIHEAM. El proyecto piloto está disponible en la página web <http://www.medobs.org/themes/default4.htm>. Según el CIHEAM, el programa LEADER-MED no podrá funcionar sino bajo la decisión de los Gobiernos concernidos y una adecuada adaptación de los medios financieros necesarios, en particular, los provenientes de los programas LEADER, MEDA o los que puedan ser movilizados por la Comisión Europea o por los propios gobiernos.

Se puede encontrar más información sobre el Observatorio Mediterráneo y sobre el proyecto LEADER-MED en la página siguiente, <http://www.medobs.org>.

entre la UE y los PSM. Del lado de los PSM, el temor a la apertura comercial se ve acentuado por la existencia de subsidios agrícolas en la UE. Así, las ayudas directas de la PAC a los productores continentales facilitarían la posibilidad de que la UE pueda exportar cereales sin recurrir a subsidios a la exportación. Pero ello no supone una situación exenta de distorsiones, sobre todo si dichas ayudas directas se mantienen según el esquema actual de la PAC, que la propia Comisión ha propuesto reformar en el marco de la Mid-Term Review.

Aunque los países del Sur tienen interés sustancial en mejorar el acceso de sus exportaciones agrícolas a la UE, no es igualmente claro el ritmo con que deberían abrirse a las importaciones originarias en la UE. Mientras en el contexto de la negociación multilateral la OMC tiende a reconocer las diferencias entre los niveles de desarrollo en cuanto a la aplicación de los compromisos de reducción arancelaria, un concepto similar podría ser aplicable al caso de la integración euromediterránea. Las negociaciones agrícolas entre la UE y los PSM deberían reconocer de manera explícita las disparidades en los niveles de desarrollo entre ambas riberas del Mediterráneo. En cierto sentido, ello implicaría aceptar el concepto de trato especial y diferenciado (común en la OMC), lo que conduciría a una mayor flexibilidad en la aplicación de los compromisos de liberalización comercial para los países mediterráneos menos desarrollados. Preocupaciones relacionadas con la seguridad alimentaria y el desarrollo rural podrían ser tenidas en cuenta en las negociaciones agrícolas de manera más efectiva.

#### 5.2.2. SOBRE EL MEDITERRÁNEO «NORTE»

Los beneficios y costes de la integración comercial entre la UE y los PSM deben ser comprendidos asimismo desde una óptica de equilibrio general. Ello incluye no sólo a los sectores europeos potencialmente ganadores de la integración euromediterránea (como son la industria, el transporte y los servicios), sino también a la conformación de un escenario de seguridad y estabilidad política, tan necesario para la inversión y el desarrollo de todos los países de la

cuenca del Mediterráneo. No debemos eludir esta óptica general en la evaluación de las ventajas de la Asociación Euromediterránea. Sin embargo, a su vez existen riesgos que entrañan ciertos costes de ajuste en los países de la ribera norte. Aceptando que el libre comercio con los países asociados comporta ventajas potenciales para los operadores participantes, es preciso reconocer también las posibles fuentes de problema, que la Unión Europea debería de tener en cuenta a la hora de avanzar en su estrategia euromediterránea.

La ampliación progresiva de los contingentes arancelarios, derivadas de la firma de acuerdos de asociación y de su revisión, irá impulsando los intercambios en productos perecederos, cuya comercialización se concentra en determinadas épocas del año. En la actualidad, la propia eficacia de los contingentes arancelarios es cuestionada por los productores hortofrutícolas del sur de Europa, porque el control de su cumplimiento llega normalmente con retraso respecto a la aparición de desequilibrios en el mercado comunitario. Aunque no parece haber una interrelación entre concesiones y flujos comerciales, sí que aparecen problemas de saturación de los mercados comunitarios, y su gravedad es amplificada por el carácter perecedero de muchos de los productos mediterráneos (lo que implica ocasionalmente una concentración de volúmenes comercializados sobre períodos cortos de tiempo). Ello puede provocar hundimientos temporales de los precios, lo que afecta a la rentabilidad de toda una campaña.

En la práctica, buena parte de los impactos de la liberalización comercial agraria son de orden local. Es decir, afectan a zonas y sectores concretos, a épocas de la campaña muy específicas y a actividades con escasas alternativas. Eso hace que los efectos negativos puedan ser reducidos, desde un punto de vista general, pero intensos, desde una perspectiva puntual. Algunas regiones de la Unión entran en competencia directa con los flujos originarios de países terceros, debido a un solapamiento de los calendarios de producción y comercialización. Los problemas aparecen en aquellos productos en donde las campa-

ñas de comercialización se han ido prolongando con mayor celeridad, es el caso de las fresas, los tomates y los cítricos. Existen regiones de la UE claramente especializadas en productos mediterráneos. Así, el impacto de las importaciones sobre la producción se suele concentrar en regiones especializadas. En otras palabras, aunque las ventajas potenciales del Espacio Económico Euromediterráneo y otras zonas de libre comercio en las que participa la UE se reconocen y pueden alcanzar a amplias capas de la población europea, los costes también existen, y además se concentran sobre regiones concretas. Por otro lado, la falta de transparencia en el comercio hortofrutícola en las zonas productoras amplifica los efectos de la pérdida, aunque sea temporal de este o ese mercado,

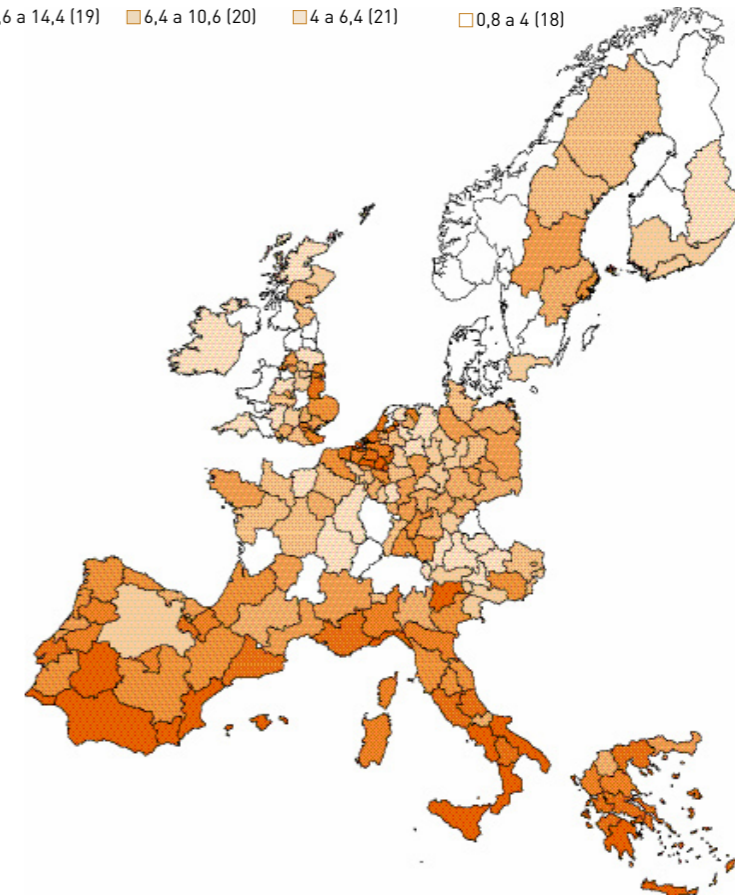
a través de una presión generalizada a la baja sobre los precios.

De acuerdo con los resultados de la base de datos CAPRI (elaborada por un proyecto del V Programa Marco de la UE), en un total de 35 regiones de la Unión (al nivel NUTS 2), los productos potencialmente más afectados por la integración euromediterránea (frutas y hortalizas, además del olivar) representan más del 45% del valor añadido bruto del sector agrario regional. Se trata de 8 regiones españolas, 8 griegas, 8 italianas, 5 holandesas, 4 belgas, 1 portuguesa y 1 francesa. Por tanto, son impactos localizados en regiones, que en un porcentaje elevado (26 sobre 35) corresponden al sur de Europa (véase el mapa adjunto). Al tradicional des-

Las regiones de la Unión Europea según su grado de especialización en «productos sensibles» a la integración euromediterránea

(% del Valor Añadido Bruto del sector agrario)

■ 54,1 a 86,5 (18) ■ 40,4 a 54,1 (20) ■ 31,5 a 40,4 (18) ■ 21,4 a 31,5 (19) ■ 16,9 a 21,4 (20)  
■ 14,4 a 16,9 (20) ■ 10,6 a 14,4 (19) ■ 6,4 a 10,6 (20) ■ 4 a 6,4 (21) ■ 0,8 a 4 (18)



Fuente: Base de datos CAPRI (Universidad Politécnica de Valencia, 2002). Elaboración de los autores.

equilibrio de la protección agrícola de las regiones del Sur frente a las del norte de la Unión Europea, el coste del ajuste derivado de la plena integración de la agricultura en el área de libre comercio se concentraría en un conjunto de regiones de agricultura especializada.

La concentración territorial de los impactos de la liberalización del comercio en productos mediterráneos se ve acentuada por una eventual concentración estacional. En efecto, buena parte de las épocas punta de las campañas de producción y exportación de los PSM coincide con las de las campañas de exportación de los países del sur de Europa. Por ejemplo, el grueso del contingente de importación de tomate procedente de Marruecos se produce en el período de noviembre a marzo, cuando se concentra el 60% de la exportación de tomate español y el 30% de la exportación holandesa. Así pues, se trata de una competencia directa que no afecta por igual a todos los países de la UE. Por consiguiente, buena parte del problema para España, en el caso del tomate, procede de la propia política comercial de la UE, que en el pasado obligó a la producción marroquí a concentrarse estacionalmente en los primeros meses de la campaña, y así no entrar en competencia con la producción holandesa a partir de abril. En cierta medida, tanto los productores del sur de Europa como los de los PSM se han visto igualmente afectados por una especialización productiva que se adaptó a un «patrón de conveniencia» de la política comercial de la UE, la cual les ha llevado históricamente a competir en vez de a buscar la complementariedad.

### 5.3. LOS MERCADOS HORTOFRUTÍCOLAS Y EL IMPACTO DE LA LIBERALIZACIÓN

Resulta innegable que algunos mercados de productos perecederos se ven afectados por problemas puntuales de sobreproducción. El solapamiento de las campañas de algunas de las producciones de referencia, como los cítricos y el tomate, no favorece la idea de una complementariedad productiva entre los distintos países de la cuenca mediterránea. Sin embargo, muchos de los problemas de saturación

de los mercados no son consecuencia directa del Proceso de Barcelona, sino de la propia estrechez de las campañas de comercialización y de la falta de adaptación de los productores hortofrutícolas a las nuevas tendencias del consumo y la distribución.

Existen factores de amenaza a la producción hortofrutícola comunitaria quizá más graves que las concesiones comerciales a países terceros. La tentación de culpar o responsabilizar a dichas concesiones de los problemas de competitividad de la producción comunitaria es muy grande. Así, por ejemplo, las restricciones sobre los factores productivos (recursos hídricos, mano de obra, minifundismo) deberían requerir cada vez más atención por parte de la política de estructuras de la UE y de sus estados miembros meridio-

**Existen factores de amenaza a la producción hortofrutícola comunitaria quizá más graves que las concesiones comerciales a países terceros. La tentación de culpar o responsabilizar a dichas concesiones de los problemas de competitividad de la producción comunitaria es muy grande**

nales. La política de protección en frontera tiene una eficacia relativa en la corrección de los desajustes existentes en los mercados hortofrutícolas. Trabajos recientes aportan evidencia sobre la asimetría de información y el trasvase progresivo de capacidad de negociación a favor de la moderna distribución. Bajo el predominio de la moderna distribución, los productores (agricultores e industria alimentaria) tienden a ajustarse a las estrategias de los grupos líderes (Sanz Cañada, 2002; Planells y Mir, 2002). Frente a la creciente concentración de la demanda, la protección de la UE en frontera puede contribuir a suavizar el ritmo de ajuste en la oferta, pero no constituye una solución para su debilidad. Son frecuentes las quejas de los productores agrarios por los elevados márgenes de intermediación entre los precios de los productos en origen y los precios al consumidor. Puntos vulnerables de las producciones mediterráneas son su

dependencia tecnológica en la base genética, en la tecnología de riego y en el control de plagas y enfermedades (Rama y Calatrava, 2002). Ello invita a una estrategia basada en nuevas fórmulas de mejora de la producción y organización de la oferta, las cuales no atina a promover adecuadamente un modelo de política agraria basado en la protección en frontera y en ayudas a la producción.

Asimismo, mediante el cierre de sus fronteras comerciales, la Unión Europea difícilmente contribuye a que los países en desarrollo puedan salir de su trampa de pobreza. En teoría, los países meridionales del Mediterráneo pueden representar una base natural para muchos cultivos hortofrutícolas, debido a su proximidad a los mercados y a los bajos costes laborales. El agua es un factor muy escaso en el Mediterráneo, y particularmente en la ribera meridional, pero es verdad que hay un buen margen de mejora

**Frente a la creciente concentración de la demanda, la protección de la UE en frontera puede contribuir a suavizar el ritmo de ajuste en la oferta, pero no constituye una solución para su debilidad**

en el uso y gestión de dicho factor dentro de ciertos límites, por lo que existe potencial productivo para el crecimiento agroexportador del regadío en los PSM. Sin embargo, no resulta evidente que los PSM puedan explotar inmediatamente las ventajas comerciales implicadas en una apertura sustancial de los mercados hortofrutícolas europeos. Por un lado, el fenómeno de la inmigración ha podido contener los costes laborales en algunas zonas productoras del sur de Europa. Por el otro, existe suficiente evidencia para argumentar que el liderazgo tecnológico en el sector hortofrutícola europeo puede ser mantenido sobre la base de una ventaja basada en la agregación de valor al producto a través de la calidad, la organización comercial, la logística y las tecnologías de cultivo y poscosecha. Las mismas tendencias de la distribución y la misma debilidad estructural de la oferta actúan como elementos de presión sobre el

«Sur». Así, un mayor acceso a los mercados de la UE se convierte en una condición necesaria para el éxito exportador de los PSM, pero de ninguna manera es condición suficiente. El éxito exportador sólo resultará de una adaptación de la producción a las especificaciones de la distribución en la UE, cada vez más orientadas a implantar sistemas de calidad y buenas prácticas agrícolas. Estas normas aparecen ante los productores agrícolas de ambas riberas del Mediterráneo como «condiciones para existir» más que como «nuevas oportunidades de mercado».

Mientras, en el norte y el sur del Mediterráneo, han aparecido problemas de saturación de algunos mercados, la experiencia exportadora de los PSM en muchos productos perecederos ha sido más bien desalentadora, puesto que en bastantes casos no han cubierto siquiera los límites cuantitativos previstos en los acuerdos. La deslocalización de la producción hacia el Sur tampoco debería representar un problema a largo plazo, en la medida en que la producción hortofrutícola en los países europeos pueda reorientarse hacia actividades con más valor añadido y más intensivas en tecnología. Por tanto, a la vez que se mantiene un liderazgo tecnológico en el «Norte», podría haber un «lugar bajo el sol» para las distintas zonas productoras del Mediterráneo. Adicionalmente, estudios recientes aportan evidencias de una pujante economía auxiliar industrial y de servicios en las regiones del sur de Europa. En el largo plazo, el propio sistema agroindustrial de las regiones mediterráneas españolas se vería beneficiado de la exportación de tecnología y servicios a los países terceros, derivada de la integración de todo el sistema agroalimentario mediterráneo en los mercados hortofrutícolas europeos, sobre todo en un período de previsible expansión del mercado. En este sentido, la ampliación tendría que suponer una fuente de oportunidades comerciales para las exportaciones hortofrutícolas del sur de Europa.

### 6. REFORMA DE LA PAC Y APERTURA COMERCIAL

En general, la PAC es una política costosa para la sociedad europea y se adapta poco a las especifi-

ciudades de la agricultura mediterránea. El valor de la transferencia económica vinculada a la PAC ha sido estimado por la OCDE, al nivel de la UE, en 118 mil millones de euros en el 2001 (OECD, 2002). A inicios del siglo XXI, a pesar de la profundidad de la reforma de 1992 y de la Agenda 2000, la protección en frontera y otras regulaciones de precios seguían constituyendo instrumentos esenciales de la protección económica de la agricultura europea. Nótese que, siendo como es cuantiosa, la transferencia no necesariamente conlleva un mejor nivel de vida de los agricultores. De entrada, habría que definir el propio concepto de «agricultor», dada la variedad de categorías de titulares de explotación y, asimismo, evitar confundir el nivel de rentas del sector con el obtenido por los colectivos que lo forman. Adicionalmente, toda una industria proveedora de insumos aparece como una de las primeras interesadas en el mantenimiento del statu quo.

La desigual distribución del apoyo de la PAC no es tampoco una novedad. En relación con otros subsectores agrarios, las producciones mediterráneas más representativas no se benefician apreciablemente de dicho apoyo. Si consideramos las frutas y hortalizas, el vino, el aceite de oliva y el tabaco, comprobamos que estas producciones representan, por término medio, el 40% de la producción agrícola final en los cuatro estados miembros del Sur (Grecia, Italia, España y Portugal), mientras que la participación registrada en el resto de los estados miembros, por término medio, es inferior a la mitad del porcentaje mencionado. El reducido apoyo que la PAC otorga a la agricultura mediterránea es puesto de manifiesto cuando se compara el 25% que representa la participación de los productos mediterráneos en el conjunto de la producción final agraria de la UE con su participación en el gasto del FEOGA (sección Garantía), que es sólo del 16%. El contraste es aún más acusado en el caso de las frutas y hortalizas, que representan un 16% de la producción agraria total de la UE (y son un sector representativo de la agricultura mediterránea, a pesar de lo cual perciben tan sólo un 4,5% del gasto del FEOGA).

La especialización productiva en frutas y hortalizas de algunas regiones españolas, les lleva a percibir un monto de ayudas apreciablemente inferior a las que reciben las regiones especializadas en los productos continentales más protegidos. Así, por ejemplo, el monto de transferencia total por explotación en la Comunidad Valenciana es una cuarta parte que el de la explotación media en Castilla-León, y más de diez veces inferior a lo que perciben las explotaciones en regiones del norte de Europa, como Yorkshire o País de la Loire, por citar algunos ejemplos (García Álvarez-Coque y Wieck, 2001). En cuanto al modelo de protección que la PAC otorga a las frutas y hortalizas, descansa esencialmente en los mecanismos de protección en frontera (precios de entrada y contingentes arancelarios). A pesar de presentar un grado de apertura exterior considerable, con respecto a otros subsectores agrícolas europeos, las frutas y hortalizas europeas todavía resultan vulnerables a cualquier medida liberalizadora de las importaciones en la UE. En el caso del aceite de oliva, su modelo de apoyo descansa en el presupuesto público. En este caso, la estrategia de la Unión Europea debería dirigirse a una reforma del sistema de ayudas, lo cual no habría de implicar necesariamente reducir la financiación del sector. Más bien, la olivicultura mediterránea ganaría con formas de ayuda orientadas a promover la calidad sobre la base de la organización de los productores.

### **En general, la PAC es una política costosa para la sociedad europea y se adapta poco a las especificidades de la agricultura mediterránea**

Las tendencias de la PAC de la última década han hecho descansar el apoyo a la agricultura europea en el presupuesto público. Resulta complicado explicar, si no es por razones de orden político, por qué los sectores de la agricultura mediterránea de la UE han tenido que aceptar un enfoque de «neutralidad presupuestaria» en la PAC. Así, cada vez que se produce una reducción del apoyo vía precios, esa reducción no se compensa mediante un incremento del apoyo

directo a las rentas, sino que el presupuesto público se mantiene constante, al contrario de lo que ha ocurrido con las reformas adoptadas en los productos continentales.

No se reivindica aquí, desde luego, que los sectores mediterráneos de la UE disfruten de ayudas directas, de una manera similar a las que benefician a los productores continentales. Los pagos directos introducidos por la reforma de 1992 y la Agenda 2000 incorporan elementos de pérdida de legitimidad que socavan el compromiso de la sociedad con el mundo rural. Por tanto, sería saludable que se pudieran liberar recursos públicos de los pagos directos incondicionados, no para reducir el presupuesto de apoyo a la agricultura, sino para adaptarlo a una política de desarrollo rural moderna. Los instrumentos de apoyo interno elegidos por la PAC para frutas y hortalizas no parecen incoherentes con esta filosofía (García Azcárate y Mastrostefano, 2002). La agrupación de la oferta, la mejora de la calidad y el medio ambiente aparecen como objetivos de los programas operativos, y las intervenciones en el mercado adquieren un papel secundario en el sector, aunque con un protagonismo merecido para las organizaciones de productores. Así pues, los instrumentos de ayuda interna que se han elegido para esta OCM (Organización Común del Mercado) son oportunos en cuanto que no distorsionan la competencia, no tienden a adormecer el dinamismo del sector y aparecen como compatibles con los compromisos de la Unión Europea en la Organización Mundial de Comercio (OMC). No es la PAC del sector hortofrutícola la que debería parecerse a la aplicada en otros sectores; más bien al contrario, la PAC de los otros sectores debería incorporar algunos de los elementos característicos de la PAC hortofrutícola.

Adicionalmente, las políticas de desarrollo rural (en un sentido amplio) deberían encontrar aliados en la agricultura mediterránea europea, frente a la inercia actual de la PAC. El modelo de apoyo de 1992 (y su continuación por parte de la Agenda 2000) no ha hecho sino mantener unos niveles de protección socialmente costosos, desigualmente

distribuidos y poco adecuados a las necesidades actuales de la producción agroalimentaria y del mundo rural. La PAC de los noventa fue incapaz de corregir el proceso de envejecimiento en el medio rural, a pesar de la puesta en marcha de programas específicos, como la iniciativa LEADER, o el lento trasvase de fondos al llamado segundo pilar de la PAC, o desarrollo rural. Por consiguiente, faltan instrumentos para superar algunos de los problemas más perentorios del medio rural, como son el escaso poder de negociación de los agricultores, la necesidad de relevo generacional y la pérdida de vitalidad de muchas comarcas rurales del interior. Asimismo, los instrumentos utilizados han resultado costosos y su utilización poco eficaz, ya que no se dirigen explícitamente a los grupos sociales más necesitados de apoyo. Por lo tanto, no parece que la defensa del statu quo sea lo que conviene a la agricultura mediterránea europea. Sin embargo, el escenario de una reforma de la PAC que implique un mayor reequilibrio de las políticas entre sectores y territorios está aún lejano.

### **No parece que la defensa del statu quo sea lo que conviene a la agricultura mediterránea europea. Sin embargo, el escenario de una reforma de la PAC que implique un mayor reequilibrio de las políticas entre sectores y territorios está aún lejano**

En realidad, la Revisión Intermedia de la PAC podría contribuir a cambiar el rumbo de la política agrícola hacia el desarrollo rural, al tiempo que debería reforzar la posición negociadora de la Unión en las negociaciones comerciales multilaterales en la OMC. Se trataría de hacer una PAC que hiciera compatible el apoyo al mundo rural con una mayor apertura exterior, incluidos los productos originarios de los PSM. La filosofía de la Revisión Intermedia presenta algunos aspectos positivos para la agricultura comunitaria. Esencialmente, las propuestas de la Comisión para

la Revisión Intermedia sientan las bases para una transición desde el viejo modelo de política agraria intervencionista y subsidiadora hacia una política rural coherente con el modelo que la sociedad europea exige. No obstante, existe el riesgo de que el desacoplamiento de las ayudas de la PAC, incorporado en las propuestas de la Revisión Intermedia, consolide elementos de discriminación de la distribución de ayudas entre territorios y subsectores agrarios. Así, dos productores de hortalizas situados en regiones distintas, o incluso en la misma región, podrían recibir niveles de apoyo muy diferenciados, porque éstos dependerán de las ayudas calculadas sobre la base de criterios históricos. Se apuntaría así un elemento de discriminación actual que habría que corregir, incluso manteniendo la filosofía general de la disociación de las ayudas.

Desde luego, un desacoplamiento que beneficiaría a los sectores de la agricultura mediterránea sería aquél que desconectara totalmente la ayuda de los derechos históricos, y más bien la orientase a criterios de orden territorial, ambiental, cualitativo y de contribución al empleo. Ello requeriría la plena integración de la PAC en la política regional, en forma de refuerzo de los programas de desarrollo rural. El enfoque de desarrollo rural es compatible con objetivos concretos basados en la mejora de las estructuras productivas y comerciales, de la calidad de los alimentos y del medio ambiente. Los productores de las regiones mediterráneas europeas podrían estar a favor de este enfoque en la medida en que condujera indirectamente a un reequilibrio del apoyo público. El sur de Europa recibe una cantidad considerable de recursos públicos que podrían gastarse con mejor eficiencia y equidad, aunque ello comportara un mayor grado de cofinanciación por parte de las administraciones nacionales y regionales. A este respecto, la política agraria podría ser integrada como un componente más de la política regional, de modo que cada comunidad autónoma, manteniendo ciertos principios comunes, pudiera emplear los recursos públicos de acuerdo con las necesidades de su agricultura. Actualmente, este escenario aparece como poco

realista, pero no por ello el escenario vigente de «no reforma» resulta mejor.

No obstante, la Revisión Intermedia resulta insuficiente en la preparación de los territorios del sur de Europa para una mayor liberalización en el ámbito del área de libre comercio euromediterránea. En realidad, es difícil que pueda hablarse de liberalización sin una política de compensación o, mejor dicho, de adaptación de las zonas mediterráneas a un entorno más competitivo. Para ello, quizás harían falta recursos adicionales a los que se destinan en la actualidad a las OCM mediterráneas o a las zonas Objetivo núm. 1. Así, Lorca (2000) habla de un «pacto agrícola mediterráneo» que reconozca que la UE, en su conjunto, ganará con los acuerdos de asociación. Se trataría de derivar una parte de los beneficios de la integración euromediterránea hacia los sectores y las áreas geográficas más sensibles. La idea no es nueva en la integración europea y estuvo en el origen de los llamados Programas Integrados Mediterráneos de los que disfrutaron algunas regiones mediterráneas de Francia e Italia, como preparación para el acceso de España y Portugal a la Comunidad. Frente a los 28.000 millones de euros que costará a la UE la ampliación al este, entre 2004 y 2006, el Mediterráneo no ocupa un perfil suficientemente elevado en la agenda europea.

El proceso de reforma debería ser administrado con metas, ritmos y plazos que permitieran despejar incertidumbres entre los agentes del sector, dentro de los términos de un pacto de adaptación que minimizase algunos de los hipotéticos efectos negativos que la reforma podría tener sobre la agricultura del sur de Europa. Aceptando que el desacoplamiento de las ayudas directas comporta una terapia dura, pueden existir distintos métodos para implementarlo, contemplando como alternativas a la propuesta inicial de la Comisión la adopción de estrategias de desacoplamiento parcial o el escalonamiento gradual en la modulación (de hecho, ya incorporado en las últimas propuestas). En cualquier caso, sea cual sea el destino final de las propuestas de la Comisión para la MTR, el Gobierno español debería emitir el

mensaje de que la transformación del apoyo público al sector agrario hacia el segundo pilar podría estar próxima y que tendría que tender, además, a encuadrarse en los términos de un contrato social coherente con las funciones que la sociedad demanda al mundo rural.

## 7. CONCLUSIÓN: POSIBILIDADES Y ALTERNATIVAS

Sin duda, de seguir adelante el de creación de una zona de libre comercio euromediterránea (lo que parece deseable por una serie de motivos estratégicos, incluidos los económicos y sociales), es lógico que, tarde o temprano, se produzca también la liberalización de los intercambios agrícolas. Si España y los otros países europeos tienen en la actualidad una ventaja comparativa en numerosos sectores industriales y en la propia agricultura continental, Marruecos y los otros PSM la tienen en algunos productos hortofrutícolas, por lo que no es razonable ceñir tan sólo la apertura recíproca de los mercados a las manufacturas.

Ello tampoco resulta del todo compatible con las normas de la OMC, que estipulan que no se puede excluir de los Acuerdos de Área de Libre Comercio ningún sector completo, ni el 10% del comercio total entre las partes. Esta fue una de las conclusiones derivadas de la Ronda Uruguay, una Ronda que incorporó por primera vez la agricultura a las negociaciones multilaterales de liberalización comercial, con el compromiso de continuar con el proceso de liberalización agraria en las siguientes negociaciones de la Ronda del Milenio.

Así pues, la tendencia, en el futuro próximo, será ir hacia una mayor liberalización de las transacciones agrarias, en general. Una liberalización que erosionará de algún modo las ventajas que ahora mismo tienen en la UE los propios PSM. Por tanto, cabría anticiparse a esta tendencia y gestionar la apertura progresiva del comercio agrario en el marco de los acuerdos de asociación euromediterráneos.

Claro que se debe obrar con prudencia. Por un lado, se tienen que modular convenientemente en el tiempo los ritmos de apertura de los mercados. Por otro lado,

se debe compensar adecuadamente a los colectivos sociales que resulten afectados por el proceso de liberalización comercial agraria (y que en España se hallan localizados, sobre todo, en Almería, Murcia, la Comunidad Valenciana y Canarias).

**La tendencia, en el futuro próximo, será ir hacia una mayor liberalización de las transacciones agrarias, en general. Una liberalización que erosionará las ventajas que ahora mismo tienen en la UE los propios PSM. Por tanto, cabría anticiparse a esta tendencia**

Estas ayudas se tendrían que orientar hacia el apoyo del ajuste estructural del sector hortofrutícola español. En la actualidad, dicho sector se halla en una delicada situación, debido al aumento de su capacidad productiva frente a unas condiciones menos favorables existentes en los mercados (con una oferta que crece, en general, más rápido que la demanda). Es imprescindible, en consecuencia, adaptar el sector a las exigencias de los mercados, persistir en la modernización, en la variable calidad y conseguir una mejor articulación de la producción agraria con el comercio y la industria agroalimentaria.

Además, en la era de la globalización económica, con la reducción de los costes de transporte, las mejoras logísticas y las nuevas tecnologías de conservación de los productos, la competencia que experimenta la hortofruticultura española no viene tan sólo del área mediterránea, sino de distintas partes del mundo (como Chile, Argentina, Sudáfrica, China, Australia, etc.). Por esta razón, se tendrían que analizar las posibilidades que ofrece una cooperación hispanomediterránea en este sector.

Sin duda, hay potenciales campos de cooperación en la transferencia de tecnologías adaptadas a condiciones agroclimáticas muy similares; en la adaptación a esas condiciones de variedades, fertilizantes y tratamientos sanitarios; en la gestión de la oferta y

las estrategias comerciales, buscando una diversificación adecuada de productos y mercados; e incluso en la gestión del agua, en la protección de suelos y en la política de desarrollo rural.

Por otro lado, la UE es el principal mercado de destino de las exportaciones hortofrutícolas de los PSM. Estos países tienen una cierta ventaja comparativa en algunos de estos productos, por lo que, en el supuesto de una mayor liberalización comercial agraria entre la UE y los PSM, es cierto que podrían aumentar las exportaciones de tales productos (cítricos, tomates, patatas, cebollas y otros), pero de una manera relativamente moderada. Mientras tanto, en los últimos años, España ha venido aumentando enormemente sus exportaciones de frutas y hortalizas a la UE, desbordando con frecuencia la capacidad de absorción de los mercados comunitarios.

Evidentemente, a España le interesa el desarrollo de Marruecos y del conjunto de los PSM, no una región pobre en donde se agrave su situación socioeconómica. Ello no sólo comportaría mayores riesgos de inestabilidad y más olas migratorias, sino también la pérdida de numerosas oportunidades económicas. Es cierto que la mayor responsabilidad en el desarrollo de dichos países la tienen sus propios gobernantes, que han de saber aplicar las políticas económicas y sociales que sean más adecuadas. Ahora bien, la cooperación de la UE resulta asimismo fundamental, y España debe ser uno de los mayores propulsores de la política mediterránea.

Las relaciones de competencia entre España y el norte de África son las típicas que existen entre países vecinos que disponen de algunos recursos similares. Es posible alguna solución que dé satisfacción a los colectivos sociales afectados al respecto, ya que, por otro lado, parece evidente que en conjunto dominan los intereses comunes y las relaciones de complementariedad entre ambas partes. En ese sentido, es preciso aplicar políticas a medio plazo, que permitan superar los elementos de conflictividad existentes en el presente, y concertar políticas de cooperación en la propia agricultura, con el fin de situarse mejor en el contexto de un mundo globalizado.

Un problema del Proceso de Barcelona se refiere a la distribución de los beneficios y los costes del espacio económico euromediterráneo. Si consideramos las regiones del sur de Europa, rápidamente comprobamos que todas ellas son receptoras de dichos beneficios y costes. Sin embargo, los beneficiados por el proceso, en buena parte vinculados a los sectores de servicios, de la industria y del transporte, no coinciden en muchos casos con los afectados por los costes de los ajustes provocados en la agricultura, incluso cuando se trata de los mismos territorios. Es comprensible que los hortofruticultores españoles critiquen a una PAC que relega en ayudas públicas a su sector frente a otros sectores de la agricultura europea, y es justo que se exija que el precio de la solidaridad con los PSM no sea soportado exclusivamente por las regiones del sur de la UE, cuyo modelo agrario se siente amenazado por las importaciones de aquellos países con una mano de obra más barata. Pero es imprescindible avanzar en un proceso de ajuste y reconversión, con el fin de adaptarse a un entorno cada vez más abierto. Y tal proceso debe ser apoyado financieramente por las autoridades nacionales y las comunitarias.

Hoy en día el sistema agroalimentario genera más puestos de trabajo en actividades relacionadas con la industria, el comercio y el transporte que en la propia actividad primaria, y es ese proceso integrado el que hay que considerar en su conjunto. Los sistemas de cultivo españoles se ven restringidos por una serie de factores estructurales que reclaman mayor atención (disponibilidad de agua, tamaño de las explotaciones, envejecimiento de la población) y hay que subrayar que es fundamental conseguir un producto de calidad para responder a las exigencias de los grandes centros de distribución comerciales. Por otra parte, se deben considerar las oportunidades que ofrece la inversión exterior, así como la regularización de la mano de obra inmigrada en el campo.

Por supuesto, ya se ha realizado inversión española en el sector agroalimentario marroquí, pero puede ampliarse aún mucho más. Por otro lado, el transporte de los productos agrarios marroquíes se lleva a cabo,

en buena medida, a través de empresas españolas. Todo ello revela cuán entrelazados se hallan los intereses de ambos países en el sector agroalimentario. Y aún más lo pueden estar en el futuro, si se van creando empresas mixtas.

La ampliación de la UE hacia el este abre también múltiples oportunidades para el conjunto de la agricultura mediterránea, particularmente para la exportación de frutas y hortalizas. En ese sentido, la cooperación entre las dos riberas del Mediterráneo (y en concreto de España con el norte de África) puede mejorar la capacidad de organización del sector y aprovechar en mayor medida dichas oportunidades.

Como comentario final del presente capítulo, puede hacerse referencia al papel de la agricultura en las sociedades de ambas riberas del Mediterráneo. Más allá de las funciones productivas de la agricultura, la UE tiende a defender en los foros internacionales la necesidad de políticas agrarias que reconozcan las preocupaciones no comerciales en el medio rural. Como ejemplos de tales preocupaciones podemos citar la defensa del paisaje, de la cultura, de modos de producción sostenibles, la seguridad alimentaria, entre otros aspectos. Pues bien, un espacio de prosperidad compartida en el Mediterráneo debería contemplar la defensa de las preocupaciones no comerciales de la agricultura en ambas riberas, y no sólo en el norte del Mediterráneo. Si avanzamos hacia un modelo de política agraria coherente con las citadas preocupaciones, el Proceso de Barcelona debería desembocar en un enfoque de desarrollo rural compartido, que no dejase de lado el mundo rural de los PSM. En otras palabras, se trataría de extender la filosofía de la PAC más allá de las fronteras de la UE, al tiempo que esta política agrícola se reforma hacia un enfoque de desarrollo rural.

#### Bibliografía

ABED, G.T. (1998): *Trade Liberalisation and Tax Reform in the Southern Mediterranean Region*, IMF Working Papers.

AKESBI, N. Y J.M. GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE (2002): «La Méditerranée dans les négociations multilatérales agricoles», en

*Développement et politiques agro-alimentaires dans la région méditerranéenne. Rapport annuel 2001*, París, Centre International de Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes.

BATALLER, F. Y J.M. JORDÁN (1995): «El Mediterráneo sur y oriental y la Unión Europea: las relaciones comerciales y su entorno estratégico», *Boletín de Información Comercial Española*, n.o 744-745, pp. 111-138.

BATALLER, F. Y J.M. JORDÁN (2000): «El área euromediterránea: esperanzas, logros y frustraciones del Proceso de Barcelona», *Boletín de Información Comercial Española*, n.o 788, pp. 161-177.

BATALLER, F. Y J.M. JORDÁN (2002): «La dimensión exterior de la Unión Europea», en J.M. Jordán (coord.), *Economía de la Unión Europea*, Madrid, Civitas.

BATALLER, F. Y J.M. JORDÁN (2003): «La (falsa) dicotomía entre la ampliación al Este de la Unión Europea y la asociación con el Mediterráneo», *Revista Valenciana de Economía y Hacienda*, n.o 8.

BISHAY, F.K. (1998): «Rural Development and Poverty in the MENA Region: Where Do We Stand?», comunicación presentada en el Mediterranean Development Forum "Economic Development and Poverty Reduction", Marraquech, 3-6 de septiembre.

COMMISSION OF THE EC (2003): «Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with Our Eastern and Southern Neighbours», COM (2003) 104 final, 11 de marzo.

COMMISSION OF THE EC (2004): «European Neighbourhood Policy. Strategy Paper», COM (2004) 373 final, 12 de mayo.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. Y CH. WIECK (2001): «¿Es la reducción de las desigualdades interregionales una cualidad de la PAC?», comunicación presentada en el IV Congreso Nacional de Economía Agraria, Pamplona, septiembre.

GARCÍA AZCÁRATE, T. Y M. MASTROSTEFANO (2002): «Algunas reflexiones sobre los retos del sector europeo de las frutas y hortalizas», en J.M. García Álvarez-Coque (coord.), *La agricultura mediterránea en el siglo XXI*, Almería, Instituto Rural Cajamar.

GRETHE, H. Y S. TANGERMANN (2000): «EU Trade Preferences for Agricultural Exports from the Mediterranean Basin: Evolution and Outlook», comunicación presentada en el seminario «La agricultura europea en el contexto de la ampliación europea», organizado por Eurostat y el Ministerio de Agricultura, Valencia, 8-10 de noviembre.

JORDÁN, J.M. (2001): *La agricultura y los Acuerdos de Asociación Euromediterráneos*, Barcelona, Fundació CIDOB.

LÖFGREN, H. ET AL. (2001): «Trade Liberalisation and the Poor: A Dynamic Rural-Urban General Equilibrium Analysis of Morocco», en S. Dessus, J. Devlin y R. Safadi (eds.), *Towards Arab and Euro-Med Regional Integration*, París, OECD, pp. 129-146.

LORCA, A. (2000): *L'impact de la libéralisation commerciale euroméditerranéenne dans les échanges agricoles*, FEMISE Research Programme, Universidad Autónoma de Madrid.

OECD (2002): *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2002*, Paris, OECD.

PLANELLS, J.M. Y J. MIR (2002): «La agroexportación ante la nueva distribución alimentaria», en J.M. García Álvarez-Coque (coord.), *La agricultura mediterránea en el siglo XXI*, Almería, Instituto Rural Cajamar, pp. 124-139.

RADWAN, S. Y J.-L. REIFFERS (2003): *The Impact of Agricultural Liberalization in the Context of the Euro-Mediterranean Partnership*, informe FEMISE, noviembre.

RAMA, R. Y A. CALATRAVA (2002): «La internacionalización del sistema agroalimentario español: comercio exterior e inversión extranjera directa», en C. Gómez Benito y J.J. González (coord.), *Agricultura y sociedad en el cambio de siglo*, Madrid, McGraw-Hill/UNED, pp. 181-230.

REGNAULT, H. (1997): «Les échanges agricoles : une exception dans les relations euroméditerranéennes», *Maghreb-Machrek*, diciembre.

REIG, E. Y A. PICAZO (2002): *La agricultura española: crecimiento y productividad*, Alicante, Caja de Ahorros del Mediterráneo.

SANZ CAÑADA, J. (2002): El sistema agroalimentario español: estrategias competitivas frente a un modelo de demanda en un contexto de mercados imperfectos», en C. Gómez Benito y J.J. González (coord.), *Agricultura y sociedad en el cambio de siglo*, Madrid, McGraw-Hill/UNED, pp. 81-142.

TANGERMANN, S. (1997): «Access to EU Markets for Agricultural Products after the Uruguay Round and Export Interests of the Mediterranean Countries», estudio elaborado para UNCTAD, International Trade Division.

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA (2002): *Sistema de seguimiento del apoyo de la PAC a las agriculturas regionales. Análisis de la Agenda 2000 y escenarios alternativos*, estudio financiado por el convenio de colaboración entre la Universidad Politécnica de Valencia y la Subdirección General de Coordinación y Planificación Económica y Estadística del MAPA.

ZARROUK, J. Y F. ZALLIO (2000): *Integrating Free Trade Agreements*, comunicación presentada en el Third Mediterranean Development Forum "Voices for Change, Partners for Prosperity", El Cairo, 5-8 de marzo.

**HACIA UNA  
PROGRESIVA  
LIBERALIZACIÓN  
AGRÍCOLA  
EUROMEDITERRÁNEA**

# CONCLUSIONES DEL SEMINARIO INTERNACIONAL «LA AGRICULTURA Y LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA: RETOS Y OPORTUNIDADES»

Instituto Europeo del Mediterráneo

## EL LIBRECAMBIO AGRÍCOLA COMO OBJETIVO DEL PROCESO DE BARCELONA

El despliegue de la Asociación Euromediterránea debe compatibilizar la reforma de la agricultura comunitaria con las necesidades de desarrollo del Sur. Los países miembros de la UE deben hacer posible que los nuevos estándares agrarios y una nueva cultura agraria se extiendan también a los socios del Sur, mientras que éstos deben introducir las reformas necesarias para favorecer una producción de calidad y evitar la dependencia. La creación de una zona de libre comercio que facilite estos objetivos —prevista en la Declaración de Barcelona de 1995— precisa de un debate franco y abierto que no puede seguir demorándose pese a los recelos de las partes implicadas. El libre comercio sólo es posible cuando los socios se hallan en igualdad, puesto que por sí mismo no es portador de prosperidad. Y éste no es el caso, especialmente en el terreno de la agricultura. La eliminación de las barreras comerciales, para que se traduzca en equilibrio y desarrollo, debe acompañarse de un fortalecimiento de los instrumentos de financiación y de concertación política.

Es necesaria una política de solidaridad, paralela a la construcción del libre comercio y que tenga en cuenta que la agricultura se halla en el mismo centro de la evolución de las sociedades, especialmente en el Sur. Dicha política debe proporcionar recursos a los países que tengan dificultades para acometer las reformas necesarias. Asimismo, debe tener en cuenta que las ganancias de la armonización del comercio no son

automáticas; por lo tanto, debería orientarse a paliar los déficits que se produzcan transitoriamente. Más allá de la solidaridad, hay que alcanzar un enfoque compartido y duradero en materia agrícola y de diversificación económica de las zonas rurales. Es necesario extender los lazos de cooperación a todos los ámbitos que afectan a la gestión del sector agrícola, con especial atención al desarrollo socioeconómico de los espacios rurales a partir de nuevas bases compartidas. Actualmente se constata un déficit institucional en la gestión de este desarrollo, por lo que la nueva política de vecindad debería centrarse en la construcción de instituciones comunes también en este terreno.

**La atención de los poderes públicos debe concentrarse en las zonas más deprimidas. De lo contrario, podría pasarse de la cuestión estéril de si con la liberalización pierde más el Norte o el Sur, a tener amplios sectores «perdedores» tanto en el Norte como en el Sur**

La atención de los poderes públicos debe concentrarse en las zonas más deprimidas. De lo contrario, podría pasarse de la cuestión estéril de si con la liberalización pierde más el Norte o el Sur, a tener amplios sectores «perdedores» tanto en el Norte como en el Sur. Para proteger la cohesión de la zona euromediterránea, la liberalización, más que necesaria, es inevitable: hay que llevarla a cabo acompañada de reglas

de juego precisas, para evitar que sea el mercado el que actúe libremente. El proceso de liberalización no significa la ausencia de reglas, sino que éstas no se basen en la imposición de barreras.

En suma, una verdadera multilateralización del comercio agrícola precisa un esfuerzo simultáneo y proporcionado en la liberalización en el seno de la UE y en el comercio intraárabe. De lo contrario, una drástica reducción unilateral del apoyo comunitario a la producción provocaría un aumento de precios a escala internacional, especialmente en los cereales. El principio de solidaridad, la atención a problemas específicos y la estabilización de los precios deben suscitar la introducción de asimetrías en la estrategia euromediterránea para la agricultura.

#### LOS ACTORES

La UE debe dejar atrás el estancamiento en la definición de una estrategia firme y duradera para la agricultura mediterránea. Este estancamiento se ha visto favorecido por una excesiva focalización en problemas concretos, dejando de lado la formulación de directrices generales.

Los países del sur de la Unión Europea han tenido un papel crucial en el establecimiento de un diálogo agrícola con la otra orilla del Mediterráneo. Estos países —España, Portugal, Francia, Italia y Grecia, hasta la reciente ampliación—, han tenido un peso determinante a la hora de situar el dossier agrícola mediterráneo en la agenda comunitaria. Sin embargo, cabe hacer un llamamiento al conjunto de los miembros de la Unión —en especial los de nueva incorporación— para que se impliquen activamente en la definición de la política agrícola euromediterránea, una cuestión que nos concierne a todos. Al mismo tiempo, la importancia de los vínculos bilaterales o subregionales debe redundar en beneficio del marco multilateral euromediterráneo, única garantía para conseguir una región cohesionada, estable y próspera.

Los acuerdos de libre comercio establecidos con países no firmantes de la Declaración de Barcelona no deben socavar la cohesión y el crecimiento sostenido

a escala regional, objetivos últimos de la Asociación Euromediterránea. Por ello, hay que racionalizar las concesiones a potencias económicas externas —caso del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Marruecos—, puesto que los beneficiados pueden llegar a ser los grandes productores, en detrimento de los pequeños.

Las regiones contribuyen a establecer y mejorar los cauces de comunicación e intercambio en el mercado agrícola euromediterráneo. El dinamismo de los poderes regionales en el sur de Europa se expresa en el establecimiento de acuerdos de cooperación, misiones comerciales y proyectos de desarrollo comunes. Cataluña —que acoge la presente reunión— es ejemplo de ello, con un mercado de consumo amplio y una importante base de industria transformadora. La gestión de los recursos hídricos, la recuperación de la fertilidad del suelo y la especialización son aspectos centrales que llevan a las regiones a promover los flujos técnicos y comerciales.

#### DIVERSIFICACIÓN Y COMPETITIVIDAD DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

La diversificación del comercio puede propiciar un aumento de los flujos, pero necesita políticas domésticas efectivas, incluyendo reformas laborales e industriales. El comercio entre los países terceros mediterráneos y la UE es en buena medida complementario, lo que puede favorecer la diversificación. Sin embargo, para llegar a una situación en que todos seamos ganadores netos, hay que evitar observar aisladamente tanto la zona euromediterránea como el sector agrícola: la interdependencia de las economías regionales y de los sectores productivos hace imprescindible plantear la diversificación en términos de mercado global.

La apuesta por la complementariedad no significa dejar de lado la competencia que ya existe en muchos sectores. Dicha competencia es un importante estímulo para la innovación, la mejora de los estándares de calidad y, en última instancia, un incentivo para la diversificación. Por ello, podemos afirmar que, para el conjunto de profesionales del sector agrícola, el

beneficio a largo plazo será mucho mayor que el coste a corto plazo.

#### LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS EUROMEDITERRÁNEOS ANTE LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN (PAC)

La PAC precisa una profunda reforma, tanto para adaptarse a la multilateralización comercial que se produce en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) como para propiciar la integración regional euromediterránea. Ambos procesos son necesarios para encauzar la economía europea dentro de las dinámicas de la globalización y para construir una economía regional sólida, competitiva, equilibrada y justa. La alternativa al espacio euromediterráneo es una Europa en retroceso, económica y demográficamente, que pierde peso y autonomía en el mundo, en un entorno inmediato inestable, e inmersa en la deriva económica y social.

Cabe hablar de inadecuación de los instrumentos actuales de la PAC para ciertos tipos de producción, más que de discriminación consciente de los productos mediterráneos en el contexto de la misma. Existe un problema de enfoque general de la política agraria en relación con el Mediterráneo, puesto que la PAC se apoya sobre bases anteriores al desarrollo del Partenariado Euromediterráneo y, por lo tanto, presenta dificultades para reflejar un nuevo alcance territorial, sectorial y las formas de relación económica que entraña la Asociación. La reforma de la PAC debe propiciar las buenas relaciones entre los sectores y actores privados entre Norte y Sur.

Hay que velar por el mantenimiento de un tejido rural importante en ambos lados del Mediterráneo. La reforma de la PAC debe tener como una de sus prioridades el dinamismo del espacio rural, tanto en términos socioeconómicos y ocupacionales como culturales. Además, hay que hacer un esfuerzo por adaptar la Asociación Euromediterránea a este objetivo, puesto que los acuerdos se basan en gran medida en la lógica de la exportación, con dificultades para conseguir que los beneficios reviertan en los pequeños productores.

#### NUEVA POLÍTICA DE VECINDAD Y DESARROLLO RURAL

Tras la ampliación de la UE a 25 miembros, existe el riesgo de apartar el interés de Europa del Mediterráneo. En efecto, el eje político y económico de la nueva Europa se desplaza hacia el Norte. Hay que evitar tanto el riesgo de diluir el proyecto euromediterráneo como de construirlo a partir del eurocentrismo. En el ámbito de la agricultura, debe evitarse la marginalización de las regiones mediterráneas en la reforma de la PAC y el predominio de una visión excesivamente «continental».

**La nueva política de vecindad debe incluir el principio de diferenciación. Ante la estructura dispar de la zona euromediterránea, hay que establecer un trato diferenciado desde el principio, tanto a nivel de países como de productos**

Con el objetivo explícito de la integración regional, la nueva política de vecindad ha de permitir ir más allá de la Asociación Euromediterránea. Ello no significa renunciar al bagaje de diez años de Proceso de Barcelona, sino ponerlo al servicio de unos objetivos más ambiciosos —llegar a compartirlo «todo menos las instituciones»— y de un marco territorial más amplio —pautas comunes para la Unión Europea, el este europeo y el Mediterráneo.

La nueva política de vecindad debe incluir el principio de diferenciación. Ante la estructura dispar de la zona euromediterránea, hay que establecer un trato diferenciado desde el principio, tanto a nivel de países como de productos. No conseguiremos la integración euromediterránea si no nos adentramos en una reforma presupuestaria sustancial. Debemos contar con más medios de financiación y más efectivos. Puesto que la Comisión Europea ha elaborado ya las perspectivas financieras 2007-2013, cualquier incremento de la financiación de la agricultura mediterránea requerirá instrumentos nuevos e imaginativos. La rebaja prevista de las ayudas a los agricultores

comunitarios tiene como contrapartida la activación de mecanismos como el fondo de desarrollo rural a partir de 2007, pero se debe ir más allá, con propuestas que incluyan todo el ámbito euromediterráneo: en concreto, sería plausible la creación de un fondo intergubernamental para la financiación agrícola e incluso recuperar la idea de un banco euromediterráneo. En cuanto a los programas de desarrollo, es preciso recomponer los programas MEDA con inclusión de la parte agrícola y rural y, siguiendo la lógica de la nueva política de vecindad, extender el programa LEADER+ más allá de las fronteras de la Unión.

#### **AGRICULTURA, DESARROLLO Y CALIDAD DE VIDA**

Garantizar la seguridad alimentaria requiere no sólo actuar en el sector productivo agrícola, sino también en la industria agroalimentaria, los servicios y transportes, entre otros. Debemos hacer realidad el derecho a la alimentación, con seguridad alimentaria para todos. Es necesario poner en práctica reglas y organismos de certificación de origen, instituciones de apoyo a la competencia. Podemos encontrar la especialización que nos exige la globalización en una promoción activa de la dieta mediterránea.

La idea de codesarrollo, como sucede en otros ámbitos, es esencial para la agricultura. Ello implica el reconocimiento de una responsabilidad compartida, pero también posibilita aunar esfuerzos para competir en los mercados con productos específicos del área euromediterránea. En el ámbito humano, son importantes los movimientos humanos que se producen por la demanda de fuerza de trabajo en el sector agrícola. Las remesas de estos trabajadores originarios del Sur hacia sus países ponen de manifiesto la importancia de los inmigrantes como agentes de desarrollo. Se entiende ya de esta manera en algunas regiones del

sur europeo, lo que ha dado lugar a experiencias de contratación de mano de obra en origen (trabajadores marroquíes en el sector agrario catalán), con atención a las necesidades de los trabajadores en alojamiento, desplazamiento, sanidad, integración social y conocimientos lingüísticos.

**Se trata, en definitiva, de reconocer la multifuncionalidad de la agricultura —que tiene además una importancia fundamental para el desarrollo cultural y las formas de vida— en los términos necesarios para que no sea percibido en el Sur como el caballo de Troya de un supuesto proteccionismo del Norte**

El librecomercio agrícola debe ser plenamente compatible con la sostenibilidad y las especificidades culturales. La propia demanda de los consumidores —especialmente en el Norte— exige la progresiva incorporación de criterios medioambientales a la producción. En el Sur se constata una mayor dificultad para incorporar el dossier medioambiental a las prioridades políticas, dados los acuciantes déficit en otros terrenos. Conviene, pues, abrir un amplio debate sobre la contribución de la agricultura a la protección del medio ambiente y, viceversa, sobre la incidencia fundamental de un medio ambiente sano en una producción agrícola de calidad. Se trata, en definitiva, de reconocer la multifuncionalidad de la agricultura —que tiene además una importancia fundamental para el desarrollo cultural y las formas de vida— en los términos necesarios para que no sea percibido en el Sur como el caballo de Troya de un supuesto proteccionismo del Norte.

# COMPETENCIA Y COMPLEMENTARIE- DAD DE LAS AGRICULTURAS MEDITERRÁNEAS

# LIBERALIZACIÓN AGRÍCOLA: CONTEXTO Y PROPUESTAS

**Jordi Peix.** Asesor del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca. Generalitat de Catalunya

**Gonzalo Escribano.** Profesor de economía aplicada. Universidad Nacional de Educación a Distancia

Elogiar el libre comercio podría parecer un tópico en la época de la globalización. Pero si hablamos de comercio agrícola, y además en la región mediterránea, el análisis dista de ser gratuito. En primer lugar, los mercados agrícolas permanecen en buena medida al margen de la ola librecambista, amparados por regímenes comerciales proteccionistas. En segundo lugar, y en términos generales, los países socios mediterráneos (PSM) no son precisamente adalides del liberalismo comercial. Es cierto que la cuestión agrícola en el Mediterráneo trasciende las cuestiones comerciales, pero también lo es que en los últimos años la discusión sobre agricultura en la región euromediterránea se ha polarizado en enfoques o bien reacios, o bien favorables a distintos mecanismos de liberalización. En buena medida, los textos que siguen abarcan la casi totalidad de enfoques sobre el tema, lo que permite al lector hacerse una idea de las diferentes propuestas que actualmente pueden encontrarse en el mundo académico, en la sociedad civil y en las instituciones públicas, tanto en el ámbito comunitario como nacional, regional y local.

El objetivo de estas páginas es recoger ideas comunes sobre cómo superar posturas que parecen irreconciliables, pero también destacar algunos puntos que requieren una mayor atención y deberían introducirse en la agenda de unas hipotéticas negociaciones agrícolas en el Mediterráneo. No obstante, antes de pasar a exponer las ideas comunes, es necesario trazar esquemáticamente las diferentes dimensiones del

comercio agrícola euromediterráneo, a fin de ofrecer una visión amplia de la cuestión.

**Este capítulo recoge ideas para superar enfoques que parecen irreconciliables y destacan algunos elementos para unas hipotéticas negociaciones agrícolas en la región**

Aunque en buena medida la agricultura permanece al margen del proceso de globalización, no es un sector totalmente ajeno al mismo. Desde los acuerdos de Marrakech que cerraron la Ronda Uruguay del GATT (1994), la agricultura está sujeta a la disciplina del régimen comercial multilateral encarnado por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Es cierto que los compromisos en materia de desarme arancelario alcanzados en la Ronda Uruguay fueron limitados, y que su posterior aplicación se ha revelado decepcionante. Pero la lógica de la liberalización multilateral es difícil de detener, y el mero hecho de introducir la agricultura en el ámbito de las negociaciones comerciales multilaterales supone un punto de no retorno hacia la liberalización. Aunque lenta y dificultosamente, la lógica liberalizadora que impregna a la OMC se va imponiendo y la apertura de los mercados agrícolas se perfila como inevitable. El único margen de maniobra que parece restar a las partes contratantes es jugar con los plazos y los coeficientes de reducción de la protección, pero no con la liberalización en sí.

En este contexto, durante los próximos años la Unión Europea tenderá económica y socialmente hacia la consolidación de la ampliación de los países del Este. Es por ello que es preciso incidir especialmente en la Asociación Euromediterránea para generar una propuesta integral a corto plazo para toda la zona, actualizando las instituciones con el objeto de recuperar la capacidad de maniobra. Es preciso hacer uso de las experiencias recientes de incorporación a la Unión Europea, no sólo las de los países del Este, sino especialmente las de España y Portugal por sus características productivas, más similares a las de los países de la Asociación Euromediterránea.

**Los analistas coinciden en la necesidad de una liberalización agrícola recíproca, asimétrica y compensada que obligue a algún tipo de compensación a los PSM para que su agricultura pueda aumentar su productividad y cumplir su función de alimentar a poblaciones en aumento**

En cuanto a la discusión sobre liberalización agrícola, en estos últimos años ha evolucionado desde posturas acriticamente favorables o reacias a la misma, de corte casi ideológico, hasta decantarse en la actualidad por enfoques más realistas. En general, apenas nadie se opone a la liberalización, puesto que el debate se centra más en qué tipo de liberalización debería contemplarse y cómo debe llevarse a cabo. Los analistas coinciden en la necesidad de una liberalización agrícola recíproca, asimétrica y compensada que obligue a algún tipo de compensación a los PSM para que su agricultura pueda aumentar su productividad y cumplir su función de alimentar a poblaciones en aumento.

El debate, por tanto, podría centrarse en cuán recíproca, asimétrica y compensada debe ser la liberalización agrícola euromediterránea. No deben menospreciarse, sin embargo, las dificultades que una zona de librecambio plantea para sectores determinados de la agricultura de los PSM, en particular

la agricultura de secano, con un impacto territorial importante y, por lo tanto, de gran sensibilidad política. El libre comercio tiene sentido entre países con producciones complementarias y estructuras con un nivel similar, y la competitividad se mide por parámetros ajenos a los costes inmediatos y, especialmente, por su eficacia en la penetración de los mercados (parámetros también a tener en cuenta al evaluar otros acuerdos de libre comercio, como el establecido entre Estados Unidos y Marruecos).

Una vez determinados los niveles de reciprocidad, asimetría y compensación deseables (o alcanzables) en la esfera política, los instrumentos necesarios para alcanzar tales objetivos pueden analizarse a un nivel técnico y más desapasionado. Por ello, desde ciertos sectores académicos, tal como se indica en el artículo de los profesores Lorca y Escribano, se viene insistiendo desde hace varios años en la necesidad de alcanzar un pacto en la esfera política que libere instrumentos eficaces para el desarrollo de la agricultura mediterránea y aproveche la capacidad de análisis de los expertos en el tema para diseñar medidas creíbles.

Por otra parte, según el concepto de «compensación», a falta de hallar uno mejor, la agricultura mediterránea es mucho más que comercio, por lo que no basta la política comercial. La liberalización comercial, adjetivese como se quiera y en la intensidad que se desee, sería una medida necesaria pero no suficiente; apenas un subóptimo, en el lenguaje de los economistas. Tanto en la ribera norte como en la sur, la agricultura mediterránea requiere instrumentar estrategias de desarrollo rural, modernizar las estructuras productivas e institucionales y generar cauces de cooperación Norte-Sur. Si no, como indica Jové, corremos el riesgo de desestabilizar al sector productor de ambas partes, al analizar el comercio agrícola y no la agricultura, que es el eje vertebrador del análisis.

Más concretamente, y con el objetivo de potenciar la complementariedad entre la agricultura de ambas orillas del Mediterráneo, en materia agrícola, las ponencias apuntan un conjunto de medidas prioritarias detalladas a continuación. La exposición se

estructura en tres partes: en primer lugar, se hace referencia a las medidas que concretan un modelo de liberalización progresiva; en segundo lugar, se alude a las medidas de acompañamiento que reflejan los aspectos no comerciales de dicha liberalización, para finalizar citando los instrumentos metodológicos necesarios para fijar unas bases sólidas en el conjunto del proceso.

### 1. HACIA UNA LIBERALIZACIÓN PROGRESIVA

#### • Necesidad de aumentar el comercio euromediterráneo

Los países de la cuenca mediterránea sólo representan el 7,6% (Turquía el 3,5%) de las importaciones comunitarias. Actualmente el comercio euromediterráneo, muy a pesar de las preferencias comerciales reconocidas, presenta una disminución en ambos sentidos.

#### • Potenciar la integración de los PSM entre sí

La dimensión regional se identifica en la UE y los PSM con la dimensión euromediterránea, pero tiene una segunda vertiente, muchas veces olvidada: el comercio entre los PSM o, si se quiere, para abarcar un espectro más amplio y comprehensivo, el comercio agrícola intraárabe. Aunque el seminario se ha centrado en el ámbito euromediterráneo, al que se dedica por entero la siguiente sección de estos comentarios, cabe introducir la dimensión subregional en la discusión sobre el comercio agrícola en el Mediterráneo. Al igual que en el comercio euromediterráneo, en el comercio intraárabe la agricultura también es una excepción. Todos los procesos de integración subregional (Unión del Magreb Árabe, Gran Área Árabe de Libre Comercio y Proceso de Agadir) en la ribera sur del Mediterráneo excluyen a los productos agrícolas, pese a que el comercio agrícola intraárabe presenta un potencial considerable (por ejemplo, Marruecos-Argelia, o Túnez y Egipto con Libia). Es preciso hacer esfuerzos hacia la integración de los PSM entre sí que representan apenas el 5% de sus flujos totales y ponen en cuestión el objetivo de la creación del gran mercado euromediterráneo en 2010, la finalidad económica primordial del Proceso de Barcelona. En

consecuencia, desde la UE debe fomentarse la introducción de la agricultura en los procesos de integración regional emprendidos por los vecinos del Sur.

#### • La reforma de la PAC comportará cambios profundos para el modelo existente

La reforma de la PAC, con la desconexión de las ayudas, originará una mayor adaptación hacia el mercado; además, la disminución de las barreras arancelarias determinará una mayor globalización de los intercambios, por lo que hay que calibrar de manera ponderada sus efectos, como indica García Azcárate, y tener en cuenta otros elementos como los acuerdos con el Mercosur, potenciales competidores de los PSM.

#### • Potenciar medidas de estabilización de mercados

Para la UE, pero también para los PSM, la dimensión multilateral, representada por las negociaciones de la Ronda Doha, exige una reducción de la protección en frontera, del apoyo interno y de las ayudas a la exportación. El resultado de todo ello será el aumento de los precios de los productos agrícolas continentales comunitarios (cereales, carne, lácteos). A su vez, este aumento de los precios se transmitirá a las importaciones de los PSM, cuyo coste aumentará, agravando la situación de dependencia alimentaria de muchos de los PSM. El aumento de los precios de los cereales puede tener consecuencias sociopolíticas importantes en los PSM, como lo demuestran las revueltas de la sémola desatadas en algunos PSM cuando los organismos financieros internacionales exigieron reducir la subvención que los gobiernos otorgaban a los consumidores. Los precios de productos básicos como los cereales, que suponen un porcentaje importante del gasto de los hogares más humildes, subieron y las revueltas ralentizaron los procesos de ajuste. Ante la subida del precio de los cereales, los gobiernos de los PSM afectados pueden optar por dos medidas de política económica para impedir que repercutan en los consumidores: aumentar las subvenciones al consumo o reducir los aranceles. El aumento de las subvenciones al consumo resulta inviable dada la debilidad financiera por la que atravie-

san muchos de los gobiernos de la región, además de que las autoridades económicas se mostrarían reacias a repetir los errores de un pasado superado con grandes esfuerzos. En cambio, la reducción de los aranceles podría compensar el aumento del precio internacional y aislar así parcialmente a consumidores y productores de los PSM de las implicaciones de la liberalización multilateral.

### En la orilla norte, la reducción de las barreras arancelarias obligará a incrementar las medidas temporales de estabilización de mercados, los grandes olvidados de la reforma de la PAC

A su vez, en la orilla norte, la reducción de las barreras arancelarias obligará a incrementar las medidas temporales de estabilización de mercados, los grandes olvidados de la reforma de la PAC. Es preciso incorporar medidas de retirada de frutas y hortalizas en unos fondos potenciados económicamente, a modo de acciones voluntarias de la OPFH (Organización de Productores de Frutas y Hortalizas).

#### • Proceso de adaptación

El mejor proceso de adaptación debe ser progresivo, de apertura paulatina de los mercados que permita a los operadores acostumbrarse progresivamente a trabajar en el nuevo contexto. Es preciso aumentar la flexibilidad en el comercio de los productos agrarios, tanto en volúmenes como en períodos, y de sus mecanismos. Se propone un proceso de integración agrario desigual, condicionado y en fases, con ritmos paralelos (pero no idénticos) de aproximación, con un tratamiento diferenciado según las posiciones de partida y el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos para cada etapa y, en definitiva, según la dinámica competitiva que muestren los operadores y las administraciones del sur del Mediterráneo.

La Unión Europea debería generar cuanto antes una propuesta conjunta para todos los PSM, con el objeto de revitalizar las perspectivas de asociación con un modelo con plazos concretos que permita

establecer unas pautas para una acción común euro-mediterránea.

#### • Establecer medidas de reconversión sectorial

Sería preciso crear capítulos adicionales de reconversión sectorial dentro de los reglamentos (CE) 1257/1999 y 1783/2003, ligados a las concesiones que se efectuasen en materia de regionalismo.

### 2. UN MODELO DE DESARROLLO QUE CONTEMPLA LOS ASPECTOS NO COMERCIALES DE LA LIBERALIZACIÓN

#### • Tener en cuenta consideraciones de economía política

Hay que tener cuidado para que no sea la agricultura exportadora de los PSM la que se beneficie de los eventuales instrumentos de una política agrícola euro-mediterránea a expensas de la agricultura tradicional. Un precedente a evitar es el ocurrido en México, donde se crearon unas ayudas (PROCAMPO) para modernizar la agricultura de cara al acuerdo de librecambio con los EE UU que fueron en su mayoría solicitadas y disfrutadas por las explotaciones modernas que menos necesidad tenían de ellas, mientras que los pequeños propietarios de explotaciones tradicionales apenas obtuvieron ningún beneficio. Se trataría, además, de una financiación que el sector exportador en realidad no precisa, puesto que una mayor liberalización del sector facilitaría la entrada de capitales privados europeos y, por tanto, su modernización por canales privados.

### El problema evidente es la dificultad de obtener fondos para la agricultura de los PSM. Sólo puede paliarse mediante la voluntad política de la EU de no dejar que se deteriore aún más el mundo rural de los PSM y de prevenir situaciones sociales que empujen a la emigración o el resentimiento

#### • Desarrollo rural y modernización de la agricultura mediterránea

Las opciones de la UE pasan, en consecuencia, por favorecer el desarrollo rural y la modernización de la

agricultura mediterránea, tanto en el Norte como en el Sur, aunque aquí también se aplicaría el principio de asimetría: las necesidades del Sur son mayores. En el caso del desarrollo rural y la modernización agrícola del Sur, la UE tiene los instrumentos para la cooperación, como el programa MEDA, pero podría crear o adaptar otros. Las propuestas van desde crear una PAC euro-mediterránea (la más ambiciosa) hasta dedicar el programa MEDA a desarrollo rural (la más conformista). Pero existen otras, como crear un fondo estructural, tipo FEOGA, de orientación para los PSM o aprovechar los programas LEADER. Este tipo de instrumentos tiene un problema evidente y otro menos obvio, pero tal vez más relevante para el análisis. El problema evidente es la dificultad de obtener fondos para la agricultura de los PSM en un contexto de restricciones presupuestarias en la UE y en plena digestión de las agriculturas de los nuevos socios comunitarios. Esta dificultad sólo puede paliarse mediante la voluntad política de los estados miembros de no dejar que se deteriore aún más el mundo rural de los PSM y de prevenir situaciones sociales que empujen a sus habitantes hacia la emigración o el resentimiento.

#### • Agrupar la oferta y mejorar la competitividad y la logística

La ampliación de la UE puede representar un aumento de la demanda de productos mediterráneos, pero exige agrupar la oferta y mejorar la capacidad de transporte para poder suministrar a un potencial mercado de consumo. La mejor respuesta de los PSM debe ser la mejora de la competitividad hacia la calidad (trazabilidad, HCCP, ISO, etc.), poniendo el mismo empeño que demuestran en la renegociación de los calendarios, contingentes y cantidades de referencia.

#### • Establecer una financiación adecuada para mejorar las infraestructuras

La Unión Europea debe promocionar instrumentos financieros suficientes para poder generar iniciativas de desarrollo, potenciando a la vez la mejora de las infraestructuras. Las remesas de inmigrantes son una buena fuente de financiación para los proyectos de

desarrollo, quizá mejor que las exportaciones agrarias. Asimismo deberán hacer frente a la necesaria mejora de las infraestructuras (logística, estructuras productivas, regadíos, transformación industrial y comercialización) para poder mantener una competitividad que, por ejemplo, en el caso de la flor cortada ha determinado la cesión de mercados a los países productores de América Latina. Se propone incluir en los programas MEDA (o en un FED mediterráneo) un capítulo de desarrollo rural, aumentando las disponibilidades financieras.

### 3. UN CAMBIO EN LOS MÉTODOS DE TRABAJO PARA ESTABLECER LAS BASES DE LA REFORMA

#### • Potenciar la negociación permanente

En el reciente acuerdo con Marruecos se han puesto en marcha subcomités agrícolas como marco privilegiado para debatir problemas tales como el desarrollo rural, la gestión de mercados, la agricultura biológica u otros temas que las partes consideren importantes. Es preciso mejorar la oferta marroquí o turca, promocionando una mayor coordinación entre grandes operadores del mercado que redundará en una mejora de la situación económica de todos los actores. Asimismo, sería muy útil basarse en ejemplos interesantes referidos a los países mediterráneos como el comité franco-español de la fresa, que ya funciona desde hace varios años, la iniciativa franco-española para el melocotón, las tradicionales reuniones entre los productores turcos y europeos sobre el sector de la avellana o la primera reunión en el seno del COPA sobre el tomate entre los productores europeos y marroquíes. Las experiencias de cooperación subregional, como la voluntad de la recién creada eurrregión mediterránea de favorecer una colaboración más próxima y orientada a la cohesión entre territorios vecinos, representa también una ventana de oportunidad.

#### • Modernizar las estructuras económicas de los estados

Los PSM deben acometer la necesaria reforma fiscal a causa de la segura caída de los aranceles, fuente importante de financiación fiscal. Finalmente, debe-

rán acometer urgentemente las mejoras necesarias en el sistema económico para devolver la confianza, mejorando los niveles de riesgo comercial, que a excepción de Túnez y Marruecos, están en unos niveles muy bajos.

▪ **Modernizar y adaptar las estructuras institucionales de tipo político y social**

Quizá el problema más relevante sea el déficit institucional de los PSM en materia agrícola. Aunque se liberasen o recondujesen fondos más o menos modestos, la aplicación de programas de desarrollo rural y modernización agrícola requieren de capacidades institucionales hoy día inexistentes en los PSM. Las exigencias de programas de este tipo en materia institucional son muy elevadas: hace falta un funcionariado capacitado y estructuras administrativas ágiles, eficaces y transparentes. Dado que en los PSM el desarrollo rural es una estrategia de desarrollo que apenas se ha contemplado y a la que no se han dedicado nunca recursos económicos ni humanos, la modernización agrícola debería tener una dimensión de modernización de las instituciones agrarias. Una vía para alcanzarlo podría ser condicionar la magnitud y el alcance de los instrumentos financieros mencionados al grado de capacidad institucional, que podría complementarse con la cofinanciación de los programas a fin de fomentar la «apropiación» (*ownership*) de los mismos por parte de las administraciones de los PSM.

Esta condicionalidad, por otra parte, se encuentra dentro de la lógica de la política de nueva vecindad desarrollada por la UE. Por lo que a ésta se refiere, también cabe resaltar, como indica Massot, que es necesario el tratamiento de la heterogeneidad institucional en el ámbito interno en la Unión, que necesita de una adaptación a partir de los debates internos europeos y con los países del Sur.

▪ **Establecer mecanismos de colaboración técnica Norte-Sur**

La colaboración técnica Norte-Sur se podría basar en sus inicios en la necesaria mejora de las estructuras sanitarias, tanto vegetales como animales, con el objeto de crear un cinturón de seguridad para las producciones agrarias. La mejora de la productividad, no solamente de los productos de exportación sino especialmente de las producciones tradicionales, como la producción ganadera extensiva, puede representar una alternativa para mejorar las condiciones de la población y favorecer el autoabastecimiento.

▪ **Gestionar conjuntamente los flujos productivos**

Es necesario gestionar conjuntamente los flujos, las producciones para redistribuir el mercado, especialmente en este momento en que la ampliación hacia los países del Este puede representar un aumento de la demanda.



# LAS RELACIONES EUROMEDITERRÁNEAS Y LAS CONSECUENCIAS DE LA REFORMA DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN<sup>1</sup>

**Tomás García Azcárate.** Jefe de la Unidad de Frutas y Hortalizas Frescas y Transformadas de la Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural. Comisión Europea.

**Marina Mastrostefano.** Investigadora de la Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Cassino (Italia).

## 1. INTRODUCCIÓN

Esta contribución se centra en aportar un punto de vista desde Bruselas, por supuesto que no oficial ni oficialista. Uno entre los distintos que pueden tenerse en la capital de Europa e, incluso, en los medios agrarios de la capital europea.

Para ello, cabe empezar por aportar algunos datos que pueden ser útiles para el debate y ayudar a desmontar algunas afirmaciones frecuentemente realizadas. Compartimos plenamente el objetivo de esta iniciativa, de caminar por el diálogo, para que todos los participantes en este proceso conozcan cuáles son las razones que sustentan las posiciones y los temores de los demás.

## 2. ALGUNOS DATOS ÚTILES PARA EL DEBATE

### 2.1 LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN (PAC) NO DISCRIMINA A LOS PRODUCTOS MEDITERRÁNEOS FRENTE A LOS PRODUCTOS CONTINENTALES

Esta es una afirmación muy comúnmente recurrida. Los autores del estudio de base de esta iniciativa afirman, por ejemplo, que «las producciones mediterráneas más representativas no se benefician apreciablemente del apoyo comunitario». <sup>2</sup> En primer lugar, hay que concretar las definiciones siguientes:

#### Productos mediterráneos

(aquellos productos producidos en más de un 50% en los estados miembros del sur de la Unión): Trigo duro, arroz, soja, girasol, frutas y hortalizas, tabaco, aceite de oliva, algodón, vino de mesa.

#### Productos continentales

(aquellos productos producidos en más de un 50% en los estados miembros del norte de la Unión): Los restantes cultivos arables

(trigo blando, maíz, centeno, cebada, colza), azúcar, carnes de vacuno, de cerdo, de ovino, de pollo y huevos, leche y productos lácteos.

#### Estados miembros del Sur:

Grecia, Italia, Portugal y España.

#### Estados miembros del Norte:

Todos los demás de la Unión Europea de los quince.

A continuación, es necesario observar cuál es el peso de estos distintos productos en la producción final agraria de la Unión y cuál es su importancia relativa en el presupuesto del FEOGA-Garantía.

La constatación de los hechos es que la afirmación apuntada no responde a la realidad. Es verdad que existe un desequilibrio porcentual en el caso de las frutas y hortalizas y del vino de mesa, pero no es cierto que exista un tratamiento discriminatorio sistemático para las producciones obtenidas en los estados miembros del sur de la Unión. (Véase gráfico 1).

Si el éxito de las políticas públicas se midiera por la evolución, y la situación comparativa, de las rentas del colectivo al que van más específicamente dirigidas, no se puede afirmar que la política comunitaria para el sector de frutas y hortalizas sea un fracaso. Vamos a evitar una larga comparación de la evolución de las rentas de los productores de frutas y hortalizas con las restantes orientaciones productivas, <sup>3</sup> pero los datos son concluyentes y demuestran la destacable capacidad de los productores hortofrutícolas para alcanzar, gracias al mercado, niveles de renta superiores a muchos otros agricultores.

**Gráfico 1. Porcentajes de producción final de la UE e importancia relativa en el FEOGA-Garantía (2001)**

Productos continentales	% de la producción final UE-15	% del FEOGA-Garantía UE-15	Productos mediterráneos	% de la producción final UE-15	% en el presupuesto UE-15
Cultivos arables (sin arroz)	14,7%	41,5%	Fibras textiles	0,4%	2,0%
Azúcar	1,6%	3,6%	Vino	5,0%	2,8%
Leche	14,5%	10,0%	Tabaco	0,4%	2,3%
Vacuno de carne	9,1%	14,4%	Frutas y hortalizas	13,9%	3,7%
Carne de cerdo	10,0%	0,2%	Aceite de oliva	1,8%	6,0%
Carne de ovino	2,0%	3,4%	Arroz	0,3%	0,1%
Carne de pollo y huevos	6,1%	0,1%	Total mediterráneos + continentales	100%	100%

## 2.2 LA NEGOCIACIÓN ES DIFÍCIL, PORQUE LA APERTURA RESPECTIVA DE LOS MERCADOS ES GRANDE Y LO QUE QUEDA SON LOS RESPECTIVOS SECTORES SENSIBLES

Por ambas partes, el grado actual de apertura de los mercados es significativo. Así, por ejemplo, en el caso de Marruecos, el 96% de sus exportaciones agrarias entrará en condiciones preferenciales en la Unión Europea una vez esté ratificado el acuerdo recientemente negociado.

Si todavía existe un 4% del comercio agrario que no tendrá condiciones preferenciales y si entre el otro 96% todavía existen contingentes y limitaciones, es porque estamos abordando temas de gran sensibilidad política y regional.

Se puede hacer un razonamiento idéntico desde la perspectiva marroquí. Coherentemente con la política global mediterránea seguida por la Unión hasta ahora, el acuerdo con Marruecos es asimétrico, por lo que su grado de apertura a los productos comunitarios es menor. La enorme resistencia de Marruecos a realizar concesiones en el sector cerealista, y la existencia de cláusulas específicas en el proyecto del acuerdo, responde a su importancia social y territorial, y por lo tanto al peso político de la agricultura de secano en este país.<sup>4</sup>

Tienen razón los autores del informe de base cuando afirman que «lo que bloquea políticamente dicha intervención es el miedo a las consecuencias sociales de los ajustes que se producirán en los sectores y territorios menos competitivos».<sup>5</sup> El razonamiento es aún más acertado si adoptamos «un enfoque de equilibrio general en el que la liberalización toma forma en varios sectores de la economía, incluidos el comercio industrial y el sector servicios».<sup>6</sup> Los productos industriales marroquíes tienen ya un acceso completamente libre al mercado comunitario, mientras que Marruecos ha empezado a liberalizar su sector a razón del 10% en el año 2003, para llegar en el 2013 a una liberalización total.

**«Lo que bloquea políticamente dicha intervención es el miedo a las consecuencias sociales de los ajustes que se producirán en los sectores y territorios menos competitivos»**

El camino por recorrer en la apertura del mercado, y por ende los esfuerzos a realizar y el coste social, es mucho mayor en este país.<sup>7</sup> Fontagné y Péridy, en 1997,<sup>8</sup> ya concluían que un 60% de las empresas industriales marroquíes no sobreviviría a una liberali-

zación comercial con la Unión Europea, en ausencia de un plan drástico de modernización.

Un reciente estudio, publicado en la revista francesa *Économie et statistiques*, concluye que la disminución del producto interior bruto (PIB) de los países terceros mediterráneos (PTM), a raíz de una liberalización del comercio, sería del 1,7%, si se limita al sector industrial, y del 1,3%, si se amplía al sector agroalimentario.<sup>9</sup> Estas conclusiones confirman la de otro estudio anterior, realizado en 1988, sobre la economía egipcia.<sup>10</sup>

Desde el punto de vista presupuestario, el impacto negativo de la disminución en los ingresos fiscales de estos países, y no digamos la desaparición de los derechos de aduanas sobre los productos comunitarios importados, tampoco debe ser minimizado. Un estudio marroquí de la Dirección General de la Política Económica constata ya que los ingresos por aduanas decrecieron un 3,9% en el 2001 y que la pérdida de ingresos fiscales en el período 2000-2012 (fecha objetivo para la zona de libre cambio) podría llegar al 1,9% del PIB. Para compensar esta caída, deberían aumentar anualmente otros ingresos fiscales, concretamente un 2,9%.<sup>11</sup> Otro estudio referido al conjunto de los PTM estima la disminución de los ingresos fiscales entre un 3 y 4% del PIB.<sup>12</sup>

**Las demandas de los países mediterráneos, como compensación a los esfuerzos que deberán realizar, son importantes y difíciles de asumir por parte de Europa, porque se concentran en el pequeño núcleo restante de productos agrícolas más tímidamente afectado hasta ahora por el Proceso de Barcelona, con las frutas y hortalizas en primer lugar**

Lógicamente, las demandas de los países mediterráneos, como compensación a los esfuerzos que deberán realizar, son importantes y difíciles de asumir por parte de Europa, porque se concentran en el pequeño núcleo restante de productos agrícolas más

tímidamente afectado hasta ahora por el Proceso de Barcelona, con las frutas y hortalizas en primer lugar. Como afirman los autores en su informe, «esta asimetría puede contribuir a explicar por qué los PTM otorgan a la negociación comercial agraria con la UE un perfil elevado».<sup>13</sup>

## 2.3 LAS EXPORTACIONES DE LOS PTM DE FRUTAS Y HORTALIZAS HACIA LA UNIÓN ESTÁN EN PARTE LIMITADAS POR CONTINGENTES ARANCELARIOS Y CANTIDADES DE REFERENCIA

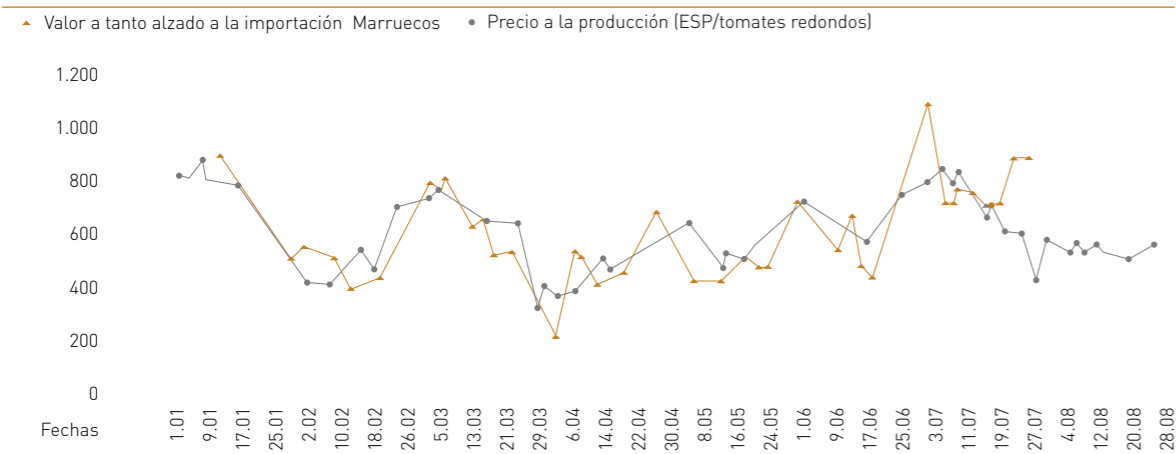
Es verdad, como afirman los autores, que «las concesiones comerciales a los países asociados se encuentran aún limitadas por contingentes arancelarios y cantidades de referencia»,<sup>14</sup> pero también es verdad, como afirman los mismos autores, que «en el caso de las exportaciones cítricas, éstas no han superado en ningún momento, los contingentes de exportación liberalizados».<sup>15</sup>

No cabe generalización alguna. Es verdad que los productos hortofrutícolas más sensibles para la Unión Europea suelen tener algún tipo de limitación cuantitativa a la exportación. Pero del análisis de los datos se deduce un gran número de figuras distintas:

- Contingentes en la práctica sistemáticamente no limitativos: el caso de los cítricos marroquíes ya citado, en el que Marruecos no cubre el volumen que tiene asignado.
- Contingentes limitativos unos años sí y otros no: caso del tomate marroquí. Dependiendo de la producción marroquí y de la situación de mercado en la Comunidad, este contingente ha sido agotado unos años y no se ha llegado a agotar en otros.
- Contingente no limitativo, porque aunque se supere ante la existencia de una demanda real en el mercado, las autoridades comunitarias no adoptan medidas restrictivas a la exportación: caso del calabacín marroquí.
- Contingentes real y sistemáticamente limitativos.

## 2.4 LOS PRECIOS EN ORIGEN ESPAÑOLES ESTÁN EN

**Gráfico 2. Relación entre el precio percibido por los agricultores españoles y el precio de venta del tomate marroquí en la UE (campaña 2002-2003)**



Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Unidad C4.

**PARTE CONDICIONADOS POR LOS PRECIOS MARROQUÍES**

Esta afirmación es en parte cierta. Se observa una correlación entre el precio percibido por los agricultores españoles y el precio de venta del tomate marroquí en la Unión Europea (recogido como valor a tanto alzado a la importación, publicado diariamente en el Diario Oficial de la Unión Europea).

El gráfico 2 recoge esta relación para la campaña 2002-2003.

Pero esta correlación obedece al mismo tiempo a diferentes causas:

- A la importancia de la oferta española, primera fuente de abastecimiento del mercado europeo.

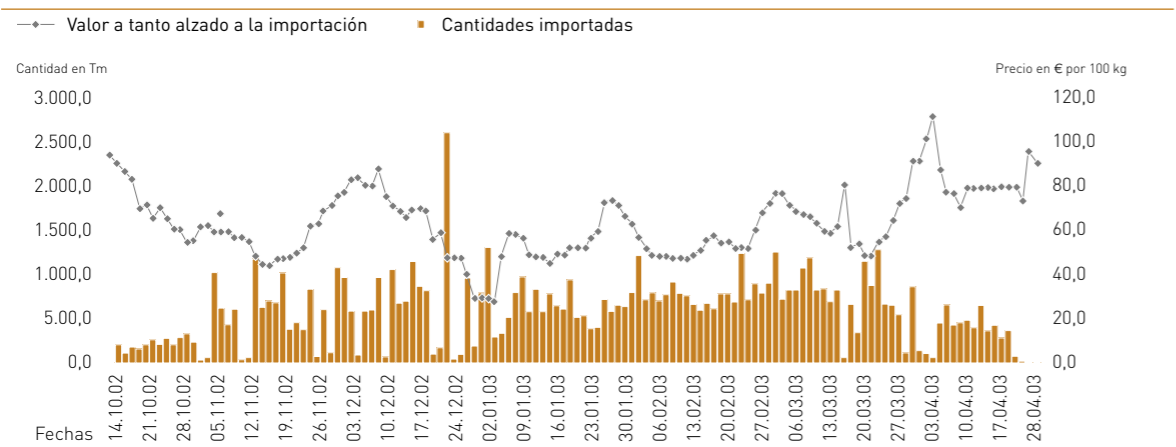
Como primer productor y primer abastecedor del mercado, no cabe duda que su influencia sobre los precios de mercado es preponderante.

- A la sensibilidad de los mercados de fruta y hortalizas, que asumen el impacto de otras ofertas importantes, tales como la de los Países Bajos y Bélgica como productores comunitarios y la de Marruecos como país tercero.

**2.5 UN EXCESO DE OFERTA MARROQUÍ PESA SOBRE EL MERCADO EUROPEO DEL TOMATE**

El gráfico 3 recoge, también para la campaña 2002-2003, las cantidades de tomate marroquíes vendidas diariamente en Europa y su precio de venta.

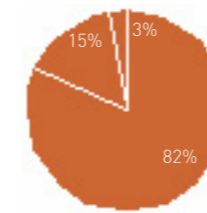
**Gráfico 3. Tomates importados de Marruecos**



Fuente: DG AGRI (Comisión Europea)

**Gráfico 4. Importaciones de la UE de tomate marroquí. Campaña 2002-2003**

15% Francia (excepto Perpiñán) 3% Otros países 82% Perpiñán



Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Unidad C4.

Se observa una clara relación entre ambas variables. Después de la importación de grandes cantidades de tomates, se produce una disminución del precio, y viceversa, pequeñas cantidades se traducen en aumentos de precio.

La distribución de las cantidades entre días y mercados es tan importante como los volúmenes totales de tomate puestos a la venta. Una mejor organización de las ventas redundaría en una mejora del precio percibido por los exportadores marroquíes y de la situación general del mercado.

**2.6 LAS EXPORTACIONES DE TOMATE MARROQUÍ ESTÁN MUY CONCENTRADAS EN UN SOLO MERCADO EUROPEO**

Tal y como se observa en el gráfico 4, el 97% del tomate importado de Marruecos entra en Europa a través de los mercados franceses, y más concretamente por Perpiñán, donde se concentran el 82% de las entradas.

Así pues, existe una gran dependencia entre el tomate marroquí y el mercado francés en general, y el de Saint-Charles en particular, lo que acentúa la sensibilidad de los precios de mercados ante las evoluciones de las cantidades diariamente desaduadas.

**2.7 LA OFERTA MARROQUÍ NO HA IMPEDIDO EL DESARROLLO DE LA EXPORTACIÓN/EXPEDICIÓN ESPAÑOLA**

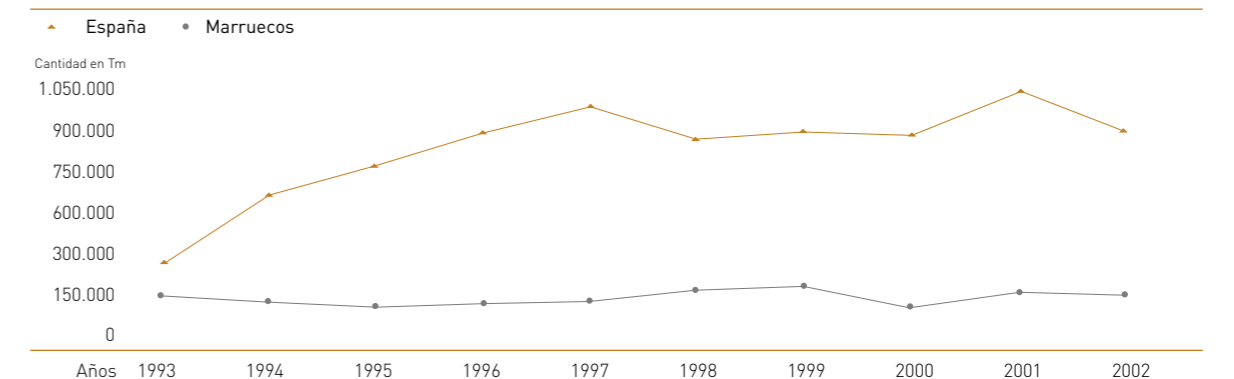
El gráfico 5 recoge la evolución de las expediciones españolas (no se puede hablar con precisión de exportaciones para el comercio intracomunitario) al resto de la Unión Europea, comparándolo con las ventas de tomate marroquíes.

Dos datos permiten concretar los términos de esta evolución:

- España producía 2,67 millones de toneladas en el 1991, en vísperas del mercado único, y 3,88 millones en el 2002, es decir, el +45%.
- En 1993, España mandaba 446.000 toneladas de tomate y 817.000 en el 2003, o sea +83%.

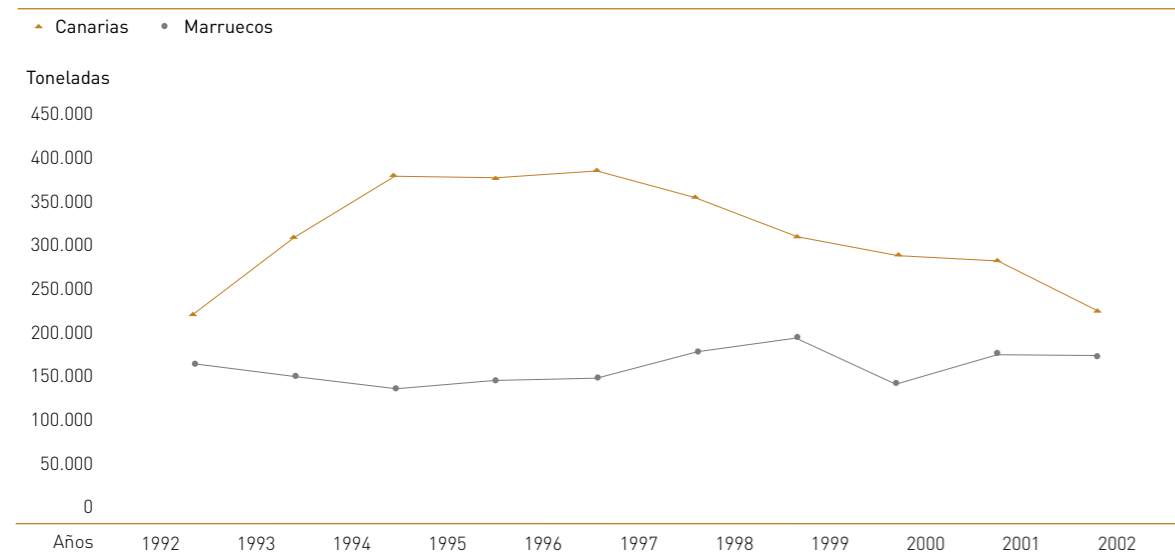
A mitad camino entre ambas fechas, en el año 1996, se negoció el acuerdo con Marruecos que actualmente está en vigor. También en este caso los jinetes del Apocalipsis anunciaron la muerte de los productores comunitarios. No parece que la realidad haya querido dar la razón a los profesionales del pesimismo. Es cierto que hoy existen en el mercado de la Unión de los quince tensiones generadas por la digestión del aumento de la oferta (principalmente española) y

**Gráfico 5. Exportaciones a la UE**



Fuente: Comisión Europea

Gráfico 6. Comparativa exportación Canarias-Marruecos



Fuente: Eurostat

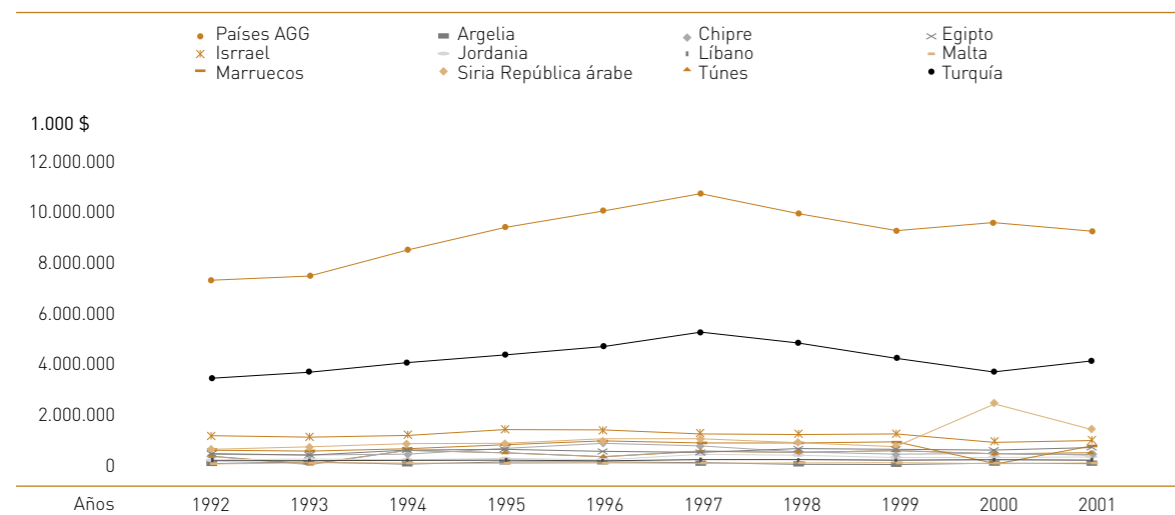
su escasa organización. Pero también es verdad que una Europa ampliada y la consolidación democrática y económica de los nuevos estados miembros abre nuevas expectativas para los productores de frutas y hortalizas de la cuenca mediterránea.

**2.8 LA OFERTA MARROQUÍ NO HA IMPEDIDO EL DESARROLLO DE LA EXPORTACIÓN/EXPEDICIÓN CANARIA**

La evolución de la expedición de tomate desde Canarias no ha sido tan positiva como la del tomate

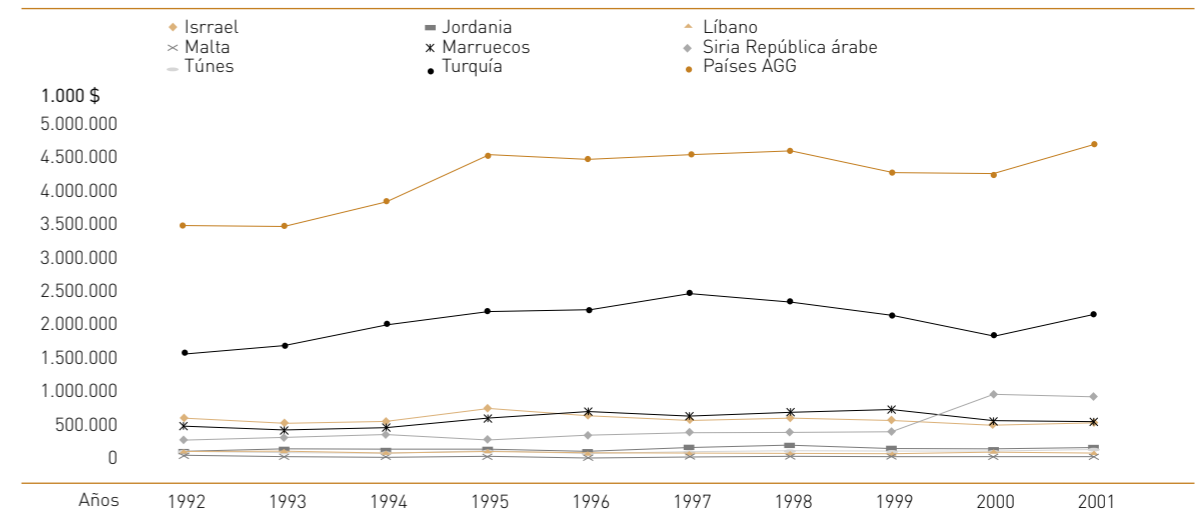
peninsular. Como señala Fernando Jiménez, presidente de ASAGA (Asociación de Agricultores y Ganaderos) -Canarias, «el sector sufre muchos problemas. Tenemos el asunto de las plagas y el problema de la inseguridad en la calidad de las semillas. A esto se suma la incertidumbre de los mercados y la baja calidad de nuestras producciones, que han ocasionado pérdidas de clientes, por el tipo de variedades que se han producido». La importancia de las plagas y enfermedades es confirmada tanto

Gráfico 7. Exportaciones agrícolas



Fuente: FAO

Gráfico 8. Exportaciones de frutas y hortalizas



Fuente: FAO

por la Consejería de Agricultura<sup>17</sup> como por los cultivadores.<sup>18</sup>

Si las exportaciones marroquíes no constituyen un factor decisivo para explicar la evolución de la exportación total española, aún lo son menos para el caso de la canaria. El tomate canario va dirigido esencialmente al Reino Unido y a los Países Bajos. Su principal competidor es el tomate de dicho Estado miembro, con costes de mano de obra mayores, con una reglamentación social y laboral más exigente y con una legislación medioambiental más severa que las vigentes en Canarias.

**2.9 EN ESPAÑA, SE SUELE PRESTAR UNA ATENCIÓN PREFERENTE A LA COMPETENCIA MARROQUÍ. SIN EMBARGO, LA IMPORTANCIA TURCA NO DEBE SER SUBESTIMADA**

Cuando se habla de los PTM se piensa, sobre todo desde España, en Marruecos, olvidándose de Turquía, que tiene clara vocación de ingreso en la Unión Europea.

Turquía representa la mitad de las exportaciones agrarias de estos países y la mitad también de las frutas y hortalizas. Sus principales exportaciones son:

- Hortalizas frescas: tomate.
- Hortalizas transformadas: puré de tomate.
- Fruta fresca: cítricos (66%), principalmente limones, pero muy diversificado.

- Fruta transformada: pasas, fruta deshidratada.
- Frutos secos: avellanas.

Esta conclusión se ve confirmada por el estudio ya citado de Hedi Bchir, Decreux y Fouquin,<sup>19</sup> en base al modelo MIRAGE, que utiliza la base de datos GTAP-5 y MacMaps. Turquía es el único país tercero mediterráneo que consolida ganancias con la zona de libre cambio que mantiene con la Unión Europea.

**2.10 LAS EXPORTACIONES DE LOS PTM SE BASAN EN PRODUCTOS AGRÍCOLAS, PRINCIPALMENTE EN LOS PRODUCTOS SENSIBLES PARA LA AGRICULTURA DE LOS PAÍSES DEL SUR DE LA UE**

No hay duda de que esta afirmación es cierta. Cada país negocia los productos que son de su interés. Esto es cierto, tanto para los países terceros de la ribera del Mediterráneo como para los restantes países terceros.

Así, por ejemplo, en el caso de tres de los acuerdos firmados recientemente en este sentido, las principales concesiones han sido las siguientes:

- México: transformados de frutas y hortalizas, aguacates, productos de la pesca (atún), miel, transformados de carne, flores.
- Sudáfrica: vino, fruta transformada, flores, vacuno.
- Chile: frutas y hortalizas, vino, carne (cerdo, ave, ternera, carne de alta calidad).

Las frutas y hortalizas (recogidas en los capítulos 7 y 8 del arancel común) tienen una protección tarifaria general ya relativamente baja, por lo que tiene difícil justificación el resistirse sistemáticamente a realizar concesiones arancelarias. Los tres países citados anteriormente producen frutas y hortalizas en temporadas distintas a las nuestras y tienen que hacer frente a unos costes de transporte y logística importantes.

El mecanismo de defensa de los precios de mercado comunitarios más importante es el precio de entrada, cuando existe, y éste no suele estar afectado por los acuerdos.

La notable excepción es Marruecos. Pero cabe recordar que, ironía de la historia, este país no tenía precio de referencia para el período de invierno hasta que no se pusieron en marcha los acuerdos de Marraquech. Además, cuando la UE negocia con países terceros también promueve las exportaciones europeas de frutas y hortalizas, como es el caso de las actuales negociaciones con Rusia.

### 2.11 EXISTE UNA GRAN INTERACCIÓN ENTRE LOS PRODUCTOS Y LOS PERÍODOS DE PRODUCCIÓN ENTRE LOS PAÍSES MEDITERRÁNEOS TERCEROS Y LOS PAÍSES DEL SUR DE LA UE

Es evidente que existen coincidencias de calendarios de producción entre los países ribereños del Mediterráneo. España, por ahora, ha basado sus ventas principalmente en los llamados factores clásicos de competitividad: precios y temporadas.<sup>20</sup>

Otros proveedores, como los Países Bajos, a los que ya nos hemos referido, enseñan el camino no sólo para seguir produciendo, sino para desarrollarse. No hay que seguir mirando hacia el fondo de la clase, donde están los peores alumnos, sino a los que sacan mejores notas que nosotros. Algo harán bien y mucho nos pueden enseñar.

### 3. CONCLUSIONES

Esta contribución ha pretendido desmontar algunos de los prejuicios que existen en ambos lados del Mediterráneo, para así favorecer un mejor enten-

dimiento de los problemas y dificultades de ambos lados, prelude indispensable de una buena integración.

En este sentido, las conclusiones que se extraen se pueden estructurar en dos grandes bloques relativos, el primero, directamente a las relaciones euromediterráneas y, el segundo, a las consecuencias del proceso de reforma de la PAC.

#### 3.1 CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS RELACIONES EUROMEDITERRÁNEAS

- El objetivo político de una zona de libre cambio que abarque al conjunto de los países ribereños del Mediterráneo sigue presente, y más vivo que nunca.
- No se debe minimizar las dificultades que este proceso genera en los PTM, en particular en sus sectores industriales, en los ingresos fiscales del Estado.
- Tampoco se pueden menospreciar las dificultades que una zona de libre cambio plantea para determinados sectores agrícolas de dichos países, en particular para la agricultura de secano, con un impacto social y territorial importante y, por lo tanto, de una gran sensibilidad política.
- Esta zona de libre cambio va a abarcar también a la gran mayoría de los productos agrarios.
- Por razones de equilibrio político, no cabe excluir masivamente de este proceso a la agricultura de exportación de dichos países.
- El mejor proceso de adaptación es un proceso progresivo, de apertura paulatina de los mercados, que permita a todos los operadores acostumbrarse paulatinamente a trabajar en el nuevo contexto. Por esto, el reciente acuerdo con Marruecos representa un aumento de la flexibilidad en el comercio de productos agrarios, tanto en los volúmenes como en los períodos y los mecanismos.
- Tan importantes como los volúmenes totales puestos en el mercado durante una temporada son los mercados a los que van dirigidos y su distribución diaria.
- Una mejor organización de la oferta marroquí o turca y una mayor coordinación entre los grandes operadores del mercado redundará en una mejora de la situación económica de todos.

**La integración comercial es una parte de un proceso mucho más global de integración económica y política, que también incluye el proceso de consolidación de la sociedad civil democrática o de una mayor igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.**

- El comité francoespañol de la fresa, que funciona desde ya hace varios años, y la iniciativa de colaboración francoespañola para el melocotón deben servir como ejemplo a seguir.
- Existen precedentes interesantes referidos a los países del Mediterráneo: ya se organizó la primera reunión en el seno del COPA<sup>21</sup> sobre el tomate entre productores europeos y marroquíes; en el sector de la avellana, ya son tradicionales las reuniones entre los productores turcos y europeos.
- Otro ejemplo interesante es la reciente creación de «subcomités agrícolas», que se han puesto en marcha con el reciente acuerdo con Marruecos y que crean un marco privilegiado para debatir problemas tales como el desarrollo rural, la gestión de los mercados, la agricultura biológica u otros temas de relieve que las partes consideren importantes.
- La integración comercial es una parte de un proceso mucho más global de integración económica y política. Aunque esté fuera del ámbito de este artículo, por último, se tiene que subrayar la importancia de las políticas de acompañamiento necesarias.<sup>22</sup> Nos referimos no sólo a las políticas de modernización industrial y fiscal, que hemos citado al principio de esta contribución, sino también a la importancia de los programas MEDA (5.000 millones de euros entre el 2000 y el 2006), a los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (7.000 millones de euros en el mismo período) y a la promoción de un futuro banco euromediterráneo. Todo esto sin olvidar el proceso de consolidación de la sociedad civil democrática o de una mayor igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, donde se han hecho pasos positivos en estos últimos tiempos.
- Esta evolución global se puede enmarcar en la

iniciativa Política Europea de Vecindad, que es la apuesta más decidida de Europa para profundizar sus relaciones de todo tipo con sus vecinos, por el Sur o por el Este. El objetivo declarado es avanzar hacia una libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales, así como favorecer la consolidación de los valores comunes de libertad y responsabilidad, ayudando a la puesta en marcha efectiva de las reformas políticas, económicas e institucionales necesarias.

#### 3.2 CONCLUSIONES RELATIVAS A LAS CONSECUENCIAS DEL PROCESO DE REFORMA DE LA PAC

- No es verdad que exista una discriminación en contra de los productos mediterráneos en el marco de la PAC.
- Sí es cierto, en cambio, que el sector de las frutas y hortalizas disfruta de una reglamentación menos intervencionista, que vincula claramente su desarrollo a la evolución del mercado.
- También es verdad que las recientes reformas sectoriales aprobadas por la Unión tienden, justamente, a disminuir la intervención pública y a conseguir que los agricultores estén más orientados al mercado.
- El proceso de reforma de la PAC, necesario para responder a las demandas de la sociedad europea del siglo XXI, ha abierto importantes márgenes para la Unión Europea en las distintas negociaciones comerciales internacionales, tanto las bilaterales como las multilaterales.
- Está afirmación es cierta, no sólo con la reforma de 1992 o la Agenda 2000, sino también con el acuerdo de Luxemburgo, que cierra la primera fase de la reforma del 2003.
- La reforma de la PAC de 1992 hizo más transparente el apoyo público a los agricultores. Creó las bases para que el debate sobre la legitimidad de la PAC pase de ciertos ámbitos académicos al ámbito público. El debate sobre la modulación de las ayudas, la contribución de la PAC a la cohesión económica, social y territorial, su aportación al desarrollo sostenible de la Unión y de los países en desarrollo, ha sido posible y ha alimentado el proceso de reforma.

- Gracias, entre otras cosas, a esta mayor transparencia del debate fue posible la Agenda 2000. Sus elementos innovadores, desde el punto de vista de la política agraria, han sido el refuerzo del desarrollo rural y el reglamento horizontal. Éste último creaba el marco jurídico tanto para la modulación de las ayudas como para su acondicionamiento medioambiental.
- Esta etapa fue importante. Las ayudas públicas a los agricultores empezaban a justificarse progresivamente siguiendo los nuevos requisitos de la sociedad, aunque no se había roto el cordón umbilical con la política agraria del siglo XX.
- La reforma del 2003 es exactamente esto: la primera ruptura clara del cordón umbilical con el siglo XX y el reacoplamiento con las necesidades sociales del siglo XXI.
- El proceso no ha terminado. Por lo pronto, ya están encima de la mesa propuestas para reformar, en la misma dirección, las organizaciones comunes de mercado (OCM) del algodón, el tabaco y el aceite de oliva. La reforma de la OCM para el azúcar también está anunciada.
- Pero, desde otros sectores como las frutas y hortalizas, o desde organizaciones no gubernamentales defensoras del medio ambiente o del bienestar de los animales, se plantea la cuestión siguiente: ¿Por qué una hectárea de cereal, de tabaco, de olivar, o un ganadero de vacuno, puede disfrutar de una ayuda por cumplir los requisitos sociales correspondientes, y no una hectárea de patatas, de tomate o un productor de cerdo, pollos o huevos?
- De hecho, varios estados miembros de la actual Unión han decidido utilizar la facultad que les brinda la nueva reglamentación para regionalizar las ayudas.

Los futuros nuevos estados miembros se han decantado mayoritariamente hacia la misma solución.

- La propia reforma del 2003 prevé la presentación de una serie de informes:
  - Para el 31 de diciembre del 2006, sobre la puesta en práctica de la ayuda a los cultivos energéticos.<sup>23</sup>
  - Para el 31 de diciembre del 2007, sobre la condicionalidad de las ayudas<sup>24</sup> y otro sobre las consecuencias eventuales de la regionalización de las ayudas, en particular, en el sector de las frutas y las hortalizas.<sup>25</sup>
  - Para el 31 de diciembre, como máximo, sobre los pagos parcialmente desacoplados (parcialmente acoplados según se mire).<sup>26</sup>
  - Para el 31 de diciembre del 2010, sobre la aplicación del sistema de consejos<sup>27</sup> a los agricultores.<sup>28</sup>
- Nadie duda, y más después de la experiencia vivida a raíz de la presentación del informe que se debía centrar en una simple revisión a medio plazo, que estos informes servirán de base a nuevas reflexiones y nuevas discusiones sobre el devenir de la PAC.
- Cada una de estas reformas centra más la política agraria y rural europea sobre sus nuevas fundaciones y abre espacios importantes de negociación en el ámbito internacional. A su vez, los compromisos internacionales de la Unión contribuyen a hacer aceptable, desde el punto de vista político, las reformas de todas maneras necesarias.
- Así pasó con la reforma de 1992 y la Ronda Uruguay, así ha pasado con los acuerdos bilaterales o multilaterales que la Unión ha promovido estos años,<sup>29</sup> así podía haber ocurrido en Cancún, si no fuera por razones que poco tienen que ver con la agricultura.

#### Notas

1. Los autores quieren agradecer la gran colaboración prestada por Celsa Monrós y Alicia Oroz, brillantes becarias de la Comisión, durante el periodo de septiembre de 2003 a febrero de 2004, y la asistencia técnica de Marc Heran, Carmen Vidal y Angela Winkelhorst.
2. García Álvarez-Coque, J.M. y J.M. Jordán (2006): «El debate sobre la agricultura en el área euromediterránea», en *La agricultura y la Asociación Euromediterránea: retos y oportunidades*, Barcelona, IEMed, p. 55.
3. Para mayor detalle, el lector puede referirse a los datos de la red contable europea, disponibles en Internet en la página siguiente: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/rica/index\\_fr.cfm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/rica/index_fr.cfm).
4. Declaraciones de Hassan Benabderrazik, secretario general del Ministerio de Agricultura marroquí, en las jornadas organizadas el jueves 27 de marzo de 2003 por parte de la CEFICM sobre «La agricultura en Marruecos: negociaciones con la Unión Europea, impacto de la reforma de la PAC e impacto de la apertura hacia los PECO». Citado en *leconomiste.com*, 31 de marzo de 2003.
5. García Álvarez-Coque y Jordán (2006), p. 56.
6. *Ibid.*, p. 56.
7. «2005, échéance à haut risque pour l'industrie marocaine», *leconomiste.com*, 30 de diciembre de 2002.
8. Fontagné, L. y N. Péridy (1997): *The EU and the Maghreb*, París, OECD Development Centre Studies.
9. Hedi Bchir, M. et al. (2003): «L'élargissement : vers un renforcement des relations entre l'Europe et les pays méditerranéens», *Économie et statistiques*, n.o 363-365, pp. 267-295.
10. Dessus, S. y A. Suwa (2000): *Intégration régionale et réformes intérieures en Méditerranée*, París, OCDE.
11. «Accord Maroc-UE : le budget va souffrir», *leconomiste.com*, 23 de julio de 2002.
12. Hedi Bchir, M. et al. (2003).
13. García Álvarez-Coque y Jordán (2006), p. 57.
14. *Ibid.*, p. 57.
15. *Ibid.*, p. 57.
16. Entrevista en el *Diario de Avisos*, 1 de noviembre de 2003.

17. Entrevista con Pedro Rodríguez Zaragoza, *Diario de Avisos*, 1 de noviembre de 2003.
18. Entrevista con Francisco Mesa, *Diario de Avisos*, 1 de noviembre de 2003.
19. Hedi Bchir, M. et al. (2003).
20. De Pablo, J. et al. (2004): *Caracterización de la comercialización hortofrutícola española: una aplicación a la producción intensiva*, Madrid, Civitas.
21. Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias, que incluye a los sindicatos agrarios mayoritarios de los distintos estados miembros de la Unión Europea. En España, tanto ASAJA como la UPA o COAG son miembros del COPA.
22. Cling, J.P. y J. Ould Aoudia (2003): «Le Partenariat euro-méditerranéen : l'intégration en trompe-l'œil ?», *Économie et statistiques*, n.o 363-365, pp. 295-301.
23. Artículo 92 del Reglamento 1.782/2003, publicado en el *Diario Oficial de la Unión Europea L 270*, del 21 de octubre de 2003.
24. Artículo 8.
25. Artículo 60, apartado 8.
26. Artículo 64.
27. Está es una novedad conceptualmente importante de la reforma del 2003, que sin duda tomará mayor importancia a medida que transcurre el tiempo. La complejidad de la reglamentación comunitaria es tal que no es lógico responsabilizar exclusivamente a los agricultores de su cumplimiento. Conviene ayudarlos a realizar un diagnóstico de su explotación y a marcar una hoja de ruta que les permita llegar al objetivo deseado. La experiencia revela que esta actividad de consejo es indispensable para que el sector pueda asumir el reto tecnológico al que está confrontado. No basta con el palo, hace falta la zanahoria. Incluso cabe decir que el palo es un instrumento de política más ineficiente que esta zanahoria del consejo para alcanzar el objetivo perseguido de una agricultura sostenible.
28. Artículo 16.
29. Con México, Sudáfrica, Chile, la convención de Cotonou, la propuesta «Todo menos armas», y también el Proceso de Barcelona y el acuerdo con Marruecos.





# HACIA UN PACTO AGRÍCOLA EUROMEDITERRÁNEO

**Alejandro Lorca.** Catedrático de análisis económico. Universidad Autónoma de Madrid

**Gonzalo Escribano.** Profesor de economía aplicada. Universidad Nacional de Educación a Distancia

**Rafael de Arce.** Profesor de economía aplicada. Universidad Autónoma de Madrid

**Ramón Mahía.** Profesor de análisis multivariante, econometría y previsión de ventas. Universidad Autónoma de Madrid

## **GEOECONOMÍA DE LA AGRICULTURA MEDITERRÁNEA**

A pesar de la bonancible climatología y de algunas condiciones geográficas favorables, la agricultura mediterránea afronta numerosos obstáculos para su desarrollo. Aunque el Mediterráneo aparezca ante el turista como un paraíso, para el agricultor mediterráneo llevar a cabo su actividad en ese paraíso se convierte en una lucha continua contra la naturaleza. En primer lugar, hay que luchar por el agua, puesto que la cuenca es deficitaria en recursos hídricos, que son más escasos cuando más se necesitan, en primavera y verano. Los hay en demasía en otras estaciones del año, creando torrentes y barrancos, cuyas aguas causan inundaciones y grandes daños en la agricultura. Ha sido la mano del hombre la que ha creado la agricultura mediterránea con su continuo trabajo.

Geográficamente, la cuenca del Mediterráneo es una olla. Un mar profundo de aguas salinas, rodeado de montañas que se acercan a la costa y que apenas dejan una franja litoral de tierra llana, de 20 a 40 km de ancho. En las riberas del Mediterráneo, se acumulan la población y las actividades agrícolas, que compiten por el territorio y los recursos con otras actividades, como el turismo y la industria. Este círculo de montañas que rodea al Mediterráneo de Este a Oeste se quiebra en la depresión del Sáhara (Libia y Egipto), dando al Mashrek unas condiciones geográficas diferentes, más influenciadas por la cercanía de grandes zonas desérticas.

En verano, las aguas salinas absorben el calor que posteriormente van emitiendo con lentitud, durante

el invierno, creando así un clima invernal suave y con pocas heladas. En invierno y verano, la depresión del Sáhara actúa como una tormenta que lanza aire caliente, el cual se distribuye por todo el Mediterráneo, ayudado por las montañas, y forma una circulación a lo largo de todas sus riberas. Pero las montañas también impiden la entrada de la humedad del Atlántico, impulsada por las altas presiones. El agua y la humedad no llegan al Mediterráneo, pues se quedan en forma de nieve en la cara noreste de las montañas, lo que beneficia a la costa atlántica de Europa, porque mantiene a los ríos europeos atlánticos con caudal suficiente para su navegabilidad, en invierno y verano. El clima mediterráneo resultante es seco y árido, puesto que la distancia de la montaña a la costa es corta, no existe espacio para formar ríos caudalosos y prácticamente el Nilo es el único río navegable. Desgraciadamente, es por los barrancos y torrentes por los que transcurre un agua difícil de contener, y más aún de guardar para los meses más secos. Con frecuencia, la consecuencia de lluvia en el Mediterráneo son las inundaciones. El Mediterráneo tiene agua de lluvia cuando la agricultura no la necesita y le falta cuando más la necesita. Pero no todo es malo, esta climatología ha hecho posible su gran riqueza actual: el turismo.

La lucha cotidiana del agricultor mediterráneo tiene lugar contra todas estas circunstancias de la naturaleza. Ha sabido distribuir el agua, gestionarla y utilizarla con eficiencia. Ha investigado y ha desarrollado técnicas de cultivo con baja utilización de agua, y ha

sabido crear mercados nacionales e internacionales para sus productos. El Mediterráneo tiene un mismo clima y un mismo suelo, pero, además, las técnicas de cultivo se difunden con rapidez, en un espacio acostumbrado a dialogar y en el que sus gentes siempre se han dedicado al comercio. Esto significa que los productos agrícolas de los distintos países ribereños de la cuenca mediterránea son los mismos y, más aún, sus productos se venden en los mismos mercados, donde compiten con regulaciones administrativas. Es decir, todos los agricultores mediterráneos cultivan y producen prácticamente la misma gama de productos: cereales, aceite de oliva, viñedos y frutas y hortalizas. Concentrando nuestra atención sobre estos últimos, debe destacarse que se trata de productos perecederos, que viajan mal. Por tanto, se venden en mercados nacionales y en mercados externos próximos y con un alto poder de absorción. Los mercados que cumplen estas condiciones para la agricultura mediterránea son los mercados europeos. Se origina así una fuerte competencia entre los productores de las distintas agriculturas mediterráneas. Mismos climas, mismos suelos y mismos productos que se tienen que vender en los mismos mercados. Aunque el agricultor mediterráneo ha sabido controlar a la naturaleza, ha sido vencido por el proteccionismo agrícola europeo.<sup>1</sup>

### Aunque el agricultor mediterráneo ha sabido controlar a la naturaleza, ha sido vencido por el proteccionismo agrícola europeo

Para complicar aún más la situación, la zona norte de la cuenca mediterránea es miembro de la UE y la cuenca sur está formada por los países socios mediterráneos, PSM en la nueva jerga de Bruselas. Esta dicotomía genera un comercio asimétrico entre las dos riberas de la cuenca. Los grandes productores son los miembros de la UE, Francia, Italia, España y, en menor medida, Portugal y Grecia; pero también son grandes consumidores, de manera que sus producciones se dedican en gran medida al consumo

interno. Son los países con excedentes de producción los que entran a competir en el mercado europeo. Los países que en la actualidad tienen mejor penetración en los mercados europeos son España, Marruecos e Israel. Túnez ocupa un lugar prominente en la producción de aceite de oliva, mientras que otros países, como Grecia, Jordania y Egipto, exportan pequeñas cantidades. España es la gran exportadora, el único país gran productor con excedentes para la exportación; será, pues, este país el que a su vez afronte la competencia con los PSM exportadores en los mercados europeos.

### Además de las barreras arancelarias y el apoyo doméstico explícito vía subvenciones, existe una amplia gama de barreras no arancelarias, básicamente normas de diversa índole, que en ocasiones ocultan una protección desmedida de la UE a sus agricultores

Cuando los países excedentarios tratan de entrar en los mercados europeos deben enfrentarse con los productores europeos que controlan los mercados nacionales. Así que la agricultura mediterránea exportadora compite con los productores nacionales de los estados miembros. Los productores de la ribera sur del Mediterráneo, además, afrontan a competencia con los países exportadores europeos. Marruecos compite con Francia y España y, naturalmente, con las barreras que los intereses de los estados miembros imponen a las importaciones que provienen del Mediterráneo. Esas barreras son muy variadas y su incidencia en la regulación de los flujos agrícolas resulta muy importante. Además de las barreras arancelarias y el apoyo doméstico explícito vía subvenciones, existe una amplia gama de barreras no arancelarias, básicamente normas de diversa índole, que en ocasiones ocultan una protección desmedida de la UE a sus agricultores.

Bruselas siempre ha tratado de dialogar con el Mediterráneo e incluso ha creado políticas específicas

para una mejor regulación de su comercio. Buena parte de sus miembros (Francia, Italia o España) tienen intereses económicos y políticos en la otra ribera del Mediterráneo y están comprometidos con su desarrollo económico y político. No obstante, toda esta apertura hacia el Sur y para el sur mediterráneo no se refleja en el ámbito de la agricultura. El último documento firmado por todos los países ribereños mediterráneos, que se conoce como el Proceso de Barcelona o Asociación Euromediterránea, supuso la creación de un Área de Libre Comercio Euromediterránea (ALCEM). Sin embargo, en su artículo 31.3 deja fuera del ALCEM al comercio de los productos agrícolas. En el 2003, se volvió a discutir sobre el asunto, pero sin resultados positivos. A tenor de la evolución de las conversaciones, la posibilidad de que se abran los mercados europeos a los productos mediterráneos es muy remota. Los ministros de agricultura de la UE, en su reunión de Venecia del 28 de marzo de 2003, ni siquiera quisieron hablar de liberalización de la agricultura mediterránea. ¿Por qué?

La razón fundamental, a nuestro modo de ver, es política y no económica. La mayor parte de los países miembros de la UE tienen una base electoral que favorece la representación democrática de las zonas rurales en los parlamentos. Sus demarcaciones electorales están diseñadas de tal manera que en las zonas rurales con pocos votos se puede conseguir un representante en el Parlamento, mientras que, por el contrario, para conseguirlo en las zonas urbanas se necesitan muchos más votos. La aritmética política y electoral hace que los partidos políticos estén siempre atentos a las peticiones de sus zonas rurales. Este mecanismo hace que la representación que obtiene la agricultura en los parlamentos esté por encima de su población activa y de su contribución al PIB. Por ello, y en última instancia, una reforma de las normas que regulan el comercio agrícola y el conjunto de la agricultura europea tendría que empezar por una reforma de las leyes electorales europeas. Y esta reforma se encontrará con muchos obstáculos ajenos a la política agraria. Así que hay que suponer que el actual *statu quo* permanecerá y que será defendido

por las asociaciones agrícolas europeas, que funcionan con eficiencia en defensa de sus intereses, sin duda legítimos.

En cuanto a la producción agrícola, ya hemos comentado que tenemos fundamentalmente tres países excedentarios, y que, por tanto, compiten entre sí y con los productores nacionales en los mercados europeos. España, país miembro de la UE, Marruecos e Israel. Con Israel, la UE tiene un acuerdo euromediterráneo de asociación, en virtud del cual los productos manufacturados israelíes entran en la UE libres de aranceles, de acuerdo con el Proceso de Barcelona, pero hay que recordar que la agricultura está excluida. Marruecos está inmerso en un proceso similar de apertura comercial, con la mayoría de las manufacturas marroquíes disfrutando de libre acceso a los mercados europeos y dando los primeros pasos en materia de liberalización comercial para alcanzar los objetivos fijados en su acuerdo de asociación. Como España es un Estado miembro de la UE, sus productos entran sin obstáculo alguno en la UE, aunque debe recordarse que sólo después de pasar por un largo período transitorio. En realidad, sólo desde 1996. Con Turquía, la UE ha establecido una unión aduanera, pero también aquí los productos agrícolas están excluidos, aunque hay que tener en cuenta que Turquía es país candidato y que su entrada de pleno derecho se calcula para el 2010-2012.

### LOS LÍMITES DE LA AGRICULTURA MEDITERRÁNEA

En este estado de cosas, la pregunta que se plantea, desde el punto de vista de la producción, es si es posible incrementarla y cuáles son sus límites. En un principio, se podría pensar que existen dos límites naturales a la expansión de la agricultura mediterránea: el suelo y el agua. Si nos concentramos en este último, hay que reconocer que existe un déficit hídrico en la cuenca del Mediterráneo. No obstante, hay factores que relativizan la importancia de este límite. Uno de ellos es la tecnología, que con el desarrollo de los cultivos bajo plástico y las técnicas de cultivo con baja utilización de agua hacen que se utilice con mayor eficacia.

Por otro lado, los economistas decimos que no existe un mercado eficiente para el agua destinada a la agricultura, y que el agua empleada en la actividad agrícola está fuertemente subvencionada. Esta ausencia de formación del precio del agua en el mercado implica un precio subvencionado cuyo nivel se sitúa por debajo del coste de oportunidad. Esto provoca el derroche y la utilización ineficiente, plantea problemas con sus usos alternativos, como lo es la utilización para usos urbanos, industriales y, más específicamente, el turismo. En consecuencia, la economía liberal defiende la creación de un mercado basado en sus precios reales, para alcanzar una utilización del agua más racional y evitar el despilfarro que se produce con frecuencia y origina críticas bien fundadas, desde el punto de vista económico.<sup>2</sup>

**Existen dos límites naturales a la expansión de la agricultura mediterránea: el suelo y el agua. Si nos concentramos en este último, hay que reconocer que existe un déficit hídrico en la cuenca del Mediterráneo**

Se podría pensar, en consecuencia, que el agua es o será un factor limitativo para la producción de la agricultura mediterránea. Pero esto no es necesariamente así, incluso considerando una reforma en el mecanismo de fijación de precios de los recursos hídricos. La razón es que se están incrementando las posibilidades de utilización del agua, construyendo presas y canales, que, con los suelos adecuados, ponen en regadío una mayor extensión de cultivos. Si nos fijamos en los grandes exportadores de la agricultura mediterránea, observamos como España diseña un plan hidrológico con el que creará una red de canales para conectar cuencas de ríos distantes, lo que permite una distribución más equilibrada en el territorio e incrementa las posibilidades de cultivos de regadío en zonas que anteriormente solían considerarse baldías. En la ribera sur, Marruecos tiene una buena cantidad de aguas subterráneas, cuya

utilización se va a intensificar en el futuro próximo. Además, cuenta con una buena cantidad de presas para el depósito de agua, por lo que ésta de momento no es una limitación. En cuanto al consumo, el uso de técnicas que optimizan el empleo del agua puede contribuir sustancialmente a aumentar la capacidad de irrigación en ambos países.

Otros dos países que no son importantes en los mercados europeos en estos momentos tienen también grandes proyectos de regadío. Egipto empieza un proyecto con el cual creará un canal paralelo al Nilo, por su orilla izquierda, y que saldrá de la presa de Assuán, lo que pondrá en regadío extensiones importantes de tierras actualmente estériles para la agricultura mediterránea. Es cierto que la producción actual prácticamente cubre la demanda nacional, pero en el futuro se puede encontrar con excedentes cuya salida será la exportación. Egipto mira a los mercados árabes de la Península Arábiga y compite con Jordania, pero ésta tiene una situación límite en la utilización del agua, ya que está utilizando prácticamente el 100% de sus posibles recursos. Egipto sabe cómo utilizar el agua, por lo que los nuevos regadíos se podrán poner en funcionamiento rápidamente. No obstante, tendrá que pasar algún tiempo e invertir bastante capital en la creación de canales de distribución en los mercados europeos, aunque también podría utilizar los ya existentes en manos de operadores europeos.

Israel está en la misma situación que Jordania, ya que está utilizando sus recursos hidráulicos al 100%. El problema del agua en Israel es que algunos especialistas piensan que el 30% del agua que utiliza está en territorios sobre los que no tiene soberanía. Israel es, junto con Jordania, el país que tiene más problemas con sus recursos hídricos. El problema que tiene planteado es cómo reducir el agua destinada a la agricultura y dedicar más agua a los usos urbanos, que son los que tienen una demanda que se está incrementando más rápidamente, e invertir capital en técnicas de bajo consumo de agua. Quizás sean Israel y Jordania los países que afrontan una mayor restricción en la expansión de la agricultura mediterránea.

Turquía es otro país que tiene un gran potencial hídrico. Es el único país en el Mediterráneo que tiene un superávit considerable, gracias a las fuentes del Tigris y el Éufrates, que forman un impresionante «castillo de agua» que podría abastecer a Oriente Medio, que es deficitaria en agua. Los turcos ya han propuesto la creación de un canal que pasaría por Siria, Jordania y Arabia Saudita, un proyecto denominado el Canal de la Paz. No obstante, el proyecto no ha sido recibido con entusiasmo por los gobiernos árabes de Oriente Medio, que no confían en los turcos, a los que estuvieron sometidos hasta 1923 y que mantienen buenas relaciones con Israel. El agua es un producto demasiado vital y estratégico como para depender de otro Estado, más aun cuando determinadas reticencias de carácter político elevan el coste de dicha dependencia. El Estado turco ha invertido en ocasiones cerca del 20% de su presupuesto en el proyecto GAP, que consiste en la creación de 21 presas en el Tigris y el Éufrates, algunas de ellas de grandes dimensiones. Es el caso de la presa Atatürk, que costó más de dos años llenarla y ocasionó graves discusiones con el gobierno sirio, ya que por algunos meses redujo el flujo de aguas del Éufrates en dos terceras partes, provocando problemas de abastecimiento y polución de agua a los sirios.

El proyecto GAP pone en producción una gran extensión de regadíos, lo que significará un fuerte incremento de la producción de la agricultura mediterránea turca. Hay que recordar que Turquía es un candidato a la entrada en la UE y que, en caso de adhesión, la regulación de los flujos agrícolas sólo admitiría restricciones transitorias. No obstante, el agricultor turco de la zona de las obras no está acostumbrado a utilizar el agua de manera eficiente, lo que plantea retos considerables para las actividades de producción agraria. Además, parte de la zona está en terreno kurdo, lo que ayudaría a elevar sus rentas y a solucionar en parte la confrontación con los kurdos, si el gobierno de Ankara se decidiera a ser generoso en la distribución de las tierras de regadío. Pero el aprendizaje de la utilización del agua les puede llevar más de una década.

Lo que observamos, por tanto, es una inversión de capital procedente de los presupuestos nacionales de los PSM, en especial Marruecos, Egipto y Turquía, que sin duda incrementará la producción agrícola en el futuro y aumentará la competencia en los mercados europeos. Esta estrategia de inversión es muy discutida, ya que desde la perspectiva económica significa exportar agua a los mercados europeos, pues la producción de productos mediterráneos consume mucha agua. El agua es un bien escaso en el Mediterráneo y si existe la posibilidad de utilizarla para usos agrícolas se debe a una gran inversión y a sustanciales sacrificios en el presupuesto de los estados. Cabe preguntarse si estos capitales no podrían utilizarse para otros objetivos, como la salud y la educación, que quizás sean más necesarios para el crecimiento económico y el desarrollo humano. Pero la decisión de los gobiernos ha sido facilitar el empleo del agua, puesto que la inversión en agricultura significa crear una oferta importante en las zonas rurales y retener o incluso atraer población a las mismas. Se intenta evitar así el desequilibrio poblacional que supone la emigración rural, que a medio y largo plazo ocasiona problemas políticos cada vez más inmanejables desde el punto de vista social y de orden público en las ciudades. En consecuencia, resulta previsible que el sur del Mediterráneo siga mejorando su producción agrícola mediterránea y «exportando agua subvencionada a la UE».<sup>3</sup>

A diferencia de la inversión en agua, que está financiada básicamente por los presupuestos estatales y en alguna medida por los organismos internacionales, hay otro tipo de inversiones que se están llevando a cabo con financiación del capital privado extranjero (IDE). Esta inversión, que preferentemente se dedica a tecnología y a canales de distribución, frecuentemente se ve frenada por la legislación y la burocracia de los PSM. El riesgo-país en la orilla sur del Mediterráneo es alto y encontrar socios empresariales con comportamiento europeo resulta difícil, por lo que de momento su volumen no es importante. Pero tiene un gran potencial que se irá desarrollando en paralelo con el Proceso de Barcelona y la creación

del ALCEM, que producirá una modernización de la burocracia y una homologación con las normas comunitarias. Las reformas institucionales en los PSM son un elemento clave de atracción para este tipo de inversiones agrícolas.

Para resumir lo dicho hasta ahora, parece previsible que en el futuro el incremento de la oferta de productos de la agricultura mediterránea se dará con rapidez entre los PSM. Es cierto que una buena parte de ese crecimiento de la producción se dedicará a cubrir el incremento de la demanda doméstica de estos productos, ocasionado por el aumento de la población y de la renta, ya que se trata de productos de alta elasticidad-renta. No obstante, es probable que las inversiones mencionadas generen excedentes sustanciales, y éstos van a presionar necesariamente sobre los mercados europeos. En la actualidad, estos excedentes no pueden entrar en los mercados europeos, ya que la protección de Bruselas se lo impide. Lo que nos tenemos que preguntar es ¿hasta cuándo puede extenderse ese proteccionismo, en virtud de la presión de organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de los PSM en el seno del Proceso de Barcelona o de otras circunstancias, como la presión migratoria?

### Tarde o temprano la liberalización de los mercados agrícolas mediterráneos será una realidad y el Mediterráneo tiene que encontrar una solución, al afrontar la producción latinoamericana

En el futuro, por tanto, podemos prever un incremento significativo de la producción agrícola mediterránea. Este incremento será resultado del aumento del regadío, en especial en los PSM (Marruecos, Egipto y Turquía). Sin duda, esta competencia presionará a la agricultura de los países comunitarios mediterráneos (Francia, Italia, Grecia, Portugal y España). El conflicto agrícola que enfrenta a sus países ribereños se acentuará y precisamente por ello es necesario encontrar una solución. El proteccionismo utilizado

hasta ahora por la UE no es una solución a medio y largo plazo: tarde o temprano la liberalización de los mercados agrícolas mediterráneos será una realidad y el Mediterráneo tiene que encontrar una solución, no sólo para sus conflictos internos, sino también para enfrentarse desde una base de sólida competencia y alta productividad con la producción latinoamericana, como la de Brasil, o la asiática, que sin duda buscarán penetrar en los mercados europeos, en los próximos acuerdos de la OMC.

#### ¿CUÁLES SON LAS SALIDAS PARA BRUSELAS?

Una de las soluciones posibles es el proteccionismo, la solución que la UE dio para la agricultura de la Europa continental, basada en la producción de cereales y productos cárnicos y lácteos. Sin embargo, el acuerdo de Marraquech que cerró la Ronda Uruguay exige la reducción de los aranceles y del apoyo doméstico a la agricultura, y el fracaso de la última reunión de la OMC se debe en buena medida a la renuncia de los países en desarrollo para continuar con la liberalización comercial multilateral, sin avances significativos en la liberalización agrícola de los mercados de la UE, los EE UU y Japón. Se puede afirmar que la tendencia actual de los organismos internacionales, pero también de los expertos, es la reducción de los aranceles y la liberalización del comercio de productos agrícolas.

El AGREEM<sup>4</sup> ha hecho un estudio para FEMISE<sup>5</sup> en el que se analizan los resultados de una apertura de los mercados agrícolas de productos mediterráneos sensibles de la UE frente a las exportaciones agrícolas de los PSM. En el resultado global de las simulaciones efectuadas destaca la importancia de la protección arancelaria comunitaria como una medida muy eficiente para controlar las exportaciones agrícolas de los PSM en los mercados de productos mediterráneos sensibles de la UE (productos hortofrutícolas, básicamente, pero también productos del mar). El aumento neto de las exportaciones agrícolas de los PSM representaría más de un 11% del tamaño del mercado comunitario. La competencia, por tanto, sería relativamente fuerte con países como Francia,

Italia, España, Grecia o Portugal. Sin embargo, no parece que la UE pueda mantener indefinidamente una política proteccionista en materia agrícola contra la opinión de los expertos. Además, los países europeos consumidores de estos productos no lo aceptarán fácilmente, ante la alternativa de una reducción sustancial de los precios de los productos agrícolas mediterráneos, provocada por una competencia más dura en los mercados. Por tanto, el proteccionismo agrícola no parece una respuesta ni adecuada ni sustentable a medio y largo plazo.<sup>6</sup>

Una posibilidad ya practicada por Holanda es la introducción de técnicas de cultivo intensivas en I+D. Esto implicaría un cambio en la producción agrícola, en dos aspectos: la agricultura se tendría que «industrializar» y dedicarse a la explotación de grandes unidades y extensiones de un mismo producto; por otro lado, la agricultura «tecnológica» se dedicaría a la investigación y al desarrollo de nuevas semillas y técnicas de desarrollo de producción bajo plástico y eficientes en el empleo del agua. Esto supondría un cambio importante de las estructuras de producción, que en parte ya se ha realizado en los estados miembros mediterráneos. El reto estriba en transformar la agricultura mediterránea de los países euromediterráneos en un sistema de producción intensivo en capital y tecnología, como ya han hecho Holanda y varias regiones del Mediterráneo europeo. Como consecuencia, podría darse un fenómeno de relocalización agrícola semejante al que se ha dado en el caso de la industria. Este fenómeno se caracteriza por la translación de la producción, puestos de trabajo y técnicas de cultivo a los PSM, dado que tienen ventajas comparativas en términos de abundancia de mano de obra y clima soleado. El «modelo Almería» de cultivo bajo plástico podría desplazarse hacia el Sur, y en la Europa mediterránea aparecerían cultivos comparativamente más intensivos en capital y tecnología.

Esta idea no ha sido suficientemente analizada en la literatura económica. Prodigiosamente, los economistas se han visto «sorprendidos» por la eficacia de los ajustes del mercado. En otras palabras, el mercado es capaz de resolver problemas, si le dan

la «oportunidad». Un buen ejemplo de ello fue la transformación de la «agricultura industrializada y tecnológica holandesa», de la que hablábamos en las líneas anteriores. A finales del decenio de los ochenta, la agricultura holandesa se vio sometida a las competencias de la agricultura española, que entraba con 10 años de transición –que se redujeron a 7 posteriormente–. La solución holandesa fue ponerse a la cabeza de la investigación y tecnología en algunos aspectos de la agricultura mediterránea bajo plástico. El resultado fue el cambio de productos de exportación: de tomates a semillas de tomate. La semilla de tomate es un producto con mayor incorporación de tecnología, mayor valor por peso, con poder oligopolístico en el mercado y, por lo tanto, con la posibilidad de fijación de precios más altos y con mayores beneficios por hectárea. Sin duda, este es el camino que tiene que seguir España: en vez de grandes inversiones en infraestructura, se tendrían que llevar a cabo inversiones en investigación y desarrollo para crear una agricultura industrial y tecnificada.

Hasta hoy, la UE ha utilizado el proteccionismo para proteger a los productos agrícolas mediterráneos, excluyéndolos del área de libre comercio acordada en la Declaración de Barcelona. Esta posición no es de extrañar, dada la experiencia de la política agraria común (PAC). En el año 2003, estaba previsto volver a reconsiderar la posición proteccionista, pero como era de prever los ministros de agricultura comunitarios, en su reunión del 29 de noviembre, no quisieron ni mencionar la liberalización del comercio agrícola mediterráneo, a pesar de la presión que emana desde diversas instancias (OMC, EE UU, PSM, países en desarrollo, etc.). Desde la OMC, los países en desarrollo, y en especial el grupo de los 21, están presionando cada vez con más insistencia a favor de la liberalización del comercio agrícola como una de las medidas que más ayudarían al desarrollo de sus economías. En esta misma línea, los PSM, dentro de la Asociación Euromediterránea, insisten cada día más en la liberalización agrícola como la única vía para compensar el aumento de sus importaciones

de productos manufacturados europeos, debido a la liberalización comercial que entrañan las obligaciones contraídas en los acuerdos de asociación frente a la UE. Esa presión mediterránea se incrementará cuando las inversiones en regadío maduren y se incrementen los excedentes disponibles para la exportación desde los PSM.

Desde el interior de la UE también se está presionando hacia la liberalización en general, aunque en el aspecto agrícola no parece que pueda llevarse a la práctica con facilidad. Aunque la agricultura europea está dividida en dos funciones de producción muy diferentes, la de la Europa húmeda (cereales, carnes, lácteos, etc.) y la de la Europa mediterránea (hortalizas y frutas), ambas están protegidas por aranceles elevados (aunque la agricultura continental recibe un mayor apoyo doméstico de la PAC), lo que hace difícil la confrontación de intereses ente las dos Europas. El consumidor de la Europa húmeda se beneficiaría de la liberalización del comercio de los productos agrícolas mediterráneos a través de la disminución de precios en los productos hortofrutícolas. No obstante, su argumentación tendría poco efecto en una situación en donde sus productos agrícolas están también fuertemente protegidos, por lo que la Europa mediterránea tiene que soportar precios elevados en esos productos (carne, lácteos y cereales). Por tanto, no parece que a la hora de instrumentar un mecanismo de *trade-off* en la toma de decisiones en Bruselas este sea un argumento que vaya a tener mucha fuerza.

El argumento liberalizador podría tener mayor fuerza si apareciesen nuevas oportunidades de inversión en la agricultura de los PSM. Hasta hoy esas oportunidades han sido limitadas por una serie de circunstancias. Así, los PSM han limitado e incluso prohibido la propiedad de la tierra por parte de extranjeros; esta medida, basada en su experiencia colonizadora y que tenía el fin de evitar que la propiedad cayera de nuevo en manos de las antiguas metrópolis, se está revisando al amparo de los nuevos códigos de inversiones extranjeras. La legislación de los derechos de propiedad también se está reformando para

hacerla más transparente e impulsar la actividad privada. Además, la puesta en práctica del ALCEM está introduciendo también en algunos países buena parte del acervo comunitario por la vía de la reforma de la legislación, las normas y los estándares de los PSM, en un intento de homologarlos a los de la UE y reducir así el coste de transacción de las relaciones económicas euromediterráneas. Todo ello supone una profunda reforma del marco jurídico legislativo en estos países, lo que, en buena parte, es una de las barreras para la atracción de IDE.

Esos cambios en la infraestructura del comercio agrícola euromediterráneo, el incremento de la producción en los PSM, el incremento de la demanda en la UE, originado por la ampliación hacia el Este, y el incremento de la renta comunitaria pueden crear las circunstancias propicias para el desarrollo de inversiones agrícolas europeas en los PSM. Estos países no tienen ni el capital, ni la tecnología, ni la capacidad de transportes, ni los canales de distribución necesarios para penetrar en los mercados europeos, por lo que ese desarrollo será en buena medida capitalizado por actores comunitarios. Este hecho sí que crearía presión interna dentro de la UE para la liberalización del comercio agrícola mediterráneo, puesto que supondría la aparición de sustanciales beneficios potenciales para algunos agentes del sector agrícola de la UE.

#### LOS EFECTOS ASIMÉTRICOS DE LA LIBERALIZACIÓN

La liberalización de la agricultura mediterránea produciría efectos asimétricos, tanto en la UE como en los PSM. En cuanto a los PSM hay que tener en cuenta que existen dos agriculturas: la moderna y la tradicional. La agricultura moderna es básicamente una agricultura de regadío, situada en las zonas costeras y cuya producción es la típica de la agricultura mediterránea. Esta agricultura está orientada en especial hacia la exportación, es consumidora intensiva de agua, mano de obra y capital, y está dirigiéndose con rapidez hacia un modelo de agricultura industrial. Esta agricultura produce bienes de alta elasticidad de renta, es decir, cuya demanda aumenta más de lo que aumenta la renta, por lo que sus mercados están en

expansión. La única competencia que podrían tener es la procedente de Brasil y, en menor medida, de Sudáfrica y algunos países asiáticos. No obstante, ya hemos comentado que el Mediterráneo puede incrementar significativamente su producción, por lo que podría hacer frente a la competencia externa. El mayor problema es regular su mercado interno, es decir regular los flujos agrícolas dentro del ALCEM. La otra agricultura es la de secano, situada en las mesetas y que produce cereales. La productividad de esta agricultura es muy baja, presenta altos costes de producción, y está muy protegida por la política comercial y el subsidio a algunos *inputs* fundamentales. Dada la situación de la propiedad, perteneciente en su mayoría a notables y a la élite en su conjunto, no existe ningún incentivo para cambiar ese *statu quo* de subsector protegido y cuidado por los gobiernos. La protección a la producción crece lo suficiente como para que sus propietarios no estén interesados en invertir ni en cambiar la organización de la producción, con lo que la producción de cereales languidece sin poder cubrir las necesidades de alimentación que impone un crecimiento demográfico elevado. Es una agricultura basada en los subsidios y en la captura de las rentas asociadas por parte de los grandes propietarios.

**Nos encontramos con dos agriculturas diferentes: la mediterránea, orientada a la exportación, que genera rentas relativamente altas; y la tradicional o de secano en las zonas más interiores, zonas rurales con altos índices de pobreza**

Esta circunstancia crea un círculo perverso, pues el déficit de producción tiene que ser cubierto por importaciones, bien desde los EE UU o desde la UE, que compiten por cubrir los mercados cerealistas mediterráneos. No obstante, los precios en los mercados de los PSM a menudo tienen que ser subsidiados, lo que origina una situación de presión sobre

los déficits presupuestarios y de balanza de pagos, con el correspondiente aumento de la deuda externa destinada a financiar los déficits. Así pues, nos encontramos con dos agriculturas diferentes: la mediterránea, orientada a la exportación, que genera rentas relativamente altas; y la tradicional o de secano en las zonas más interiores, zonas rurales con altos índices de pobreza y sin demasiado futuro, a no ser que se rompa el círculo perverso anteriormente mencionado con una apuesta decidida por el desarrollo rural.

**Una liberalización de la agricultura mediterránea tendría un efecto asimétrico en estas dos agriculturas**

Una liberalización de la agricultura mediterránea tendría un efecto asimétrico en estas dos agriculturas. En la agricultura mediterránea, los efectos serían positivos, ya que la apertura de los mercados comunitarios (incluyendo los de los nuevos estados miembros de la UE a 25) incrementaría la producción y las exportaciones. Para que se realice este incremento se necesitan inversiones en las infraestructuras agrícolas: almacenaje, cadena de frío, transporte, etc. Pero sobre todo se necesita la entrada de IDE y ésta no se dará hasta que se reforme el marco jurídico de los PSM. Las expectativas de beneficios son altas, ya que no sólo debe considerarse la predicción de aumentos de demanda en los mercados externos, sino también incrementos significativos en los mercados internos. Los beneficios, en este caso, serían tanto para los PSM como para los consumidores e inversores de la UE.

Para la agricultura tradicional de los PSM las cosas serían bien distintas. Esta agricultura no podría soportar la competencia de la agricultura de la Europa húmeda, que produce los mismos productos (cereales, lácteos y carnes), no sólo por una productividad muchísimo mayor de origen técnico, sino porque la climatología amplifica en gran medida estas diferencias técnicas. La única forma de amortiguar los costes del ajuste en el sector agrícola tradicional de los PSM sería la aplicación de un plan global de

desarrollo rural, sobre el que la propia UE tiene una experiencia importante.

En la UE, los efectos también serían asimétricos pero en sentido contrario. Los beneficiarios serían las zonas de la agricultura de la Europa húmeda y, por supuesto, los consumidores de los productos de la agricultura mediterránea, que se beneficiarían de una reducción sustancial de los precios. La mayor parte de estos consumidores también están situados en la Europa húmeda, donde se concentra la mayor parte de la población europea. La Europa árida, productora de agricultura mediterránea, se enfrentaría, por el contrario, con la competencia de la producción de los PSM, cuya competitividad se vería reforzada por la maduración de las inversiones en regadíos ya realizadas y por las mejoras tecnológicas que introduciría la IDE.

#### **HACIA UN PACTO AGRÍCOLA EUROMEDITERRÁNEO**

Los efectos asimétricos de la liberalización agrícola en el Mediterráneo hacen que se convierta en un proyecto europeo con la necesidad de contemplar compensaciones entre «ganadores» y «perdedores». Para la Europa árida, el problema es la concentración geográfica de la producción. La agricultura no representa un alto porcentaje del PIB a nivel europeo, o incluso nacional, sin embargo sí que lo representa a nivel regional o local, en aquellas pequeñas áreas geográficas en las que está concentrada la producción de la agricultura mediterránea. Este es un problema similar al que se da con la pesca, y presenta a la vez ventajas e inconvenientes para el diseño y la aplicación de las posibles soluciones.

El inconveniente es que los efectos negativos están concentrados geográficamente, por lo que el impacto económico y social afecta significativamente a los costes de ajuste de estos entornos geográficos. No obstante, a la hora de encontrar soluciones se trata de una ventaja, pues la concentración de las gentes y de la actividad económica en localidades y cultivos muy precisos facilita el diseño de medidas específicas y bien dirigidas a los sectores afectados. Así, tendrían que desplegarse proyectos de desarrollo

rural, de mejora de las infraestructuras agrícolas y de fomento de la pequeña y mediana industria en las áreas afectadas, para diversificar la actividad, a fin de absorber las consecuencias laborales negativas de una mayor competencia. Por otro lado, hay que advertir que, en estas áreas, una buena parte de la población laboral procede de la inmigración, en ocasiones personas naturales de los PSM. Se trata de una población no asentada, frecuentemente en condiciones de irregularidad, a la que resulta más difícil compensar, técnica y políticamente.

Lo mismo tendría que hacerse en las zonas de los PSM destinadas a la agricultura tradicional. Cualquier plan de desarrollo rural que se contemple para el sector tradicional de los PSM tendría que estar integrado en las economías regionales y en los canales de comercio exterior. Para que su economía sea sostenible, estas zonas tendrían que continuar conectadas a los mercados externos, cosa que no sería difícil, ya que su elemento empresarial tiene ya experiencia y posee el *know-how* necesario para operar en dichos mercados.

#### **LOS PILARES DE UN PACTO AGRÍCOLA EUROMEDITERRÁNEO: LIBERALIZACIÓN, MODERNIZACIÓN, DESARROLLO RURAL, COOPERACIÓN Y SOLIDARIDAD INTERNA ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS**

A nuestro modo de ver, cualquier opción de política económica para afrontar los retos de la agricultura euromediterránea debe tomar en consideración tres aspectos: (1) se trata de un asunto complejo que precisa un análisis cuidadoso, y no de soluciones simplistas; (2) dado el elevado nivel inicial de regulación del sector agrícola en las dos orillas del Mediterráneo y las inercias que ello entraña, la realidad sugiere la conveniencia de un enfoque gradualista; y (3), la naturaleza política de muchos de los asuntos aquí tratados requiere una solución también política. Por todo ello, hemos apuntado ya anteriormente la necesidad de un pacto agrícola euromediterráneo que incorpore un compromiso político entre todos los países, tanto a nivel interno de la UE como en la dimensión euromediterránea.<sup>7</sup>

El análisis precedente ha mostrado que el mantenimiento del *statu quo* en materia de comercio agrícola, en el seno del ALCEM, no parece sostenible a medio y largo plazo. Tampoco resulta factible una liberalización total, ni bilateral ni unilateral, por parte de la UE: la liberalización unilateral total, sin medidas que amortiguasen los costes de ajuste, sería difícilmente soportable para los productores mediterráneos de la UE; por su parte, la liberalización bilateral condenaría a la agricultura tradicional de los PSM a asumir todos los costes de la medida y, en ausencia de medidas complementarias, podría acarrear un aumento de los desequilibrios territoriales y campo-ciudad, con los consiguientes problemas político-sociales a los que ya aludimos anteriormente.

#### **La liberalización forma parte integral del pacto agrícola euromediterráneo que proponemos, pero como un ingrediente más, junto a elementos como el desarrollo rural, la modernización, la solidaridad intracomunitaria o la cooperación**

En consecuencia, sin duda, la liberalización forma parte integral del pacto agrícola euromediterráneo que proponemos, pero como un ingrediente más, junto a elementos como el desarrollo rural, la modernización, la solidaridad intracomunitaria o la cooperación. En realidad, la cuestión no estriba tanto en si debe o no liberalizarse, sino más bien en cómo se instrumenta esa liberalización. Tres elementos pueden caracterizar el tipo de liberalización que aquí se propugna: reciprocidad, asimetría y gradualismo. Se defiende un esquema de liberalización recíproca, en la cual tanto la UE como los PSM deben proceder a liberalizar sus mercados agrícolas de cara al comercio euromediterráneo. Si la UE concediese a las exportaciones agrícolas de los PSM un tratamiento preferencial no recíproco, el *statu quo* se mantendría en los PSM y los gobiernos de estos países no tendrían ninguna necesidad, ni incentivo

alguno, para reformar el marco en que se desenvuelve su agricultura tradicional ni en modernizarla. En consecuencia, el sector agrícola tradicional de los PSM seguirá siendo ineficiente e incapaz de mantener a la población rural del interior en la actividad agrícola. La reciprocidad obliga a los PSM a reformar su agricultura tradicional para que sea más productiva y cumpla mejor su papel en el proceso de desarrollo económico.

Pero esta reciprocidad ha de ser matizada por una liberalización de carácter asimétrico. Es decir, la UE procedería a liberalizar en mayor medida y a un ritmo más rápido que los PSM. Esa asimetría puede introducirse básicamente por tres vías: períodos transitorios, derogaciones permanentes o cláusulas de salvaguardia. Los períodos transitorios y las cláusulas de salvaguardia parecen las más apropiadas, en línea con el tratamiento diferencial empleado en las negociaciones multilaterales. En todo caso, para que no erosionen los incentivos para la reforma y la modernización, debe asegurarse que los períodos no sean demasiado largos ni puedan revertirse, y que las cláusulas de salvaguardia no resulten demasiado permisivas. Este concepto de reciprocidad incorpora el de gradualismo, pues debe dejarse el tiempo necesario a ambas orillas del Mediterráneo para que absorban los costes del ajuste.

#### **Tres elementos pueden caracterizar el tipo de liberalización que aquí se propugna: reciprocidad, asimetría y gradualismo**

Una forma de aplicar una liberalización recíproca, asimétrica y gradual podría ser mediante el diseño de un esquema de períodos transitorios y cláusulas de salvaguardia para una «lista negativa» de productos sensibles. Los productos agrícolas no incluidos en dicha «lista negativa» quedarían liberalizados inmediatamente, mientras que los incluidos en ella seguirían diferentes calendarios liberalizadores, en función de su grado de «sensibilidad». Se trata de un proceso análogo al aplicado para los productos

industriales en los acuerdos de asociación que, para su modulación, requiere de un análisis riguroso y desagregado, así como de negociaciones políticas que conduzcan a un compromiso asumible por todos los países implicados.

Un factor adicional de modulación lo constituyen las medidas de acompañamiento que requeriría un pacto de esa naturaleza. Esta es una opinión compartida por otros autores, que destacan que una liberalización agrícola precisaría de elementos compensatorios. El primero de esos elementos consistiría en el apoyo a la modernización de la agricultura euromediterránea. Esta modernización abarca aspectos institucionales, de infraestructuras, de capacitación de la mano de obra y de extensión agraria. La principal cuestión al respecto es cómo se alcanza la modernización y cómo se financia.

Algunos autores han apostado por el empleo de medidas ya existentes en la actual PAC, como el diseño de una especie de FEOGA-Orientación para los PSM<sup>8</sup> y la potenciación de esos mismos esquemas para la agricultura mediterránea de los estados miembros, o incluso una extensión de la propia PAC a los PSM,<sup>9</sup> aunque resulta dudoso que esta última medida sea factible financiera ni políticamente. Respecto a la creación de un fondo estructural tipo FEOGA-Orientación para los PSM, sería preciso prevenir la búsqueda de rentas, la ineficiencia y la corrupción que podrían darse si no se corrigen la falta de transparencia, de rendición de cuentas y de capacidades administrativas que caracteriza a las instituciones de los PSM. Este aspecto, además, está claramente imbricado con el nuevo énfasis que la política de proximidad desarrollada por Bruselas pone en la condicionalidad y en los aspectos institucionales de los países socios de la UE.

El Banco Mundial ha identificado las principales instituciones que aseguran un buen gobierno del sector agrícola: derechos de propiedad más seguros y transferibles sobre la tierra, instituciones financieras rurales accesibles a los pequeños y medianos propietarios e instituciones que provean tecnología agraria.<sup>10</sup> Aunque las primeras emanan exclusiva-

mente del ámbito nacional, la UE puede emprender una actividad de cooperación más proactiva en las dos últimas, como tendremos ocasión de apuntar más adelante, al defender la cooperación UE-PSM como uno más de los pilares del pacto agrícola euromediterráneo.

### Es necesario aplicar una estrategia de desarrollo rural coherente y global en la región euromediterránea

Pero la necesidad de modernización se extiende también a los estados miembros de la UE. En primer lugar, las presiones ya mencionadas a favor de un desmantelamiento de la PAC, siquiera parcial, apuntan a su modernización. Consistiría, básicamente, en transitar hacia nuevas formas de apoyo a la agricultura continental menos distorsionantes del mercado, semejantes, por cierto, a las aplicadas en la actualidad a la producción mediterránea comunitaria. Esta modernización iría en la línea de sustituir el apoyo a precios, o incluso a rentas, por actuaciones a favor de la mejora de la calidad, el apoyo a las organizaciones de productores, la mejora de las infraestructuras y de la organización de la producción y el respeto por el medio ambiente.

Otro aspecto frecuentemente citado es la necesidad de aplicar una estrategia de desarrollo rural coherente y global en la región euromediterránea.<sup>11</sup> En realidad, el desarrollo rural puede entenderse como el «eslabón perdido» no sólo de la resolución del conflicto agrícola euromediterráneo, sino del propio desarrollo económico de los PSM. El desarrollo rural, que es deseable en sí mismo, se vuelve imprescindible en presencia de una liberalización agrícola euromediterránea por motivos de estabilidad sociopolítica. En su ausencia, la liberalización previsiblemente agravaría los desequilibrios entre el mundo rural y el urbano, así como entre las costas y el interior, lo que afectaría a los equilibrios regionales y podría constituir un factor de inestabilidad de primer orden en las ciudades.

El desarrollo rural no ha recibido la atención que se merece en las estrategias de desarrollo de los PSM. Algunos esfuerzos recientes adolecen de falta de financiación y de coherencia, en el sentido de que no están integrados en una estrategia agrícola ni de desarrollo más amplia. Pero no debe confundirse con la modernización de la agricultura, aunque ambas compartan algunos aspectos, básicamente en la provisión de infraestructuras. El desarrollo rural afecta a la diversificación de la actividad económica en el mundo rural y a la mejora de la calidad de vida de la población rural. El objetivo es hacer más atractivas a las zonas rurales y dotarlas de un entramado económico no directamente agrícola, para que no queden despobladas y su población emigre hacia las ciudades.

Íntimamente relacionado con las dos cuestiones precedentes, relativas a la modernización y al desarrollo rural, está el aspecto financiero de ambos pilares del pacto agrícola euromediterráneo. Es decir, ¿cómo y quién debe financiar la modernización y el desarrollo rural en los PSM? Esto nos lleva al ámbito de la cooperación, otro de los pilares del pacto agrícola euromediterráneo. Suponiendo que los PSM contasen con instituciones transparentes y eficaces para llevar a cabo tales programas, su coste sería demasiado elevado como para ser financiado íntegramente por la UE sin despertar oposición entre el electorado europeo. Además, por razones relacionadas con la «apropiación» de los programas por parte de las autoridades locales en los PSM, parece conveniente que tales programas se cofinancien entre la UE y los propios PSM. Aquí los proyectos de fomento del microcrédito tienen una gran potencialidad.

La necesidad de consensuar e integrar los mecanismos de financiación de la modernización agrícola y el desarrollo rural de los PSM apuntan también a la conveniencia de alcanzar un pacto de naturaleza política que plasme unos compromisos en materia de financiación. En todo caso, parece que resulta más apropiado hacer recaer los esfuerzos financieros en materia de modernización agrícola de los PSM sobre los presupuestos de los propios países de la ribera

sur. La cooperación de la UE y los estados miembros en esa materia se podría centrar en la asistencia técnica o en la financiación a pequeña escala de actores de la sociedad civil, como las asociaciones de productores o las cooperativas de agricultores, que emprendan actividades relacionadas como la modernización de las estructuras de comercialización y de la oferta.

En contraste con lo anterior, las medidas de desarrollo rural en los PSM podrían financiarse parcialmente mediante una reasignación de los fondos actualmente dedicados a la cooperación al desarrollo en estos países, tanto a nivel de los estados miembros como de la propia UE. Así, se ha propuesto una reasignación de los fondos MEDA para destinarlos al desarrollo rural,<sup>12</sup> aunque deberán tenerse en cuenta las precauciones en materia de transparencia y rendición de cuentas ya apuntadas.

### El desarrollo rural se vuelve imprescindible en presencia de una liberalización agrícola euromediterránea por motivos de estabilidad sociopolítica. En su ausencia, la liberalización previsiblemente agravaría los desequilibrios.

Para los PSM serían útiles dos iniciativas por parte de la UE: la puesta en marcha de un programa rural de microcréditos y adaptar el diseño de los programas de sustitución de deuda externa por inversiones industriales a otro que contemple la condonación de la deuda externa a cambio de inversiones agrícolas. El primero de ellos abordaría la carencia de financiación en las zonas rurales. A fin de resolver este problema, es necesario desarrollar una red de microcréditos en estas zonas que fomente la instalación de pequeñas empresas, las cuales, una vez organizadas en cooperativas, tengan la capacidad de conectar con los mercados internacionales y hacer llegar sus productos a los mercados domésticos y europeos. Los canales de distribución podrían ser incluso compartidos entre

esas cooperativas. La creación de una pequeña y mediana industria en el medio rural asentaría a parte de la población rural.

Este desarrollo rural no sería posible sin una fuerte inversión en capital humano e infraestructuras destinadas al medio rural. A su vez, estas inversiones podrían ser financiadas por la condonación parcial y condicionada de la deuda externa de los PSM. Es decir, condonación bajo la condición de que los fondos así liberados sirvan para financiar planes de desarrollo rural (infraestructura rural y física) coherentes y orientados a luchar contra la pobreza en el medio rural, que es el segmento más afectado por la pobreza en los PSM. Los gobiernos de los PSM tendrían la obligación de financiar una parte, digamos el 20%, de la inversión. La UE financiaría con cargo a los proyectos MEDA la planificación y el control de estos proyectos a través de comisiones mixtas, con la participación de organizaciones no gubernamentales.

Este diseño integrado tendría un fuerte impacto en las zonas rurales, fomentando en ellas la aparición de una economía monetaria e integrándolas en el resto del sistema económico de estos países. Esta falta de integración es uno de los problemas que, en general, tienen las áreas rurales mediterráneas en los PSM.

En último lugar, pero igualmente importante, debe asegurarse la solidaridad intracomunitaria para que un acuerdo de estas características sea factible políticamente. Ya hemos comentado que la liberalización agrícola está en línea con la lógica más amplia de la liberalización de los mercados, y que parece difícilmente evitable a medio y largo plazo. Si esa liberalización se lleva a cabo de manera sustancial, y no marginal, requerirá un descenso del apoyo doméstico a la agricultura europea continental para que los PSM puedan asumirla. En ese caso, tanto la agricultura europea continental (vía descenso del apoyo doméstico) como la mediterránea (vía descenso del proteccionismo) deberán compartir los costes de la apertura.

Sin embargo, dadas las enormes dificultades que entraña la reforma de la PAC en lo que respecta a la agricultura continental, el escenario más plausible

a medio plazo es el de una apertura recíproca asimétrica, basada en un mayor acceso de las exportaciones mediterráneas de los PSM a los mercados comunitarios. En ese caso, la totalidad del coste de la liberalización, en términos de producción, sería soportado por la agricultura mediterránea de la UE, y el ajuste a las nuevas condiciones del mercado implicaría la reestructuración de la oferta de la agricultura mediterránea europea, con lo que los aspectos de modernización de las estructuras productivas y el desarrollo rural en los propios estados miembros mediterráneos se tornarían muy relevantes para ayudar a absorber el impacto, que puede ser fuerte a nivel regional y local.

Por ello, otro elemento clave sería asegurar cierto grado de solidaridad intracomunitaria, de forma que los agricultores mediterráneos, ya de por sí escasamente apoyados por la PAC, no perciban que todos los costes recaen sobre su actividad y aumenten los costes políticos del pacto agrícola euromediterráneo. No estamos sugiriendo una propuesta maximalista, sino más bien una extensión de alguno de los actuales instrumentos de la PAC menos distorsionadores y costosos para las regiones mediterráneas europeas o, en su caso, su intensificación. Algo semejante, por otra parte, a los programas integrados mediterráneos que se instrumentaron para ayudar a los estados miembros mediterráneos a digerir la entrada de España en la Comunidad.

#### Bibliografía

ESCRIBANO, G. Y R. DE ARCE (2001): «Los efectos de la liberalización agrícola en el Mediterráneo», *Boletín de Información Comercial Española*, n.o 2.706.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (2002): «Agricultural Trade and the Barcelona Process: Is Full Liberalization Possible?», *European Review of Agricultural Economics*, vol. 29, n.o 3.

LORCA, A. (1996): *Tres Poderes, Tres Mares, Dos Ríos*, Madrid, Ediciones Encuentro.

LORCA, A. (2001): «El Mediterráneo, un espacio circular», curso de la Cátedra Mediterráneo, Patronato Norte-Sur, Universidad de Valencia.

LORCA, A. (2002): «The Mediterranean, Water and Conflicts», Florida State University.

LORCA, A. ET AL. (1997): *Inmigración en las fronteras de la UE*, Madrid, Ediciones Encuentro.

LORCA, A. ET AL. (2000): *L'impact de la libéralisation commerciale euro-méditerranéenne dans les échanges agricoles et le rôle des ressources hydriques comme facteur d'augmentation de la productivité*, proyecto de investigación FEMISE-1. Disponible en [www.uam.es/medina](http://www.uam.es/medina) y [www.femise.org](http://www.femise.org).

LORCA, A. ET AL. (2001): FEMISE 2001. *Final Report*, Marsella.

LORCA, A. Y G. ESCRIBANO (1998): *La economía del Magreb*, Madrid, Ediciones Pirámide.

LORCA, A. Y G. ESCRIBANO (1999): «La régulation des échanges agricoles entre l'UE et la Méditerranée en développement face à la zone de libre-échange : vers un pacte agricole méditerranéen?», *L'Annuaire de la Méditerranée 1999*, Rabat/Paris, GERM/ Publisud.

REGNAULT, H. (1997): «Les échanges agricoles : une exception dans les relations euro-méditerranéennes», *Magreb-Machrek*, diciembre.

WORLD BANK (2002): *World Development Report 2002*, Building Institutions for Markets.

#### Notas

1. Lorca (2001).
2. Lorca et al. (2001).
3. Lorca (2002).
4. El AGREEM es una asociación de profesores de universidad española que se dedica a la investigación económica de la UE y el Mediterráneo. Véase Lorca et al. (2000).
5. FEMISE es una red de institutos de investigación sobre la economía mediterránea ([www.femise.org](http://www.femise.org)).
6. Escribano y Arce (2001).
7. Lorca y Escribano (1999).
8. García Álvarez-Coque (2002).
9. Regnault (1997).
10. World Bank (2002).
11. García Álvarez-Coque (2002).
12. Ibid.





# EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN COMERCIAL Y LA AGRICULTURA MEDITERRÁNEA

**Albert Massot.** Administrador principal del Comité de Agricultura y Desarrollo Rural. Parlamento Europeo

«Percibir el Mediterráneo sólo a través de su pasado sigue siendo una costumbre persistente (...). La retrospectiva sigue prevaleciendo sobre la perspectiva.»  
**Predrag Matvejevic** («Un Mediterráneo desgarrado», *El País*, 11 de octubre de 2003)

## INTRODUCCIÓN: EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN AGRARIA Y SUS DIVERSOS COMPONENTES INSTITUCIONALES

La Asociación Euromediterránea tiene entre sus objetivos una progresiva y recíproca liberalización de los intercambios agrarios entre las dos riberas de la cuenca. Sin embargo, se inscribe en una dinámica mayor, de globalización comercial, en la que intervienen otros parámetros institucionales que no dejan de interactuar entre sí y que se aceleran a partir de 1995 con la entrada en vigor del acuerdo agrícola de la Organización Mundial del Comercio (OMC), verdadera *alma mater* del actual proceso de liberalización agraria:

a) Para empezar, la aplicación de este nuevo marco multilateral comportó la adopción del capítulo externo de la reforma de la política agrícola común (PAC) de 1992 y desembocó en una adaptación automática de las organizaciones comunes de mercado (OCM). Luego, en 1999, el enfoque de 1992 (menos precios por ayudas directas) fue reforzado con la Agenda 2000, aprobada en la Cumbre de Berlín. Este proceso de cambios, de por sí inacabado, tiene sus más recientes corolarios en la decisión de la Cumbre de Bruselas, de octubre de 2002, que define un nuevo

marco financiero para la política de mercados durante el período 2007-2013, y la adopción, por parte del Consejo Agrícola de junio de 2003, de una (radical) modificación del modelo de apoyo a las explotaciones europeas (Reglamento CE 1.782/2003).

b) De igual modo, en noviembre de 1995, se realizó la I Conferencia Ministerial Euromediterránea en Barcelona, de la que derivaron diversos e irregulares frutos: en su virtud están ya concluidos y en vigor los acuerdos de asociación con la Autoridad Nacional Palestina, Jordania, Túnez, Israel, Marruecos, (estos dos últimos con concesiones agrícolas sujetas a revisión, lo que se efectuó en el transcurso de 2003). Por su parte, los acuerdos con Siria y Líbano van algo más retrasados. Pero sobre el proceso de asociación de Barcelona se superpone otro, de integración con la UE, que lo condiciona y supera.

**La Asociación Euromediterránea se inscribe en una dinámica mayor, de globalización comercial, en la que intervienen otros parámetros institucionales que no dejan de interactuar entre sí y que se aceleran.**

c) En realidad la Asociación Euromediterránea nació con el objetivo implícito de contrapesar el proceso de apertura al este, iniciado tras el desplome del bloque soviético. Sobre esta base, entre 1999 y el 2000 se alcanzaron los llamados acuerdos bilaterales «doble

cero», con la finalidad de acelerar la liberalización agrocomercial con los países candidatos y, en suma, facilitar su integración. En este mismo contexto, dos países mediterráneos, Chipre y Malta, se convirtieron en mayo de 2004 en miembros de la Unión. Y, si hemos de hacer caso a las conclusiones de la Cumbre de Salónica, de junio de 2003, tras la adhesión de Rumanía y Bulgaria, prevista para el 2007, asistiremos a una tercera oleada en favor de los llamados Balcanes Occidentales (Albania, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Serbia y Montenegro), más allá de los acuerdos de estabilización y asociación que les han sido propuestos hasta la fecha. Finalmente, tenemos el caso de Turquía, en la actualidad con un añejo acuerdo tendente a la formación de una Unión Aduanera con la UE, y sobre la que el Consejo Europeo ha confirmado recientemente su estatuto de candidato.

d) En paralelo, con la firma de los acuerdos de la CE con el Mercosur (en 1995), Chile (en 1996) y México (en 1997), se inició la etapa de los llamados acuerdos latinoamericanos de «cuarta generación», que posteriormente han confluido en dos nuevos convenios, con México (2000) y Chile (2002). Todos ellos contienen sustanciales concesiones agrocomerciales que no pueden sino influir en los intercambios de los países mediterráneos.

e) Y, finalmente, ya en el ámbito de la política de desarrollo, a partir de 1996 se inició la negociación de unos nuevos acuerdos de cooperación con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) (COM (96) 570 y COM (97) 537), que concluyeron con la firma del Acuerdo de Partenariado de Cotonou (2000), que entró en vigor el 1 de abril de 2003, al igual que el reglamento financiero aplicable al noveno Fondo Europeo de Desarrollo (FED). De nuevo nos topamos aquí con un impulso para la liberalización de los intercambios comerciales (y muy especialmente agrarios), poniendo fin parcialmente al régimen de preferencias comerciales no recíprocas, del que sólo se beneficiarán en el futuro los países menos avanzados (PMA). Al respecto, hay que citar también que en marzo de 2001 se publicó el reglamento del programa «Todo menos armas», en favor de los PMA, con la total aper-

tura a medio plazo de los mercados comunitarios a sus producciones agrarias.

#### **EL COMERCIO AGRARIO ENTRE LAS DOS RIBERAS VERSUS EL COMPROMISO DE CREACIÓN DE UN ESPACIO EUROMEDITERRÁNEO: PLAN DE TRABAJO**

Precisamente porque existe un notable paralelismo temporal en los orígenes de los distintos procesos mencionados resalta aún más su diferente ritmo de evolución y, en última instancia, los efectos resultantes en el comercio agrario comunitario. En la actualidad, el principal proveedor de productos agrarios de la UE es el Mercosur (con el 20,1% de las importaciones en 2003, en continua progresión). De hecho, Brasil, con el 12,8% de las entradas, ya es el primer suministrador agroalimentario de la UE, superando por vez primera a Estados Unidos (11,4%), con Argentina en tercera posición, con el 6,4%. Tras el Mercosur, el segundo gran bloque proveedor de la UE son los países ACP, con el 15,1% de las importaciones comunitarias en el 2003. No obstante, y a diferencia del caso anterior, sus flujos, sometidos a los vaivenes de los precios mundiales de los productos tropicales y a la inestabilidad del continente africano, registran relevantes fluctuaciones por países. En este contexto, los países de la cuenca mediterránea hoy representan tan sólo un 5,8% de las importaciones agrarias comunitarias, casi el mismo porcentaje que los 10 nuevos estados miembros. Pero mientras éstos no dejan de mejorar, pausada pero regularmente, su posicionamiento en los mercados comunitarios, el sur del Mediterráneo, sin dejar de aumentar (levemente) sus exportaciones, va perdiendo peso relativo, con la práctica excepción de Turquía, que ya hoy significa por sí sola el 3,3% de las entradas agrarias comunitarias (con 2.049 millones de euros en el 2003), inmediatamente por detrás de Argentina. Por el contrario, Israel, el segundo proveedor mediterráneo de la UE, se mantiene desde 1998 en un 1,5-1,3% del total de las compras agroalimentarias comunitarias (en el 2003 por valor de 809 millones de euros), y Marruecos, a la sazón el tercer proveedor de la cuenca, no se mueve del 1,3-1,2% (en el 2003, con 779 millones de euros

en envíos a la UE). En cualquier caso, en todos los flujos de los países del sur del Mediterráneo (PSM) ya predominan los bienes no agrarios, salvo para Siria y Egipto, donde los encabeza el algodón. Aunque, en términos globales, el grueso de las ventas agrarias procedentes de los PSM se concentra en las frutas y hortalizas (frescas y transformadas), en el 2003 equivalentes al 66,4% del valor total de sus exportaciones agrarias. Pero, sujetas como están a contingentes, a las cada vez más estrictas reglas técnicas y sanitarias del mercado interior comunitario, y bajo la presión de los nuevos proveedores (fundamentalmente del Cono Sur), en los últimos años ven reducirse levemente el valor de sus flujos hortofrutícolas hacia la UE (por un montante global de 2.353 millones de euros en el 2003, 2.385 millones en el 2002 y 2.404 millones en el 2001). Por países, y limitándonos a las frutas y hortalizas frescas, los que presentan una mejor evolución comercial son Marruecos y Egipto.

#### **Los países de la cuenca mediterránea hoy representan tan sólo un 5,8% de las importaciones agrarias comunitarias, casi el mismo porcentaje que los 10 nuevos estados miembros**

En contrapartida, después del NAFTA, los países de la cuenca mediterránea constituyen el segundo gran comprador de la UE en productos agroalimentarios, aunque de nuevo en franca regresión: con el 9,5% de las exportaciones comunitarias en el 1998, que cayó hasta el 7,6% en el 2003. De esta guisa, los 12 países del Este, miembros o candidatos a la adhesión, ya les han superado como mercado de destino de proximidad de la UE-15. Por su parte, los países ACP refuerzan su papel de compradores de la UE, representando en la actualidad el 7,1% de nuestras exportaciones. Por productos, las principales partidas de estos flujos hacia los PSM son los cereales (17% de las compras agrarias totales de la zona a la UE en el 2003), los lácteos (14%), y el azúcar (7%). Por países los mejores clientes mediterráneos de la UE

son, por este orden: Turquía (con 1.029 millones de euros en el 2003, superando ese año por vez primera a Argelia), Argelia (con 992 millones), Israel (con 561 millones), Marruecos (con 505 millones) y Libia (con 410 millones).

En su conjunto, los PSM mantienen con la UE un saldo neto deficitario y en ascenso (por un total de -1.064 millones de euros en el 2003). Sin embargo, este dato esconde enormes disparidades: mientras que Turquía registra un saldo agroalimentario excedentario (por un total de +1.020 millones de euros en el 2003) y que se refuerza día a día, en el otro extremo Argelia presenta un enorme déficit (por -961 millones en el 2003). Complementariamente, hay que tener presente que todos los países mediterráneos registran una tasa de cobertura comercial agroalimentaria inferior a 100, incluida Turquía (la mejor situada, que llega por lo general al 91%). Lo que, unido a la ya comentada pérdida de peso de la Unión en el suministro agroalimentario a estos países, significa que en su seno otros países exportadores están ganando cuota de mercado, de la mano de la creciente apertura multilateral de los mercados, la constante reducción de las restricciones a la exportación de la UE y, más coyunturalmente, de la evolución del tipo de cambio €/ \$ y del impacto de las inclemencias climáticas anuales. Los países del Mercosur (Argentina, en cereales; Brasil, en azúcar y carnes) y Nueva Zelanda (en lácteos) son los principales beneficiarios de este proceso.

En conclusión, los diversos factores institucionales del proceso de liberalización agraria entrecruzan sus efectos en el comercio euromediterráneo, con un doble resultado: una disminución del peso relativo de las exportaciones tradicionales de los PSM en los mercados europeos, muy a pesar de las preferencias comerciales reconocidas y de la importancia socioeconómica que tales flujos tienen para ellos; y, paradójicamente, una reducción paralela de las exportaciones agroalimentarias comunitarias hacia el Sur, en favor de países terceros. Si a estos dos efectos le añadimos la práctica ausencia de integración comercial de los PSM entre sí (apenas un 5% de sus flujos totales),

se pone claramente en cuestión el objetivo mismo de la creación de un gran mercado euromediterráneo en el 2010, a fin de cuentas, la finalidad económica primordial del Proceso de Barcelona. En este contexto, la pregunta del millón es cómo podrán superarse en el futuro los desequilibrios comerciales agromediterráneos puestos de manifiesto en estos años, y, en última instancia, cómo se afrontarán los límites evidenciados por el diseño de la Asociación Euromediterránea, a nivel general y agrario. Teniendo en cuenta, además, que cabe esperar una nueva ola liberalizadora, con los consiguientes cambios en la oferta y demanda alimentarias, por el efecto combinado de la reciente ampliación del mercado interior comunitario, de la aplicación de la última reforma de la PAC, y, en fin, de la creciente apertura de los mercados de la UE del brazo del bilateralismo y el multilateralismo.

Con estos mimbres, en las páginas siguientes se exponen los principales factores institucionales que hoy impulsan la liberalización agraria, enfatizando su incidencia en la cuenca mediterránea: la progresiva reforma de la PAC; la evolución del multilateralismo y, más en concreto, del futuro acuerdo agrícola tras el fracaso de Cancún); la paulatina consolidación del mercado interior comunitario con la aparición paralela de mayores exigencias para la producción y los operadores comerciales; y la ampliación de este mercado interior, con la integración de diez nuevos estados miembros, a partir de mayo del 2004. Tras esta panorámica, analizaremos las perspectivas que se presentan para la Asociación Euromediterránea, donde constataremos los déficits que muestra para resolver los problemas de desarrollo de las economías de la cuenca en el escenario global que se dibuja para los mercados agrarios. Como conclusión, entendemos que éstos deberían servir de acicate para la refundación del hoy alicaído Proceso de Barcelona.

#### **EL IMPACTO DEL PROCESO DE REFORMA DE LA PAC: UN NUEVO ESCENARIO DE REFERENCIA PARA EL MEDITERRÁNEO**

En el último año, la UE se ha embarcado en una profunda reforma de la PAC, con la que se han sentado

las bases para una nueva política agrorural en el medio plazo. En su origen confluyen tres ejes: a) las exigencias financieras, agudizadas por la última ampliación y plasmadas en un nuevo marco presupuestario plurianual para la política de mercados, con su colofón, la formalización del principio de disciplina financiera en la PAC; b) los imperativos de legitimidad externa procedentes de la OMC (extensión de las ayudas compatibles o de Caja Verde), que se han concretado en la disociación de las ayudas respecto a la producción; y, finalmente, c) las exigencias de legitimidad interna de la PAC o, si se prefiere, las renovadas demandas ciudadanas a la agricultura (en términos de salubridad y calidad de los alimentos, de bienestar animal y de una agricultura sostenible que sea respetuosa con el medio y que preserve un medio rural vivo), de las que se han derivado las medidas aprobadas de condicionalidad de las ayudas y de extensión del ámbito del desarrollo rural.

Tal reforma se materializó en dos tiempos. En el Consejo Europeo de Bruselas, de 24 y 25 de octubre de 2002, se alcanzó un acuerdo político de la primera rama de la autoridad presupuestaria, de resultados del cual, primero, se congeló prácticamente al nivel existente en el 2006 el apoyo a la política de mercados para el período 2007-2013, y, segundo, se decidió su futura distribución entre 25. Posteriormente, el 26 de junio de 2003, en Luxemburgo, el Consejo Agrícola adoptó su decisión sobre las propuestas legislativas presentadas en enero. En su virtud, se erigió un nuevo modelo de apoyo a las explotaciones, hoy ya transpuesto en el Reglamento CE 1.782/2003, que se fundamenta en:

**a) Tres nuevos instrumentos:** 1) la disociación de las ayudas respecto a la producción, calculadas por hectáreas sobre referencias históricas (2000-2002), y susceptibles de concesión, con independencia de la actividad agraria efectiva que se ejerza en las tierras; 2) la condicionalidad de las ayudas al cumplimiento de criterios no productivos y buenas prácticas agrarias (en base a 18 reglamentaciones en vigor); y 3) la modulación obligatoria, de un 3% en el 2005, un 4%

en el 2006 y un 5% a partir de 2007, del total de las ayudas de mercados percibidas por los agricultores con una franquicia de 5.000 €, para el posterior traspaso de los recursos liberados a favor del desarrollo rural (y cierta redistribución entre los estados).

**b) Y en dos principios generales:** 1) la flexibilidad en la gestión por parte de los estados de las medidas del primer pilar de la PAC (mercados); y 2) la disciplina financiera, a fin de garantizar el respeto del marco financiero establecido por la Cumbre de Bruselas.

Hay que hacer notar que una vez introducidos estos cinco elementos en la PAC, adquieren vida propia y, en buena lógica, van a desarrollarse en los próximos años. Por consiguiente, la reforma de junio es sólo el primer jalón de un largo proceso de reforma, del cual se pueden ya apuntar algunos de sus principales hitos:

a) En primer término, hay que contar con el uso que harán las autoridades internas del principio de flexibilidad, consolidado con el Reglamento CE 1.782/2003 bajo diversos formatos: 1) en materia temporal, al dar la opción de escoger la fecha de entrada en vigor del régimen de pagos disociados; 2) en la elección, a la carta, de los sectores a disociar (según diversos porcentajes, dentro de lo que se denomina el régimen de disociación parcial); 3) en el juego que se dé a la opción de regionalización de esta misma disociación y a la redistribución que posibilita (pagos uniformes por hectáreas); y 4) finalmente, en la aplicación de pagos adicionales para el fomento de producciones de calidad o de interés medioambiental.

b) Por otro lado, el nuevo modelo de apoyo disociado (que hoy afecta, de forma total o parcial, a los herbáceos, el arroz, la fécula de patata, las semillas, los forrajes, las leguminosas, el vacuno de carne y leche, el ovino y a las ayudas regionalizadas) va a extenderse al resto de sectores. De hecho, en el 2004 se adoptó la llamada segunda ola de reformas para tres productos típicamente mediterráneos (el aceite de oliva, el tabaco y el algodón, además del lúpulo), bajo los mismos parámetros. Pero ya se atisban nuevas reformas a partir del 2005 (del azúcar, el lino y el cáñamo, las frutas y hortalizas, y el vino), que deberán

respetar la disciplina financiera, incorporar la disociación y, finalmente, ser compatibles con la OMC.

c) En tercer lugar, mediante una declaración de la comisión anexa a las conclusiones del Consejo de junio, se avanza la presentación, antes de 2005, de un informe sobre las medidas a aplicar para el caso de crisis de mercados, crisis sanitarias o catástrofes naturales. Con ello se responde a la preocupación manifestada sobre la capacidad de respuesta que preserva la UE para hacer frente a acontecimientos sobrevenidos en un contexto caracterizado por: 1) un restrictivo marco financiero; 2) la existencia de sectores sin apoyo directo (porcino, avicultura, frutas y hortalizas frescas, floricultura); y 3) con un sistema ya generalizado de ayudas fijas y disociadas de la producción y, en consecuencia, sin posibilidad efectiva de regulación de unos mercados cada vez más abiertos al exterior y sometidos a las fluctuaciones de los precios internacionales.

d) En otro orden de cosas, en el 2005 se concluirán las negociaciones de las nuevas perspectivas financieras para el período 2007-2012. Aun suponiendo que el marco de la política de mercados fijado en la Cumbre de Bruselas no sea modificado y que las dos ramas de la autoridad presupuestaria (Consejo y Parlamento) se limitarán a refrendarlo, quedan ahí abiertas dos grandes cuestiones: el montante final del segundo pilar de la PAC, el desarrollo rural y, adicionalmente, la presión que ejercerán los adherentes para acrecentar sus transferencias agrarias y estructurales. Pensemos al respecto que, según el marco plurianual hoy establecido, los 10 nuevos miembros recibirán en el 2013, una vez concluido el proceso de aproximación de las ayudas de mercados, un montante total de 6.345 millones de euros, que equivale prácticamente al que percibe España en solitario, 5.990 millones en el 2003.

e) Sobre este último punto, hay que añadir la adaptación de las nuevas disposiciones de la PAC para cada uno de los 10 nuevos estados miembros. En este sentido, hay que destacar: 1) la introducción gradual de los nuevos pagos establecidos en Luxemburgo (para cultivos energéticos, frutos secos y produc-

tos lecheros) en los países adherentes, según el esquema definido en los tratados para el conjunto de ayudas de la PAC (25% del nivel de los 15 en el 2004, 30% en el 2005, 35% en el 2006, 40% en el 2007, para luego aumentar linealmente, año tras año, un 10%, hasta alcanzar el montante existente al final del período transitorio, 2005-2013); 2) el régimen disociado se convierte en el referente final de los adherentes, aunque se les permite mantener temporalmente el sistema de pagos a la ha fijado en los tratados; 3) como el importe de los pagos disociados por explotación no puede calcularse en los nuevos miembros a partir del período de referencia 2000-2002, se propone que apliquen el régimen regional, con ayudas uniformes a la hectárea; 4) la condicionalidad de las ayudas se implantará a partir de 2005; 5) a título de excepción, la modulación obligatoria y el mecanismo de disciplina financiera no les serán aplicables durante el período transitorio; y 6) se les extiende el nuevo marco para el desarrollo rural. Sentado esto, es indudable que la existencia de dos PAC distintas, como ocurre hoy, una para los 15 y otra para los 10, pese a los elementos comunes existentes, es una anomalía temporal condenada a converger a pasos agigantados.

**El núcleo duro de la presente reforma de la PAC es la disociación del apoyo respecto a la producción, lo que se traduce en una mayor orientación al mercado y, en una mayor dependencia de las rentas agrarias de los precios.**

f) Para terminar, es obligado mencionar el impacto que el nuevo mecanismo de disciplina financiera puede tener a partir de 2007 sobre el conjunto del apoyo agrario. En su virtud, la Comisión, de existir un riesgo de superación de la línea directriz fijada anualmente, antes del mes de marzo, presentará propuestas para incrementar los porcentajes de modulación, que el Consejo deberá aprobar antes de junio de cada ejercicio.

En conclusión, el núcleo duro de la presente reforma de la PAC es la disociación del apoyo respecto a la producción, lo que se traduce en una mayor orientación al mercado y, de soslayo, en una mayor dependencia de las rentas agrarias de los precios. Sin embargo las ayudas públicas, pese a resultar congeladas y susceptibles de reducción (vía la modulación o el mecanismo de disciplina financiera), siguen teniendo un papel crucial en la formación y el estabilización de la renta. En estas circunstancias es difícil evaluar el impacto de la nueva PAC en los mercados agrarios en general y en las producciones mediterráneas en particular. Por un lado, dependerá de las decisiones que se tomen por parte de las autoridades internas en cuanto al alcance de la disociación parcial y la aplicación regional del nuevo régimen (por su carácter facultativo). Asimismo, dependerá del uso que hagan de las reservas nacionales de derechos (disociados) y de las nuevas medidas de desarrollo rural en favor de la reestructuración y la adaptación de las explotaciones a la condicionalidad. La incertidumbre se refuerza porque se desconocen a su vez las decisiones clave a tomar por las autoridades comunitarias, sobre todo en cuanto al ritmo que tendrá la extensión del nuevo régimen de disociación a otros sectores, las modalidades y niveles de acceso al mercado que se pactarán, producto por producto, en el seno de la OMC, y el nivel de reducción de ayudas que se deduzca de la disciplina financiera a partir del 2007. Es arriesgado predecir la reacción de los productores en materia de orientaciones y volúmenes de producción en un escenario de apoyo garantizado, libertad de producción, incremento de los costes (debido a la condicionalidad) y, en principio, precios a la baja, dentro de unos mercados cada vez más abiertos y competitivos. Parece obvio que la evolución concreta de la oferta se verá condicionada por las decisiones públicas antes mencionadas, pero, en última instancia, dependerá de factores microeconómicos (niveles de los costes de producción, edad y grado de especialización de los agricultores, niveles de organización e integración de las ramificaciones sectoriales, la existencia o no de sucesores para

dar continuidad a las explotaciones, la evolución del mercado fundiario, etc.).

No obstante, salvando estas incógnitas, es de suponer que la mayor orientación al mercado y el juego de la condicionalidad tenderán a favorecer la intensificación, la concentración, y, en resumen, la competitividad. A su vez, deberíamos asistir a una relocalización de la oferta en los sectores afectados por la disociación, siendo más difícil de prever la reorientación productiva final a que dará lugar la libertad de producción y su impacto en los precios. Lo que confluye a la postre en un problema territorial: cómo garantizar la renta y la viabilidad de las explotaciones más pequeñas y ubicadas en las zonas desfavorecidas. A fin de cuentas, las que hoy dan cuerpo al modelo europeo de ocupación del espacio, que toparán con mayores dificultades para adecuarse a las nuevas condiciones y que, en fin, mayores tentaciones tendrán para abandonar, si se ven incapaces de cubrir sus costes variables.

La única respuesta a este reto en el que hoy encontramos en la nueva PAC es el progresivo reforzamiento del desarrollo rural. Pero este objetivo se enfrenta a una modulación insuficiente y que, además, a medio plazo se verá distorsionada por el mecanismo de disciplina financiera. Ahora bien, con la disociación, las antiguas ayudas directas a la producción han sido transformadas cualitativamente en ayudas estructurales a la renta. En consecuencia, se han sentado las bases para una convergencia entre el primer y el segundo pilar de la PAC y, en suma, para la constitución de una nueva política agrorural. Por otro lado, este apoyo disociado ha quedado huérfano de legitimidad social, sin otro referente que las producciones registradas en el pasado y consolidando simultáneamente un sostenimiento por hectárea de por sí desequilibrado (según sectores, regiones y explotaciones). Es en este contexto que a medio plazo parece ineluctable la modificación del actual apoyo disociado (por ejemplo, vía la modulación por hectárea) y la introducción de un nuevo pivote instrumental para su justificación ante los ciudadanos. A nuestro entender, éste no puede ser otro que la sostenibilidad del territorio y la remuneración del suministro de

bienes y servicios de interés público por parte de las explotaciones (la llamada multifuncionalidad agraria). En el bien entendido que: primero (reconozcámoslo cuanto antes), este nuevo modelo de apoyo agrorural comportaría una sensible redistribución (siquiera dentro de cada Estado); segundo, conllevaría la introducción de la cofinanciación como alternativa a la continua reducción de las ayudas que, como vimos, está detrás de la disciplina financiera; y, tercero, la disociación de las ayudas a su vez debería ser complementada con una adecuada red de seguridad y una paralela protección en frontera, que impidiera la desestabilización permanente del mercado interior y garantizara la viabilidad de un modelo de apoyo fijo (ateniéndonos para ello a la frustrada experiencia de la FAIR Act norteamericana de 1996). En este contexto, es significativo resaltar que, como ya vimos, el régimen disociado aplicado a los adherentes se basa en las disposiciones de aplicación regional y se traduce en un pago uniforme por hectárea. Un referente que no podrá dejar de pesar cara al futuro. En cualquier caso, la nueva PAC, sin tener aún su diseño definitivo, y con todas las incertidumbres que aún presenta, aparece como más compatible con la OMC, reduce las distorsiones que provocaba en los mercados, incluidos los de nuestros vecinos mediterráneos, y, finalmente, abre nuevas oportunidades a sus exportaciones, siempre y cuando, claro está, sepan adaptarse a la cada vez más exigente demanda comunitaria.

**EL IMPACTO DE LA LIBERALIZACIÓN MULTILATERAL DEL COMERCIO AGRÍCOLA: LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO DESPUÉS DE CANCÚN**

En 1994, con la firma del Acuerdo de Marrakech, terminó la Ronda Uruguay del GATT, fruto de la cual vio la luz la OMC y se introdujo la agricultura en el multilateralismo. Hoy, tras la Conferencia Interministerial de Doha de 2001, nos encontramos formalmente en plena negociación de una nueva Ronda, bautizada del Desarrollo, que, sin embargo, se encuentra en horas bajas, tras el rotundo fracaso cosechado en Cancún. Así pues, parece oportuno profundizar en las

circunstancias que lo provocaron y en el papel que allí jugaron la UE y los países mediterráneos. Y una vez efectuada esta labor, pasaremos a comentar los posibles ejes de un nuevo acuerdo agrícola que, en principio, deberá ver la luz a finales de 2005, en Hong Kong, y del impacto que puede tener en la cuenca. Dejando de lado que Argelia, Siria y Líbano no son aún miembros de la OMC, la primera constatación a realizar se refiere a las distintas posiciones formalizadas en Cancún por la UE y sus socios mediterráneos. En materia agraria, la UE se alió desde el primer momento con los EE UU para defender: 1) una reducción del apoyo interno centrada en aquellas medidas más distorsionantes, restringiendo la Caja Azul a un 5% del valor de la producción; 2) un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados, fundado en una reducción general, pero asimétrica, de las tarifas, en función de la sensibilidad de los productos y las crestas arancelarias existentes; 3) el reforzamiento de las preferencias para el conjunto de países en vías de desarrollo (PVD), incluidas algunas líneas con arancel cero, y un trato especial y diferenciado para el acceso a éstos (menores reducciones arancelarias, mayores plazos de aplicación e introducción de una cláusula de salvaguardia para los productos de importación más sensibles); y 4) una reducción general de las subvenciones a la exportación, en cantidades y precios, régimen que podría extenderse a los créditos, con su paralela eliminación para los productos de especial interés para los PVD. Sobre esta base la UE y los EE UU consideraron «aceptable» el proyecto de texto ministerial revisado, que se presentó en el transcurso de la Conferencia (JOB(03)150/Rev. 1 de 24 de agosto de 2003), con la excepción de algunas reservas, por parte comunitaria, sobre las propuestas de eliminación a fecha fija de las subvenciones a la exportación y de un techo para la Caja Azul. A toro pasado, puede afirmarse que esta alianza agraria entre la UE y los EE UU fue inútil, cuando no contraproducente. Fue inútil porque la agricultura muy pronto dejó de ser el principal sujeto de discordia en Cancún, una vez se quiso entrar en los temas de Singapur y apareció la

propuesta de cuatro países africanos (Benín, Burkina Faso, Chad y Malí) sobre el algodón (TN/AG/GEN/4-WT/MIN(03)/W/2), dos cuestiones sobre las que la UE y los EE UU mantuvieron siempre posiciones encontradas. Mientras que la UE estaba empeñada en introducir en la Ronda la negociación de la agenda de Singapur (inversiones, competencia, transparencia de los mercados públicos, facilitación de los intercambios), los EE UU se mostraron siempre más reticentes. Y en cuanto al reconocimiento de un trato específico a los países productores de algodón, dejando aparte el precedente que crearía la aceptación de acuerdos agrosectoriales para otros productos típicos del Sur (arroz, azúcar, plátano), era a todas luces impensable que los EE UU, en vísperas de las elecciones presidenciales de 2004, se avinieran a eliminar sus subvenciones a la producción y a la exportación. Para la UE, por el contrario, no deja de ser un tema menor, aunque no pacífico (por los intereses particulares de Grecia y España), como tampoco lo es para dos países mediterráneos como Siria y Egipto. Pero, además, la alianza europeo-estadounidense puede afirmarse que fue contraproducente porque contribuyó a catalizar la creación del denominado Grupo de los 22 (G-22), una explosiva mezcla de países librecambistas agrarios (Brasil, Argentina, Sudáfrica) y proteccionistas industriales (India, China, Pakistán), que tuvo la virtud de romper todos los bloques existentes, arrastrando al grueso del grupo de Cairns (que quedó de esta guisa desarbolado), a algún «amigo de la multifuncionalidad» (Venezuela), a numerosos países centroamericanos e, incluso, a algunos países mediterráneos con tratos privilegiados con la UE (como Turquía y Egipto).<sup>1</sup> Ciertamente, la creación del G-22 puede ser circunstancial y habrá que ver si superará los avatares de las negociaciones multilaterales hasta Hong Kong y que, a fin de cuentas, se deberán traducir en concesiones (equilibradas) en las áreas agraria, industrial y de servicios. De hecho, bajo la promesa norteamericana de extender el NAFTA a Centroamérica y de acelerar la implantación del ALCA (Asociación de Libre Comercio de las Américas), ya lo han abandonado Colombia, Costa

Rica, El Salvador, Guatemala y Perú. Por su parte, Turquía y China parece que se están distanciando de sus posiciones. De ahí que el G-22 haya sido rebautizado como el G-20+, por la imposibilidad de conocer día a día a sus verdaderos integrantes.<sup>2</sup> Por otro lado, sus tres líderes (India, Sudáfrica y Brasil) han reforzado sus lazos para crear en Nueva York, el pasado 24 de septiembre, la Comisión Trilateral IBSA, y en su virtud abogan por incorporar una agenda para el desarrollo en la OMC, la reforma de las Naciones Unidas, la erradicación del hambre y la pobreza, y el fomento de los derechos a la salud y a la educación (en suma, todo un alegato en favor de un nuevo orden internacional). Al unísono, Brasil no esconde su interés en relanzar el Mercosur, incorporando a sus observadores asociados, como alternativa al ALCA.

En este mismo contexto, no cabe desdeñar la aparición en Cancún de otras alianzas superpuestas a la del G-20+: la formada por la Unión Africana, los países ACP y los PMA (países menos avanzados) en torno a la agricultura, el acceso a los mercados de productos no agrarios, las cuestiones de Singapur y el fomento del desarrollo; y la iniciativa de 16 PVD<sup>3</sup> (entre ellos, Turquía), para ir más allá de un trato especial y diferenciado para sus economías y en favor de un reconocimiento explícito de sus productos estratégicos y de una cláusula especial de salvaguardia, grupo que al término de la Conferencia llegó a contar con 33 países.

En definitiva, después de Cancún, se ha asistido a una recomposición del bloque negociador de los PVD dentro del multilateralismo, frente a las pretensiones hegemónicas de la UE y a los EE UU. Lo que explicaría las veladas alusiones del comisario Pascal Lamy a la necesaria reforma del modelo «medieval» de funcionamiento de la OMC. En estas circunstancias, es complicado dilucidar, como ya ocurría con la PAC, cuál será el impacto de esta Ronda en la agricultura y, de refilón, sus efectos en las economías mediterráneas. De momento, en el haber negociador, sólo hay que contar el preacuerdo agrícola de modalidades, que se firmó en agosto de 2004, y que deberá ser concretado en el transcurso de 2005.

### Después de Cancún, se ha asistido a una recomposición del bloque negociador de los PVD dentro del multilateralismo, frente a las pretensiones hegemónicas de la UE y a los EE UU

Sobre la base de este documento de principios, parece evidente que, para la UE, el nuevo acuerdo agrícola sólo se podrá traducir en un mayor acceso a los mercados, una caída de su apoyo interno (cajas Ambar y Azul), así como en una reducción progresiva de sus subvenciones a la exportación (incluida su completa eliminación, a medio plazo). En este marco señalemos que no se puede evaluar con precisión el margen de maniobra adicional que las CE han conseguido con la decisión de junio de 2003, en tanto que el nivel final de las cajas Ambar y Azul dependerá de las opciones de disociación parcial que elijan y apliquen los estados hasta el 2006, y a sabiendas que no todos ellos pesan igual en materia de apoyo. Bajo esta premisa puede estimarse, a falta de los cálculos definitivos que deberá efectuar la Comisión, que la Caja Azul, una vez aplicada la reforma de junio, podría encontrarse entre los 6.500 y los 11.500 millones de euros, según se aplicasen unas opciones u otras por parte de todos los estados. Esto equivaldría a mantener la Caja Azul entre un 22 y un 40% del nivel actual (29.406,3 millones de euros). Y la Caja Ambar, por efecto de no haberse disminuido los precios de los cereales, se situaría en torno a los 25.700 millones de euros, frente a los 28.590 vigentes (sin incorporar aún el impacto de las últimas reformas del 2004 sobre el aceite de oliva, el algodón, el tabaco y el lúpulo y desconociendo cómo va a concretarse la reforma del azúcar, prevista para 2005). En cualquier caso, el campo de negociación de la UE en el capítulo del apoyo interno se ha incrementado y se cumplen los porcentajes de reducción propuestos por el proyecto de modalidades de Stuart Harbison (TN/AG/W/1/Rev.1): 50% para la Caja Azul, lo que se traduciría en un techo de ayudas de 10.000 millones de euros; 60% para la Caja Ambar,

con un umbral máximo de 28.731 millones. Como era de esperar también se respetan las propuestas presentadas en Cancún por el eje UE-EE UU. Por otro lado, es evidente que las reducciones de precios aprobadas para los lácteos mejoran (ligeramente) la capacidad de negociación comunitaria en el capítulo de las subvenciones a la exportación.

Pero al mismo tiempo tengamos en cuenta que en el Compromiso de la Presidencia del Consejo, se afirma textualmente que la Comisión, como mandataria de las CE en la OMC, en sus concesiones no podrá ir más allá de lo adoptado en Luxemburgo y los nuevos márgenes de maniobra deberán ser utilizados a condición de obtener compromisos similares por parte del resto de socios. Sentados estos límites, los márgenes adicionales obtenidos deberían ser aprovechados para dos cosas: a) asentar su nuevo modelo de apoyo interno y poner en evidencia la política agraria de nuestro (formal) aliado, los EE UU (que, recordemos, tras la adopción de su Farm Security and Rural Investment Act de 2002, no cesa de incrementar sus ayudas directas y fiscales -Growth Tax Relief Reconciliation Act de 2003-, al mismo tiempo que refuerza su sistema unilateral de sanciones -Sección Especial 301- e incrementa sus barreras no arancelarias, con la Bioterrorism Act de 2002); y b) para conseguir un mejor compromiso en otros apartados considerados fundamentales por las CE, como el acceso a los mercados (protección en frontera con red de seguridad) o la calidad y seguridad alimentarias (lo que incluiría la defensa de las denominaciones de origen y la regulación de los transgénicos, éstos dos últimos puntos excluidos del preacuerdo de agosto de 2004 sobre modalidades).

Sin embargo, hay que reconocer que, con la nueva PAC, la posición comunitaria no es del todo confortable: primero, porque continua siendo uno de los miembros de la OCDE que más sostienen a su agricultura (en el 2002, con un apoyo equivalente al 36% de su producción, frente al 29% de Hungría, el 20% de Canadá, el 18% de Estados Unidos, el 14% de Polonia, el 5% de Australia o el 1% de Nueva Zelanda); en segundo término, porque (dejando aparte los créditos

y la ayuda alimentaria norteamericanos) hoy por hoy es el que más subvenciona, de lejos, a la exportación (por un total de 2.516,6 millones de \$ en 2000-2001, de un total notificado de 3.206,4 millones), a pesar de cubrir solamente el 49,5% de los umbrales permitidos por el Acuerdo de Marrakech; y, en tercer lugar, porque los recientes paneles del Órgano de Diferencias de la OMC sobre el algodón y el azúcar ponen en cuestión el régimen comunitario de exportación vigente para este último producto e, incluso, dejan abiertas grandes dudas sobre la compatibilidad y la calificación definitiva, dentro del multilateralismo, de algunos tipos de ayudas, lo que conduciría a una revisión del contenido y alcance de las cajas Ámbar, Azul y Verde.

En suma, para que se hagan realidad las expectativas creadas con el acuerdo del Consejo de junio, respecto a la Ronda de Doha, se deberá obtener a su vez el concurso del grueso de los PVD. Para ello, la UE deberá hacer valer su interés en complementar los avances en el multilateralismo, con un nuevo impulso al regionalismo abierto (por el que el 60% de las importaciones agrarias comunitarias ya provienen de los PVD) y convencerles de nuestro sincero interés en obtener una verdadera Ronda del Desarrollo. Sólo así se podrán coartar las maniobras de Australia o Nueva Zelanda para aproximarlos a sus posiciones, o de los EE UU, para erigir un regionalismo cerrado como alternativa a la OMC. Y si, con estos mimbres, parece difícil que la UE pueda aceptar una reclasificación del capítulo multilateral sobre el apoyo interno (las cajas), parece ineludible que se apreste a reducir progresivamente sus restituciones a la exportación hasta su completa eliminación. Lo cual a su vez sólo será posible si se aborda con ambición la revisión del sistema de precios vigente (para los lácteos y para el azúcar) entre los años 2007 y 2013. Un verdadero encaje de bolillos, hoy por hoy de resultado incierto, por sus efectos en los restrictivos niveles de apoyo establecidos para el sector agrario comunitario.

Dicho esto, en cuanto al Mediterráneo, en principio podría parecer que, con independencia de cuál sea

el contenido final del nuevo acuerdo agrícola y del trato especial y diferenciado que se otorgue a los PVD, la actual Ronda debería beneficiar a los PSM, al disminuir el proteccionismo y el apoyo de su principal mercado de destino. Sin embargo, las cosas no son tan simples. Simultáneamente se dará un paso más en la erosión de sus preferencias comerciales, al igual que un incremento de la competencia en los mercados comunitarios, con productos procedentes de otros países. No olvidemos que los acelerados cambios en el sector del transporte y de la logística de exportación, en sus diferentes modos (terrestre, marítimo, aéreo), permiten afrontar mejor el desafío de los costes asociados a la distancia para los productos perecederos, al mismo tiempo que aumentan la eficiencia de los competidores en hortofruticultura y floricultura (y muy especialmente de los latinoamericanos) en los mercados comunitarios. La paulatina extensión de los sistemas europeos de trazabilidad y/o las certificaciones HACCP e ISO por parte de los rivales comerciales del Mediterráneo refuerzan el efecto anterior, ya que permiten organizar todo el proceso de producción, acondicionamiento y carga y descarga, tanto en términos de eficiencia logística como de calidad y seguridad de los productos. Así pues, la trazabilidad se convierte en un instrumento sumamente útil para detectar disfuncionamientos de calidad o logísticos a lo largo de la compleja cadena de aprovisionamiento (del lugar de salida al punto de llegada final en el mercado de destino) y, en última instancia, para satisfacer las crecientes demandas de las centrales de compra europeas.

Por desgracia, no parece que los PSM asuman estos nuevos factores de competitividad con el mismo empeño que muestran al pedir la renegociación de los calendarios, contingentes y cantidades de referencia para sus productos tradicionales de exportación. En este mismo contexto hay que considerar que el multilateralismo esconde una progresiva reducción de sus ingresos fiscales a causa de la caída de los aranceles. La fuerte dependencia de éstos por las haciendas de los PSM obstaculiza objetivamente los esfuerzos de inversión que deben

hacer para afrontar los costes de transición que impone la globalización (en mejoras logísticas, en el ajuste de sus estructuras de producción y comercialización, en regadíos, en educación, etc.). Con el corolario adicional que, al menos de momento, la Asociación Euromediterránea se ha quedado muy corta en la tarea de ayudar a superar estos puntos débiles de los PSM.

**En principio parece que, la actual Ronda de la OMC debería beneficiar a los PSM, al disminuir el proteccionismo. Sin embargo, las cosas no son tan simples.**

#### **EL IMPACTO DE LA CONSOLIDACIÓN DEL MERCADO INTERIOR COMUNITARIO: LAS NUEVAS DEMANDAS SOCIALES A LA AGROALIMENTACIÓN**

Tras la creación de la Unión Aduanera y un largo proceso de armonización de legislaciones (sanitarias, fitosanitarias, alimentarias, medioambientales, etc.), hoy puede afirmarse que la consolidación del mercado interior agroalimentario es una realidad tangible, aunque persistan retrasos en su transposición interna y algunos incumplimientos en su aplicación. Prueba de ello es que de unos intercambios agrolimentarios por un total de 220.020 millones de euros (2003), el 72% es comercio intracomunitario. Es más, en el principal capítulo de los intercambios agrarios externos de la UE, las frutas y hortalizas frescas y transformadas, y que corresponde, a la postre, a la partida más importante de compras a los PSM, las cuatro quintas partes de los intercambios se efectúan entre los 15. En puridad, hoy el mercado hortofrutícola comunitario se abastece en un 85% de la producción interna, con una cuota de un 11% del mismo para las importaciones y un 4% para las exportaciones.

Ligado con lo dicho en el epígrafe anterior, esta consolidación del mercado interior agroalimentario se acompaña de nuevas demandas de los consumidores europeos: de salubridad y calidad garantizadas o, lo que es lo mismo, de trazabilidad; de respeto al medio ambiente; de información, etc. Los suce-

sivos escándalos sanitarios registrados no hacen sino acentuar esta tendencia. La adecuación de las normas comunitarias de armonización de legislaciones con el oriente puesto en la seguridad alimentaria, el principio de condicionalidad de las ayudas introducido con la última reforma de la PAC (Reglamento CE 1.782/2003) o el paralelo reforzamiento de las ayudas a las explotaciones, para que puedan adaptarse a estos nuevos requerimientos cualitativos (Reglamento CE 1.783/2003), constituyen de hecho algunas respuestas recientes de las autoridades comunitarias a estos desafíos. En el mismo sentido, los operadores del sur del Mediterráneo, si quieren preservar y/o incrementar su presencia en su principal mercado de destino, también deberán amoldarse a estos condicionantes.

### Hoy el mercado hortofrutícola comunitario se abastece en un 85% de la producción interna

Estas nuevas exigencias del consumo recaen en la oferta por intermediación de sus principales clientes, la industria y la distribución, y muy especialmente en esta última, en lo que respecta a los productos en fresco. Una distribución, por otro lado, muy concentrada en cinco grandes cadenas, en las que, además, se aprecia una clara evolución hacia una gestión de compra centralizada para los productos «motores», con una cierta libertad de aprovisionamiento de los complementos o productos «menores». Esta situación se traduce en una pérdida de poder de negociación para la producción y, de soslayo, en una mayor competencia entre los agricultores, con el resultado de la reducción de los precios en origen, el incremento de los servicios prestados al cliente (gestión de existencias, logística...) y el consiguiente aumento de gastos y riesgos soportados. Frente a esta realidad, la tradicional atomización productiva y el minifundismo de la oferta europea de productos mediterráneos los coloca en una posición de franca desventaja. En suma, la concentración de la oferta en origen se convierte en una apremiante necesidad, más allá de las consabidas declaraciones que, de manera recurrente, se diluyen a las primeras

de cambio ante los localismos, los personalismos, los intereses cortoplacistas orientados a aprovechar toda oportunidad especulativa que aparezca o, en fin, la tentación de algunas administraciones a banalizar la disciplina de las organizaciones de productores (por ejemplo, cada vez que se pretende reformar la OCM de las frutas y las hortalizas). Por el contrario, cabría esperar que los poderes públicos coadyuvaran decisivamente a la concentración mediante los necesarios incentivos y/o los correspondientes frenos a las siempre presentes actitudes individualistas dentro del sector productor comunitario. Además, la concentración de la oferta no constituye sino el primer paso hacia una integración que permita alcanzar la suficiente dimensión empresarial para ser eficaces en un mercado cada vez más exigente, abierto y competitivo. A fin de cuentas, conseguir la disciplina de una organización se convierte en una condición *sine qua non* para conseguir un mercado más estructurado y, en última instancia, hacer factible una política de colaboración entre los proveedores y los distribuidores, que incorpore en su seno y compense las insistentes reivindicaciones de precios y los esfuerzos de adaptación a las exigencias de los consumidores. Una política de colaboración que permita la previsión de volúmenes y calidades, la estabilidad de los precios, la disponibilidad de tecnología, la agilidad operativa, la puesta en marcha de promociones, el desarrollo de marcas de productor, etc.

### La consolidación del mercado interior agroalimentario se acompaña de nuevas demandas de los consumidores europeos: de salubridad y calidad garantizadas de respeto al medio ambiente.

Una política de colaboración, en fin, que debería extenderse, por los mismos motivos, a las relaciones entre los productores de ambas orillas del Mediterráneo, con planes de comercialización coherentes con la demanda y la estacionalidad de la oferta. En este último sentido, tengamos en cuenta que el cul-

tivo de contraestación ve restringida su efectividad comercial en un mercado globalizado, donde, como ya dijimos, los costes de transporte ya no están relacionados sólo con la distancia sino también con la frecuencia del servicios, y donde, finalmente, se busca ante todo un abastecimiento regular del mismo proveedor y durante todo el año. Un paradigmático y reciente ejemplo de lo que comentamos lo tenemos en el sector de la rosa cortada, donde las tradicionales zonas mediterráneas de contraestación, como Israel o Marruecos, han visto caer su floricultura a favor de la de países como Ecuador, Colombia, Uganda o Kenia.

### Los operadores del sur del Mediterráneo, si quieren preservar y/o incrementar su presencia en su principal mercado de destino, también deberán amoldarse a estos condicionantes

#### EL IMPACTO DE LAS ADHESIONES: LA AMPLIACIÓN DEL MERCADO COMUNITARIO

El 1 de mayo de 2004, con la adhesión de los 10 primeros candidatos, la Unión se ha convertido en el mercado más importante del mundo, con más de 450 millones de consumidores y un PIB cercano a los 10.000 millones de euros. El éxito alcanzado en este proceso de integración (que, como no podía ser de otro modo, incluye a la agricultura) resalta con el estancamiento que ha ido sufriendo el Proceso de Barcelona. Es más, para los más pesimistas es de temer que el desarrollo desigual seguido por ambas dinámicas comporte, a partir de la adhesión, dificultades añadidas para la cuenca mediterránea. La mayor facilidad de acceso de los bienes y servicios a los mercados de los 15 de la que gozarán las economías y las agriculturas del Este; los mayores apoyos financieros que percibirán en comparación a los PSM; la posible aceleración del proceso de desviación de flujos de inversión (IDE), hoy ya detectado; el distinto impacto que tendrá el multilateralismo en unos y

otros, y las compensaciones a obtener por su causa, o, finalmente, el hecho de que se modifique el conjunto de las futuras prioridades de la Unión y de sus operadores económicos son factores relevantes que la Asociación Euromediterránea tendría que tomar en consideración en el futuro.

Por otro lado, también es cierto que el efecto de creación de mercado que derivará de la adhesión va a favorecer el comercio de productos típicos del Mediterráneo (cítricos y frutas frescas en general, hortalizas, aceite de oliva, vino, tabaco, algodón, etc.). A mayor abundamiento, incluso pueden contribuir a aminorar las reticencias a una progresiva apertura comercial hacia el Sur en su sector más competitivo, las frutas y hortalizas. Varios factores avalan esta impresión: a) en primer término, no puede olvidarse que el PIB per cápita de los adherentes equivale hoy solamente al 45% del PIB de la UE-15, lo que significa que existe un potencial de consumo a desarrollar, a la par que mejore el poder de compra de sus ciudadanos; b) por otro lado, si bien es una realidad que los 10 primeros adherentes son notables productores de frutas y hortalizas, también lo es que padecen fuertes déficits estructurales (en normalización, control de calidad y residuos, canales de comercialización y logística, atomización de la oferta, falta de adaptación a la demanda -con numerosas plantaciones antiguas-, etc.), lo que difícilmente les permitirá satisfacer (en el corto plazo) una demanda interna al alza y cada vez más exigente y, en suma, competir con unas producciones de los 15, por lo demás ya presentes en sus mercados (en especial las procedentes de España, Países Bajos e Italia); c) de hecho, es significativo observar que los 10 nuevos adherentes, hoy por hoy, ya tienen un saldo neto deficitario en frutas y hortalizas con los 15, y muy en especial en fruticultura, especializados como están en una limitada gama de productos (manzanas, ciruelas, fresas, frambuesas y otros pequeños frutos), del tal modo que mientras compran 1,1 millones de toneladas a los 15, apenas llegan a las 540.000 toneladas con sus ventas; y d) los dos países con mejores condiciones naturales para la hortofruticultura y los costes más bajos de

su mano de obra, Bulgaria y Rumanía, son a su vez los que sufren un mayor retraso en sus procesos de reestructuración económica y no entrarán hasta el año 2007, si se cumple el calendario de Salónica.

En este contexto, si bien la hortofruticultura mediterránea, en su conjunto, puede ver con relativo optimismo la próxima ampliación, subsisten cuatro grandes interrogantes a despejar en los próximos años: a) la capacidad y ritmo de adaptación de que harán gala las administraciones y los productores de los adherentes para hacer frente al desafío comercial de la entrada en un mercado tan competitivo como el comunitario y a la paralela reducción de aranceles frente a países terceros (en algunos productos, por lo demás, muy elevados); b) más específicamente, cómo evolucionará su producción hortícola (en patatas, fresas, espinacas, coliflores...), previsiblemente de la mano del capital exterior, tal como ya acaece en los PSM, a sabiendas que si se registra un incremento desmesurado de estas producciones en el Este se pueden desestabilizar los mercados comunitarios de manera puntual, pero recurrente; c) si será posible preservar la elevada capacidad de transformación de frutas y hortalizas que hoy por hoy ostentan, lo que de hecho actúa como regulador del mercado y facilita la salida de unas producciones de calidad aún hoy no homologable a las de los 15; y, *last but not least*, d) el papel que jugará Turquía dentro de estos nuevos mercados, tanto por su proximidad geográfica como por su potencial exportador (con independencia de que a medio plazo pueda entrar a formar parte de la Unión, lo que cambiaría radicalmente el escenario). Resumiendo, en última instancia, la cuantía del incremento efectivo de los contingentes arancelarios existentes, u otros cambios más cualitativos que se puedan introducir en el marco de la Asociación Euromediterránea, dependerá de cómo evolucionen esos factores. A estos cuatro interrogantes específicos respecto a la hortofruticultura se suma uno más general: la evolución que registrará el marco pactado en los respectivos capítulos agrarios de los tratados de adhesión, más allá de la adaptación a la nueva PAC. Es de esperar que los países adherentes pugnarán por adelantar el

final de su período transitorio (2013) y por mejorar su trato financiero, lo que también, indirectamente, puede incidir en la integración de la cuenca.

#### **EL IMPACTO DE LA LIBERALIZACIÓN EUROMEDITERRÁNEA: EL FUTURO DEL PROCESO DE BARCELONA**

La Asociación Euromediterránea, dejando de lado sus capítulos político y social, en su vertiente económica, hoy puede resumirse en un binomio: liberalización comercial progresiva + cooperación financiera puntual para el ajuste estructural.

a) En cuanto al primer factor, su objetivo formal es instaurar una gran área de libre comercio en el horizonte del 2010. Sin embargo, en gran medida por la existencia en la ribera norte de una política tan intervencionista como la PAC, la liberalización comercial se centra en las manufacturas (que a la sazón, hoy representan el grueso de los intercambios: en el año 2000, equivalentes al 60,5% de las exportaciones procedentes de los países de la ribera sur y al 87,5% de las originarias de los 15). En contrapartida, los productos agrarios se ven sujetos a un régimen bilateral, de contingentes arancelarios y cantidades de referencia por producto basados en los flujos tradicionales de intercambio y a renegociar periódicamente con carácter recíproco.

b) En cuanto a la cooperación financiera, hoy se materializa en los programas MEDA, con un presupuesto de 5.350 millones de euros, y en las operaciones del Banco Europeo de Inversiones (BEI), con 7.500 millones, ambos para el período 2000-2006 y con el fin de promover las reformas económicas del Sur. A ellos se ha solapado, a partir de la Cumbre de Barcelona de marzo de 2002, el denominado Instrumento de Inversión y Partenariado Euromediterráneo (FEMIP, Facilité Euro-méditerranéenne d'Investissement et de Partenariat), que entró en funcionamiento en octubre de ese mismo año y por el cual en el 2003 ya se habían realizado operaciones por valor de 1.800 millones de euros, de los que el 60% se habían dirigido a fomentar el sector empresarial.

Este esquema ha demostrado con creces sus límites, tal como ha sido reconocido, formal pero insisten-

temente, en todos los encuentros políticos y civiles efectuados desde 1995. A grandes trazos, hoy la ribera sur del Mediterráneo se caracteriza por una degradación de su crecimiento económico global, marcado por su lentitud y su irregularidad (con Turquía y Jordania con los mejores índices e Israel con el peor). Tal resultado ha sido debido básicamente a la ralentización de la demanda (interna y externa), donde han incidido decisivamente el clima de recesión económica, el impacto del 11-S en el turismo y el transporte, el aumento de los precios del petróleo y la crisis permanente de Oriente Medio y Argelia. Pero a estos factores externos se suman los pobres avances registrados en las reformas económicas e institucionales (gobernanza) y, de rebote, una disminución global de los flujos de IDE por la pérdida de atractivo de los mercados mediterráneos en comparación con los de Europa del Este o Latinoamérica (pasando de un 2 a un 1,2% de los flujos mundiales a los PVD). Esta falta de dinamismo económico apenas es capaz de absorber una mano de obra en constante aumento, lo que a la postre se traduce en una débil mejora del nivel de vida del conjunto de la población (cuando no en su caída). De hecho, el área del Mediterráneo registra desde 1975 uno de los incrementos del PIB por habitante más bajos de todo el planeta. En estas circunstancias, no es de extrañar que asistamos a una subida del desempleo, al enquistamiento de la pobreza relativa (con el 30% de la población con menos de 2 \$ diarios y un alto índice de analfabetismo), y, como no podía dejar de suceder, a un continuo aumento de los flujos migratorios. Tanto es así que las remesas de emigrantes adquieren cada día mayor peso en una balanza corriente que no deja de deteriorarse en su conjunto. En este mismo contexto, con la excepción de Argelia y Siria, gracias a sus exportaciones energéticas, la balanza comercial de los países meridionales del Mediterráneo mantiene un fuerte saldo negativo. Y, en su seno, el principio de reciprocidad comercial inscrito en los acuerdos euromediterráneos con el objetivo último de confluir en un gran espacio económico integrado (paradójicamente) se ha materializado en una simultánea

reducción de los intercambios entre ambas orillas (incluidos los productos agrarios). Con este escenario de fondo se pone cada día más en evidencia la insuficiencia y la falta de idoneidad de los medios financieros aportados por la UE para afrontar los retos estructurales que la ribera sur mediterránea tienen planteados (para efectuar el ajuste de su tejido económico, para modernizar y liberalizar su entorno jurídico, para alcanzar un puesto relevante en unos mercados cada vez más abiertos y globales, y, en definitiva, para avanzar en su desarrollo humano en educación, sanidad, formación o vivienda).

**La Asociación Euromediterránea, dejando de lado sus capítulos político y social, en su vertiente económica, hoy puede resumirse en un binomio: liberalización comercial progresiva + cooperación financiera puntual para el ajuste estructural**

No hemos de perder de vista que el objetivo formal del Proceso de Barcelona no es otro que consolidar un área de prosperidad compartida y estabilidad política. Y si este era (es) su oriente, deberíamos concluir sin reparos que el binomio liberalización + cooperación financiera se ha demostrado inoperante en gran medida. Y no sólo eso, deberíamos asumir que constituye un error proponer que el futuro pasa única y exclusivamente por la profundización del esquema vigente (más liberalización, mayores recursos de apoyo), fundamentalmente porque se asienta en un doble malentendido: la viabilidad a fecha fija (2010) de un gran espacio económico euromediterráneo y la voluntad financiera de la Unión para sostenerlo. Deberíamos empezar preguntándonos si la instauración de un área de libre comercio más que ser un objetivo real no juega el papel de una promesa de un escenario de referencia para incentivar el cambio en las economías del sur del Mediterráneo dentro del marco de la globalización y de la (prioritaria) ampliación al este. En otros términos, si no nos encontramos

ante una simple propuesta político-formal que se ve enmarcada, y explicada, por tres parámetros: a) la plena integración comercial mediterránea es hoy de por sí irrealizable y está condenada a una apertura asimétrica, mientras persista la heterogeneidad estructural que caracteriza a la cuenca, no se avance en la liberalización del conjunto de las economías de la ribera sur, no se puedan incorporar plenamente los servicios al Proceso de Barcelona, y, finalmente, subsista una PAC con medidas de intervención, protección en frontera y subvenciones a la exportación que distorsionen los intercambios; b) descartada la plena integración a corto plazo, y restringido el ámbito de la Asociación Euromediterránea a un formato más o menos avanzado de regionalismo abierto, es el multilateralismo quién en última instancia define el ritmo de la liberalización comercial; y c) la UE cuenta con unos medios financieros limitados, que no sólo han de apoyar más y mejor el ajuste económico-estructural del Sur, para consolidar los flujos exportadores hacia sus mercados, sino que también han de incidir en los demás capítulos estructurales para que se dé una progresiva pero efectiva convergencia que facilite, a largo plazo, la apertura comercial (por ejemplo, el déficit en infraestructuras sanitarias y educativas, la seguridad alimentaria, las políticas activas de lucha contra la pobreza y en favor del desarrollo local endógeno, las medidas de fomento del empleo y la capacitación profesional, la regulación de la emigración, la preservación del medio ambiente y los recursos naturales, o, finalmente, el desarrollo de la gobernanza).

En otras palabras, la Asociación Euromediterránea debería reforzar su dimensión de desarrollo para ser efectiva. En este sentido, contrasta que entre el año 2000 y el 2006 los MEDA, como ya dijimos, tengan asignados 5.350 millones de € y, en paralelo, el IX Fondo Europeo de Desarrollo (FED), implantado a partir de 2003 para los cinco próximos años como respaldo del nuevo Acuerdo de Cotonou, esté dotado de 13.500 millones (a los que cabría sumar los remanentes de los FED anteriores). Sobre esta base concreta cabría incluso la posibilidad de estudiar

la creación de un FED para el Mediterráneo, como su homólogo de carácter intergubernamental, si no fuera viable un incremento sustancial de los MEDA a partir de 2007.

**Ha llegado el momento de la refundación de la Asociación Euromediterránea que, sin abandonar su objetivo de una mayor integración comercial, la inserte en un marco mayor, de desarrollo gradual, y la acompañe con más medidas compensatorias**

En esta perspectiva, creemos que ha llegado el momento de hacer prueba de imaginación para la refundación de una Asociación Euromediterránea que, sin abandonar su objetivo a largo plazo (una mayor integración comercial), lo inserte de manera inmediata en un marco mayor, de desarrollo gradual, y lo acompañe con un mayor elenco de medidas compensatorias. Empeñarse en mantener la actual ficción de conseguir como prioridad una zona de libre cambio en el 2010 equivale a volver la espalda a los magros resultados obtenidos, a dar unas falsas esperanzas a sus destinatarios potenciales sobre la disolución/renacionalización a término de la PAC dentro de un gran mercado paneuropeo y, en definitiva, a desconocer lo que comporta en el fondo un espacio común euromediterráneo. En este sentido, vale la pena detenerse a analizar el modelo de «integración diferenciada sin adhesión» a la UE más desarrollado hasta la fecha, formalizado por el Acuerdo entre la CE y los estados miembros de la AELC, y que dio lugar al Espacio Económico Europeo (EEE) (Acuerdo de Oporto de 2/5/1992, en vigor desde 1994). Una experiencia interesante a nuestros efectos, sobre todo porque ratifica la necesidad de una homogeneidad económico-estructural para que pueda darse un verdadero espacio económico único y pueda alzarse sobre él un entramado institucional, con órganos comunes de decisión y de gestión, capaz de dirigir el proceso de integración y de velar por su implementación.

**a) La liberalización «homogénea»: el modelo «imposible» del EEE**

El Acuerdo EEE ha sido descrito como una «asociación de mercado interior» que va más allá de un mero acuerdo de libre comercio, pero que no llega a ser una Unión Aduanera. Supera los objetivos de una simple área de libre comercio porque extiende a los estados AELC la aplicación de prácticamente todo el derecho comunitario que deriva de él, relativo a las cuatro libertades del mercado interior (libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales) y a la política de competencia (en materia de empresas y de ayudas estatales). En su virtud, se integran en la legislación interna de los estados AELC el 80% de las normas comunitarias relativas al mercado interior, convirtiendo *de facto* al EEE en la «Europa del segundo círculo», dentro del conocido esquema de círculos concéntricos y de geometría variable que encarna la UE. Por el contrario, no llega a constituir una Unión Aduanera porque prescinde de la armonización fiscal, la liberalización comercial sólo contempla los productos originarios de las partes contratantes (excluyéndose, por consiguiente, los productos de terceros que se introduzcan en el EEE), carece de un territorio aduanero común y de un arancel homogeneizado, tampoco incluye una política comercial común respecto a países terceros, ni, finalmente, se aplican la PAC y la Política Común de la Pesca (PCP) (lo que no impide que el EEE se extienda a la libre circulación de productos agrícolas y pesqueros). De soslayo, quedan fuera la UEM, la PESC y la Defensa Común, y el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (si bien algunos países de la AELC se asociaron ulteriormente al proceso de Schengen por vía convencional).

Este diseño se asienta institucionalmente en dos pilares, por un lado la CE y sus estados miembros, por otro los estados integrantes de la AELC. Éstos últimos hablan con una sola voz en el (complejo) organigrama paritario creado por el Acuerdo EEE. De forma resumida, en esta arquitectura institucional destacan: a) dos órganos de decisión, el Consejo del EEE (integrado por los miembros del Consejo de la UE y un representante del gobierno de cada Estado

de la AELC) y el Comité Mixto del EEE (que constituye el organismo clave para el día a día, integrado por funcionarios de alto nivel, y que adopta mensualmente sus decisiones por consenso, apoyado en un Comité Permanente y diversos subcomités o grupos de trabajo); b) dos órganos de cooperación y consulta, el Comité Parlamentario Mixto (con un número igual de miembros del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales de los estados de la AELC) y el Comité Consultivo del EEE (a fin de estrechar la cooperación entre los interlocutores sociales, con un número igual de miembros del CES y del Comité Consultivo de la AELC); c) una estructura paralela de control administrativo, que ejercen la Comisión Europea y el Órgano de Vigilancia de la AELC, dentro de sus ámbitos respectivos; d) un sistema paralelo de control jurisdiccional, formado por el TJCE y el Tribunal de la AELC (inspirado en el primero y compuesto por un juez por Estado miembro de la AELC); y e) un instrumento presupuestario, el llamado Mecanismo Financiero EEE, destinado a reducir las disparidades económicas y sociales entre las regiones y que ha permitido otorgar una ayuda suplementaria a diversos proyectos de desarrollo de Grecia, Irlanda, Irlanda del Norte, Portugal, y algunas regiones de objetivo 1.

En definitiva, nos encontramos ante un acuerdo multilateral, aunque fuertemente asentado en la bilateralidad, que por su contenido y estructura institucional es considerado como el modelo más perfeccionado de acuerdo internacional concluido por la CE. Por estas mismas razones podría pensarse que debería servir de referente para el desarrollo del Proceso de Barcelona; pero su inviabilidad se constata de inmediato: primero, porque no existen ni de lejos las condiciones para una efectiva aplicación de las cuatro libertades del mercado interior ni para una política de libre competencia en el área mediterránea; segundo, por el limitado peso del comercio agrario de los países de la AELC, a diferencia de lo que ocurre con los PSM, y, además, porque tienen unas estructuras de precios y costes y unas políticas agrarias equivalentes a las de la UE; tercero, la AELC, en contraprestación

a su integración comercial, aporta una contribución financiera, humilde, pero neta, al desarrollo de las regiones más atrasadas de la Unión, todo lo contrario de lo que ocurre en el Mediterráneo; y cuarto, como consecuencia de lo anterior, es ilusorio pensar en pasar de unos simples comités (y subcomités) de asociación, como existen actualmente, a un entramado institucional de la envergadura del dispuesto para el EEE. En conclusión, la creación de una gran área de libre comercio en el Mediterráneo no es hoy otra cosa que un ideal al que no puede ponerse fecha fija y que, sin abandonarse, no podrá hacerse realidad sin una previa convergencia de políticas y un profundo proceso de homogeneización de la actual diversidad estructural.

**La creación de una gran área de libre comercio en el Mediterráneo no es hoy otra cosa que un ideal al que no puede ponerse fecha fija y que, sin abandonarse, no podrá hacerse realidad sin una previa convergencia de políticas y un profundo proceso de homogeneización de la actual diversidad estructural**

**b) El tratamiento de la heterogeneidad estructural: la nueva política de vecindad**

Sentado lo anterior, en los últimos tiempos se observa una mayor sensibilidad de la Comisión sobre el foso estructural que divide ambas riberas y, complementariamente, sobre la insuficiencia y falta de idoneidad del apoyo financiero existente. En este contexto hay que destacar dos iniciativas recientes la posible creación de un Banco Euromediterráneo y el Nuevo Instrumento de Vecindad.

Los esperanzadores resultados obtenidos por el FEMIP en su corta vida animaron a la Comisión a plantear, en octubre de 2003, la creación de un Banco Euromediterráneo, con el objetivo de fomentar el desarrollo empresarial mediante productos financieros adaptados a las necesidades de las PYMES

y, en última instancia, catalizar las reformas de las economías locales de la cuenca meridional. Esta entidad sería una filial del BEI, que ostentaría la mayoría del capital, y estaría abierta a la participación de todos los países ribereños. No obstante, está por ver si en el Consejo podrán superarse las reticencias políticas a la creación de una filial del BEI, a la vista de la grisácea experiencia del BERD (Banco para la Reconstrucción y Desarrollo) y con la peliaguda cuestión adicional de la decisión sobre su sede.

Pero, sin duda, la iniciativa más ambiciosa e innovadora es la del Nuevo Instrumento de Vecindad. La propuesta, presentada en el 2003 y refrendada en las nuevas perspectivas financieras de la Unión para el período 2007-2013, actualmente en curso de negociación, asume la necesidad de una cooperación regional diferenciada y progresiva que, basada en la proximidad geográfica, la diversidad estructural y el distinto grado de desarrollo de los países vecinos, pueda favorecer su estabilidad política, su progreso socioeconómico, la lucha contra la pobreza y, finalmente, su futura integración en el mercado interior comunitario. Incluye en su seno tres frentes fronterizos: Rusia y los NEI, los Balcanes Occidentales, y el sur del Mediterráneo. En una primera fase (2004-2006), se implementaría mediante una mejor coordinación de los programas e instrumentos financieros existentes (PHARE, TACIS, INTERREG, CARDS, MEDA, BEI, FEMIP), para dar paso a la definición de programas de vecindad. Ya en el 2003 se apuntaron cuatro programas para el Mediterráneo: España/Marruecos, Gibraltar/Marruecos, Mediterráneo occidental y ARCHIMED (Mediterráneo oriental). Se verían respaldados dentro del presupuesto comunitario con un total de 955 millones de euros, fruto de una reformulación de los fondos estructurales. En cualquier caso, será sólo a partir de las nuevas perspectivas presupuestarias de la Unión (2007-2013) que el Nuevo Instrumento de Vecindad conseguirá su plenitud, aunque aún hay dudas sobre cómo se plasmará jurídicamente y cómo se integrarán en su seno las medidas de financiación interna y externa.

De todos modos, parece que la política de vecindad comportará para el Mediterráneo un marco de cooperación que no existía con los MEDA, donde se inscribirán objetivos de cohesión económica y social, así como un reforzamiento de sus instrumentos bancarios (BEI, FEMIP y, en su caso, el nuevo Banco Euromediterráneo). Entre las medidas que le darían cuerpo pueden citarse: la diversificación económica en favor de las actividades más intensivas en mano de obra; la interconexión de infraestructuras de transporte, energía y telecomunicaciones; el desarrollo de la educación, la sanidad, la formación y la vivienda; la mejora de la gestión medioambiental y de los recursos naturales; la facilitación de los flujos transfronterizos de personas; la asistencia técnica y la cooperación investigadora, y la implantación de un marco jurídico armonizado con el de la UE que dé garantías a los inversores y operadores comerciales.

Aunque, en principio, los programas de acción de la nueva política de vecindad no se presentan como una alternativa al proceso regional euromediterráneo, sino más bien como un simple complemento, está por ver cómo se insertarán en su seno. En particular, quedan pendientes de concreción: a) qué significará, tal como se dispone en las propuestas, la subordinación de la oferta de unas mayores ventajas financieras y preferencias comerciales a los progresos que se alcance en las reformas políticas y económicas, cuantificados en objetivos o criterios de referencia; b) el alcance material y geográfico de una cooperación que se califica de transfronteriza y que, por consiguiente, deberá contar con un partenariado en ambas riberas; c) qué tipo de acuerdos se concluirán entre los PSM para materializar la cooperación e integración Sur-Sur que se pretende fomentar; d) cómo quedaría Turquía en este marco, del que en principio está excluida, si se retrasara su proceso de adhesión; y e) cuánto dinero fresco aportarán la Unión (o sus miembros) a la iniciativa, a partir de 2007. En cualquier caso, no es descartable que algunos estados de la UE utilicen la oferta de nueva vecindad para ralentizar el proceso de integración comercial y/o para condicionar unas mayores concesiones en materia agraria a medidas tangibles de colaboración

entre ambas orillas. Este riesgo sería mayor si la financiación tuviera un carácter sólo intergubernamental (como de hecho hoy ocurre con el FED).

**c) Por un nuevo y realista impulso de la liberalización agraria euromediterránea**

Según lo dicho, la política de vecindad puede cubrir en alguna medida los déficits de contenido constatados en los MEDA en materia agraria. En concreto, parecería lógico que en los programas de vecindad se insertara un marco de colaboración entre los agentes y las administraciones de ambas riberas y de los países meridionales entre sí, sin duda uno de los puntos fundamentales con vistas a facilitar una mayor integración comercial en un contexto de creciente apertura de los mercados, pero con un coste nada desdeñable a nivel local. Este marco cooperativo podría abarcar medidas tales como: la transferencia de tecnologías de producción y comercialización; una red de formación, de extensión e investigación; la asistencia técnica y coordinación (en materia de logística, de armonización de legislaciones, de negociación multilateral, de actuación en el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, de implantación de las reglas del SPS...); la gestión de la migración de temporeros; e, incluso, la creación de organizaciones de productores e interprofesionales de ambas orillas y/o la elaboración de planes de comercialización conjuntos (vía promociones, ofertas de precios, volúmenes y calidades, desarrollo de marcas de productor, etc.). Pero la nueva política de vecindad no puede ser óbice para un desarrollo inmediato del actual cuadro de la Asociación Euromediterránea.

En este sentido, como paso previo a una plena inserción de la agricultura en un espacio único euromediterráneo, es inevitable: primero, insistir en que la PAC se vaya convirtiendo en una política agrorural y menos distorsionante de los intercambios (lo que pasa por una mayor homogeneización y disociación de las ayudas; la incorporación, mediante la próxima reforma de la OCM de las frutas y hortalizas prevista para 2006, de las medidas de retirada de estos productos en los fondos operativos, a modo de acciones voluntarias de las organizaciones de productores; una progresiva

reducción de la protección en frontera, hasta ligarla a unas simples redes internas de seguridad, y la completa eliminación de las subvenciones a la exportación hacia los países del sur del Mediterráneo); y segundo, abordar en paralelo una mejora paulatina de los contingentes arancelarios, aprovechando los potenciales de consumo que aparecerán con la ampliación del mercado interior y el citado reforzamiento de la colaboración entre ambas riberas (hasta hacer innecesario, si cabe, el otorgamiento de certificados de importación). Pero, en última instancia, y aun a sabiendas de las dificultades que ello entraña, para que este empeño no se malogre es preciso también que se renueve el esfuerzo financiero de la UE dentro del nuevo marco presupuestario de la UE, y a dos niveles:

**Como paso previo a una plena inserción de la agricultura en un espacio único euromediterráneo, es inevitable: insistir en que la PAC se vaya convirtiendo en una política agrorural**

a) Dentro del presupuesto agrario comunitario (*segundo pilar de la PAC*), se han de arbitrar *mayores medidas compensatorias* a los esfuerzos de liberalización comercial. Un planteamiento que, recordemos, estuvo ya en la base de los denominados programas integrados mediterráneos que se reconocieron a algunas regiones de Francia e Italia, como paso previo a las adhesiones ibéricas. Bastaría para ello con aprovechar las últimas propuestas sobre la política de desarrollo rural para el período 2007-2013 y, muy en concreto, sobre la creación de un Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural (FEADER) (COM (2004) 490), para instaurar *capítulos adicionales de reconversión sectorial* dentro de los reglamentos CE 1.257/1999 y 1.783/2003, ligados a las concesiones que se efectuasen en materia de regionalismo abierto (en el área mediterránea obviamente, pero también con el Mercosur, los ACP, los Balcanes Occidentales, el programa EBA, etc.). En el momento de redactar estas líneas (abril 2005), tal deriva resta

pendiente de las decisiones que se tomen sobre las perspectivas financieras de la Unión y, en su seno, sobre el marco presupuestario, alcance y contenido que tendrá la nueva política comunitaria de desarrollo rural anunciada en la Conferencia de Salzburgo de noviembre de 2003.

b) Por otro lado, en los MEDA (o en un FED mediterráneo, como ya adelantamos) debería insertarse un capítulo de desarrollo rural inspirado en los citados reglamentos 1.257/1999 y 1.783/2003 y en las medidas de apoyo a la agricultura de subsistencia establecidas en favor de los adherentes. A modo de simple ejemplo podrían caber en este marco, plasmado en programas plurianuales, el fomento de: la utilización sostenible de los recursos y la conservación de las tierras y la calidad del agua (teniendo en cuenta el predominio del secano y de los pastos de baja productividad); la dinamización de los mercados fundiarios (en atención a la pequeña dimensión de las explotaciones, su alta parcelación y la existencia de una agricultura de semisubsistencia); el fomento del cooperativismo, las interprofesionales y la industrialización rural (como salida regular a las materias primas agrarias y aprovechando el bajo coste de la mano de obra); la seguridad alimentaria mediante políticas de regulación de los mercados y de fomento de los productos básicos de consumo (en atención a la fuerte variabilidad de la producción agraria y a la alta dependencia de las importaciones ganaderas); el apoyo a la adaptación de las explotaciones a las nuevas demandas de los mercados (sanitarias, de trazabilidad, de bienestar de los animales, de productos biológicos); la modernización y diversificación de las explotaciones (con equipamientos en sondeos y sistemas de riego, nuevas plantaciones, recogida y transformación de la leche, etc.), entre otras. Adicionalmente también sería factible ligar al éxito de estas medidas una mayor atribución de recursos, así como un incremento de los contingentes, cuando ello se plasme en mayores producciones para la exportación, e introducir en el sur del Mediterráneo un programa similar al LEADER+ para el desarrollo local endógeno. En cualquier caso, habría que vigilar que este

marco tratara de forma equilibrada los problemas de una agricultura dual como es la del sur de la cuenca (con un sector especializado en la exportación y otro orientado a la demanda interna y a la vertebración del mundo rural).

Así, solamente bajo un diseño similar al aquí propuesto, que compagine el ritmo de liberalización y el apoyo público para acompañar los cambios estructurales, es posible avanzar en una integración recíproca y repartir equitativamente sus beneficios y sus costes (entre el Norte y el Sur, evidentemente, pero también entre los 25 miembros de la UE, y entre los PSM). Por otro lado, entendemos que con la política de vecindad y este nuevo marco financiero que propugnamos finaliza la ilusión de un proceso lineal de construcción de un mercado euromediterráneo. Pasamos, aun preservando un enfoque común, a un proceso de integración agrario desigual, condicionado y en fases, con ritmos paralelos, pero no idénticos, de aproximación, con un tratamiento

diferenciado según las posiciones de partida y el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos para cada etapa, y, en definitiva, según la dinámica competitiva que muestren los operadores y las administraciones del sur del Mediterráneo.

**Notas**

1. La contrapropuesta agraria del G-22 (WT/MIN (03)/W/61) reivindicaba: la eliminación de la Caja Azul; limitar con un techo la Caja Verde de los países desarrollados; reducir sustancialmente la Caja Ambar; eliminar a una fecha fija las subvenciones a la exportación y, en especial, las de los productos de un interés particular para los PVD; y reconocer un trato especial y diferenciado para éstos, que tuviera en cuenta el desarrollo rural y la seguridad alimentaria.
2. Tras las deserciones de los cinco países centroamericanos citados, el G-20+ estaría hoy formalmente formado por: Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Chile, China, Ecuador, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Malasia, México, Pakistán, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia, Turquía, Uruguay y Venezuela. A su vez, Kenia podría sumarse a ellos.
3. Cuba, República Dominicana, Filipinas, Honduras, India, Indonesia, Kenia, Mauritania, Nigeria, Pakistán, Panamá, Perú, Turquía, Uganda, Venezuela y Zimbabwe.





# EL DOSSIER AGRÍCOLA EN LAS RELACIONES ENTRE TURQUÍA Y LA UNIÓN EUROPEA

**Berna Türkekul.** Profesora de la Facultad de Agricultura. Universidad de Ege, Turquía

## INTRODUCCIÓN

Turquía solicitó su inclusión como miembro asociado de la Unión Europea (UE) en una fecha sumamente temprana, 1959. La solicitud condujo a un acuerdo de asociación en 1963, en virtud del cual Turquía y la UE, con ciertas condiciones y gradualmente, crearían una unión aduanera con la fecha límite de 1995. La unión aduanera se consideraba un paso adelante hacia la plena adhesión como país miembro en una fecha futura no determinada. La UE ofrecía unilateralmente a Turquía unas tarifas preferenciales y asistencia financiera. Turquía solicitó ser admitida como país miembro en 1987. La respuesta de 1990 fue que en aquel momento no se podían iniciar unas negociaciones para su entrada, dado que la UE se encontraba inmersa en unas importantes reformas internas, así como en la transición de la Europa del Este y de la Unión Soviética. No obstante, la UE estaba dispuesta a ampliar las relaciones económicas, sin rechazar explícitamente la posibilidad de su plena admisión en el futuro. Así pues, los proyectos para una unión aduanera se retomaron, y entre 1996 y 2001 se hizo efectiva por etapas una unión aduanera para bienes industriales (Togan, 2002).

El proceso de dar entrada a los países de Europa central y oriental en la UE hizo que resultara difícil mantener la solicitud de Turquía para su adhesión a la UE durante más tiempo. En la cumbre del Consejo de Europa de 1999 en Helsinki se consiguió un avance importante: Turquía alcanzó el estatus de candidato a la adhesión. Ahora cuenta con el denominado

Partenariado de acceso con la UE, lo que significa que la UE está trabajando junto con Turquía para hacer posible que adopte el *acquis communautaire*, el marco legal de la UE. Sin embargo, a diferencia de otros países candidatos, Turquía no ha recibido un calendario para su entrada. Durante la cumbre de Niza en 2000, la UE no tuvo en cuenta a Turquía como país candidato, lo que significaba, efectivamente, que la UE-15 no pensaba que este país sería admitido como miembro en los doce años siguientes (Togan, 2002).

Aparte de este proceso de acceso hacia la adhesión a la UE, Turquía forma parte del Proceso de Barcelona, que pretende crear el Área de Libre Comercio Euro-mediterránea para el año 2010. En la nueva tanda de acuerdos para el Mediterráneo, la agricultura tiene un papel destacado. Ello se debe a varias razones que derivan no sólo de la importancia crucial de este sector en la estructura económica de muchos países mediterráneos, desde el peso de los agroalimentos en el comercio de los países mediterráneos con la UE hasta el notable potencial de absorción de los países mediterráneos de los excedentes de agroalimentos de la UE.

Así, el proceso del Partenariado Euromediterráneo ofrece muchos e intensos impulsos, cuyo impacto varía en función de los países en cuestión. Ello se debe a varios factores, inherentes a cada país, como su nivel de desarrollo económico, el marco estructural y organizativo de los sistemas de producción existentes, la disponibilidad de recursos naturales

y el nivel de formación de los recursos humanos. El área mediterránea presenta tales diferencias que el ajuste del proceso de integración y desarrollo del Partenariado Euromediterráneo crea unas vías y opiniones tan distintas y contrapuestas que resulta difícil identificar una única solución que satisfaga las necesidades propias de los distintos países.

Así pues, el proceso de la transición económica y social en la región mediterránea requiere una mayor conciencia de los distintos temas que es preciso abordar, así como una mayor definición de las relaciones e iniciativas con el objeto de encontrar un camino común para orientar las transformaciones en curso con sentido común y sensatez.

Nuestro objetivo es presentar una breve perspectiva de la iniciativa del Partenariado Euromediterráneo de la UE y explorar, aunque sea brevemente, el papel de Turquía en ella. En sí mismo, el Partenariado Euromediterráneo tiene aciertos y errores, pero la pregunta que subyace al propósito de este artículo es ¿dónde se encuentra Turquía dentro de este Partenariado? La respuesta todavía se está elaborando; sin embargo, este artículo ofrece algunos indicadores sobre aspectos esenciales del papel de Turquía en el Mediterráneo.

## 1. DESARROLLO ECONÓMICO

### 1.1 Economía general

La media real anual del crecimiento del PIB a largo plazo entre 1991 y 2001 fue del 2,7%. A finales de 2000 y principios de 2001 una grave crisis bancaria y monetaria supuso un fuerte freno para el crecimiento económico. La moneda fluctuó en febrero de 2001 y se devaluó en un 80% respecto del euro y también del dólar. En 2002 se aplicó una nueva iniciativa en forma de un programa de estabilización económica consistente en una reforma bancaria, una drástica reducción de los gastos fiscales y medidas para mejorar las inversiones directas del extranjero.

Debido a la crisis, la tasa de crecimiento real del PIB pasó del 7,4% al -7,5% entre 2000 y 2001; no obstante, en 2002 alcanzó de nuevo el 7,8%.

La tasa de inflación media anual del período de 1998

a 2002 varió entre el 85% y el 48%, mientras que el índice de desempleo en Turquía en el período de 1998 a 2002 oscilaba entre el 6,8% y el 10,3% de la mano de obra.

Por lo que respecta a las perspectivas a medio plazo, se espera que el índice de inflación ascienda al 26,4% en 2004. No obstante, en 2001 el Banco Central de Turquía manifestó su propósito de introducir objetivos oficiales para la inflación y aplicó una estricta política monetaria dirigida al crecimiento monetario base.

### 1.2 La agricultura en la economía

En términos de empleo, la agricultura es el sector más importante en la economía turca. Su contribución al PIB total también la convierte en uno de sus principales sectores. Pese a ello, desde 1980 el porcentaje de la agricultura en el PIB ha caído desde el 20% al 13,6% en el año 2000 y al 11,5% en el 2002. Ello revela una creciente importancia del sector industrial desde principios de la década de 1990.

**En términos de empleo, la agricultura es el sector más importante en la economía turca. Su contribución al PIB total también la convierte en uno de sus principales sectores**

El valor añadido bruto del sector agrícola (VAB con precios constantes) aumentó del 3,9% en el año 2000. Aquel año, la agricultura se benefició de unas buenas condiciones para los cereales, frutas y verduras.

La agricultura también es un factor de contribución destacado en el comercio exterior. Supone el 14% del total exportaciones y constituye el 6% del total de las importaciones. La UE-15 es el principal importador de productos agrícolas turcos, por un valor de 2.300 millones de dólares en 2003.

## 2. SITUACIÓN DE LA AGRICULTURA

### 2.1 Estructura de las explotaciones

Los resultados provisionales del censo agrícola de 2001 registraron 3 millones de parcelas agrícolas

en Turquía. Las dimensiones medias de las explotaciones eran de unas 6 hectáreas en 2001. Cerca del 65% de ellas consisten en menos de 5 hectáreas de tierra y el 83% en menos de 10 hectáreas. Alrededor del 6% de las parcelas tienen un tamaño de más de 20 hectáreas (SIS, 2004). A lo largo de los diez años que van de 1991 a 2001, el número total de parcelas en Turquía se redujo del 25%.

Por lo que respecta a los resultados del censo de 1991, las explotaciones mixtas de cultivos y ganado constituyen la fracción mayor de todos los tipos de explotación, con un millón de parcelas (25,6%). El cultivo de campos, con 931.460 propiedades (22,9%) es la segunda especialización más importante, seguida de las granjas especializadas en el pastoreo, con 847.310 explotaciones (20,9%) y las especializadas en cultivos permanentes, con 535.185 explotaciones (13,2%).

### 2.2 Producción agrícola

El importe de la producción agrícola de 2003 ascendía a 7.410,991 billones de liras turcas. Los cultivos son la producción más importante, con el 65% del valor total de la producción agrícola. Los principales productos son los cereales (trigo, cebada y maíz) y la fruta y verdura (por ejemplo, patatas, cebolla seca y algodón). La producción agrícola depende en gran medida de las condiciones climáticas, y la productividad es relativamente baja. La producción ganadera y los productos de origen animal contribuyen con entre el 20% y el 25% y el 19%, respectivamente, del importe total.

La mayor parte de la producción agrícola de Turquía tiene su origen en las zonas costeras, siendo relativamente importantes las regiones egea y mediterránea. La producción de estas dos regiones costeras está dominada por productos como frutas, verduras y hortalizas. La proximidad de estas zonas respecto a las principales ciudades turcas y también a los mercados de exportación contribuye a elevar el número de explotaciones intensivas y orientadas al mercado.

La zona del Egeo produce el 51% del tabaco de Turquía. La producción de algodón se concentra en

el sureste de Anatolia, y supone el 45% de la producción del país, seguida de la zona mediterránea con el 22% y la región del Egeo, que cubre el resto.

Alrededor del 36% de la producción total de hortalizas consiste en tomates, que básicamente se cultivan en toda la franja costera que va desde la mitad occidental del mar Negro hasta el extremo oeste del mar de Mármara y el Mediterráneo.

Debido a las condiciones climáticas, casi el 80% de la producción de aceitunas se concentra en el área de la costa mediterránea oeste, mientras que la periferia de las zonas del mar Negro y el sureste de Anatolia produce el grueso de la producción de nuez. Turquía es uno de los mayores productores mundiales de nueces. Otras frutas, como la uva y los cítricos representan el 20% y el 9%, respectivamente, de la producción total del sector. Gracias a las benignas condiciones climáticas que reinan en la región mediterránea, cerca del 90% de los productos cítricos se dan allí, mientras que la uva se cultiva principalmente en la zona del Egeo, seguida del sureste de Anatolia.

Las frutas comestibles y las nueces también representan un papel destacado en la exportación, dado que representan el 29% del total del comercio con productos agrícolas. En el sector del comercio, la UE-15 representa el principal importador de fruta y nueces turcas.

La producción ganadera se extiende de forma bastante homogénea por toda Turquía. No obstante, la mayor parte de la producción de leche se localiza en las zonas montañosas del norte de Anatolia y en las áreas mediterráneas meridionales.

En el año 2000, la ganadería ovina era la segunda clase más importante de producción ganadera, y suponía el 20% del total de esta producción. Cerca del 46% de la producción ovina se concentra en algunas zonas orientales de Anatolia.

La producción avícola se agrupa cerca de centros urbanos, es decir, cerca de los mercados: alrededor del 70% de la producción avícola se localiza alrededor de Estambul y en torno a las zonas más pobladas (European Commission. Directorate-General of Agriculture, 2003c).

### 2.3 Comercio exterior

Turquía exporta cerca de un billón de dólares e importa unos 1,24 billones de dólares en productos agrícolas y alimentarios. Sus principales socios comerciales son la UE y los países candidatos a la entrada en la Unión; EE UU es otro socio importante, sobre todo para las importaciones turcas.

Turquía tiene un superávit comercial con la UE-15 básicamente debido a las exportaciones de fruta comestible y nueces, preparados de frutas y vegetales, así como tabaco y productos del tabaco. También tiene estrechas relaciones comerciales y un superávit comercial con países de la cuenca mediterránea y de la zona del Golfo.

El socio comercial más importante en cuanto a las importaciones es EE UU, en particular para el tabaco y productos del tabaco, cereales y semillas oleaginosas. Turquía tiene un déficit comercial agrícola con EE UU.

El comercio con productos agrícolas supuso el 4,9% del total de las exportaciones y el 4% del total de las importaciones en el año 2003. Los productos agrícolas tienen una importancia sustancialmente mayor para las exportaciones turcas que para la UE-15.

En relación con las mercancías importadas en los últimos años, los cereales son el principal artículo de comercio, con el 12% del total de las importaciones agrícolas, seguido por «tabaco y productos del tabaco».

En cuanto a la exportación, «frutas comestibles y nueces» es el grupo de mercancías más destacado, con el 29% del total de exportaciones agrícolas. «Preparados de verduras, frutas, nueces y plantas» y «tabaco y productos del tabaco» siguen como segundo y tercer productos agrícolas de exportación más importantes, con el 13,2% y el 12,4%, respectivamente.

Por lo que respecta al comercio en general, el principal socio comercial de Turquía en productos agrícolas es la UE-15, con el 43,5% de las exportaciones, más de un tercio de las cuales se destinan a Alemania, principalmente en forma de productos del tabaco, fruta y nueces. Italia, el Reino Unido, los Países Bajos y Francia también son destinos de exportación des-

tacados, con el 40% del total de productos turcos agrícolas en la zona UE-15.

La cuota de mercado de la UE-15 en las importaciones agrícolas de Turquía es del 27,4%. Entre los países de la UE-15, los principales exportadores a Turquía son Alemania y Grecia, con cerca del 35% del total, seguidos de España, el Reino Unido, Francia y los Países Bajos, que juntos representan el 44%.

Turquía tiene un superávit comercial con la UE-15 en el campo de la agricultura. En 2001, Turquía amplió sustancialmente sus exportaciones en un 14,1%, hasta 2.190 millones de euros. Las importaciones de la UE alcanzaron 770 millones de euros, es decir, el 23,8% menos que en 2000, y ello debido esencialmente a la devaluación de la lira turca y al deterioro económico.

### 2.4 Políticas agrícolas

Desde el punto de vista de las políticas agrícolas, la competitividad de la agricultura turca y de las industrias alimentarias es uno de los mayores retos políticos y económicos de futuro. Aparte de las medidas dirigidas directamente a mejorar la competitividad, ello también implicaría el desarrollo de las regiones rurales, lo que tendría un efecto indirecto positivo. Los esfuerzos en esta dirección exigirían sin duda inversiones, dado que la agricultura turca da empleo al 33% de la mano de obra y, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de las regiones de la UE, es el sector económico predominante en las áreas rurales.

### Desde el punto de vista de las políticas agrícolas, la competitividad de la agricultura turca y de las industrias alimentarias es uno de los mayores retos políticos y económicos de futuro

La ayuda a la agricultura turca se ha canalizado básicamente a través de un apoyo a los precios (es decir, «pagos deficitarios» para pipas de girasol, semilla de soja, algodón y aceite de oliva), subsidios a las inver-

siones (crédito, fertilizante e irrigación) y medidas de control de reservas para producciones como tabaco, avellanas y té (proyecto de cultivos alternativos). El Gobierno también se ha implicado en la adquisición, el procesado y el marketing de cultivos (a menudo a través de ayudas económicas a cooperativas pertenecientes a los agricultores).

Además, los bancos estatales han facilitado subvenciones con intereses a este sector. Esta política se dirige sobre todo a los productores que trabajan para el mercado. Según estimaciones de la OCDE, las ayudas a la agricultura en Turquía son inferiores de media, tanto por hectárea como por cápita, a las de la UE y a las de los países de la OCDE.

Actualmente Turquía está aplicando un programa para reestructurar el sector agrícola y las ayudas públicas. El objetivo del proyecto de implementación de la reforma agraria (PIRA, 2001-2005) es retirar progresivamente el apoyo a los precios y las subvenciones en forma de créditos para posibilitar que el Estado deje de intervenir directamente sobre la producción, el procesamiento y marketing de la producción. Se está introduciendo un sistema de ayudas directas la renta (ayudas directas a la renta, ADR) basado en la tierra, no en las inversiones y la producción. Actualmente, todos los agricultores incluidos en el sistema de registro de agricultores (SRA) que cultivan entre 0,5 hectáreas y 20 hectáreas pueden optar a los pagos ADR.

El proyecto PIRA incluye cuatro apartados: 1) pagos ADR; 2) pagos para la transición agrícola; 3) reestructuración de las cooperativas de ventas agrícolas (CVA) y sus sindicatos (SCVA); y 4) mejora de los servicios de apoyo. El primer componente proporciona un pago anual ADR por hectárea a todos los agricultores para cubrir la reducción de los ingresos asociada a la desaparición de precios fijados por el Estado y subsidios para inversiones. En el año 2001 se abrió el Registro Nacional de Agricultores (RNA). Todos los agricultores que poseían o cultivaban tierras podían registrarse mostrando la documentación requerida. A finales de 2002, 2,6 millones de agricultores se habían registrado, de un total de 4 millones de bene-

ficiarios potenciales, y se había inscrito cerca de 11,8 millones de hectáreas de tierra de cultivo (cerca del 50% del total). En 2001, los pagos de la subvención de ADR empezaron por los agricultores registrados, al tiempo que se eliminaban gradualmente la mayoría de los subsidios basados en inversiones y producción. El índice de pagos de ADR se incrementó del 35% a 135 millones de liras turcas por hectárea, y la superficie límite se aumentó de 20 a 50 hectáreas por agricultor. El ADR se ha convertido en el principal instrumento de apoyo a la agricultura en Turquía, y representa cerca del 75% del total de ayudas aportadas a los productores agrícolas en 2002, en términos monetarios. Aproximadamente 2 cuatrillones de liras turcas del presupuesto de 2003 se asignaron a pagos de ADR. Los comités de identificación todavía trabajan en las tierras no registradas en el catastro, y se espera que entre 2,7 y 2,8 millones de agricultores se registren en el sistema NFR.

El objetivo del segundo apartado del PIRA es proporcionar a los agricultores una transferencia única para ayudarlos en la transición hacia actividades alternativas y más rentables a medida que se reduce la ayuda del Gobierno. Los problemas más graves se concentran en la producción de tabaco y de avellana, que constituyen una pesada carga para el presupuesto fiscal, debido al exceso de existencias y a que el Gobierno adquiere estos excedentes. Con el tabaco, se espera que la transición sea más rápida debido a la Ley del Tabaco, adoptada en enero de 2002. Sin embargo, según las últimas estimaciones, las solicitudes por parte de productores de tabaco que cumplían los requisitos eran del 10% del total de la cifra prevista para el período de transición. Ante ello, en abril de 2003 las autoridades aumentaron los incentivos para el período de transición y ampliaron el plazo para las solicitudes. La superficie cultivada para la avellana se ha establecido que se reduzca en unas 57.000 hectáreas en 13 provincias. En total, la financiación del segundo apartado del PIRA se fijó en 186 millones de dólares para el período 2001-2005, a partir de un préstamo del Banco Mundial de 180,7 millones de dólares más 5,3 millones de dólares de

fondos nacionales. Se distribuyen de este modo: 156,2 millones de dólares para la avellana, 16,4 millones de dólares para tabaco, y 13,3 millones de dólares para otros programas de ayuda. Desde junio de 2003 se habían gastado 2 millones de dólares en este apartado, de los que 1,8 millones se asignaron a productores de tabaco que cumplían los criterios y que habían presentado su solicitud en 2002.

El tercer apartado del PIRA se dirige a ofrecer asistencia técnica para crear la Junta de Reestructuración, que controlará las operaciones del CVA/SCVA durante los próximos años, mientras se están reestructurando. También financiará las indemnizaciones por despido de los trabajadores. A las SCVA se les pide que dejen de llevar a cabo actividades de procesamiento de los productos y que se concentren sólo en comercializar la producción de los miembros de las CVA y en proporcionarles servicios comerciales. La reforma también prevé la transmisión del control de las cooperativas a sus miembros, y permitirles operar compitiendo con otras firmas privadas. Los pagos de los créditos pasarán a un fondo rotativo (Fondo de Ayudas y de Estabilización de los Precios), que no se cerrará hasta que las SCVA sean capaces de generar su propio financiamiento. En el año 2002 se gastaron 40 de los 178 millones de dólares disponibles para este apartado, y el número de empleados se redujo en 7.561.

El cuarto apartado del PIRA financia servicios de asistencia, como asesorías, formación y actividades de investigación, y tiene como objeto facilitar los reajustes en la agricultura y reducir los obstáculos actuales que impiden lograr una mayor eficiencia y productividad en el sector de la agricultura. El éxito global del PIRA dependerá de la medida en que sus cuatro apartados interrelacionados estén bien coordinados y se lleven a la práctica para reducir la carga que suponen las ayudas a la agricultura para la economía turca.

Dos leyes recientes complementan el PIRA: la Ley del Azúcar n.o 4.634, que entró en vigor el 4 de abril de 2001, y la Ley del Tabaco n.o 4.733, de 9 de enero de 2002. La Ley del Azúcar estipula la creación de un

mercado competitivo para la remolacha y el azúcar. Según esta ley, el azúcar de remolacha está sujeto a unas reservas obligatorias, y los precios de compra de la remolacha los determinan las empresas productoras de azúcar y los productores. Desde los años comerciales 2002-2003, las empresas productoras han fijado libremente los precios del azúcar. La Corporación de Fábricas de Azúcar Turcas, un SEE que interviene en la producción y comercialización de azúcar, se privatizó a finales de 2004. La Junta del Azúcar se creó con la misión de administrar las cuotas de producción (determinación, distribución, cancelación y transferencia de cuotas entre las empresas productoras de azúcar). Las cuotas de azúcar tienden a favorecer a las empresas de baja productividad, que de otro modo deberían abandonar la actividad, pero parece que van en sentido contrario a la necesidad de mejorar la competitividad en el subsector.

La Ley del Tabaco puso fin a la práctica de las ayudas a través de los precios fijados por el Gobierno mediante TEKEL, el monopolio estatal del alcohol, el tabaco y la sal, que también fue privatizado en 2003. Los precios de compra los determina ahora el mercado, y la cuota de producción de tabaco se suprimió en 2002. También en el año 2002 se fundó la Autoridad Reguladora del Mercado del Tabaco, Productos del Tabaco y Bebidas Alcohólicas para promover la competencia en el mercado. En junio de 2003 la normativa comercial liberalizó las importaciones de alcohol etílico y de bebidas alcohólicas.

Por otra parte, en el año 2002 fue abolida la mayor parte de los precios fijados por el Gobierno. No obstante, la Junta de Cereales turca sigue fijando los precios de compra de los cereales antes de la campaña de compra; estos precios aumentaron en cerca del 36% para el tabaco, en alrededor del 40% para el maíz y del 50% para la avena. El precio fijado para el azúcar de remolacha aumentó en el 48% pese a un incremento del 9,6% en la cuota de producción, hasta 12,6 millones de toneladas de azúcar de remolacha. Los agricultores siguen obteniendo préstamos concedidos a tipos reducidos. Desde el 30 de junio de 2000, CVA/SCVA puede utilizar una nueva modali-

dad de crédito en forma de un fondo rotativo a un tipo de interés del 37,5% para adquirir los cereales y otras producciones de los agricultores. El importe total del fondo es de cerca de 400 billones de liras turcas (incluidos los créditos otorgados). Los préstamos se tramitan a través del Banco Ziraat, de propiedad estatal (para la avellana, algodón y pipas de girasol, higos, uva, aceitunas y aceite de oliva, etc.). Además, el Banco Ziraat da facilidades para obtener créditos a industrias pesqueras y a las actividades forestales.

Las subvenciones para fertilizantes, que se habían reducido de cerca del 50% al 10-12% del precio de venta en el período 1997-2001, fueron suprimidas el 21 de septiembre de 2001. No obstante, para impulsar un mayor uso de semillas certificadas para varios productos (como girasol híbrido, semilla de soja, alfalfa, arveja, arroz, patatas, verduras y algodón), las semillas se ofrecían a precios subvencionados (con una tasa de subvención del 25% del precio de venta de la semilla) entre los años 1985 y 2001. La electricidad utilizada en agricultura (incluidos los avicultores y la piscicultura) ya no está subvencionada. Para el funcionamiento y el mantenimiento de sistemas de riego por parte de Obras Hidráulicas Estatales, los usuarios pagan una cantidad global anual (una tarifa insignificante). En conjunto, el gasto total del Gobierno en subvenciones a la inversión se ha reducido en cerca de tres cuartas partes desde 1999, pese a los elevados niveles de inflación.

Los productores de té, afectados por unos requisitos restrictivos impuestos para limitar la producción, reciben pagos de compensación. Los pagos para incentivar la ganadería compensan a los ganaderos cuando deben matar animales por razones de sanidad. Además, en 2000 y 2001, los agricultores cobraron subvenciones por los animales que murieron a causa de desastres naturales. Para la inseminación artificial, las subvenciones a los ganaderos de las zonas menos desarrolladas del país ascienden a 10 millones de liras turcas por vaca preñada en cada rebaño, y en las otras zonas ascienden a 5 millones.

Las primas para incentivar la producción de leche, que se pagan para sostener la producción de produc-

tos lácteos, hacen que aumente el nivel de ingresos de los productores, permiten modernizar la tecnología necesaria y ofrecer al consumidor leche y productos lácteos de mayor calidad. Se paga una prima de ayuda de 20.000 liras turcas por litro a los productores que venden leche y productos lácteos a las industrias procesadoras que cumplen ciertos requisitos, como tener el sistema UHT y calderas de doble pared; y reciben 40.000 liras turcas por litro si son socios de un sindicato de criadores (que utiliza animales certificados). La cifra total de primas de incentivo para la leche pagada a los productores fue de 62.252 millones de liras turcas en el período 1998-2002.

En 1998 se aplicaron pagos por déficit al algodón y al aceite de oliva, y en 1999 se aplicaron al algodón, a las pipas de girasol y a la semilla de soja. Desde el año 2000, los pagos por déficit han cubierto el aceite de oliva y la canola. Estos pagos ascendieron a 186.150 millones de liras turcas en 2002, y se espera que suban a 264 billones en 2003. Además, en el año 2002 se introdujeron pagos directos para los capullos de seda y para el mohair por valor de 1.111 millones de liras turcas.

Las subvenciones a la exportación establecidas entre el 10% y el 20% del valor de exportación, y entre el 27% y el 100% de las cantidades exportadas, se otorgan a 16 productos agrícolas o productos agrícolas procesados (18 en 1998). Desde el último TPR de Turquía, las subvenciones a la exportación se eliminaron para los cítricos, tomates, leche en polvo y patatas (congeladas), y se aplicaron al chocolate y otros alimentos preparados, galletas, gofres, macarrones y cabello de ángel.

El tipo de organización más habitual en el sector es la cooperativa. Hay nueve tipos de cooperativas en activo, con 8,8 millones de socios. Hay cooperativas de regadío, en la industria pesquera y en la producción de remolacha azucarera, así como en las ventas agrícolas. La creación de sindicatos en la ganadería es un concepto nuevo. Las organizaciones de productores, como los sindicatos de productores de leche, sindicatos y sindicatos de servicios para los pueblos, excepto las cooperativas y sindicatos agrí-

colas, son dirigidos por gobernadores de provincias o distritos, que por lo general están bajo el control del Gobierno.

### 3. TURQUÍA-PROCESO DE PLENA ADHESIÓN A LA UE

#### 3.1 Cambios recientes en las relaciones entre Turquía y la UE

Con la inclusión de Turquía en el proceso de ampliación, la obligación de Turquía de alinearse con el *acquis communautaire* cubierto por la Unión Aduanera fue extendida para cubrir todo el *acquis* y, por lo tanto, las partes debían adoptar las medidas necesarias para acelerar el proceso de armonización. Tras la aprobación del Partenariado de Acceso, el Gobierno turco anunció su propio Programa Nacional para la Adopción del *acquis* (PNAA) el 19 de marzo de 2001. Con este documento, Turquía anuncia un nuevo comienzo en sus esfuerzos en varios campos.

En línea con el Programa Nacional, se han adoptado muchas medidas de reforma. En términos de criterios económicos, Turquía ha reestructurado su sector financiero, ha garantizado la transparencia en las finanzas públicas y ha fomentado la competitividad y la eficiencia en la economía. Las reformas estructurales ya han empezado a dar resultados tangibles y se han logrado progresos considerables al cumplir con las prioridades previstas en el Programa Nacional. Para prepararse para ser miembro de la UE, Turquía ha elaborado el Programa Nacional revisado para la adopción del *acquis* paralelo a las prioridades y objetivos intermedios establecidos en el Partenariado de Acceso. Este programa se publicó en el Diario Oficial el 24 de julio de 2003.

#### 3.2 Esfuerzos de armonización tras la Unión Aduanera

En el contexto de la Unión Aduanera, que entró en vigor el 1 de enero de 1996, Turquía aplica el arancel aduanero común de la Comunidad a las importaciones de bienes industriales de países terceros. La única excepción es un número limitado de productos sensibles, como automóviles, calzado, algunos artículos de piel y muebles. Al término del período de transición de cinco años (1 de enero de 2001), los

derechos de aduana aplicables a estos productos también se redujeron al nivel de los aranceles comunes de la UE.

**En términos de criterios económicos, Turquía ha reestructurado su sector financiero, ha garantizado la transparencia en las finanzas públicas y ha fomentado la competitividad y la eficiencia en la economía.**

Con la Unión Aduanera, las tasas medias ponderadas de Turquía de protección a través de los aranceles aduaneros sobre las importaciones industriales de la CE y de los países del Área de Libre Comercio Euromediterránea cayeron de aproximadamente del 10% a cero. Para productos importados de países terceros, las tasas en cuestión descendieron desde aproximadamente el 15% al 5,6% en 1996. Para enero de 2003, la media de derechos de aduana bajó de nuevo, hasta el 4,4%.

El grado actual de integración en Europa ha cambiado la definición anterior de la Unión Aduanera Turquía-UE en un contexto más amplio para incluir la aplicación de unas normas idénticas comerciales y de competencia aplicables tanto al comercio bilateral como al comercio con países terceros. Para evitar desviaciones del comercio y facilitar un funcionamiento correcto de Unión Aduanera, la Resolución n.o 1/95 obliga a Turquía a adoptar las políticas de competencia y comercio comunes de la UE. De acuerdo con las disposiciones pertinentes de la resolución de la Unión Aduanera, Turquía ha adoptado ciertas medidas, que son notablemente parecidas a las de la política comercial de la Comunidad en muchos aspectos.

Turquía también se ha alineado progresivamente con los regímenes autónomos y preferenciales de la UE. En este sentido, el acuerdo de libre comercio entre Turquía y los países del Área de Libre Comercio Euro-mediterránea fue el primer paso hacia la adopción de regímenes preferenciales de la UE.

Además, el Sistema General de Preferencias de la UE fue adoptado el 1 de enero de 2002 parcialmente para 2.456 productos, tomando en consideración nuestras propias necesidades y los intereses nacionales. Otra lista adicional de 428 productos también se incluyó en el ámbito del régimen de importaciones de 2003.

Por otra parte, el 9 de enero de 2002 se publicó la Ley del Tabaco en el n.o 24.635 del Diario Oficial. La nueva Ley del Tabaco introduce una nueva normativa para las bebidas alcohólicas y transfiere los derechos reguladores de TEKEL –como los permisos de comercialización, separándolos de las actividades comerciales de producción y distribución– a una entidad independiente, la Junta Reguladora del Mercado de Tabaco, Productos del Tabaco y Bebidas Alcohólicas. La Junta, creada el 20 de julio de 2002 con el nombramiento de sus miembros, hará un borrador de las normas de aplicación de conformidad con las obligaciones estipuladas en la Resolución n.o 1/95.

#### 3.3 Comercio entre Turquía y la UE con productos agrícolas

Turquía y la UE han acordado ampliar el régimen preferencial de los productos agrícolas básicos con objeto de facilitar a Turquía la adaptación de su política agrícola a la de la UE. En este sentido, durante el período 1993-1997 ambas partes mantuvieron una serie de negociaciones sobre las mejores posibilidades de acceso al mercado para los productos agrícolas. Como consecuencia de esas negociaciones, ambas partes adoptaron la Resolución n.o 1/98 del Consejo para la Asociación Turquía-UE, que entró en vigor a partir del 1 de enero de 1998 y todavía rige sobre el régimen comercial preferente para productos agrícolas entre las partes.

En el contexto de la Resolución n.o 1/98, aparte de una exención completa *ad valorem* con los productos agrícolas, Turquía adquirió concesiones en un gran número de productos –entre ellos concentrado de tomate, carne de ave, carne de cordero y cabra, aceite de oliva, queso, algunas frutas y verduras, avellanas y

mermelada de frutas– en forma de exención/reducción de los derechos aduaneros, con cuotas arancelarias o sin ninguna restricción en cuanto a cantidades. Igualmente, Turquía ha hecho concesiones a la UE en forma de cuotas arancelarias sobre ganado bovino vivo, carne congelada, mantequilla, queso, semillas de plantas y flores, bulbos de flores, manzanas, melocotones, patatas, cereales, aceite vegetal sin refinar o refinado, azúcar, concentrado de tomate y ciertos alimentos de origen animal.

### 4. LAS RELACIONES DE TURQUÍA EN EL CONTEXTO DEL PROCESO DE BARCELONA

La ampliación de la UE hacia Europa Oriental durante la pasada década y la penetración de EE UU al firmar acuerdos de libre comercio con los países mediterráneos empuja a la UE a reforzar su política mediterránea. Así, la UE firmó el Proceso de Barcelona con los países mediterráneos para no perder su mercado. Turquía forma parte de este Proceso de Barcelona, dirigido a crear un Área de Libre Comercio Euromediterránea para el año 2010 a través de la firma de acuerdos de asociación euromediterráneos entre la CE y los 12 países mediterráneos, junto con acuerdos de libre comercio entre los propios países mediterráneos.

Para ello Turquía firmó acuerdos de libre comercio con Israel, y aún mantiene negociaciones para un acuerdo de libre comercio con Marruecos, Egipto, Túnez, Líbano, Palestina y Albania. Además, ya se han enviado borradores de acuerdos a Malta, Jordania, Argelia y Siria para iniciar negociaciones de acuerdo de libre comercio también con estos países.

Entre estos países mediterráneos que no pertenecen a la UE, la agricultura todavía es un sector importante. Pese a la relevancia de la agricultura, el Proceso de Barcelona, que pretende crear una Área de Libre Comercio Euromediterránea, no pone énfasis en la agricultura. Como la importancia de la agricultura sí es tenida en cuenta por los países mediterráneos, esta materia será sin duda un tema de controversia. La fuerte competencia existente entre los países mediterráneos contribuirá a esta confrontación.

Esta doble naturaleza de los acuerdos de libre comercio aparece en la propia Declaración de Barcelona, en la que el libre comercio está presente como un medio para el desarrollo mutuo, pero también como un posible riesgo para los países en cuestión, hasta el punto de que se considera necesaria una ayuda estructural por parte de la UE. La idea general de la Declaración de Barcelona es que la competencia es buena, pero, a pesar de ello, no se puede extender a todos los sectores. Por un lado afirma que «las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio con productos manufacturados se eliminarán progresivamente», mientras que por otro también señala que «con el debido respeto a los resultados logrados en las negociaciones del GATT, el comercio con productos agrícolas se liberalizará progresivamente mediante un acceso preferencial recíproco entre los socios». Así pues, mientras la liberalización en el sector industrial es más rápida que la liberalización promovida globalmente por la Organización Mundial del Comercio (OMC), la liberalización en el sector agrícola es tan lenta como la que lleva a cabo la propia OMC. Por lo tanto, hay un claro desequilibrio entre el sector industrial y el sector agrícola. Ésta es la primera asimetría que podemos encontrar en el Área de Libre Comercio Euromediterránea.

En la década de 1970, la CE firmó acuerdos de cooperación con todos los países ahora implicados en el Partenariado, dando entrada libre a sus bienes industriales en la CE y ofreciendo condiciones preferenciales en el comercio con productos agrícolas. Sin embargo, confrontada a la competencia de los productos agrícolas de los países mediterráneos, la CE impuso una restricción a las importaciones para no cambiar su política agraria común (PAC), y los países miembros se vieron obligados a reconvertir su producción en productos de un alto valor añadido y productos rentables para no perder ingresos. Sin embargo, ello ha reducido la producción de productos básicos para el mercado interno, y la gran mayoría de agricultores han sido incapaces de hacer frente a la competencia internacional y mejorar su productividad.

Por lo tanto, hay que plantear la pregunta de si el Área de Libre Comercio Euromediterránea mejora la política mediterránea anterior por lo que respecta a la agricultura. Mientras el principal marco comercial no cambie, los viejos problemas sin duda van a surgir de nuevo en el futuro. Además, la existencia de la PAC se opone a otra disposición de la Declaración de Barcelona, concretamente la que señala que la cooperación en agricultura pretende promover un desarrollo rural integrado y reducir la dependencia en alimentos. Desgraciadamente, no se puede mejorar la autosuficiencia en alimentos mientras se obliga al país en cuestión a basar la mayor parte de su producción agrícola en la demanda exterior.

Si este marco comercial no cambia, las condiciones actuales del acuerdo de libre comercio pueden mermar la confianza mutua en vez de mejorarla, porque es obvio que su estructura ha sido diseñada para que no afecte a la PAC y para mantener unos privilegios especiales para los agricultores europeos.

No tomar en consideración la importancia de la agricultura y la dependencia en alimentos significaría olvidar todos los problemas generados por la anterior política mediterránea. Y lo que es peor, podría dar la impresión de que la UE ha emprendido el Partenariado sólo para seguir disfrutando de una relación especial con el Mediterráneo en el momento en que la OMC prohíbe los acuerdos comerciales preferenciales, a menos que se circunscriban a un área de libre comercio. Por consiguiente, las cuestiones que están en juego son demasiado importantes para dejar que el acuerdo de libre comercio dependa de la PAC, y la UE debe revisar su política agrícola lo antes posible. De hecho, si la PAC pudiese terminar en torno al año 2010, antes de que la OMC dé más pasos en esta dirección y de acuerdo con la firma del acuerdo de libre comercio, ello sería una señal de cooperación muy importante para los países socios.

Por lo que respecta a complementariedades a nivel geográfico y de producción, el comercio euromediterráneo es bastante intenso, con excepciones menores. Las exportaciones mediterráneas hacia la UE son menos intensas que las importaciones de la

UE. El modelo geográfico de comercio es claro: los países del Magreb y Turquía tienden a comerciar de modo más intenso con la UE que Egipto. Los países del Magreb mantienen un comercio muy intenso con países mediterráneos de la UE, mientras que Alemania es más importante como destino de las exportaciones mediterráneas que como fuente de importaciones (Lorca y Escribano, 2000).

Turquía comercia de modo más intenso con Europa que Egipto, pero en un grado menor que los países del Magreb. De nuevo, el mercado alemán es el principal destino de las exportaciones turcas hacia la UE, mientras que el comercio con la UE mediterránea es menos intenso que en los países del Magreb (Lorca y Escribano, 2000).

Egipto y Turquía presentan un modelo geográfico de comercio más diversificado y dependen menos de la UE. La situación de Turquía es distinta, en la medida en que este país ya goza de una unión aduanera con la UE. En cuanto a la especialización en productos, muchos países del sur del Mediterráneo comparten modelos de exportación similares.

Esta imagen de la competencia regional, en la que la mayoría de los países compiten con los mismos productos en los mercados de la UE, plantea algunos problemas, sobre todo en los sectores agrícola y de la agroalimentación, debido a las barreras comerciales levantadas por la PAC. En la medida en que estas barreras se pueden reducir firmando acuerdos de asociación, existe un incentivo para lograr una integración regional con la UE para obtener un acceso preferencial a los mercados agrícolas de la UE. En el sector de las manufacturas, los obstáculos a la acumulación de normas de origen en los países Mashrek –Egipto, Jordania, Libia y Siria– son otro importante obstáculo para una mayor integración de algunos sectores, tanto en la UE como en el propio sur del Mediterráneo.

La competencia en los mercados de la UE es especialmente fuerte para Túnez y Marruecos, Turquía y Marruecos, Turquía y Túnez, Turquía y Jordania, y Turquía y España. Un indicador de integración entre los sistemas de producción es el comercio intrain-

dustrial, que a lo ancho del Mediterráneo a menudo se da por medio de mecanismos de admisión temporal orientados a reexportar el producto final. Este mecanismo es muy importante en Marruecos, Túnez y Turquía, lo cual sugiere que en presencia de unas políticas comerciales más liberales en los países del sur del Mediterráneo, se producirá cierta integración económica.

El comercio intraindustrial con Egipto y Turquía consiste en que la UE exporta productos de alto valor e importa otros de baja calidad. Ello se debe en parte a la existencia de unos regímenes comerciales especiales, más elaborados en los países del Magreb. Y ello sugiere que los países del sur del Mediterráneo están adoptando distintos modelos de integración productiva.

## 5. CONCLUSIONES

Turquía participa activamente en el sistema comercial multilateral y en varios acuerdos preferenciales para beneficiarse de un mayor acceso al mercado. Su inclusión en varios acuerdos comerciales regionales y bilaterales, en particular en la unión aduanera con la UE, ha contribuido a mejorar la competencia en la economía, pero también ha hecho que su régimen comercial sea más complejo. Los futuros acuerdos comerciales podrían complicar aún más este régimen y podrían restar valor a los esfuerzos multilaterales, dada la creciente demanda de unos limitados recursos administrativos y para las negociaciones, pero un retraso en la convergencia de su régimen comercial preferencial con el de la UE puede comportar un desvío del comercio en detrimento de las exportaciones de Turquía.

Por otra parte, el sector agrícola es de una importancia estratégica fundamental para Turquía, así como para la mayoría de los países mediterráneos, sobre todo por el empleo que genera entre la población activa y por su contribución a la formación del PIB. Pese a la importancia crucial de la agricultura, se observa que falta un enfoque integrado y de conjunto de la agricultura en el Partenariado Euromediterráneo. Para crear una zona de prosperidad mediterránea

para el 2010 es esencial tomar en consideración el sector agrícola, la piedra angular de cualquier política de desarrollo. En un momento en el que se centra la atención particularmente en la competencia agrícola entre las dos orillas del Mediterráneo, tengo la certeza de que la búsqueda de la complementariedad entre las producciones agrícolas de ambos lados del mar es un enfoque mucho más prometedor.

No obstante, existen similitudes en las ventajas comparativas de que disfrutaban los países del sur del Mediterráneo y algunos miembros mediterráneos de la UE. Ello plantea el problema de la diversificación de la producción y la necesidad de diferenciar productos para no saturar los mercados europeos.

**Si el programa MEDA es realmente un mecanismo financiero destinado a dar apoyo a las economías de los países del Sur para ponerse a la altura de la de los países del Norte, debe centrarse de forma más amplia en las producciones agrícolas**

En segundo lugar, los sectores que están más integrados en todo el Mediterráneo son aquellos sobre los que los países del sur del Mediterráneo disfrutaban de ventajas comparativas. Cuando las políticas comerciales permiten que los regímenes comerciales especiales se mantengan, como es el caso de Turquía, Túnez y Marruecos, el comercio intraindustrial es cada vez más estable, lo que favorece la integración de los sistemas de producción del Norte y del Sur.

Ahora bien, el modelo de UE-países del sur del Mediterráneo varía sumamente a lo largo de la costa meridional del Mediterráneo. Las áreas de libre comercio euromediterráneas deben tener en cuenta estas diferencias: sin duda, algunos países de la costa sur del Mediterráneo han mostrado un mayor interés que otros en lograr un acuerdo de libre comercio con la UE.

Por ello, el desarrollo de la complementariedad en el sector agrícola también debe basarse en la identi-

cación de la naturaleza específica de los productos mediterráneos, la adaptación a programas de producción, el desarrollo de las infraestructuras logísticas y de transporte, el desarrollo de la cooperación Norte-Sur y la aplicación de acuerdos comerciales recíprocos entre ambas orillas del Mediterráneo. La creación de una próspera zona de libre comercio mediterránea que beneficie a todos los socios depende del cumplimiento de estas condiciones.

**Un enfoque común de las dinámicas de mercado y las políticas de desarrollo rural sin duda reforzarán las actividades económicas y comerciales en ambas orillas del Mediterráneo**

Las medidas asociadas y de financiación, incluido el programa MEDA, deben dar más importancia a la agricultura. Estas medidas deben incluir proyectos para incrementar la capacidad de los agricultores y de sus organizaciones para participar activamente en su propio desarrollo. Si el programa MEDA es realmente un mecanismo financiero destinado a dar apoyo a las economías de los países del Sur para ponerse a la altura de la de los países del Norte, debe centrarse de forma más amplia en las producciones agrícolas.

Además, la mayoría de los países del sur del Mediterráneo se ven obligados a enfrentarse a problemas relacionados con la seguridad alimentaria en cuestión de disponibilidad de alimentos y desertificación y a la dificultad de encontrar fuentes financieras que organicen medidas de apoyo al desarrollo de la agricultura. Así pues, no es fácil hallar un enfoque común para emprender el Partenariado Euromediterráneo. De ahí que sea preciso diseñar una política para la región mediterránea dentro del marco global que permita que los mecanismos de reforma de la UE se observen desde un punto de vista mediterráneo. Un enfoque común de las dinámicas de mercado y las políticas de desarrollo rural sin duda reforzarán las actividades económicas y comerciales en ambas orillas del Mediterráneo.

#### Bibliografía

EUROPEAN COMMISSION (2003): *2003 Regular Report on Turkey's Progress towards Accession*, Bruselas.

EUROPEAN COMMISSION (2003): *Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession*, Bruselas.

EUROPEAN COMMISSION. DIRECTORATE-GENERAL OF AGRICULTURE (2003): *Agricultural Situation in the Candidate Countries. Country Report on Turkey*, Bruselas.

LORCA, A. Y G. ESCRIBANO (2000): «The Euromediterranean Free Trade Area: From Competition To Integration», comunicación pre-

sentada en el Seventh Economic Research Forum International Conference, Ammán.

SIS (2004): *Provisional Results of VIIIth Agricultural Census 2001*, Ankara.

SPO (2003): *Pre-Accession Economic Programme 2003*, Ankara.

TOGAN, S. (2002): *Turkey Toward EU Accession*, ERF Working Paper 0202.





# EL IMPACTO DE LA LIBERALIZACIÓN DE LOS INTERCAMBIOS MEDITERRÁNEOS EN CATALUÑA

**Jordi Peix.** Asesor del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca. Generalitat de Catalunya

Esta contribución pretende reflexionar sobre la Asociación Euromediterránea desde Cataluña, destacando una perspectiva estrictamente regional.

Hay que tener en cuenta que, salvo algunas excepciones (avellana y cítricos), Cataluña no se encuentra en competencia directa con las producciones agrícolas del sur del Mediterráneo. Además, Cataluña es una región consumidora de alimentos y representa un gran mercado para los productos mediterráneos, pero también es una región con una fuerte implantación industrial, tanto alimentaria como de medios de producción, para dichas industrias, con buenas posibilidades de implantación hacia el Sur. Por último, hay que recordar que Cataluña tiene unas necesidades de mano de obra cada vez mayores, por lo que representa una de las destinaciones más importantes de España de la mano de obra procedente del Magreb.

Barcelona fue la sede de la llamada Declaración de Barcelona, firmada en 1995 por 12 países del sur del Mediterráneo, que en adelante llamaremos 12M (Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Jordania, Líbano, Siria, Israel, Palestina, Chipre, Malta y Turquía). A partir de esa firma, se inició un movimiento de mejora de las relaciones comerciales entre las dos orillas del Mediterráneo. Diez años después, las expectativas tal vez no se han visto cumplidas por la rigidez de los sistemas de protección, motivo por el cual ahora se realiza esta reflexión necesaria.

A partir de la Declaración de Barcelona se han mejorado los contactos y se ha dispuesto de diversos

estudios que permiten una mayor profundización. El primero de ellos fue el estudio del impacto de las concesiones a los países mediterráneos, Informe de la Comisión al Consejo COM 97/477 final. Últimamente cabe destacar el informe de FEMISE sobre el impacto de la liberalización agrícola en el contexto de las relaciones euromediterráneas, de noviembre de 2003, y la propuesta de diálogo que ahora plantea el Instituto Europeo del Mediterráneo, «La agricultura y la Asociación Euromediterránea: retos y oportunidades».

El objetivo de este trabajo es centrarse exclusivamente en la cuestión catalana, intentando acercarse al máximo a la realidad cotidiana. Para ello se analizarán los posibles efectos dentro de cada sector, resaltando los elementos más característicos. Globalmente, podemos afirmar que, por definición, existe un impacto, que éste será mínimo, y que el impacto más importante es el que ya provocan otras zonas productoras del Estado español por sus ventajas competitivas, ya sea en los costes de mano de obra o en las condiciones medioambientales. Uno de los aspectos a menudo también olvidados es que las zonas en competencia se encuentran dentro del propio Estado, ya que disponen de un nivel de ayudas directas superiores a Cataluña, ya sea en las inversiones productivas, ya sea en las infraestructuras, o incluso en los costes de la mano de obra, mediante sistemas indirectos de ayudas al paro estacional. En resumen, quizás las distorsiones a la competencia más importantes son las que se

dan dentro del propio Estado y, por lo tanto, dentro del mercado europeo, más que las que generan los 12M. No obstante, éste no es uno de los aspectos en los que se pretendía profundizar.

En el Estado español, a menudo los agricultores utilizan los acuerdos de la Asociación como un elemento reivindicativo ante la Administración. El propio Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en su Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural, de 2003, no sólo incluye en una encuesta de opinión la Asociación Euromediterránea como una posible amenaza a la agricultura española, sino que también relaciona las repercusiones de los principales acuerdos de la UE con países terceros en el sector hortofrutícola. Asimismo, este estudio destaca la fuerte repercusión que tienen las concesiones a los países del 12M, en particular en la producción de tomate, huerta y cítricos, y recoge las principales concesiones que se destacan a continuación.

Según el Libro Blanco, para el tomate, se establece un contingente de 168.757 toneladas de distribución mensual, entre octubre y mayo, con un precio de entrada reducido. Los contingentes para los cítricos son de 150.000 toneladas para las clementinas y de 340.000 toneladas para las naranjas, exentos de derechos de aduana y con un precio de entrada reducido. Asimismo se han establecido exenciones arancelarias para un amplio grupo de productos de la huerta. El acuerdo de asociación con Egipto fue renovado en junio de 2001 e incluye un aumento del contingente sin aranceles para las patatas de hasta 250.000 toneladas, de hasta las 600.000 toneladas para las naranjas y de 3.000 toneladas para la flor cortada. De Turquía, se han establecido importaciones preferentes en avellana, limones y tomate transformado. Las importaciones de naranja fresca procedente de Israel tienen una exención total de los derechos ad valorem para un contingente de hasta 200.000 toneladas. A modo de referencia, también cabe recordar que, paralelamente, se están negociando acuerdos con los países del Mercosur, que tienden a liberalizar los intercambios comerciales. Para el caso de Chile, el acuerdo de asocia-

ción permitirá liberalizar el 90% de los intercambios comerciales en 10 años, siendo los principales productos exportados la uva y las manzanas (150.000 toneladas).

La respuesta de las exportaciones marroquíes de fruta y huerta (sin contar con los cítricos) por primera vez ha sido muy positiva. En la presente campaña (2003-2004), y hasta el pasado 11 de abril, han aumentado un 22% respecto al mismo período de la campaña anterior. La partida más importante es la de tomate, con 202.000 toneladas exportadas.

### 1. EL PESO DEL SECTOR AGRARIO EN LOS INTERCAMBIOS MEDITERRÁNEOS

Según el informe de Eurostat, en los últimos años, entre 1995 y 2002, el peso del sector agrario ha pasado de representar un 10% en los intercambios comerciales entre la UE y los 12M a representar solamente un 6%. En todo caso, los 12M son el segundo destino y procedencia de productos agrarios de la Unión Europea, después de Estados Unidos y delante de Brasil, y su valor se sitúa en torno a los 10.000 millones de euros. También hay que tener en cuenta que para la mayoría de los 12M la agricultura representa entre el 10 y el 20% de su PIB, con fuertes oscilaciones provocadas por las periódicas sequías, y que ocupa cerca del 20% de la población activa. En la UE, el sector agrario sólo representa el 3% del PIB, y en Cataluña, el 1,5%.

**Según el informe de Eurostat, en los últimos años, entre 1995 y 2002, el peso del sector agrario ha pasado de representar un 10% en los intercambios comerciales entre la UE y los 12M a representar solamente un 6%**

Los principales clientes agroalimentarios de la UE, en cereales y derivados lácteos, son Turquía, Marruecos e Israel, y los primeros compradores de alimentos de la UE (fruta y huerta) son Francia, Alemania y Holanda.

### 1.1. IMPORTACIONES PROCEDENTES DE LOS 12 PAÍSES DEL MEDITERRÁNEO

El 75% de las importaciones agrícolas de la UE procedentes de los 12M son frutas (especialmente cítricos), hortalizas y conservas de fruta. El principal origen de los frutos secos es Turquía (pasas, higos, nueces y avellanas). Túnez es el principal exportador de aceite y dátiles, y Marruecos es el primer exportador de tomate.

Marruecos, Egipto, Chipre e Israel suministran el 96% del total de importaciones de patata temprana. La mayoría de países del 12M exportan cítricos (Marruecos, Turquía e Israel, además de Chipre, Egipto y Túnez), cada uno a sus mercados tradicionales.

De las importaciones procedentes de los 12M, solamente Turquía aporta el 40%, y juntamente con Marruecos, Israel y, en menor medida, Egipto y Túnez, responden del 96% de las mismas. El principal mercado de destino es el centro de Europa: Francia, Alemania, Holanda y el Reino Unido.

Los productos que se importan con procedencia de los países 12M y representan una competencia clara para la producción de los países mediterráneos son los siguientes:

Avellanas: Italia y España (Cataluña)

Tomates: España y Holanda

Pasas: Grecia

Cítricos: España

Flores: Holanda y España

Hay que señalar que en todos los casos la competencia sólo es estacional. Por ejemplo, aunque Alemania sea el primer productor de patatas, también realiza importaciones de patatas tempranas de los 12M, que en realidad representan un producto distinto. Lo mismo podríamos decir de los tomates de Holanda, que se producen en invernaderos y son de variedades con características gustativas muy diferentes de los importados.

### 1.2. EXPORTACIONES COMUNITARIAS HACIA LOS 12 PAÍSES DEL MEDITERRÁNEO

Los tres primeros productos exportados por la UE a los 12M son el trigo, que representa el 63% de las

exportaciones europeas, el azúcar y la leche. En cualquier caso, la oferta es muy diversa: los 20 primeros productos representan el 76% del total exportado. Además del trigo, los 12M también representan el primer mercado para las patatas, con el 68%, y para la carne de ternera, con el 77% (básicamente con destino al Líbano).

Las expectativas de crecimiento de las exportaciones de la UE hacia los 12M son optimistas, teniendo en cuenta la magnitud de la población actual de estos países, de cerca de 200 millones de habitantes y en crecimiento constante. El nivel de población del Mediterráneo norte, si incluimos los Balcanes, es similar, pero con unas perspectivas de crecimiento menor.

### 2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE CATALUÑA

#### 2.1. CATALUÑA, LA OPORTUNIDAD DE UN GRAN MERCADO

Actualmente, Cataluña representa uno de los mercados más importantes del Mediterráneo, con 6,7 millones de consumidores y un turismo complementario de 32,17 millones estacionales. Ambos configuran una demanda superior a los 10 millones de consumidores. Las previsiones de crecimiento de Cataluña indican para el 2020 una población de 7,4 millones de habitantes y un crecimiento constante del turismo especialmente residencial, lo que supone no sólo un crecimiento temporal del consumo, sino también su consolidación a largo plazo. Para el 2020, el objetivo es asegurar la alimentación de 11 millones de consumidores con un buen nivel de vida.

**Actualmente, Cataluña representa uno de los mercados más importantes del Mediterráneo, con 6,7 millones de consumidores y un turismo complementario de 32,17 millones estacionales**

#### 2.2. CATALUÑA, UN MERCADO TAMBIÉN DEFICITARIO EN PRODUCTOS BÁSICOS

El suelo cultivable de Cataluña siempre ha sido escaso en relación con su población. Históricamente, Cataluña ha sido deficitaria en alimentos. Esta es una

de las razones que explicaban el dominio estratégico de diversas islas del Mediterráneo en la Edad Media, un dominio que permitía asegurar el aprovisionamiento de cereales, en primer lugar procedentes de Sicilia y más adelante, de Ucrania.

Actualmente, el balance alimentario se ha equilibrado, gracias a las industrias alimentarias, que adquieren materias primas y exportan productos elaborados fuera de Cataluña. La concentración de la industria alimentaria alrededor de Barcelona es la más importante del Estado. La feria de alimentación Alimentaria se celebra en Barcelona con carácter bimensual y cuenta con la participación de varios países del Mediterráneo. Cataluña importa básicamente pescado y marisco, fibras vegetales, hortalizas, cereales y oleaginosas y corderos y terneras para engorde.

### 2.3. PUNTOS DÉBILES DE LOS SECTORES AGRARIOS DE CATALUÑA EN COMPETENCIA

La base de datos CAPRI (Common Agricultural Policy Regional Impact Analysis) establece que los productos europeos especialmente afectados por la apertura de mercados hacia los países del sur del Mediterráneo serían la fruta, las hortalizas y el aceite. Los principales productos que se producen en Cataluña, y también en países europeos del Mediterráneo, que se verían afectados por esta apertura son la avellana, los cítricos, la flor y planta ornamental y, en parte, las hortalizas. Cabe señalar que los afectados no serían sólo los países del sur de Europa -España, Italia y Grecia-, sino también Bélgica y Holanda, en relación con las producciones forzadas de hortalizas y planta o flor cortada de invernadero. Evidentemente, los agricultores de estas zonas también se considerarían lesionados por los efectos de la apertura de los mercados.

En todos estos sectores de agricultura intensiva, el porcentaje que supone la mano de obra en los costes finales aún es muy elevado. Es el elemento citado más veces como factor de disminución de la competitividad. Con los sistemas de producción actual, el coste de la mano de obra en las producciones mediterráneas de Cataluña supone aún el 35% de los costes totales. Los esfuerzos de mecanización han sido elevados,

pese a que últimamente se han visto frenados por la abundante oferta de mano de obra, procedente mayoritariamente de Marruecos y del África subsahariana. Estos bajos costes de la mano de obra pueden producir deslocalizaciones de las producciones, como ya ha sucedido en el caso de la huerta y de la flor y la planta ornamental. Actualmente, estas producciones ya se están trasladando hacia el sur de la Península, y a menudo ello es promovido por los propios agricultores catalanes. La condición básica del éxito de una deslocalización, ya sea industrial o agraria, es aprovechar los bajos costes de la mano de obra local y las condiciones del medio, si es el caso, pero aplicando obligatoriamente las innovaciones, ya sean tecnológicas o comerciales, del lugar de destino de la producción. Si analizamos el peso de los sectores afectados por una posible competencia de los 12M en Cataluña (huerta, frutos secos, cítricos, flor y planta ornamental), podríamos afirmar que afecta globalmente al 41% de la producción final agrícola. En realidad, si estudiamos de cerca el problema concreto, vemos que sólo puede incidir en unas épocas muy determinadas, de cultivos forzados y costos más elevados de producción. Así pues, la competencia se limita, en los peores casos, al 8% de la producción final agrícola. Para concretar este punto, analizaremos su efecto en los sectores más importantes.

#### 2.3.1. La avellana

El sector de la avellana de Cataluña vive una larga crisis, que se inició a principios del siglo XX. En la Geografía de Cataluña de Carreras Candi, de 1913, ya se cita la competencia en los mercados europeos de las avellanas procedentes de Turquía. En 1932, la Generalitat de Cataluña ya dio unas primeras ayudas a la avellana, para remontar una fuerte caída de precios a escala internacional. A partir de entonces, las intervenciones para ayudar al sector de la avellana se suceden periódicamente, a partir de los años sesenta y hasta la restauración de la Generalitat, cuando se conceden ayudas repetidas, que se consolidan en 1990 para el establecimiento, ahora ya por parte de la Unión Europea, de ayudas a las organizaciones de

productores de frutos secos. La reforma de la PAC de 2003 establece definitivamente una ayuda de 241,5 €/ha para la producción de frutos secos, que se ve complementada por otras ayudas de carácter agroambientales.

La superficie productiva actual de 10.000 hectáreas es el resultado de la reducción a la mitad de la superficie cultivada en los años ochenta, y se mantiene básicamente en los suelos más productivos de regadío del Camp de Tarragona. Hubo una excepción en 1987: la reducción de superficies cultivadas se detuvo a raíz del aumento coyuntural de los precios internacionales. Este aumento estuvo determinado por las limitaciones de exportación de Turquía, afectadas por la contaminación radioactiva de las emisiones de Chernobyl. La producción de Estado español es muy variable y se sitúa en cerca de las 20.000 toneladas, la mayoría producidas en Cataluña. Su importancia relativa es menor, si consideramos que las exportaciones de Turquía a Europa se sitúan en torno a las 200.000 toneladas.

#### 2.3.2. La producción de cítricos

En Cataluña, la producción de cítricos ha mostrado un fuerte incremento, siguiendo unas coyunturas favorables en todo el Estado, pero globalmente tiene una escasa incidencia en la superficie global de los frutales. Se cultivan unas 10.000 hectáreas de cítricos, siendo mayoritaria la producción de mandarinas, localizada casi exclusivamente en las Terres de l'Ebre y amparada por una Indicación Geográfica de Calidad. (Véase tabla 1). Su destino básico es el abastecimiento del mercado local -que es deficitario- y la exportación hacia el norte de Europa. Actualmente, la competencia de los cítricos procedentes de los 12M se sitúa exclusivamente en los mercados europeos,

con productos de calidad estándar. La respuesta de España ha sido fomentar la exportación hacia el mercado americano, al que, en el 2003, ya ha conseguido exportar 70.000 toneladas, una vez superado el veto impuesto a causa de la mosca del Mediterráneo. Se espera aumentar la cuota de exportaciones hasta llegar a las 100.000 toneladas.

Cabe de destacar el éxito de la variedad de naranja Nadorcott, creada por el INRA de Marruecos, que ya ocupa unas 20.000 hectáreas en Valencia, donde se denomina Afourer. El éxito de esta variedad se debe al elevado valor que consigue en los mercados, ya que se trata de una variedad tardía. Su límite de crecimiento se verá determinado por la masificación de las plantaciones y el aumento de la oferta. Actualmente, hay un conflicto abierto, porque al parecer se plantó sin autorización del obtentor y existe un litigio pendiente de resolución. En cualquier caso, Cataluña se está planteando la prohibición de las plantaciones de Nadorcott, debido a que provoca efectos colaterales al resto de plantaciones. En efecto, es una variedad híbrida y a causa de la polinización está provocando la aparición de huesos en las mandarinas, lo cual deprecia el producto en el que Cataluña se ha especializado.

Hay que recordar que la producción de fruta y hortalizas representa un 16% de la producción final agraria de la UE y sin embargo sólo recibe el 4,5% de las ayudas de los fondos del FEOGA-Garantía, que en este caso no se destinan a ayudas directas, sino sólo a mantenimiento de los precios y que precisamente ahora se quieren reducir.

#### 2.3.3. Producción de huerta

La producción de huerta de Cataluña, tradicionalmente se localizaba cerca de las ciudades. A partir de los años noventa, se observa una reducción

Tabla 1. Producción de cítricos en Cataluña. (Hectáreas y toneladas métricas)

	Baix Ebre		Montsià		Total	
	ha	Tm	ha	Tm	ha	Tm
Mandarina	4.199	56.687	3.612	40.093	7.811	96.780
Naranja	1.019	17.833	1.184	18.826	2.203	36.659
Total	5.218	74.520	4.796	58.919	10.014	133.439

progresiva de la superficie de huerta en las zonas periurbanas, debido a su absorción por parte del suelo urbanizable. Las nuevas propuestas de cultivo de huerta adquieren formas extensivas y con nuevos métodos de cultivo, en competencia con otras zonas del Estado. Su desarrollo se ha visto limitado por dicha competencia, con unas condiciones climáticas más favorables, con unas ayudas considerables y con costos de mano de obra más reducidos y subvencionados indirectamente. En las zonas periurbanas, los cultivos de huerta en pleno campo han evolucionado hacia el cultivo intensivo en invernaderos o han sido sustituidos por el cultivo de flores y plantas ornamentales, que precisa de más tecnología y mejora el valor añadido. Normalmente, los productos de Marruecos no son comercializados en el Estado español, sino que cruzan toda la Península y entran en el mercado europeo, dirigiéndose al mercado de Saint-Charles de Perpignan (Francia).

En los últimos cinco años, los agricultores de huerta de las zonas de Almería, Murcia y Huelva han visto reducidos los precios de sus productos y acusan de este hecho a las importaciones de productos del Mercosur o del Magreb. En realidad, y durante este período, el aumento del volumen de las exportaciones de estos países a Europa ha sido inferior al aumento de sus propias producciones, que llegan a unos mercados ya saturados. El problema que debemos plantearnos es el de la reestructuración de las explotaciones de producciones hortícolas de España, para mejorar su orientación hacia el mercado, y ello pese a que no se den cambios en la asociación de los países del 12M.

La producción de huerta de Cataluña esencialmente es periurbana, se sitúa básicamente en las coronas metropolitanas de las capitales de provincia. Este es el motivo por el cual los horticultores han elegido producir aquello en lo que no puede haber competencia: los productos locales y de corta duración, con especial aceptación en un mercado que prefiere los productos de temporada tipificados, de difícil estandarización; los productos «de cesta» (ajos tiernos, acelgas, espinacas, perejil, rábanos, oruga, cebolletas,

manojos para guisados, vegetales de caldo, etc.). La producción extensiva de huerta situada en las Terres de l'Ebre o en el Pla d'Urgell se ha visto reducida a cultivos fácilmente mecanizables, como la cebolla. La producción de huerta para la conserva es escasa, y también la destinada a congelados, que se tendría que fomentar como cultivo de verano.

**La Comisión Europea está intentando establecer un nuevo sistema de estabilización de precios -los grandes olvidados en la reforma de la PAC-, a partir de ayudas nacionales desconectadas.**

En relación con los productos estándar, también hay oportunidades, si se eligen variedades locales como el tomate Montserrat o el tomate en rama y se comercializan desde San Juan (23 de junio) hasta San Miguel (29 de septiembre), precisamente cuando disminuye la presión de la producción de Almería. Con el pepino, los productores catalanes se han especializado en vender desde San Isidro (24 de mayo) hasta el día de Nuestra Señora de las Mercedes (24 de septiembre). También han escogido producir aquello que por su volumen (col y coliflor) tiene unos costes de transporte elevados.

Es de destacar que la producción de coles procedentes de la Bretaña francesa ha recibido el primer impacto de la ampliación al perder su mercado alemán, debido a la competencia de Polonia (Poznan), situada mucho más cerca del mercado de consumo (Ruhr o Berlín). Para este caso, la Comisión Europea está intentando establecer un nuevo sistema de estabilización de precios -los grandes olvidados en la reforma de la PAC-, a partir de ayudas nacionales que se detractarían del ahorro generado por la modulación del nuevo sistema de ayudas de explotación desconectadas. Este nuevo modelo de ayuda podría repetirse en caso de crisis de precios provocadas por la Asociación. Habría que reestructurar el sistema para evitar una vez más la cofinanciación de los estados mediterráneos de

Europa (como ya está previsto para las ayudas a los frutos secos).

### 3. BUSCANDO COMPLEMENTARIEDADES

#### 3.1. OPORTUNIDADES QUE CATALUÑA PUEDE REPRESENTAR PARA LOS PAÍSES DEL MAGREB

##### 3.1.1. Producción de huerta

Mercabarna es el mercado agroalimentario más importante de España y también del sur de Europa, y recibe mayoritariamente productos de huerta de fuera de Cataluña, especialmente productos de fuera de temporada, ahora procedentes, por orden, de Andalucía, Francia, Murcia y Valencia. Los tomates forzados de Holanda no tienen cabida en el mercado catalán por sus características cualitativas.

##### 3.1.2. Flor y planta ornamental

Actualmente, en Barcelona, el primer subministrador de fuera de Cataluña es Holanda (11% de flor y 48% de planta ornamental, procedentes básicamente de cultivos forzados de invernadero). Ello ha provocado que la producción catalana se inclinase básicamente hacia la producción de planta ornamental, con un mayor valor añadido: que se comercializa directamente o a través del Mercado de la Flor y la Planta Ornamental de Vilassar de Mar, situado en plena zona productora.

##### 3.1.3. Corderos para engorde

La producción ovina, de gran tradición en los países mediterráneos, en Cataluña se encuentra limitada por falta de pastos y, sobre todo, por los elevados costes en mano de obra que requiere el ganado trashumante. Cataluña, España y Europa son deficitarias en su producción, y la demanda es sostenida. Tradicionalmente, Cataluña ha sido importadora de corderos para engorde. De acuerdo con la tradición ganadera de los países del Magreb, se detecta una clara oportunidad de exportación de corderos hacia los países del norte del Mediterráneo.

Esta oportunidad raramente se cita en los documentos de análisis sobre los problemas de la adhesión, seguramente debido a los graves problemas sanita-

rios existentes. Por ello previamente habría que hacer un gran esfuerzo para solucionar los problemas de sanidad (lengua azul, brucelosis, tuberculosis, etc.), que actualmente prohíben su exportación. La mejora de la alimentación y la fertilidad son los dos aspectos que es preciso desarrollar en un primer momento. Este es uno de los sectores que presentan más oportunidades de crecimiento. En el Estado español, en los últimos veinte años se ha incrementado la productividad de los corderos en un 200%. Pero, por otra parte, la cabaña de ovino decrece paulatinamente en España y en el conjunto de Europa, debido a los costes elevados de los pastores. En el 2003, Europa perdió 1,5 millones de cabezas, 768.000 de ellas en España (500.000 cabezas, el 2002).

Este es uno de los programas pioneros que la Unión Europea podría promover, lo cual le permitiría disponer de un cordón de protección sanitaria, como ya se viene practicando en la lucha contra las plagas de saltamontes. La eliminación de las plagas y enfermedades en el continente africano permite evitar daños en la Península Ibérica. Hay que tener presente que en el año 2003 la plaga del saltamontes ha empezado a afectar a la agricultura del sur de Marruecos y de países limítrofes.

##### 3.1.4. LOS PRODUCTOS DE LA PESCA

El Estado español, y especialmente Cataluña, tradicionalmente han sido grandes consumidores de pescado, con una de las tasas de consumo per cápita más elevadas de Europa. Hoy, la pesca ya representa la primera corriente de importación de España de productos procedentes de los países del Magreb.

### 3.2. OPORTUNIDADES PARA CATALUÑA EN LOS PAÍSES DEL 12M

#### 3.2.1. Industria alimentaria

La población de los países del sur del Mediterráneo se encuentra en plena expansión y representa una oportunidad para los productos transformados de la industria alimentaria de Cataluña y de toda Europa. Actualmente, hay diversas industrias agroalimentarias catalanas que ya han abierto un establecimiento en Marruecos: Borges Pont, Creaciones Aromáticas

Industriales o Santasusana, y muchas otras distribuyen allí sus productos (Pastas Gallo, Gallina Blanca, Chupa Chups, etc.).

### 3.2.2. Subministro de productos intermedios para la producción agraria y alimentaria

La industria alimentaria y agraria de Cataluña ha generado una serie de subsectores: maquinaria, aditivos, polluelos, productos veterinarios y fitosanitarios, adaptados a los tipos de producción y transformación de alimentos del Mediterráneo y con buenas posibilidades de implantación. Dos industrias han abierto establecimientos también en Marruecos: INVESA Group (productos veterinarios) y Ollearis (depósitos y cañerías). Cataluña aún dispone de empresas productoras de maquinaria de tecnología media para la elaboración de productos alimentarios, de gran utilidad en países en desarrollo. Los sectores de estos tipos de maquinaria presentes en el Salón Alimentaria destacan la presencia de este tipo de clientes procedentes de los países del 12M, que aprovechan la mejora de la maquinaria ya más adaptada a partir de los errores de los demás.

### 3.2.3. Productos agrarios

Cataluña es tradicionalmente importadora de productos agrarios. Los principales productos de exportación son los derivados del tocino y los vinos, amparados por una Denominación de Origen. Además de estos productos, con pocas posibilidades de comercio en los países de tradición islámica, Cataluña había iniciado con cierto éxito las exportaciones de ganado vacuno al Líbano, aprovechando las restituciones. Habría que reiniciar el análisis de las posibilidades de exportación para el tipo de ternera rosada que se produce en Cataluña, dado el crecimiento de la demanda. Mientras exista demanda, hay posibilidades de exportación. En mayo de 2004, un grupo de productores de fruta de Lleida inició una visita de prospección para la exportación de fruta a Marruecos.

En el ámbito empresarial, cabe destacar la pluralidad de inversiones realizadas por empresarios europeos (franceses, españoles, holandeses y también catalanes) en Marruecos, en el sector de la fruta y la huerta.

Así amplían los calendarios de producciones y, por tanto, la presencia de la empresa, y de la marca, en un mercado normalmente europeo. Es habitual que los productos producidos en Marruecos por parte de empresas europeas aprovechen los mismos envases utilizados en la casa madre, identificados con un origen erróneo.

## 4. NECESIDAD DE INVERTIR EN INFRAESTRUCTURAS

### 4.1. LAS INVERSIONES EN TRANSFORMACIÓN DE REGADÍOS PUEDEN CAMBIAR LAS CONDICIONES DE OFERTA

En todos los países del Mediterráneo se detectan fuertes inversiones en transformación de secanos en regadío, incorporados en los correspondientes planes nacionales de desarrollo agrario. El objetivo es mejorar la productividad y ampliar la gama de cultivos. Generalmente, las inversiones son realizadas por el Estado y están subvencionadas en su casi totalidad. En la zona de la Mitidja, en Argelia, por ejemplo, las ayudas estatales representan el 95% de los costes de transformación. Sería conveniente recomendar que las inversiones tuviesen más en cuenta aquellos elementos complementarios en materia de transformación, mejora de la calidad y de la seguridad y, especialmente, de la comercialización de productos agrarios. La exportación de productos agrarios precisa de una logística de un cierto coste y complejidad.

En las zonas de clima mediterráneo, el agua representa un nuevo factor de producción, junto con la tierra, y un recurso escaso que es preciso gestionar adecuadamente, no sólo para la producción agrícola, sino también para el subministro a las colectividades locales. La subvención de los costes del regadío representa una nueva herramienta de ayudas a la agricultura que puede configurar políticas diferenciales. La transformación en regadío puede suponer unas ayudas situadas entre el 6 y el 10% del Producto Bruto Vendible, en el caso de cultivos intensivos de huerta o frutales, pero puede ascender a cerca del 30%, según el tipo de ayuda, en el caso de los cereales de verano (arroz, maíz e, incluso, trigo

de regadío). Desde un punto de vista social, los cultivos intensivos de regadío precisan de un volumen de mano de obra 33 veces mayor por unidad de superficie que los cereales. Por tanto, es lógico que las transformaciones de regadío tiendan a promover los cultivos intensivos, que pueden ser destinados a la exportación, con el consiguiente valor añadido que representa la obtención de divisas. Así se quiere reproducir el sistema agroexportador que definieron las antiguas colonias del nuevo mundo respecto de la metrópolis, tanto en América del Sur como en África o Asia.

**En las zonas de clima mediterráneo, el agua representa un nuevo factor de producción, junto con la tierra, y un recurso escaso que es preciso gestionar adecuadamente**

En realidad, el comercio de productos agrícolas en parte es un comercio de agua. El agua no es tan sólo un factor escaso, sino que además es limitante para un gran número de producciones. A menudo se denuncian las ayudas directas, pero se olvidan las ayudas indirectas en relación con el regadío. Las ayudas a la transformación en regadío pueden suponer unas ayudas superiores a las de las primas de la PAC. Precisamente por ello, la Unión Europea obliga a incorporar los costes de transformación en regadío dentro del precio del agua. Las duras controversias en el Estado español sobre el Plan Hidrológico Nacional definen la crudeza del problema. Detrás de todas las discusiones, además del control del agua y la sostenibilidad de un transvase de cuenca, se planteaba la rentabilidad final de este recurso según el cultivo al que estaba destinado. Por esta razón será preciso establecer en toda el área mediterránea unas reglas de juego comunes, para evitar distorsiones de costes y precios de los productos, y que permitan racionalizar el uso de este factor de producción.

## 4.2. LA COMERCIALIZACIÓN DE LOS PRODUCTOS AGRARIOS

Los problemas de comercialización seguramente son problemas más importantes que el de las producciones, tanto para los países del Magreb como para los agricultores europeos. Las ventajas de los agricultores europeos es su proximidad al mercado y una mayor disponibilidad de sistemas logísticos. En los últimos años, los fruticultores y horticultores europeos han disfrutado de ayudas para unirse en forma de organizaciones de productores agrarios (OPA) y han perfeccionado los controles de clasificación, envasado y calidad. La normalización, la certificación de producto o las indicaciones geográficas protegidas han permitido conseguir estándares de producción próximos a la demanda del mercado.

**La subvención de los costes del regadío representa una nueva herramienta de ayudas a la agricultura que puede configurar políticas diferenciales**

Uno de los problemas específicos que sufre el mercado de Barcelona es la periódica caída de precios. Mercabarna es un gran mercado de consumo y, por su proximidad a la frontera, con frecuencia sufre excesos de oferta. En efecto, cuando los precios de los mercados de destino del norte de Europa no son rentables, los exportadores del sur de España prefieren desembarcar en Barcelona para ahorrarse costes de transportes. Este fenómeno ha provocado, sólo con productos procedentes de la Península, una caída importante de la producción hortícola de Cataluña, que se podrá ver agravada con la incorporación al mercado de productos del sur del Mediterráneo. Habría que establecer mesas de diálogo para mejorar la disciplina del sector. Es mejor retirar del mercado estos excedentes coyunturales -recordando entidades benéficas, como los bancos de alimentos- que introducir de forma incontrolada estos productos directamente en el mercado.

Uno de los problemas añadidos es el de la progresiva reducción del consumo de fruta y hortalizas. En el Estado español, consumidor tradicional de este producto, ha pasado de 175,5 kg por habitante y año, en el 1987, a 159,4 kg en el 2001. Una presencia permanente de la oferta en el mercado durante todas las estaciones puede representar un efecto positivo de mejora del consumo.

#### 4.3. MEJORA DE LAS COMUNICACIONES: LAS RUTAS DEL MAR

La definición de países mediterráneos se ha realizado históricamente a partir de un nexo común: las rutas del mar. Estas rutas definieron a la Cataluña romana, la Cataluña medieval y la Cataluña moderna. Ahora, a partir de sus respectivos puertos, Tarragona y Barcelona pueden volver a representar un elemento de comunicación que es preciso promover, en la medida que se disponga de estructuras paralelas en los países del Sur.

#### Los problemas de comercialización seguramente son problemas más importantes que el de las producciones, tanto para los países del Magreb como para los agricultores europeos

La red de distribución de gas natural en todo el Estado español, que se impulsó precisamente a partir de una iniciativa catalana, es el mejor punto de partida para un nuevo proyecto de mejora de las comunicaciones marítimas. Actualmente, los cruceros turísticos ya han permitido la creación de nuevas oportunidades de negocio, con una marca única mediterránea y utilizando puertos de ambas orillas.

#### 5. EL PRIMER OBJETIVO: GENERAR OCUPACIÓN

Lógicamente, cuando los países mediterráneos plantean la transformación en regadío, enfocan el tema con un prisma de política territorial. Es más barato dar ocupación mediante una transformación en regadío que genera puestos de trabajo que asumir los cos-

tes económicos, políticos y sociales de una persona en el paro. Se trata también de optar entre el oasis, generador de riqueza, y el desierto, definido como un «vacío» económico y social. Tampoco podemos olvidar que la erosión del suelo empieza por la erosión o la emigración de las personas. El horror al vacío es un tema tradicional que define muchas de las políticas de mantenimiento o, incluso, de creación de nuevos asentamientos territoriales. Los nuevos asentamientos, que en el Estado español hasta mediados del siglo XX eran creados, primero, por el Instituto de la Reforma Agraria y, más tarde, por el Instituto Nacional de Colonización, se basaban precisamente en la construcción de regadíos y la industrialización de sus productos para la exportación.

En todos los casos, el primer tema que surge cuando se habla de reducción de las barreras aduaneras hacia los países del 12M es el factor trabajo. Mejor dicho, se denuncia la competencia que suponen los bajos costes salariales y la falta, o costes menores, de la Seguridad Social. Mientras que el coste de la mano de obra agrícola en el Estado español se sitúa hacia los 6-7 €/hora (5 € en la contratación temporal), en los países del Magreb se sitúa aproximadamente en menos de 1 €/hora, y en los países del Este, a 1,5 €/hora por la mano de obra no especializada. Y ello cuando hay trabajo. Evidentemente, ambos tipos de mano de obra no se pueden comparar, ya que el salario que se paga en Cataluña corresponde a personal especializado y, por tanto, más productivo, pero el margen de maniobra sigue siendo muy amplio. Como referencia, se puede señalar que el coste de la mano de obra en el sector agrario de Francia o en el sector de la industria catalana se sitúa en torno a 12 €/hora.

En el sistema productivo agrícola de Cataluña, la incidencia de los costes de la mano de obra dentro de los gastos totales se ha reducido drásticamente. Actualmente, aún representan un 30% de los costes totales, a los que, para calcular la ventaja competitiva, habría que añadir los costes de manipulación y embalaje. En cualquier caso, lo que define la competitividad generalmente no son los salarios, sino las tecnologías aplicadas y, sobre todo, el tipo de producto y su

adaptación al mercado. Se considera que en origen la diferencia de costes de producción entre el Magreb y Cataluña, por el efecto de la mano de obra, oscila entre un 30 y un 40%.

El crecimiento de los países menos desarrollados tiende a realizarse a partir de las técnicas modernas y eficaces, porque son las más útiles y porque no hay otra manera de competir con las naciones más avanzadas. Estas técnicas suelen requerir un alto coeficiente de capital, lo que puede ser irracional en países en los que abunda la mano de obra barata (Gerschenkron). Es un hecho paradigmático, pero la oferta de mano de obra bien formada y disciplinada es escasa, más escasa aún que en los países más ricos y desarrollados. Por ello resulta rentable sustituirla por capital. Así, las industrias del petróleo o de la minería de muchos países en desarrollo son las que disponen de un coeficiente de capital más alto.

#### 6. NECESIDAD DE MEJORAR LOS NIVELES DE RIESGO DE CADA PAÍS

La liberalización económica comporta el aumento de las transacciones entre países lejanos, y precisamente por ello hay que tener presente los costes del riesgo de las transacciones. Si los países 12M quieren atraer inversión extranjera suficiente para poner en marcha las producciones necesitan mejorar su nivel de riesgo. La deslocalización de industrias y servicios consumidores de mano de obra de Europa se verá así potenciada. Diversas entidades definen el rating de riesgo en cada país. A título de ejemplo, relacionamos los rating elaborados por Coface aplicados para cada país. Coface es una entidad francesa con fuerte implantación internacional que asegura el riesgo en las transacciones, tanto en el interior de los estados como en los ámbitos internacionales.

#### Coface define tres grandes niveles de riesgo:

A. Riesgos bajos

A.1. Para países en situación estable y con riesgos bajos.

A.2. El riesgo se mantiene bajo aunque el comportamiento del país sea menos bueno.

A.3. La situación se podría deteriorar.

A.4. Para países con un comportamiento medio con situaciones susceptibles de deteriorarse, aunque la probabilidad de ausencia de pago es aceptable.

B. Pagos mediocres y situación económica y política incierta

C. Comportamiento de pagos adversos y situación política y económica adversa

#### Rating de los países de la Unión Europea o en proceso de adhesión

A.1. Mayoría de países de la Unión Europea, excepto los siguientes:

A.2. Grecia, Alemania, Italia, Portugal y Hungría

A.3. Eslovenia y Chequia

A.4. Letonia, Lituania, Polonia y Eslovaquia

B.- Rumania y Bulgaria

#### Rating de los países del Mediterráneo sur (Tabla 2)

Excepto en los casos de Marruecos, Túnez e Israel, los riesgos son bastante elevados: se propone que una de las primeras actuaciones en el resto de países se centre en la reducción de los riesgos. Ello permitirá mejorar las inversiones e intercambios comerciales, reduciendo los costes del comercio. Por otra parte, uno de los caminos obligatorios que se sugiere es la necesidad de una reforma de la fiscalidad que permita aumentar los recursos del Estado y destinarlos a proponer una política de desarrollo diferenciada que permita la dinamización de los sectores prioritarios. Las industrias que han optado por la deslocalización hacia los países del 12M a menudo se quejan de las dificultades administrativas, la falta de servicios y la opacidad de los sistemas comerciales. La mejora de la competitividad se basa sobre todo en la necesaria reestructuración de los sistemas económicos, quedando la agricultura relegada cada vez más a un segundo plano.

#### 7. CONCLUSIONES

##### 7.1. EL MERCADO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS

Los países del sur del Mediterráneo siempre serán globalmente deficitarios en productos agroalimentarios básicos y, por tanto, representan una demanda

creciente de productos agrícolas continentales que es preciso tener especialmente en cuenta (cereales, leche y carne). La Unión Europea representa una oportunidad para las producciones de huerta, fruta y flores de fuera de temporada procedentes del Sur. Es cierto que el mercado europeo actualmente tiende a la saturación, pero puede tener un fuerte crecimiento a partir de la ampliación de la UE, con la correspondiente y progresiva mejora de la capacidad adquisitiva de los nuevos países. La liberalización de mercados de productos agrícolas inicialmente parece problemática en ambas vertientes, pero se puede iniciar un procedimiento por etapas, que garantice la adaptación de las estructuras productivas. Paralelamente, hay que recordar que la negociación de los acuerdos de la UE con el Mercosur se encuentra en la fase final.

#### 7.2. LA REFORMA DE LA PAC

La aprobación de la reforma de la PAC es una condición obligatoria para hacer compatible el modelo agrario europeo con un mercado más coherente para sus intereses. En realidad, la reforma de la PAC a corto plazo tendrá escasa incidencia en los mercados mundiales, especialmente en los de los países del 12M. Consolida unas ayudas ya existentes a las explotaciones, condicionadas a la aplicación de medidas y cumpliendo aparentemente con las orientaciones de la OMC. La distorsión real de precios no son las ayudas de la PAC -ahora desconectados de la producción-, sino el potencial productivo de los territorios por sus condiciones climáticas naturales o de

regadío. El agua es el factor limitador. La integración euromediterránea debe contemplar no sólo el sector agrario, sino todos los demás sectores, así como los condicionantes democráticos.

#### 7.3. LA FINANCIACIÓN

La exportación de recursos naturales, las remesas de emigrantes, los flujos internacionales de capitales, las joint venture, las deslocalizaciones y el turismo pueden representar fuentes de financiamiento interesantes para iniciar el despegue. Habría que insistir igualmente en la necesidad de financiación europea para favorecer el desarrollo del Mediterráneo, pese a que, según la actual coyuntura europea, parece difícil en cualquiera de ambas orillas una financiación abundante para proyectos de adaptación y reconversión de producciones.

**La aprobación de la reforma de la PAC es una condición obligatoria para hacer compatible el modelo agrario europeo con un mercado más coherente para sus intereses**

#### 7.4. CRECIMIENTO ENDÓGENO

Una aportación importante de fondos en programas concretos y controlados para el desarrollo (no sólo tipo Leader) para los países en proceso de asociación puede representar un inicio de diálogo y de trabajo en común. Hay que recordar que nunca se puede confiar en el crecimiento endógeno de los países

en vías de desarrollo cuando la historia demuestra lo contrario. Los propios países del sur del Mediterráneo representan un mercado que puede absorber parte del aumento de producción de estos países. La nueva zona árabe de libre cambio, a la que ya se han adherido Marruecos, Jordania, Egipto y Túnez, con un período transitorio hasta el 1 de enero de 2005, también puede representar una oportunidad.

#### 7.5. LAS POSIBILIDADES DE LA GANADERÍA

Habría que profundizar en las posibilidades de crecimiento de la producción ovina a partir de una mejora sanitaria y de productividad, y como alternativa al posible abandono de las tierras de secano. Éste es un tema del que curiosamente nunca se habla y que normalmente no se toma en consideración. Se trataría de mejorar la producción para el autoconsumo, posibilitando a la vez la exportación de corderos para engorde.

#### 7.6. NECESIDAD DE MODERNIZAR LOS SISTEMAS COMERCIALES

Un prerrequisito para la modernización de las estructuras económicas es la mejora de los niveles de riesgo, tanto de los países como de las empresas que actúan en el tráfico comercial. Uno de los frenos a las inversiones privadas, tanto en el sector agrícola como en otros, es el elevado riesgo que comportan las inversiones y los contratos comerciales.

#### 7.7. RECONVERSIÓN SECTORIAL EN LOS PAÍSES DEL SUR DE EUROPA

Sería conveniente establecer unas medidas de reestructuración para los países del norte del Mediterráneo (España, Italia, Portugal y Grecia) para que se adapten a las nuevas ofertas del mercado. La puesta en marcha de los programas de integración mediterránea (PIM), establecidos a raíz de la adhesión de España y Portugal, representaron una fuerte inyección financiera, que, pese a que no logró los efectos deseados, redujo en parte los efectos de la nueva competencia. El impacto puede ser importante para determinados productos y regiones del sur de Europa.

Se tendría que potenciar las exportaciones hacia nuevos mercados internacionales, como lo ha hecho el sector de la mandarina en Estados Unidos. La reforma de la PAC aprobada recientemente no es el instrumento idóneo, ya que no aporta soluciones a los problemas de adaptaciones sectoriales, prevé una financiación escasa y, en cambio, incluye nuevas y elevadas exigencias.

#### 7.8. ESPAÑA TODAVÍA RECUERDA LOS CALENDARIOS Y LOS CONTINGENTES

En una primera etapa, habría que consolidar una disciplina para las exportaciones de los países del sur del Mediterráneo, para suavizar paulatinamente los calendarios de entrada de productos. Por orden, en Turquía, Egipto y Marruecos, el impacto puede ser altamente positivo. Cada país, cada región y cada comarca tienen un lugar en el que pueden ser competitivos, dentro un contexto internacional cada día más amplio. Es preciso promover las mesas de concertación sectorial, que demostraron una cierta utilidad ante la integración de España en el Mercado Común.

#### 7.9. CUANDO LAS BARRERAS ADUANERAS BAJAN LAS CUALITATIVAS SUBEN

La normativa europea sobre la seguridad alimentaria también debería ser aplicada en la producción procedente de los países del 12M. Cualquier escándalo en el ámbito alimentario perjudicaría a todo el sector productivo. Otro elemento cualitativo a tener en cuenta es el de la sostenibilidad medioambiental, que puede verse afectada por nuevos proyectos de transformaciones agrarias, ya sean en regadío o no.

#### 7.10. CONSOLIDAR LAS BASES DE COLABORACIÓN TÉCNICA

Realizada la ampliación de la UE hacia los países del Este, el Mediterráneo debe ser el nuevo marco de diálogo y generar un nuevo núcleo de dinamismo necesario para la consolidación europea. La proximidad y la similitud de productos pueden permitir consolidar las bases para la mejora de la colaboración técnica. La mejor colaboración es aquella que es útil

Tabla 2. Rating de los países del Mediterráneo Sur

País	Corto plazo	Medio plazo
Argelia	B	Moderado-elevado
Marruecos	A 4	Moderado-elevado
Túnez	A 4	Riesgo bastante bueno
Egipto	B	Elevado
Jordania	B	Elevado
Líbano	C	Muy elevado
Siria	C	Muy elevado
Israel	A 4	Riesgo aceptable
Libia	C	Riesgo elevado
Turquía	C	Riesgo elevado

al país que la presta. Precisamente por ello se propone priorizar la mejora de los aspectos sanitarios en la producción agrícola y ganadera, que permiten aumentar la seguridad, al establecer barreras de contención.

#### 7.11. UNA COMPETENCIA RELATIVA DE COSTOS DE LA MANO DE OBRA

En Cataluña, últimamente se han dado varios casos de deslocalización de empresas, que en realidad se habían instalado hace relativamente pocos años. La competitividad vía costos de mano de obra es temporal, pero puede ayudar al crecimiento. La competitividad sostenible se basa sobre todo en las técnicas más modernas y eficaces, que son precisamente las que requieren un alto coeficiente de capital.

#### 7.12. INCIDENCIA EN CATALUÑA DE LA PERIFERIA A LA CENTRALIDAD

Finalmente, hay que recordar que la competencia más importante para la agricultura catalana no es la procedente de los países del sur del Mediterráneo, sino la

que procede del propio Estado español, seguida de la de otros países de Europa. En cambio, la posibilidad de nuevos mercados cercanos representa una nueva oportunidad para Cataluña, ya que desde la situación actual de periferia mejoraremos nuestra centralidad, participando en el acceso a nuevos mercados. Para ello habrá que seguir mejorando las inversiones en infraestructuras, sin olvidar las autopistas del mar.

La mejor conclusión podría ser una cita de David Landes (The Wealth and Poverty of Nations, 1998), irónica y quizás egoísta, pero con un mensaje muy claro, que nos recuerda que: «Nuestra labor (la de los países ricos), tanto en nuestro interés como en el suyo, es la de ayudar a los pobres a adquirir más salud y prosperidad. En caso contrario, trataran de apoderarse de lo que no pueden producir, y si no obtienen ingresos exportando mercancías, exportarán personas. En pocas palabras, la riqueza constituye un imán irresistible, y la pobreza es un contaminante que puede ser muy molesto: no se puede aislar, de modo que nuestra paz y prosperidad dependen a largo plazo del bienestar de los demás.»

#### CUADRO 1. LA SOCIEDAD RURAL: LA GRAN OLVIDADA DE LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN

Las relaciones euromediterráneas no han tenido en cuenta la integración regional. Están fragmentadas en acuerdos de asociación país por país, con una predominancia de las cuestiones comerciales. Se ha tejido una red de intercambios agrícolas basada en relaciones biunívocas con la Unión Europea, ignorando las posibilidades de un mercado integrado en la orilla sur y las necesidades de su sociedad rural y sus estructuras productivas.

En los acuerdos de asociación entre la Unión Europea y los países de la ribera meridional del Mediterráneo, las cuestiones relativas al comercio agrícola, que no a la agricultura, desempeñan un papel importante, y, frecuentemente, son las cuestiones que requieren más esfuerzo negociador. A lo largo del debate, podremos reflexionar acerca del futuro de unas relaciones basadas en las concesiones comerciales, habida cuenta del contexto global de liberalización de los intercambios. Tanto las eventuales conclusiones de las negociaciones en curso en el seno de la Organización Mundial del Comercio como la conclusión de acuerdos entre ciertos países mediterráneos con Estados Unidos pueden alterar considerablemente el alcance y las consecuencias de los acuerdos de asociación, pero estoy seguro de que esta cuestión será evocada a lo largo del debate. Esto es importante, porque aún impulsando el comercio agrícola, estos acuerdos presentan efectos muy negativos sobre las agriculturas de ambas orillas del Mediterráneo. Estos efectos negativos se plasman claramente en el ámbito social, ambiental y de ordenación del territorio.

Conviene recordar que en la política agrícola común, las producciones y regiones mediterráneas han sufrido y sufren una discriminación histórica, a pesar de que absorben el impacto de la liberalización de los intercambios derivada de los acuerdos de asociación. En sentido inverso,

las producciones comunitarias que más apoyo reciben, cereales, carne y leche, son las que se penetran en los mercados del Sur. En consecuencia, la política agrícola común crea un problema para las producciones mediterráneas de la Unión Europea y compromete la supervivencia de las explotaciones tradicionales, dedicadas a las producciones de carne, leche y cereales, en el sur del Mediterráneo.

El sur del Mediterráneo se enfrenta a una situación complicada. Al predominio de las pequeñas explotaciones se le une deficiencias en la financiación y en organización y también de desarrollo tecnológico. La competencia de las producciones comunitarias crea problemas de supervivencia a las explotaciones tradicionales, dedicadas a las producciones de subsistencia. Las pequeñas explotaciones que se centran en producciones de exportación, debido a su falta de organización, apenas disfrutaban de los beneficios derivados del incremento de los intercambios, que, mayoritariamente, son percibidos por las grandes explotaciones, las cuales presentan una abismal diferencia con las pequeñas, en capital, en tecnología y en medios humanos. Esta situación induce al despoblamiento de ciertas zonas, mientras que en otras estimula la concentración de la tierra y del capital. Son evidentes los problemas sociales, de desarrollo y de ordenación del territorio que se pueden derivar de este escenario.

Conviene llamar la atención sobre el incremento de la pobreza observado en países como Marruecos, con el que se han suscrito sucesivos acuerdos, y que dicho incremento de la pobreza ha sido mayor en las zonas rurales. Este hecho es relevante porque Marruecos realiza el 74% del valor de las exportaciones agrícolas del Magreb hacia la Unión Europea y porque el incremento de la pobreza va parejo a un incremento del valor de los intercambios comerciales. En consecuencia, cabe reflexionar acerca de los objetivos, la eficacia

y los instrumentos de los acuerdos de asociación. La conclusión de acuerdos comerciales que intercambian producciones continentales contra mediterráneas desestabilizó amplias zonas rurales de Marruecos, cuyas producciones tradicionales eran incapaces de competir con las mercancías importadas. Por otra parte, las inversiones en infraestructuras se concentraron en zonas urbanas y en zonas escasamente pobladas, con lo cual se inició un proceso de deslocalización de la población rural. El problema trascendía el ámbito agrícola, ya que el daño en el ámbito rural ya estaba hecho: entre 1991 y 1999, la tasa de pobreza en el mundo rural había pasado del 18% al 27%.

Las discusiones para la renovación del acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Marruecos se centraron fundamentalmente en los cereales y el tomate. Conviene analizar quién se beneficia de las concesiones y qué efectos tienen para los agricultores de ambas zonas.

Las exportaciones comunitarias de cereales llegarán a cerca del 50% de la producción marroquí. Esto representa un serio problema para los productores marroquíes, mientras que sólo supondrá un beneficio marginal para los productores comunitarios. Sin embargo, crea un mercado cautivo para un pequeño grupo de compañías transnacionales especializadas en el comercio de cereales.

En cuanto al tomate, los ingresos de los productores comunitarios de descenden progresivamente. La producción marroquí está muy concentrada, pero el cuello de botella reside en la comercialización, que, al igual que los cereales comunitarios, está mucho más concentrada que la producción. El resultado es que el productor marroquí percibe un 20% del precio de venta de sus tomates en los mercados comunitarios. Es decir, el impacto absorbido por los productores comunitarios de tomate apenas se ve reflejado en un incremento de prosperidad para los productores marroquíes.

Los acuerdos de asociación benefician a un número reducido de empresas dedicadas al comercio. Mientras tanto, los productores de ambas orillas del Mediterráneo quedan al margen de los presuntos beneficios del libre cambio. Un verdadero acuerdo de asociación debería velar, en primer lugar, por un desarrollo armonioso y sostenible en ambas zonas. Lamentablemente, es forzoso constatar que con su actual enfoque sólo se consigue la desestabilización del sector productor en las dos zonas. Es necesario cambiar de rumbo y velar por el mantenimiento de un tejido rural en ambas orillas del Mediterráneo, garantizando unos niveles elevados de cohesión económica y social. **SALVADOR JOVÉ**, DIPUTADO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y MIEMBRO DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL DE LA COMISIÓN EUROPEA

#### **EJEMPLO 1.** DECISIONES POLÍTICAS EN EL CONTEXTO DE LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA

BARCELONA, 27 Y 28 DE NOVIEMBRE DE 1995 (MARCO: PARTENARIADO EUROMEDITERRÁNEO)

**Punto de partida del Partenariado Euromediterráneo:** establece entre sus objetivos la necesidad de cooperación sobre temas agrícolas; concretamente, se especifican los siguientes objetivos y acciones:

- **Zona de libre cambio:** se avanzará hacia la armonización de las normas fitosanitarias de cara a facilitar una futura liberalización del mercado agrícola.
- **Modernización agrícola a través de:**
  - **Reestructuración de la agricultura:** reducción de la dependencia alimenticia, modernización agrícola, acercamiento entre los diferentes actores económicos en el sector agrícola en cada uno de los países socios y cooperación para la erradicación de cosechas ilegales y el consiguiente desarrollo de dichas regiones.
  - **Potenciación de la multifuncionalidad de la agricultura:** soporte a la diversificación productiva, promoción de un desarrollo agrícola más sostenible, impulso de la noción de «desarrollo rural integrado», mejora de los servicios básicos y el desarrollo de actividades económicas asociadas, cooperación entre regiones rurales y, sobre todo, intercambio de conocimiento sobre desarrollo rural.
- **Formación:** mejora en la formación sobre temas agrícolas y asistencia técnica.
- **Movilización de recursos:** apoyo a la privatización y compromiso de prestar asistencia técnica a todas las políticas implementadas en los países terceros mediterráneos que contribuyan a avanzar en los citados sectores.

MALTA, 15 Y 16 DE ABRIL DE 1997 (MARCO: PARTENARIADO EUROMEDITERRÁNEO)

Se acuerda iniciar la cooperación entre ambas orillas del Mediterráneo para reducir la dependencia alimentaria y modernizar y reestructurar

la agricultura. Así, se transferirá tecnología y se activará la cooperación para desarrollar la infraestructura regional.

PALERMO, 3 Y 4 DE JUNIO DE 1998 (MARCO: PARTENARIADO EUROMEDITERRÁNEO)

Se identifica al sector agrícola como sector clave para cumplir con el objetivo de establecer una zona de libre comercio mediterránea en 2010. Asimismo, se destaca la importancia de la cooperación en materia de integración regional y subregional.

VENECIA, 27 DE NOVIEMBRE DE 2003 (MARCO: PARTENARIADO EUROMEDITERRÁNEO)

Se acuerda poner en práctica un programa de trabajo financiado a través de los programas MEDA que potencie el desarrollo rural sostenible, la mejora de la calidad de los productos agrícolas y la agricultura biológica.

En primer lugar y, con el objetivo de incentivar el desarrollo rural sostenible, se acuerda evaluar de forma regular los programas existentes y examinar la posibilidad de llevar a cabo cooperaciones transfronterizas institucionalizadas inspiradas en la iniciativa comunitaria Leader, que promuevan la diversificación de la agricultura y el desarrollo de actividades alternativas y que refuercen la participación de la mujer.

Asimismo, se promoverá un estudio sobre los cambios climáticos y se evaluará el impacto medioambiental y las necesidades específicas de los sistemas de producción en las zonas de agricultura de regadío y de la forma de producción mediterránea, incentivando especialmente las actividades de racionalización del agua. Paralelamente, se financiarán actividades para la protección del medio ambiente (programa regional de acciones a corto y medio plazo).

Por otra parte, y para mejorar la calidad de los productos agrícolas, se incentivará el conocimiento sobre la legislación comunitaria y se definirá un plan de acción para llevar a cabo investigación

conjunta sobre nuevos temas (por ejemplo, el etiquetaje), incentivando también la cooperación entre administraciones (bajo el paraguas EuroMed Marché). Se examinará la posibilidad de llevar a cabo acciones referentes a la transformación y comercialización para valorizar las producciones típicas mediterráneas, extendiendo iniciativas de partenariado entre los empresarios de ambas orillas y eventualmente aplicando las reglas de identificación de productos alimenticios de alta calidad, asegurando, así, la mutua complementariedad. Asimismo, se examina la posibilidad de crear una red de expertos que permita un intercambio de información dinámico entre ambas orillas del Mediterráneo.

Finalmente, y para promocionar la agricultura biológica, se celebrarán diversos seminarios informativos para presentar la legislación comunitaria y el procedimiento de reconocimiento de productos biológicos procedentes de terceros países. También se creará una red de expertos o de instituciones para intercambiar información y se promoverá la participación de los países terceros mediterráneos en las ferias de productos «bio».

NÁPOLES, 2 Y 3 DE DICIEMBRE DE 2003 (MARCO: PARTENARIADO EUROMEDITERRÁNEO)

Los ministros participantes recogen las recomendaciones de la I Conferencia Euromediterránea sobre Agricultura que tuvo lugar el 27 de noviembre de 2003 en Venecia.

DUBLÍN, 5 Y 6 DE MAYO DE 2004 (MARCO: PARTENARIADO EUROMEDITERRÁNEO)

Se solicita incrementar el grado de liberalización existente en lo que se refiere al comercio de productos agrícolas. La conferencia invita a la Comisión Europea a iniciar las consultas con todas las partes que quedarían afectadas por una eventual mayor liberalización de los productos agrícolas dentro del marco de los acuerdos de asociación (teniendo también en cuenta los aspectos no comerciales de la liberalización). Se expresa el

compromiso común para conseguir una zona de libre comercio en 2010.

La agricultura ecológica seguirá siendo una de las prioridades para las negociaciones euromediterráneas sobre agricultura. La cooperación euromediterránea debería extenderse a aspectos no comerciales, especialmente en el campo del desarrollo rural sostenible (prioritario), la agricultura ecológica y las indicaciones geográficas. La Conferencia reconoce la importante contribución de las mujeres a la agricultura.

ROMA, 11 DE MAYO DE 1999 (MARCO: CENTRE INTERNATIONAL DE HAUTES ÉTUDES AGRONOMIQUES MÉDITERRANÉENNES, CIHEAM)

El establecimiento de una zona de libre comercio en el Mediterráneo vuelve a destacarse como objetivo principal que guiará la cooperación entre ambas orillas; una cooperación que, en todo caso, y para conseguir la modernización agrícola de los los países terceros mediterráneos, pasa por una movilización de recursos, tanto en el Norte como en las organizaciones internacionales multilaterales.

Establecido este marco, se señala la necesidad de poner en marcha acciones que concreten los principios de complementariedad y diversificación de las producciones que se definieron en Barcelona 1995, potenciando así la multifuncionalidad y sostenibilidad de las mismas. Por otra parte, y para mejorar el acceso a una formación superior agronómica de calidad, se solicita una más estrecha cooperación entre las instituciones de ambas orillas del Mediterráneo.

Finalmente, se destacan las ventajas de adoptar posiciones comunes en las negociaciones internacionales sobre comercio agrícola y se propone preparar una reunión ministerial en el marco del Partenariado Euromediterráneo sobre cooperación agrícola.

RABAT, 23 DE MAYO DE 2000 (MARCO: CIHEAM)

En la línea de avanzar hacia el establecimiento de una zona de libre comercio, se destaca la necesi-

dad de reducir progresivamente los soportes a las exportaciones. Paralelamente, y para reestructurar la agricultura de los países terceros mediterráneos, se acuerda que los aspectos estructurales de las políticas agrarias se tratarán de forma más prioritaria, haciendo un esfuerzo para identificar las especificidades y fragilidades de la agricultura de estos países, así como las posibilidades de complementariedad entre ambas orillas. Las iniciativas que se lleven a cabo en este sector deberán permitir seguir un modelo basado en la sostenibilidad del medio ambiente y el desarrollo rural.

Respecto a las futuras negociaciones bilaterales, se propone iniciar la reflexión sobre una posible «plataforma mediterránea» que defienda los intereses de la región como unidad. Así, se destaca la necesidad de encontrar puntos de acuerdo entre ambas orillas, que propicien una actitud favorable entre los más grandes países exportadores frente a la negociación de posteriores reducciones de todas las formas de apoyo a las exportaciones de productos agrícolas y permitan a los países menos desarrollados un sistema diferenciado que les permita incorporarse de forma progresiva a los circuitos del comercio internacional.

ATENAS, 1 DE JUNIO DE 2001 (MARCO: CIHEAM)

Los representantes de los países de la orilla sur del Mediterráneo indican la necesidad de avanzar hacia la apertura de los mercados mientras que los del Norte insisten en desarrollar una estrategia regional de aproximación gradual entre ambas orillas. En esta línea, se reconoce el objetivo de adoptar posiciones comunes en las negociaciones multilaterales y se destaca la necesidad de introducir el tema de la agricultura en las conferencias euromediterráneas.

Se señala la necesidad de crear un fondo financiado por los países del Norte para promover, en el Sur, un desarrollo agrícola más sostenible y se aprueba el programa de acciones piloto sobre desarrollo rural en el sur y el este del Mediterráneo propuesto por el CIHEAM. Paralelamente, se

destaca la necesidad de aprovechar la multifuncionalidad de la agricultura y de contribuir al desarrollo rural y a la valorización del régimen alimentario mediterráneo.

Se valora la propuesta de formar un espacio científico mediterráneo de colaboración entre instituciones científicas de ambas orillas y se pone en marcha el Observatorio de Políticas Agrícolas en el Mediterráneo, función asumida por el CIHEAM.

VALENCIA, 22 Y 23 DE ABRIL DE 2002 (MARCO: CIHEAM)

Con el objetivo de avanzar hacia una mayor liberalización del comercio agrícola, la Conferencia pide a la Comisión Europea que elabore un estudio sobre el impacto de la liberalización del comercio de productos agrícolas tanto sobre la UE como sobre los países terceros mediterráneos: en él se evaluarán las posibilidades de una mayor liberalización del comercio de productos agrícolas, especialmente teniendo en cuenta los términos de los acuerdos de asociación y los progresos llevados a cabo en el contexto multilateral.

BEIRUT, 21 DE SEPTIEMBRE DE 2002 (MARCO: CIHEAM)

Evaluando favorablemente el progresivo cumplimiento de los objetivos fijados en Barcelona en 1995, los países de la orilla norte solicitan que se proceda con precaución antes de avanzar hacia una mayor apertura del mercado. En esta línea, se apunta que la ampliación de la UE presenta grandes oportunidades para abrir los mercados e incrementar los intercambios comerciales y se evalúa hasta qué punto la regulación del comercio agrícola, sobre la base de los parámetros de «complementariedad» y «temporalidad», varía su acceso a los mercados de la UE. Finalmente, y a pesar de las divergentes posiciones, se destaca la necesidad de progresar en el marco de las negociaciones euromediterráneas para incrementar la eficacia de ambas orillas del Mediterráneo en el seno de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio.

El desarrollo sostenible se consolida como prioridad a tratar por los centros investigadores y se vuelve a subrayar el importante papel de la agricultura en las negociaciones euromediterráneas, reconociendo que la mejora de las relaciones entre las dos orillas del Mediterráneo pasa por una reducción de las diferencias entre los dos tipos de agricultura y por una creciente complementariedad entre ambas. Se cita la conveniencia de que los programas MEDA incluyan, también, temas de agricultura y desarrollo rural y se alienta la cooperación e integración regional

también a nivel Sur-Sur (aunque se sigue denunciando la insuficiencia de los medios financieros disponibles).

Se propone la puesta en marcha de un programa de formación de trabajadores en la orilla sur que les permita incorporarse a las empresas agrícolas de la UE promoviendo, así, un flujo migratorio de temporeros.

Se acuerda poner en marcha una red de instituciones nacionales de investigación agrícola que debería disponer del apoyo de la Comisión Europea. **INSTITUTO EUROPEO DEL MEDITERRÁNEO.**

#### **CATALUÑA EN EL DEBATE AGRÍCOLA EUROMEDITERRÁNEO**

En el debate sobre la liberalización agrícola en el Mediterráneo y, en concreto, sobre la contribución de Cataluña al mismo, es de interés destacar una iniciativa como la constitución de la eurorregión Pirineos-Mediterráneo. Ésta supone la puesta en marcha oficial de la cooperación transfronteriza entre Cataluña, Aragón y las Islas Baleares, y dos regiones del norte de los Pirineos, Midi-Pirineos y Languedoc-Rosellón. Dicha eurorregión quiere ser un espacio de ordenación común del territorio, de promoción económica y de desarrollo de infraestructuras, con una población de 17 millones de habitantes. La eurorregión Pirineos-Mediterráneo se sitúa entre las tres más pobladas de Europa y representa aproximadamente el 17% de la población conjunta de España y Francia.

Cabe considerar que esta eurorregión será muy beneficiosa para la agricultura catalana, y en especial para la agroindustria, ya que agrupa un mercado muy amplio y facilitará nuevos procesos de aumento de la competitividad.

La eurorregión Pirineos-Mediterráneo nace con la voluntad de aunar esfuerzos para crear, en el noroeste del Mediterráneo, un polo de desarrollo sostenible basado en la innovación y la inclusión social y territorial. También pretende ser un espacio flexible de cooperación entre los diferentes actores políticos, económicos y sociales que desarrollan su actividad en el espacio formado por las regiones que han suscrito el acuerdo.

Tiene como objetivo actuar como punto de conexión entre el Mediterráneo occidental y el núcleo central de la Europa comunitaria, por lo

que será cada vez mayor la necesidad de aumentar la competitividad en el contexto económico europeo. Además, la liberalización de los intercambios en el ámbito mediterráneo abre nuevas oportunidades pero también supone un reto sin precedentes, que una iniciativa como ésta puede contribuir a resolver.

En este sentido, no se encierra en sí misma, sino que está abierta a la incorporación de nuevos socios en este ámbito Pirineos-Mediterráneo. La nueva eurorregión quiere competir con las otras dos regiones que cierran el arco del Mediterráneo occidental, las francesas Ródano-Alpes y Provenza-Alpes-Costa Azul. Por otro lado, además de la deseable integración de Valencia, por razones obvias, se debe añadir la voluntad de potenciar los lazos con el País Vasco y el sur de España, así como con el norte de Italia, Portugal y el Magreb.

De hecho, la eurorregión Pirineos-Mediterráneo la conforman territorios de características indudablemente muy diversas pero en gran medida complementarias. Juntas, dichas regiones tienen un peso importante en el contexto del sur europeo y mediterráneo por su dimensión geográfica, económica y territorial.

Los gobiernos que participan en el proyecto de esta eurorregión, con clara conciencia del importante papel que deben desempeñar estas regiones en el arco euromediterráneo, han mostrado la voluntad común de llevar a cabo acciones conjuntas en los próximos años. **ANTONI SIURANA.** CONSEJERO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA DE LA GENERALITAT DE CATALUÑA.



**PRINCIPALES  
RETOS DE FUTURO:  
POLÍTICA  
AGROALIMENTARIA,  
SOSTENIBILIDAD Y  
DESARROLLO**

# POLÍTICA AGROALIMENTARIA, SOSTENIBILIDAD Y DESARROLLO: HACIA UN NUEVO CONOCIMIENTO DEL MEDIO

**Giulio Malorgio.** Director de la revista *NewMedit* y profesor de la Universidad de Bolonia.

**Josep Villarreal.** Subdirector general de Coordinación de Asuntos Interdepartamentales Agrarios. Departamento de Agricultura. Generalitat de Catalunya.

Desde la puesta en marcha del Proceso de Barcelona, los mecanismos comerciales han estado en la base de las relaciones entre las dos orillas del Mediterráneo. Esto se debe principal y casi exclusivamente a un conjunto de beneficios arancelarios bilaterales que los países de ambas orillas han priorizado como instrumento de equilibrio y moneda de cambio. En cambio, la cooperación económica y el fortalecimiento de los vínculos sociales (asegurados por la participación en iniciativas comunes y por los libres movimientos de los recursos) no han encontrado de momento el impulso ni la operatividad necesarios. El sistema prescinde del agotamiento de las actividades productivas (uso no racional de los recursos) y del desarrollo equilibrado del Partenariado, por lo que se crean formas de conflictividad que debilitan el valor de los acuerdos de integración. La importancia clave otorgada a este instrumento comercial convierte el conjunto de los beneficios en algo vulnerable al aumento de las barreras no arancelarias y contribuye al mantenimiento de una lógica jerárquica de las relaciones bilaterales.

Así, los acuerdos de asociación establecidos entre la UE y cada uno de los socios mediterráneos en su formulación actual no hallan espacio en el contexto de la integración regional euromediterránea (coparticipación en objetivos comunes) ni en el de la globalización (desarrollo de acuerdos multilaterales para un reequilibrio regional). Algunos, como Najib Akesbi, se remontan más atrás y califican de decepcionante el balance de treinta años de cooperación con la UE.

Los informes expuestos en este capítulo muestran que la estructura de los acuerdos de asociación o, mejor dicho, el conjunto de los instrumentos del Proceso de Barcelona debería ser renovados y reconducidos hacia un marco más global e integrado. Los avances dependen de una estrategia que implique más a la base y no sólo a los vértices, y de un plan común de desarrollo que genere una integración homogénea y progresiva. Esta aproximación permitiría la combinación de instrumentos y políticas diferentes, como las de vecindad y cohesión regional, de manera más flexible y con un objetivo más integrador. Debería exigirse, como afirma Jean-Louis Rastoin, una profunda reflexión que, más allá del sector agrícola, incluya el sistema alimentario. La capacidad de desarrollo del sur y el este del Mediterráneo depende de las sinergias que se establezcan entre la agricultura y los sectores vinculados a ella.

La propuesta de un desarrollo integrado y multisectorial encuentra así un consenso amplio y puede tener una aplicación positiva en el área mediterránea. Las políticas de desarrollo rural y cohesión cobran cada vez más espacio, tanto en Europa como en el sur del Mediterráneo, como instrumento que favorece el crecimiento conjunto a través de mecanismos políticos y financieros que distorsionan menos el mercado. Existe, por tanto, un carácter multifuncional de la agricultura basado en diferentes elementos.

En este sentido, una de las primeras ideas que surgen es la necesidad de reflexionar sobre compromisos que favorezcan la competitividad; es decir, la promo-

ción de prácticas productivas con capacidad para incorporarse a los mercados regionales. Éstos son cada vez más abiertos y, por lo tanto, las condiciones de competencia son mayores y más complejas. Por otro lado, para insertar progresivamente la región en los mercados globales, es imprescindible tener en cuenta la visión y experiencia de los empresarios y líderes institucionales que identifiquen las potencialidades y los riesgos que se presentan a corto plazo en este sector, más allá de políticas rígidas de alcance limitado.

Un caso paradigmático de la urgente necesidad de llevar a cabo un diálogo realista y constructivo sobre las dificultades que afronta el sector agrícola es el marroquí, cuya complejidad, y sus contradicciones, se detalla claramente en el análisis realizado por Najib Akesbi. La creación de formas de cooperación bilateral entre áreas del sur y el norte del Mediterráneo con el fin de ampliar las bases productivas, se muestra aquí como un instrumento útil y con capacidad de generar un efecto multiplicador. Slimane Bedrani analiza esta modalidad de cooperación y destaca sus ventajas a partir de la complejidad y riqueza de su funcionamiento. La lógica de este proceso sería no sólo comercial, sino también política e institucional para favorecer los vínculos entre las sociedades civiles y los operadores locales.

**En general, el desarrollo se halla en el núcleo de esta nueva forma de pensar la Asociación Euromediterránea, que otorga a la agricultura un carácter multifuncional**

Otra de las iniciativas destinadas a favorecer la competitividad y el desarrollo consistiría en el ámbito agroalimentario, en la creación de sociedades interregionales de producción y comercialización capaces de cumplir al menos tres requisitos: aportar valor añadido al proceso productivo, pensar y activar economías de escala capaces de potenciar las especificidades territoriales y conquistar nuevos mercados.

Estas empresas deberían ser capaces de presentar una única oferta a través de reglas comunes compartidas. La transferencia de tecnologías y de competencias y la valorización de los recursos locales se encuentran en la base de este proceso.

En general, el desarrollo se halla en el núcleo de esta nueva forma de pensar la Asociación Euromediterránea, que otorga a la agricultura un carácter multifuncional. El sector podrá ofrecer así servicios como el mantenimiento del suelo fértil, la capacidad de reutilización de las fuentes del agua, la preservación del paisaje y otros muchos que hoy conforman una demanda activa y real. Por lo tanto, cabe pensar en estrategias de trabajo que satisfagan esta demanda con un valor no únicamente comercial.

Además, toda expresión de actividad humana debe basarse en una perspectiva sostenible, por lo que cabe incidir de manera clara en esta dimensión. Es necesario un planteamiento multidisciplinar para compatibilizar actividades productivas e integración en los mercados globales. Ello nos llevará, como señala la Carta de Aalborg a unos estándares suficientes para mantener en todo momento la vida humana, el bienestar y el desarrollo equilibrado.

En términos de sostenibilidad, la cuestión se sitúa en la forma en que la agricultura hace uso racional de los factores sometidos a estrés por varias razones: por limitación, como el agua, o por cúmulo, como los residuos. En este capítulo se repasan diferentes estrategias de desarrollo orientadas a los mercados de primor, los que acumulan más valor añadido, superando las limitaciones con dosis de alta tecnología. Los riesgos a los que se enfrentan las experiencias presentadas son una realidad incuestionable para una gran parte del territorio de la región.

Las diferentes realidades de producción intensiva nos llevan a plantear la gestión de los residuos como una cuestión esencial, ya que sus consecuencias sobre la calidad de los acuíferos, la calidad del agua que reciben las poblaciones y la calidad paisajística reclaman una respuesta a escala regional. Existen ya iniciativas basadas en una nueva visión de estas problemáticas, como el programa Azahar, llevado a

cabo desde la Agencia de Española de Cooperación Internacional, con unos objetivos globales en cuanto a su contenido y a las poblaciones que abarca.

Existen experiencias o buenas prácticas alrededor de estos elementos no propiamente relativos al sector agrícola, que pueden parecer ajenos, pero que la sociedad exige cada vez con mayor insistencia y necesidad. La prueba más evidente de ello se halla en la manera en que elementos como la estrategia de calidad, la defensa de los derechos de los trabajadores o el mantenimiento del arraigo en el campo y la reducción de las disparidades rural-urbana, como indica Sabah Benjelloun, aun siendo de índole muy diversa, se han convertido en realidades productivas emergentes, con un reconocimiento social creciente. Experiencias de cooperativas como la de Almería y la de la Unió de Pagesos llevan a focalizar la atención en aspectos como las normas, el desarrollo de la protección del consumidor o el impacto paisajístico (residuos de plástico, la actividad productiva intensa en el territorio, etc.). Así pues, es básico añadir el requerimiento de servicios ambientales a la demanda en forma de productos que los consumidores hacen a los agricultores y ganaderos. En cuanto a la oferta se refiere, los analistas valoran positivamente experiencias de agrupación de la producción como elemento clave para poder articular e incorporar los servicios de alta sensibilidad ambiental. Cabe favorecer las organizaciones de producción para normalizar estos

tipos de servicios y permitir su extensión regional a todos los niveles. Asimismo, es preceptivo incorporar estrategias de desarrollo rural con componente social que permitan aplicar los mecanismos de la PAC a todos los países de la región. Por último, es también necesaria la deslocalización de las actividades económicas y rurales organizadas y gestionadas por grupos pertenecientes a la sociedad civil, que conocen sus propias exigencias y posibilidades.

En definitiva, más allá de los sistemas actuales de cooperación euromediterránea, envejecidos por las nuevas reglas económicas y de desarrollo y basados en concesiones comerciales en buena parte obsoletas, surge la necesidad de partir de potenciar las vocaciones territoriales a través del aprovechamiento de algunas ventajas competitivas. Se impone la necesidad de dotar a la cooperación mediterránea de nuevos instrumentos que puedan ser realmente eficaces, no sólo en la esfera productiva, sino también en la social, la ambiental, la cultural y la de integración, es decir en el conjunto de actividades socioeconómicas que interactúan en el desarrollo sostenible, y con una participación real de la sociedad civil en estos procesos.

Con ello caminamos hacia un sistema competitivo, basado en un nuevo conocimiento del medio, que atiende a las demandas propias y vinculadas al sector de manera respetuosa con el medio y sin perder de vista los objetivos de la integración.





# LA EXPERIENCIA EUROMARROQUÍ. ENSEÑANZAS Y PROPUESTAS

**Najib Akesbi.** Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II. Rabat

## INTRODUCCIÓN

Marruecos y la Unión Europea firmaron durante la última semana del mes de octubre de 2003 un acuerdo agrícola que hacía un mes que habían establecido y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2003. Se sabe, en efecto, que el acuerdo de asociación que se firmó en febrero de 1996 había aplazado hasta enero de 2000 las negociaciones sobre el capítulo agrícola de la cooperación a establecer entre ambas partes. Estas negociaciones debían examinar «producto por producto, y sobre una base recíproca, la posibilidad de otorgarse concesiones de forma apropiada».

Aunque los términos oficiales del acuerdo todavía no se habían publicado en el momento de redactar este documento, hemos podido disponer de suficiente información fiable para hacernos una idea lo más concreta posible. Además, puesto que este acuerdo nos parece bastante característico de la naturaleza de las relaciones que se están estableciendo en el marco de los intercambios agrícolas entre la UE y los países del sur y el este del Mediterráneo (PSM), sería oportuno, al menos durante los próximos cinco años, empezar esta contribución con una breve presentación de los términos del acuerdo. A la vista de este último y a partir de este nuevo hecho, estaremos mejor preparados para volver a analizar la problemática de las relaciones euromarroquíes en el marco de los intercambios agrícolas, examinar sus aspectos destacados y extraer las consecuencias que se imponen. De ese modo, como conclusión, podremos suge-

rir las grandes líneas de la alternativa, actualmente más necesaria que nunca, y tratar de responder a algunas de las principales preguntas planteadas en la introducción de este libro.

## 1. EL NUEVO ACUERDO AGRÍCOLA MARRUECOS-UE

Empezaremos con la presentación del marco general de las negociaciones antes de pasar a la exposición de los términos del acuerdo, desde el punto de vista de las concesiones obtenidas por Marruecos, por una parte, y las obtenidas por la Unión Europea, por otra.

### 1.1. MARCO GENERAL DE LAS NEGOCIACIONES

Las negociaciones sobre el capítulo agrario del acuerdo de asociación de 1995 sólo pudieron emprenderse a principios de 2002. Duraron cerca de 21 meses, y fueron laboriosas según la opinión general, dado que durante mucho tiempo las demandas de una parte fueron consideradas inaceptables para la otra, y viceversa.

De ese modo, partiendo del principio de reciprocidad que debía en adelante establecer la liberalización de los intercambios entre Marruecos y la UE, esta última había insistido en la necesidad para su socio magrebí de abrir su mercado a los productos europeos con condiciones preferenciales y en proporciones sustanciales. Concretamente, los negociadores europeos habían pedido, en particular, el acceso a aranceles aduaneros preferenciales para cantidades de productos alimentarios básicos, como cereales, carnes, productos lácteos, aceites comestibles, etc.

Por su parte, los negociadores marroquíes habían estimado necesario empezar por solucionar algunos problemas puntuales, al frente de los cuales figura la diferente interpretación de las disposiciones del acuerdo de asociación respecto al contingente de tomates al precio de entrada convencional. Después, ambas partes podrían entablar las negociaciones para una liberalización progresiva de los intercambios agrícolas. En esta perspectiva, la parte marroquí solicitaba una mejora de las concesiones sobre los cítricos, las hortalizas, los productos vegetales elaborados y la horticultura (Kabli, 2002; Raji, 2003).

Después de seis rondas de negociaciones y muchas peripecias, un último encuentro en Bruselas durante la última semana de septiembre de 2003 permite llegar a un acuerdo que el comisario europeo de Comercio, Pascal Lamy, no dudó en calificar de «ganador-ganador».

Ante todo, hay que reconocer que, una vez más, este acuerdo está limitado en el tiempo, puesto que se firma por cuatro años. Un nuevo encuentro tendrá lugar en 2007, ante la perspectiva de la apertura de nuevas negociaciones, probablemente más ambiciosas. Por otra parte, las negociaciones no abordaron, curiosamente, el impacto de la ampliación de la UE sobre los intercambios agrícolas de Marruecos con unos diez países cuya adhesión estaba programada para el 1 de mayo de 2004.

Sabiendo esto, podemos decir que en la primavera de 2003 se llegó a un acuerdo para la mayoría de los productos en negociación, aunque no por ello se podía hablar de conclusión, puesto que el verdadero obstáculo radicaba en los tomates y los cereales. Finalmente, se solucionaron esos problemas cuando los marroquíes renunciaron a algunas de sus exigencias iniciales sobre el tomate, y los europeos pudieron hacer lo mismo con el trigo blando. ¿De qué modo?

## 1.2. LAS CONCESIONES OBTENIDAS POR MARRUECOS

Dada su importancia, trataremos el tomate en primer lugar y aparte. A continuación, examinaremos el régimen obtenido para los demás productos.

### 1.2.1. El nuevo régimen del tomate

Marruecos obtiene un aumento progresivo pero significativo de su contingente de tomates a precio de entrada convencional y franquicia aduanera. Recordemos que este cupo, en virtud de las disposiciones previstas en el acuerdo de 1995, había sido reevaluado a 168.757 toneladas en concepto de la campaña 2001-2002. El prolongamiento del ritmo de evolución convenido (3% al año) tenía que desembocar en un contingente que alcanzara 173.820 toneladas en 2002-2003, y 179.034 toneladas en 2003-2004. Sin embargo, en esa ocasión, el contingente de base se limitó de oficio a 175.000 toneladas, al que se añadió otro contingente de 15.000 toneladas para obtener el cupo correspondiente a la campaña 2002-2003 y que ascendía, por lo tanto, a 190.000 toneladas. Para los años siguientes, el contingente adicional (y no el de base, que queda fijo) deberá aumentar cada año en 10.000 toneladas, hasta llegar a alcanzar, como se constata en el cuadro A.1 del anexo, 45.000 toneladas en 2006-2007. Sumado a las 175.000 toneladas de «base», esto debería permitir al contingente global elevarse a 220.000 toneladas para ese año.

El contingente global que debería alcanzarse en 2007 es relativamente importante, pero para relativizarlo, algunos destacan que, de hecho, «se trata de un simple retorno al contingente anterior a 1995» (Bouchachia, 2003). Hay que recordar que, antes del acuerdo de 1995, Marruecos ya disponía de un contingente comunitario de 96.000 toneladas que acumulaba con un contingente francés en franquicia aduanera de 120.000 toneladas. Siendo el mercado francés su principal mercado, esto le abría la posibilidad de alcanzar las 216.000 toneladas.

Por otro lado, debemos saber que el contingente adicional acordado es frágil, y comporta incluso una especie de función disuasiva, si no «punitiva», que podría revelarse peligrosa. En efecto, para convencer a los operadores marroquíes que deben permanecer estrictamente en los límites de los contingentes fijados, está estipulado que si Marruecos no se conforma, durante una campaña, con el contingente global (incluso con

una tolerancia máxima del 1%), el contingente adicional se reduciría automáticamente en 20.000 toneladas durante la siguiente campaña!

Además, el contingente de base sigue periodificándose mensualmente, lo que siempre ha representado un gran impedimento del que los exportadores marroquíes no han dejado de quejarse. Como podemos ver en tabla 1.

De ese modo, podemos constatar que, a diferencia de los contingentes establecidos en el último acuerdo de 2001, se han aumentado ligeramente las cantidades de inicio de temporada, es decir, durante los meses de octubre y noviembre –lo que correspondía a una reivindicación marroquí-, pero las cantidades autorizadas durante los tres meses siguientes, en plena temporada de exportación, han sido, en cambio, reducidas globalmente en 12.010 toneladas. Es cierto que los contingentes de los meses de marzo y abril han ascendido (globalmente en 10.435 toneladas), pero curiosamente, el mes de mayo, que había conseguido finalmente obtener un contingente de 4.581 toneladas en 2001, se ha visto reducido a solamente 4.000 toneladas en 2003.

Tanto es así que la flexibilidad en la gestión de los contingentes mensuales, que había sido muy demandada por la parte marroquí, queda fuertemente limitada. Por eso, esta flexibilidad sólo afecta al contingente adicional, el cual puede ser utilizado durante un mes determinado pero sólo con el límite del 30% como máximo. De manera que durante la campaña 2003-2004, por ejemplo, la cantidad que puede utilizarse a partir del mes de noviembre no puede superar las

4.500 toneladas durante un mes determinado y en el límite de las 15.000 toneladas que constituyen el contingente adicional de ese año.

Respecto a la espinosa discrepancia sobre el contingente UE u OMC, se indica que, en principio, el pago de los derechos de aduana de cantidades suplementarias según las condiciones de la OMC es posible, pero en ese caso, Marruecos deberá no sólo respetar el precio de entrada OMC (claramente más elevado que el precio de entrada convencional UE), sino también cumplir con los derechos de aduana ad valorem de tasas plenas. Y sobre todo, el excedente despachado está, de todas formas, contabilizado en el contingente global, lo que viene a rechazar la reivindicación marroquí en la materia (excluir las cantidades vendidas en las condiciones «OMC» del «contingente UE»), ya que la limitación del contingente se sigue entendiendo en su conjunto.

Destaquemos también que el precio de entrada convencional se mantiene, ya que se da por bueno el nivel alcanzado en 2000, es decir, 461 euros/tonelada. En caso de venta por debajo de este nivel, el mecanismo de protección establecido en el marco de «la oferta europea al GATT» en 1994 sigue siendo aplicable (especialmente con la imposición del equivalente tarifario máximo consolidado en la OMC).

### 1.2.2. Condiciones de acceso de los otros productos

Además del tomate, otros productos marroquíes han visto modificadas sus condiciones de acceso a los mercados de la UE. Respecto a los productos que, como el tomate, están sometidos al mismo tiempo

Tabla 1. Exportaciones de tomates en los mercados de la UE. Contingentes mensuales en los acuerdos de 1995, 2001 y 2003 (en Tm)

Mes	Acuerdo 2003	Acuerdo 2001	Acuerdo 1995
Octubre	10.000	5.000	5.000
Noviembre	26.000	22.601	18.601
Diciembre	30.000	38.170	36.170
Enero	30.000	30.749	30.749
Febrero	30.000	33.091	33.091
Marzo	30.000	27.065	27.065
Abril	15.000	7.500	0
Mayo	4.000	4.581	0
Total	175.000	168.757	150.676

a contingentes, calendarios y precios de entrada, su lista no ha cambiado y sigue abarcando los pepinos, las alcachofas, los calabacines, las naranjas y las clementinas. La única mejora notable afecta a los contingentes de los calabacines y las clementinas, que han aumentado de 5.000 a 20.000 toneladas para los primeros, y de 110.000 a 130.000 toneladas para las segundas. El crecimiento registrado en beneficio de los calabacines, en particular, puede parecer consistente, pero en realidad debería ser matizado porque este nivel permanece, a pesar de todo, en las 22.142 toneladas exportadas durante la última campaña 2002-2003.

**En realidad, el número de productos que puede exportar efectivamente Marruecos sólo representa un poco más de la quinta parte, en el mejor de los casos. De manera que la concesión en cuestión es, de hecho, más virtual que real**

En cuanto a la enorme lista de productos que se benefician de concesiones arancelarias, aparte de restricciones de contingentes o calendarios (pero no de precios de entrada), hay que destacar en primer lugar que, formalmente, sigue siendo pletórica (se cuentan más de 206 partidas arancelarias diferentes, contra las 198 del anterior acuerdo). En realidad, se sabe desde hace tiempo que el número de productos que puede exportar efectivamente Marruecos –para poder beneficiarse de la ventaja que les corresponde– sólo representa un poco más de la quinta parte, en el mejor de los casos. De manera que la concesión en cuestión es, de hecho, más virtual que real.

Dado esto, si bien es verdad que algunos productos han visto mejorar su régimen, otros han visto cómo empeoraba. Así, por lo que respecta a los productos para los que se establece un cupo, aunque es cierto que algunos se han podido beneficiar de un creci-

miento de sus contingentes (es el caso de la cebolla, el apio, los champiñones, espinacas, pepinillos preparados o en conserva, zumo de naranja, etc.), y que los pimientos han sido liberados de la «cantidad de referencia» a la que podían estar sometidos, debe constatar que el hecho notable, al observar la nueva lista, radica en otra parte: en lugar de desaparecer, los contingentes ganan terreno, porque hay otros nuevos productos a los que están sometidos. Se trata de los chalotes, ajos y puerros, coles y coliflores, lechugas, hortalizas diversas conservadas provisionalmente pero no comestibles en estas condiciones, legumbres, albaricoques, cerezas y melocotones frescos, kiwis frescos, aceite de oliva, albaricoques preparados o en conserva, etc. Más allá del nivel de los contingentes (sin duda discutible) y de que, a pesar de todo, se prevé un crecimiento de los contingentes en cuestión para la mayoría de los productos al ritmo del 3% al año durante el período 2004-2005, ocurre lo mismo con todos los productos que acabamos de citar, que disponían hasta hoy de libre acceso y que deberán someterse a unos cupos tras este nuevo acuerdo, lo que supone más bien ir a contracorriente del horizonte de liberalización de los intercambios que estamos buscando.

En cuanto a las reducciones aduaneras, se han mantenido esencialmente al 100%, lo que supone una exoneración arancelaria total. Pero el aspecto más nuevo parece radicar en las tasas de deducción, necesariamente más bajas, aplicables en caso de superar los contingentes arancelarios, «existentes o eventuales» como estaba indicado en el anterior acuerdo. El nuevo acuerdo sólo trata de los «contingentes arancelarios existentes», y al mismo tiempo, constatamos la desaparición de las tasas de deducción reducidas en más de 45 productos o en sus partidas arancelarias correspondientes! ¿Es simplemente porque la «eventualidad» de fijar un contingente de dichos productos deja de ser tenida en cuenta, lo que supondría que estas deducciones no tuvieran sentido? ¿O es que la propia eventualidad de «superar niveles tolerables» (incluso si no se precisan explícitamente) ya no se admite y por lo tanto es sólo entrevista?

En cualquier caso, la cláusula de salvaguarda tiende a confirmar esta impresión. Está estipulado que «si, dada la particular sensibilidad de los mercados agrícolas, las importaciones de productos procedentes de Marruecos, que son objeto de concesiones otorgadas en virtud del presente protocolo, implican una perturbación grave de los mercados comunitarios según el artículo 25 del acuerdo, ambas partes iniciarán inmediatamente una serie de consultas para encontrar una solución adecuada. A la espera de esta solución, la Comunidad está autorizada a tomar las medidas que considere necesarias». De ese modo, cuando se presenten problemas vinculados con las cantidades de los productos, podemos pensar que, a partir de ahora, en lugar de contar con una cierta penalización arancelaria –mediante tasas de deducción más bajas–, las reacciones de mantenimiento de ciertos equilibrios de los mercados serían más directas, como podría ser la paralización de las importaciones.

Destaquemos finalmente que, en el ámbito de gestión de los calendarios, el único cambio perceptible concierne a las judías verdes, que han prolongado durante un mes su calendario de exportación de derechos nulos, para extenderse del 1 de noviembre al 31 de mayo, mientras que antes el período en cuestión finalizaba el 30 de abril.

Como contrapartida de las concesiones otorgadas por la Unión Europea a Marruecos, este último país debía, en virtud del principio de reciprocidad, acordar otras a ésta.

### 1.3. LAS CONCESIONES OBTENIDAS POR LA UNIÓN EUROPEA

En este apartado también diferenciaremos el producto estrella, el trigo blando, del resto de los productos comunitarios que se benefician desde ahora de un régimen preferencial en el mercado marroquí.

#### 1.3.1. El nuevo régimen del trigo blando

Sabemos que los cereales, particularmente el trigo blando, constituían desde el principio el elemento más delicado de las negociaciones, debido al impacto de cualquier concesión marroquí en la materia sobre

los equilibrios internos del país, tanto a escala de la producción como de los mercados de consumo. Por lo tanto, se pudo avanzar en el momento en que se halló una solución a este problema que fuera aceptable para todos. En efecto, la idea que permitió desbloquear las negociaciones fue la indexación de cuotas del trigo blando importado para la producción interior de Marruecos, lo que permite a este país estar tranquilo en cuanto a su necesidad de proteger a los productores locales. De ese modo, en caso de sequía, las cantidades importadas de la UE podrían en consecuencia aumentarse, y en el caso contrario, durante los años de buena producción, éstas se reducirían para evitar que una peligrosa competencia extranjera pudiera perjudicar la producción local.

Concretamente, se ha definido para el trigo blando una especie de nivel de producción de referencia, fijado en una base de 2,1 millones de toneladas. A este nivel corresponde una cuota de 1.060.000 toneladas, pero cuanto más se supera este nivel de producción, más se reduce la cuota en cuestión teniendo en cuenta la siguiente fórmula:

$$C = 2,59 - 0,73 * P$$

En la fórmula, C corresponde a la cuota en millones de toneladas y P a la producción en millones de toneladas. De ese modo, por ejemplo, a una producción de 2,5 millones de toneladas correspondería una cuota de 765.000 toneladas, y a otra de 2,8 millones de toneladas correspondería una cuota de 546.000 toneladas. No obstante, la cuota no puede estar por debajo de 400.000 toneladas para una producción nacional igual o superior a 3 millones de toneladas. Para evitar también que se desestabilice el mercado durante el período de cosecha (sea cual sea su nivel), se ha decidido que el contingente determinado no se aplicaría durante los meses de junio y julio, e incluso agosto si fuese necesario tras las negociaciones entre ambas partes.

El contingente calculado de esa forma se beneficia de una medida arancelaria preferente mediante una deducción del 38% sobre el derecho de aduana común, aplicado erga omnes. Si, posteriormente, se

reduce ese derecho, su nuevo valor queda retenido para la aplicación de la «deducción UE». Además, para mantener la preferencia, se aumenta la deducción a la cantidad de 0,275% por punto de subida (en caso contrario, se disminuye de la misma manera). Finalmente, se indica que si Marruecos otorga «una reducción arancelaria más importante a un país tercero en el marco de un acuerdo internacional, Marruecos se compromete a otorgar, de forma autónoma, la misma reducción arancelaria a la Comunidad». Aquí se ve claramente la preocupación de la UE por reservarse una preferencia incluso en el caso de que las negociaciones que Marruecos establece con Estados Unidos con el objetivo de llegar a un acuerdo de libre intercambio llevaran a acordar a estos últimos unos tipos preferenciales interesantes.

### 1.3.2. Condiciones de acceso de los otros productos

El trigo blando era, sin duda, el producto más sensible, pero no el único que se vio afectado por el nuevo régimen preferencial acordado por Marruecos con la UE en virtud del principio de reciprocidad. El anexo que registra los productos europeos que se benefician ahora de una concesión arancelaria comprende unas 151 partidas arancelarias. Encontramos los productos de base que Marruecos importa en porcentajes variables: los cereales (trigo duro, cebada, maíz, arroz, etc.), los productos lácteos, los aceites y semillas oleaginosas, las pulpas de remolacha y los bagazos de caña de azúcar, las carnes, etc. Pero también se encuentran otros tipos de productos: plantones y semillas diversas, fruta fresca o seca (manzana, peras, aguacates, kiwis, uvas, almendras, etc.), fruta y hortaliza transformada, guisantes, ajo, aceite de oliva, aves de corral, huevos, miel, confituras, zumos de fruta, vinos, comida para animales, tabacos, etc.

Como para el trigo blando, las medidas arancelarias preferentes se acuerdan mediante deducciones sobre el arancel aduanero común, las cuales pueden llegar al 100%, pero, en general, varían entre el 30% y el 70%. Sin embargo, están sistemáticamente ajustadas a los contingentes. Estos últimos no son fijos, como las reducciones aduaneras, sino que evolucionan durante

los cuatro años del acuerdo, y por lo tanto, son cada vez más interesantes para la parte europea.

Finalmente, destacaremos que la cláusula de salvaguarda ya prevista en beneficio de la UE respecto a las exportaciones marroquíes se recupera aquí a favor de Marruecos para permitirle, en el caso de que sus importaciones procedentes de la UE conllevaran una «perturbación grave» de sus mercados, «tomar las medidas que crea necesarias» mientras espera los resultados de las negociaciones que se llevarían a cabo inmediatamente entre ambas partes.

### 1.4. ¿CUÁLES SON LAS CONCLUSIONES PROVISIONALES?

Todavía es demasiado pronto para hacerse una idea general sobre este acuerdo, pero sí podemos destacar que, según las estimaciones de la Comisión Europea, debería permitir que el 96% de las exportaciones agrícolas marroquíes hacia la UE se beneficien de un tratamiento preferencial, mientras que la parte de las exportaciones europeas, que debe tener el mismo tratamiento preferencial en el mercado marroquí, debería pasar al 62%.

Para Franz Fischler, comisario europeo de Agricultura y Pesca, este acuerdo debería aumentar las salidas de los agricultores europeos y hacer más transparentes las condiciones de las importaciones de tomates en la UE. Del lado marroquí, si las instancias representativas de las actividades que compiten con las importaciones europeas no han reaccionado aún, la principal organización profesional de los exportadores de frutas y hortalizas de Marruecos ha expresado su satisfacción, hasta llegar a comprar un espacio publicitario en la prensa local para acoger favorablemente los resultados obtenidos y alabar los esfuerzos de los responsables que han conducido las negociaciones. Una reacción positiva que contrasta con la hostilidad ya declarada de algunos sindicatos de agricultores españoles que se han apresurado a organizar manifestaciones públicas para exigir al Gobierno que rechace este acuerdo que, según ellos, «perjudicará a las frutas y hortalizas españolas y favorecerá, en cambio, a grandes empresas marroquíes y europeas».

En cualquier caso, podemos pensar que, teniendo en

cuenta el principio de reciprocidad que rige ahora las relaciones euromediterráneas, el acuerdo agrícola que acaba de presentarse ha conseguido su objetivo, e incluso puede parecer más o menos «equilibrado». Sin duda alguna, la reciprocidad se ha convertido en una realidad tangible para la parte marroquí. A cambio de una cierta mejora de un régimen que existe desde hace décadas, Marruecos ofrece a la UE un régimen preferencial para el acceso a su mercado sobre una serie de productos que se extiende en una lista de aproximadamente 150 partidas arancelarias, desde los productos más esenciales y más sensibles hasta los que lo son menos o nada. Aquí reside, sin duda, el verdadero nuevo hecho, del que es difícil calcular su repercusión. De todos modos, como para cualquier acuerdo de este tipo, sólo su aplicación permitirá conocer sus puntos fuertes y los débiles, su potencial real y los límites objetivos. En particular, deberíamos estar atentos, por una parte, a las condiciones de gestión de los nuevos contingentes adicionales de tomates europeos y, por otra, a la determinación de las cuotas de trigo blando en relación con la producción marroquí. Fundamentalmente, incluso si se acepta la hipótesis de un cierto equilibrio «global» en el ámbito de las concesiones recíprocas de ambas partes, podemos preguntarnos si esto se ha conseguido para los «equilibrios internos» de cada parte, especialmente privilegiando algunos productores en detrimento de otros. En el ámbito de Marruecos, por ejemplo, podemos pensar que la ostensible satisfacción de los exportadores de frutas, hortalizas y cítricos (cuyas asociaciones profesionales son las mejor organizadas y las más influyentes) se explica por los términos de un acuerdo que habría concedido ventajas a sus productos, y puede que en detrimento de los productores de alimentos básicos objeto de las concesiones acordadas con la UE, los cuales seguramente aún no se han dado cuenta del impacto de estas últimas sobre su propio desarrollo.

Igualmente, al nivel de la Unión Europea, se podría hacer la misma lectura, invirtiendo el orden de las partidas de unos y otros. Si bien es verdad que las concesiones marroquíes van, ante todo, a benefi-

ciar a los productores europeos de cereales y otros productos lácteos, podemos estar seguros de que las concesiones europeas no son del gusto de los exportadores europeos de frutas, hortalizas y cítricos, como se ha podido ver por las reacciones de ciertas organizaciones profesionales españolas. Sobre todo cuando este desequilibrio se mezcla con otro, en la medida en que los primeros son ampliamente franceses, mientras que los segundos son en buena parte ibéricos.

**El acuerdo Marruecos-UE conlleva ciertos paliativos a una situación que era cada vez más inviable, pero evita abordar de frente los verdaderos obstáculos que desde el punto de vista marroquí entorpecen el acceso a los mercados comunitarios**

Pero más allá de este aspecto, frecuente en cualquier acuerdo de este tipo, es particularmente remarcable la naturaleza de los límites en los que se mueven las negociaciones. En efecto, nos sorprende constatar que la parte marroquí, de buenas a primeras, se había impuesto un «perímetro de reivindicaciones» estrictamente delimitado en unos límites que podríamos calificar de tipo «cuantitativo», mientras que sus problemas más serios con sus socios europeos son de orden «cualitativo». Curiosamente, las demandas marroquíes no pretendían poner en cuestión los diferentes instrumentos de protección de los mercados comunitarios, sino que se contentaban con enmendarlos. De ese modo, no se cuestionaba el principio del contingente o del precio de entrada, por ejemplo, sino simplemente sus «niveles» y sus modalidades de funcionamiento. A lo sumo, las demandas se han reflejado en el aumento de los contingentes con derechos nulos y/o a precio de entrada convencional, la extensión de los calendarios, la exoneración de los derechos de aduana sin restricciones cuantitativas donde aún no se ha dado el caso, y la revisión de algunas cláusulas de salvaguarda.

Es decir que este acuerdo, si conlleva ciertos paliativos a una situación que era cada vez más inviable, evita abordar de frente los verdaderos obstáculos que, desde el punto de vista marroquí, entorpecen las posibilidades de acceso a los mercados comunitarios, y aplaza la negociación de las condiciones de un avance real hacia la zona de libre comercio agrícola a escala euromediterránea. Decididamente, no puede comprometerse en este enfoque sin antes empezar a escuchar al «otro», intentar comprender su percepción de las cosas y tener en cuenta sus expectativas. Y es precisamente en este aspecto que hay que centrarse: «el otro», en este caso, Marruecos.

## **2. HISTORIA DE UNA RELACIÓN PRIVILEGIADA, PERO SIEMPRE CONTRARIADA**

Marruecos había optado, desde mediados de los años sesenta, por una política agraria centrada en el desarrollo de una agricultura de exportación ampliamente orientada a la satisfacción de la demanda de los amplios y ricos mercados europeos. Buscando explotar sus ventajas comparativas, el país había conseguido con éxito introducirse favorablemente en lo que se había convenido en llamar la «división internacional del trabajo». A partir de inversiones públicas masivas en la construcción de embalses y equipamiento de los «perímetros de riego», subvenciones, incentivos fiscales, créditos bonificados y muchas otras ventajas, se ha conseguido poco a poco construir un sector agroexportador moderno, principalmente productor de frutas y hortalizas, competitivo y capaz de exportar hacia los mercados exteriores productos de calidad al menor coste posible para el consumidor (Akesbi, 1995).

Se comprende en estas condiciones que la búsqueda de salidas estables y significativas sea parte integrante de las preocupaciones de los responsables de dicha política agraria.

### **2.1. PRIMEROS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN Y ESFUERZOS DE ADAPTACIÓN**

Marruecos fue uno de los primeros países mediterráneos en firmar en 1969 un acuerdo de asociación

con la Comunidad Económica Europea de entonces. Este acuerdo, previsto para un período de cinco años, de carácter principalmente comercial, permitía a ciertos productos agrarios –frescos o transformados– acceder al mercado comunitario beneficiándose de reducciones aduaneras. Los productos industriales y artesanales, por su parte, podían acceder al mismo mercado sin pagar derechos de aduana u otras tasas de efecto equivalente.

El acuerdo firmado con Marruecos en 1976 tuvo también un alcance más global (puesto que abarcaba aspectos relativos a la cooperación económica, técnica y financiera, social, sin olvidar el aspecto comercial), y más restrictivo. En efecto, ampliando la gama de los productos que se benefician de medidas arancelarias preferenciales para su salida hacia mercados comunitarios, en nombre de la «excepción agrícola», el acceso de ciertos productos, importantes para Marruecos y sensibles para Europa (el tomate, la patata, la clementina, etc.) se ajusta a condiciones restrictivas como el respeto de precios de referencia comunitarios, de contingentes e incluso de calendarios limitados.

Este refuerzo de las protecciones no arancelarias, al mismo tiempo que las concesiones arancelarias tienden a generalizarse en la mayoría de los países del este y del sur del Mediterráneo, y por tanto, a trivializarse, indicaba en realidad que, desde hacía algún tiempo y a los ojos de los responsables europeos, las barreras arancelarias eran menos importantes para regular el acceso al mercado europeo que los diferentes mecanismos de protección no tarifaria. Pero ante la creciente preocupación entre los exportadores marroquíes, las autoridades comunitarias tenían en aquella época la respuesta que era aparentemente coherente: para aprovechar las ventajas comparativas de Marruecos y evitar los dispositivos proteccionistas comunitarios, lo mejor que podía hacer Marruecos era adaptar su producción para desplazarla de los períodos de primavera y verano a las temporadas de otoño e invierno, ya que de este modo, según se decía, sus exportaciones no entorpecerían una producción europea significativa.

Estos consejos fueron rápidamente aceptados, ya que a finales de los años setenta y durante los ochenta, los profesionales y el Estado de Marruecos realizaron importantes esfuerzos para diversificar la variedad de sus productos, producir variedades precoces gracias a la instalación de invernaderos, utilizar semillas seleccionadas, aplicar sofisticadas técnicas de intensificación, etc. Además, esta modernización de las condiciones de producción se ha acompañado de una liberalización de las exportaciones de frutas y hortalizas y de la creación de grupos privados especializados en la comercialización hacia el exterior. Pero en el mismo momento en que se estaban realizando estos profundos cambios, la adhesión de Portugal y, sobre todo, de España cambió radicalmente la situación.

### **2.2. AMPLIACIÓN COMUNITARIA Y ENDURECIMIENTO PROTECCIONISTA**

Con esta ampliación a la Península Ibérica, la UE pasó a contar entre sus propios miembros con el principal competidor de Marruecos para la mayor parte de sus productos de exportación y durante las mismas épocas del calendario autorizado. Desde entonces, los dispositivos proteccionistas se endurecieron mucho más. En 1988, mientras Marruecos exigía la adaptación de los derechos preferenciales, que le habían sido concedidos en la nueva situación creada por la adhesión de España, las autoridades de la UE establecen los cupos para los principales productos, sometiéndolos al cumplimiento de los calendarios y a los precios de referencia. Evidentemente, este nuevo dispositivo revela una voluntad de «bloquear» el acceso a los mercados europeos para garantizar una mejor salida de la producción interna de los estados miembros.

A partir de 1993, las dificultades para las exportaciones marroquíes empiezan a concretarse. Por una parte, España alcanza su proceso de integración a la UE con dos años de adelanto sobre el calendario previsto, lo que se traduce para sus frutas y hortalizas en la supresión inmediata de los mecanismos restrictivos de acceso al resto de los mercados comunitarios. Más

aún, sus exportaciones fuera de los mercados de la UE podían además beneficiarse de las primas de restitución previstas por la política agraria común (PAC), lo que es un factor de competencia desleal para los demás exportadores, tales como Marruecos. Por otra parte, la instauración del mercado único se traduce en la institución de certificados de importación para las frutas y hortalizas extracomunitarias. Poco tiempo después, se llegará directamente a la «mensualización» de los contingentes para el tomate y los calabacines. Finalmente, esta reorientación proteccionista se manifiesta de forma clamorosa con motivo de las últimas negociaciones de la Ronda de Uruguay, que desembocan en la firma de los Acuerdos de Marrakech. En efecto, beneficiándose de un cúmulo de circunstancias favorables, España consigue integrar en la oferta europea al GATT un sistema de «tarificación» en materia de frutas y hortalizas, ya que le permite mantener un dispositivo de precio de entrada que en el fondo no es sino el precio de referencia. De hecho, el nuevo mecanismo de los «precios de entrada» se traduce en un endurecimiento del dispositivo proteccionista comunitario.

La decepción fue tal del lado marroquí que los responsables europeos, para suavizar la situación, prometieron que los aspectos más «duros» del dispositivo aprobado por el GATT serían «suavizados» en el marco del acuerdo de asociación que estaba siendo negociado. Eso explica que este último, concluido en noviembre de 1995 y aplazando para más tarde cualquier posible negociación de liberalización de los intercambios agrícolas, se centre en suavizar los mecanismos proteccionistas vigentes. Básicamente, se limitará a reducir los niveles de los precios de entrada y el aumento de ciertos contingentes. El daño ya estaba hecho y los resultados están ahí: el balance de tres décadas de «relaciones privilegiadas» es decepcionante.

### **3. BALANCE DECEPCIONANTE DE TRES DÉCADAS DE ACUERDOS PREFERENCIALES**

Tres décadas de relaciones privilegiadas con la UE no han permitido a Marruecos atenuar sus importantes

déficits comerciales con ésta, ni mejorar la estructura de sus intercambios y, aún menos, erigir sus exportaciones como locomotora de su crecimiento.

### 3.1. INTERCAMBIOS CONTENIDOS EN ESTRECHOS LÍMITES

No vamos a entrar en los hechos ni en los datos estadísticos que corroboran esta conclusión (para ello, véanse Touansi, 2002; Akesbi, 2000; Louali, 2003). Nos limitaremos a destacar que sólo teniendo en cuenta los intercambios agrícolas, para los cuales Marruecos es el mejor posicionado, el balance de los intercambios con la UE se ha mantenido deficitario desde principios de los años noventa. En 2001, este déficit alcanzó los 2.500 millones de dirhams, y la tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones se deterioró hasta el 70%, después de haber alcanzado casi el 150% una década antes.

**Tres décadas de relaciones privilegiadas con la UE no han permitido a Marruecos atenuar sus importantes déficits comerciales con ésta, ni mejorar la estructura de sus intercambios y, aún menos, erigir sus exportaciones como locomotora de su crecimiento**

Por otro lado, hay que constatar que la estructura de los intercambios está marcada por una doble concentración, sobre determinados productos y para algunos de éstos. Solamente dos especies de fruta (naranjas y clementinas) y dos hortalizas (tomate y patatas) representan más de la mitad del valor de las exportaciones agroalimentarias hacia la UE, y si añadimos a estos cuatro productos otros dos de carácter oleícola (aceite y conservas de aceitunas), la proporción en cuestión se eleva a tres cuartos. El mercado comunitario representa más de las tres cuartas partes de las exportaciones agrarias de Marruecos y entre el 30% y el 45% de sus importaciones para este tipo de productos. Cuando vemos que, esencialmente, el país exporta algunos cítricos y frutas y verduras

tempranas e importa productos básicos (cereales, productos lácteos, aceites, azúcar, etc.), se llega a conocer mejor su estado de dependencia alimentaria y la vulnerabilidad de su comercio exterior.

La observación de la evolución a largo plazo de las exportaciones sobre el mercado comunitario permite señalar que éstas se han mantenido encorsetadas dentro de unos límites cuantitativos que han sido impuestos por la Unión Europea. Las limitaciones de acceso al mercado, en particular de calendario, las normas de calidad, y sobre todo el precio de entrada, han sido tales que los contingentes establecidos para determinados productos raramente han sido superados. No lo han sido nunca para los pequeños cítricos y los productos transformados. El impacto sobre los recursos generados para el país ha sido de lo más nefasto. Sólo teniendo en cuenta los productos o grupos de productos más significativos se puede constatar un estancamiento, en términos reales, del valor de las exportaciones de cítricos y de patata, e incluso una disminución de la mitad para el tomate. Incluso si, naturalmente, otros factores pueden ser invocados para explicar tan negativa evolución (empezando por las «responsabilidades internas», la de los operadores y de los poderes públicos marroquíes), es indispensable tener en cuenta el siguiente hecho: no sólo las «concesiones» contenidas en los acuerdos de asociación no han conseguido crear una dinámica de expansión de las exportaciones, sino que, a menudo, no le han permitido conservar las posiciones y los niveles adquiridos en décadas anteriores.

### 3.2. GANADORES Y PERDEDORES

¿Quién ha podido sacar provecho a esta situación? Aquí también se constata que muchas veces la España competente, miembro de pleno derecho de la UE, ha aprovechado las dificultades de los exportadores marroquíes para reforzarse y ganar nuevos segmentos de mercado. En la introducción de esta obra ya se pone de manifiesto esta realidad con el ejemplo de los cítricos. También podemos confirmar esta evidencia con un ejemplo muy significativo del tomate. Desde su adhesión a la UE, España ha

multiplicado por 5,6 sus exportaciones de tomates hacia los otros mercados comunitarios (de 160.000 a aproximadamente 900.000 toneladas), mientras que las de Marruecos han evolucionado poco a poco cuando no ha habido estancamiento (alrededor de 150.000 toneladas). En términos relativos, mientras Marruecos y España cubrían cada uno el 13% de las necesidades comunitarias a principios de los años noventa, la parte de España ha crecido hasta el 42% a finales de la década, rompiendo con la evolución de la parte de Marruecos que más bien ha caído, puesto que ha sufrido un estancamiento desde hace varios años de alrededor del 11% (Raji, 2003).

En resumen, la fuerte subida de España ha tenido lugar en detrimento de otros países comunitarios como los Países Bajos (cuya parte ha caído del 50% al 30% durante el mismo período) y Bélgica (que ha pasado del 17% al 10%). Si a esto le añadimos el hecho de que un país como Marruecos sólo representa un poco más del 4% de las importaciones comunitarias globales de frutas y hortalizas, contra cerca del 50% para España y el 46% para Holanda, Francia y Bélgica (Raji, 2003), se entiende que sea difícil admitir que ese país pueda desestabilizar por sí solo los mercados de la UE. En realidad, las «readaptaciones» y los flujos internos operados entre los países miembros son el origen de las perturbaciones cuando tienen lugar. Ciertamente, esto no excluye la posibilidad de desequilibrios puntuales a la vez limitados en el tiempo y el espacio. Pero la pregunta es saber si fenómenos tan poco significativos a escala global son suficientes para legitimar o, al menos, justificar todo el arsenal proteccionista desplegado. ¿No existirá una desproporción entre el «mal» diagnosticado y el tratamiento llevado a cabo para prevenirlo?

En cualquier caso, para Marruecos, el resultado de todo esto es que el crecimiento que debía conseguirse a través de las exportaciones está siendo cada vez más limitado por las importaciones. Los balances comerciales, tanto el balance global como el agrario, siguen siendo estructuralmente deficitarios, y el modelo de desarrollo elegido no genera suficientes recursos en divisas ni para hacer frente

a las necesidades de importación de bienes y servicios necesarios, ni para permitir el reembolso de la deuda, y todavía menos, para abrir nuevas perspectivas de elección alternativas, puede que más acertadas para el país.

### 4. ¿CUÁL ES LA ALTERNATIVA PARA UN NUEVO FUTURO?

La historia entre Marruecos y la UE desde los años sesenta es la de una relación que siempre ha dicho querer ser privilegiada, pero que, como los hechos demuestran, ha sido una relación contrariada por políticas en las que escasea la generosidad y la falta de visión.

**No puede haber un proyecto euromediterráneo viable, y menos aún una «zona de prosperidad compartida» que pueda construirse sobre estas bases. La alternativa que se impone debe romper con la lógica que ha prevalecido hasta hoy**

En todo caso, lo que parece cierto es que no puede haber un proyecto euromediterráneo viable, y menos aún una «zona de prosperidad compartida» que pueda construirse sobre estas bases. La alternativa que se impone debe romper con la lógica que ha prevalecido hasta hoy. Esta alternativa, de la que hemos sugerido grandes ideas (Akesbi, 1999a), nos parece aún más actual que nunca ya que —desgraciadamente— los hechos que la han motivado no han cambiado desde entonces. En resumen, reúne las propuestas formuladas por los profesores García Álvarez-Coque y Jordán en la introducción. Como conclusión a esta contribución, recordaremos sus grandes rasgos, precisando o poniendo al día algunos aspectos.

Esta alternativa se basa en algunas ideas fuertes, algunas directrices de reflexión y de acción. La primera conduce a replantear la política agraria común para que ésta integre mejor en sus fines y en sus medios la dimensión euromediterránea. La segunda idea invita a reconsiderar las nociones de «excepción

agrícola» y «reciprocidad» para una mejor apreciación de las realidades de los PSM y, concretamente, lleva a aceptar la perspectiva de apertura de los mercados de la UE en beneficio de los productos de sus socios mediterráneos sobre la base de un «tratamiento especial y diferenciado», al menos durante un período transitorio a organizar conjuntamente. La tercera idea se centra en iniciar paralelamente las reestructuraciones necesarias, ocupándose los poderes públicos europeos de aplicar los mecanismos de regulación necesarios para soportar de forma conjunta el «coste social» que de ellos se deriva. Esto implica principalmente fomentar las producciones que han acabado siendo no viables en el Norte para deslocalizarse al este y al sur del Mediterráneo en el marco de proyectos conjuntos que permiten determinar el destino común de los socios de las dos riberas, como implica el despliegue de una verdadera política de desarrollo rural a escala mediterránea, sostenida por herramientas y recursos que han sido probados en el ámbito de la misma UE.

#### 4.1. EN PRIMER LUGAR, REPLANTEAR LA PAC PARA UNA MEJOR INTEGRACIÓN DE LA DIMENSIÓN EUROMEDITERRÁNEA

En el terreno de la agricultura, no se puede negar que la política agraria ha tenido éxito para los países que han podido beneficiarse de ella, pero en nombre de la «excepción agrícola», también ha producido efectos ciertamente nefastos en países socios de la UE, especialmente en los países terceros mediterráneos. Al multiplicar las protecciones arancelarias y no arancelarias de los productores de la Comunidad, al prodigar subsidios y subvenciones a sus exportadores, esta política ha creado situaciones doblemente perjudiciales para un país como Marruecos: no sólo ha bloqueado sus ambiciones exportadoras en los mercados de la UE, sino que también se ha encontrado con una competencia desleal en los mercados extracomunitarios.

Esta evolución ha sido posible sobre todo porque la UE, en realidad, nunca ha llegado a integrar la dimensión mediterránea en su proceso de construcción y su

lógica de integración. Ya que la PAC está actualmente en un proceso de reforma que debería modificar los fines y los recursos, ¿puede cambiar esta situación? Sabemos que las continuas reformas de la PAC iniciadas desde 1992 han estado marcadas, en su conjunto, por una preocupación para evolucionar hacia un sistema de ayuda directa, desvinculado de la producción y a fortiori de los precios. Concretamente, la última reforma, concluida en junio de 2003 en Luxemburgo, se inscribe en esta tendencia: desacoplamiento de las ayudas directas a través de la fusión de buena parte de las «primas» en un «pago único para la explotación» a partir de enero de 2005, con límites globales por estados miembros; desacoplamiento parcial para los cereales, la carne bovina y los productos lácteos; reorientación progresiva de las ayudas directas a favor de proyectos de desarrollo rural, etc.

Hasta el momento, los avances más significativos en esta dirección han sido sobre todo para los grandes cultivos, llamados «continentales», empezando por los cereales, mientras que especialmente las frutas y las hortalizas, que interesan más directamente a los países mediterráneos, ya sean miembros o socios, no parece aún que se beneficien de un interés prioritario, de modo que la reforma de su sistema de ayuda no empezará seguramente hasta 2006. El defecto de reforma de este último, para Marruecos y para la mayoría de los PSM, significa que las mismas causas continuarán produciendo los mismos efectos.

De ese modo, en lugar de dirigirse hacia mecanismos evolucionados de ayuda global en el marco de una aproximación integrada, se prefiere continuar protegiendo los mercados interiores de forma «primaria», multiplicando las barreras no arancelarias prohibidas incluso por los compromisos generales del GATT/OMC desde 1994. En lugar de desplegar sistemas de ayudas a los ingresos «desacoplados» y, por lo tanto, sin efectos de distorsiones directas en los mercados, se sigue recurriendo a viejas prácticas de manipulación de los precios mediante el otorgamiento de subvenciones culpables de competencia desleal en los mercados exteriores de la UE. En el

fondo, es difícil escapar a esta lamentable impresión de la ley del embudo: reforma, sistema evolucionado y recursos consecuentes para los «productos del Norte»; statu quo, sistema y recursos subdesarrollados para los «productos del Sur», etc.

**Es necesaria una reforma de la PAC que revalorice los productos y los productores mediterráneos, otorgándoles la posibilidad de beneficiarse de los medios y de los mecanismos de los que algunos productos «continentales» han empezado ya a sacar provecho desde hace unos cuantos años**

Pero si esta imagen puede parecer un poco caricaturesca, tiene su parte de verdad, y esta verdad pone en el fondo a los PSM y a los países del sur de la UE ante los mismos problemas y los mismos retos: ¿no son todos, al fin y al cabo, víctimas de la misma política? La misma que ha hecho que, como acertadamente han recordado los profesores García Álvarez-Coque y Jordán en su informe, los «productos mediterráneos» representen el 25% de la producción agrícola pero sólo se beneficien del 16% de las ayudas del FEOGA. Esto supone que, actualmente, no sólo los recursos siguen siendo los mismos, sino que incluso los «sistemas» no evolucionan lo suficiente para acompañar mejor unas mutaciones, a pesar de todo, ineludibles. Queda que desde el punto de vista de los PSM, una «injusticia» no puede justificar otra aún más flagrante. Ya que, a pesar de todo, el argumento de los operadores del sur de Europa consiste en decir «exigimos que nos protejan de los productos de los PSM porque la PAC no nos favorece mucho». ¿Es válido este argumento? ¿Podemos eternamente condenar a los exportadores de los PSM a «pagar» para compensar las disparidades de una política que no es la suya? Actualmente, es necesaria una reforma de la PAC que revalorice los productos y los productores mediterráneos, otorgándoles la posibilidad de beneficiarse equitativamente del desacoplamiento de los medios

y de los mecanismos de los que algunos productos «continentales» han empezado ya a sacar provecho desde hace unos cuantos años.

#### 4.2. EN SEGUNDO LUGAR, ABRIR LOS MERCADOS COMUNITARIOS Y ADMITIR EL TRATAMIENTO ESPECIAL Y DIFERENCIADO

Presentando el último acuerdo agrícola establecido entre Marruecos y la UE, hemos destacado que este acuerdo ha limitado de buenas a primeras sus ambiciones en la gestión del régimen existente para la parte marroquí y la materialización del principio de reciprocidad para la parte europea. Contentándose con ser parcial y transitorio, este acuerdo ilustra claramente que, al fin y al cabo, ni Marruecos ni la UE están preparados para acabar con la era de la «excepción agrícola» y comprometerse definitivamente en la vía del libre comercio.

Para un país como Marruecos, el actual problema es saber si el mantenimiento de la excepción agrícola tal como es percibida por la UE es durablemente compatible con el principio de reciprocidad tal como es considerado por la UE. Sabemos que este nuevo principio, lejos de justificarse por un nivel cualquiera de desarrollo que permita asumir el reto, se hace en realidad inteligible cuando se inscribe en el marco de la guerra comercial que tienen los grandes conjuntos económicos regionales, para asegurarse una cierta ventaja, sobre todo en lo que ellos consideran sus «cotos de caza». Aunque faltaría que estos últimos estén capacitados para aguantar la prueba a la que se les somete.

Para Marruecos en particular, no olvidemos que el último acuerdo de asociación de 1995, y siempre en nombre de la reciprocidad, impone el libre comercio en lo que se refiere al comercio de los productos industriales, proceso que está en curso e incluso se encuentra hoy en una fase bastante avanzada. En cuanto a los intercambios agrícolas, todavía se les impone el principio de reciprocidad (pero delimitándolo mediante el «dogma de la excepción»)! Ello conlleva que la UE le garantice las ventajas de reciprocidad sin que tenga que asumir los inconvenientes del libre

comercio. Dicho de otra manera, la reciprocidad da beneficio a los exportadores industriales europeos, y la excepción agrícola protege de los productores agrícolas europeos. Pero esto supone que Marruecos esté sometido a un libre comercio que ofrece a sus productores pocas posibilidades de hacer frente a la competencia europea, y a un proteccionismo en el que sus exportadores son lo bastante competitivos como para poder desarrollar sus cuotas en los mercados comunitarios. El sentimiento de los marroquíes es que la reciprocidad no les aporta nada, mientras que la excepción agrícola europea les cuesta mucho y los mantiene en una situación de estancamiento. Y todo esto en un momento en que el desmantelamiento arancelario para la liberalización de los intercambios industriales se traduce anualmente en pérdidas de ingresos fiscales considerables, que hubieran podido ser muy útiles, aunque sea para financiar una parte de las necesidades -inmensas- en inversión para «ponerse a la altura», unas necesidades que han acabado siendo ineludibles precisamente por la perspectiva de zona de libre comercio industrial.

**La «excepción agraria» debe permitir hoy gestionar las relaciones asimétricas entre la UE y sus socios mediterráneos para hacerlas evolucionar hacia una relación menos desequilibrada, y por tanto, susceptible de «normalizarse» progresivamente**

¿Quién puede creer que esta relación de intercambio puede ser sostenible y defendible? Lo que hay que entender es que limitando las exportaciones de Marruecos a unos estrechos márgenes, no sólo lo privamos de posibilidades reales de crecimiento, sino que además se rompen los resortes de la zona de libre cambio que se desea construir. ¿Cómo se puede asegurar el desarrollo de un mínimo de intercambios con bases tan desequilibradas, tan asimétricas como las que existen y seguirán existiendo si las «reglas de juego» se quedan igual? ¿De dónde podrá generar

Marruecos los recursos necesarios para continuar importando de la UE todo lo que el libre comercio permitirá a esta última ofrecerle?

Si el acuerdo actual es insostenible, el realismo y el sentido común deberían llevar a cada uno a imaginar nuevos sistemas, nuevos mecanismos para permitir a países como Marruecos, y más en general, en el ámbito mediterráneo, a países situados en su costa sur y este, desarrollar a través de su asociación con la UE sus potenciales productivos y sus ventajas competitivas. Esto que está al orden del día, que es imperativo del momento, es una «excepción agrícola» reflexionada, modulada, ventajosa ante todo para el Sur ya que hace falta ayudar, en esta empresa común, a mantener la cabeza por encima del agua. En resumen, la aceptación de una especie de «discriminación positiva», o incluso de «tratamiento especial y diferenciado euromediterráneo», admitido ya como principio en las instancias internacionales reputadas ortodoxas (empezando por la OMC).

La «excepción agraria» debe permitir hoy gestionar las relaciones asimétricas entre la Unión Europea y sus socios mediterráneos para hacerlas evolucionar hacia una relación menos desequilibrada, y por tanto, susceptible de «normalizarse» progresivamente. La excepción debe hacer desaparecer la excepción. Pero es evidente que esto no podrá hacerse si Europa no renuncia hoy al principio del «doy para que des» y acepta la idea del tratamiento especial y diferenciado euromediterráneo que supone, en definitiva, tratándose de países en desarrollo, admitir darles más de lo que se recibe. Como se explica muy bien en la introducción del libro, el balance de los costes y las ventajas de la liberalización de los intercambios sólo podría ser positivo si las condiciones de acceso a los mercados de la UE mejorasen considerablemente. A juzgar por los términos del último acuerdo agrícola establecido entre Marruecos y la UE, y que hemos presentado al inicio de esta contribución, los verdaderos obstáculos para la mejora de las condiciones de acceso a los mercados de la UE no sólo no han sido eliminados, sino que aparecen nuevos impedimentos (los nuevos

contingentes), y además, las nuevas concesiones impuestas a Marruecos en concepto de reciprocidad son más bien agravantes de sus déficits comerciales, económicos y sociales. Posiblemente este acuerdo dure los cuatro años previstos, pero no creemos que pueda ser viable a largo plazo. Tarde o temprano, se verán las cosas como son: aunque sea para permitir a Marruecos continuar abasteciéndose a través de la UE y honrar su servicio de la deuda, habrá que permitirle, en consecuencia, de una manera u otra, aumentar sus exportaciones.

#### **4.3. FINALMENTE, FOMENTAR LAS COMPLEMENTARIEDADES Y ENTRELAZAR LOS INTERESES PARA FUNDAR UN PROYECTO COMÚN**

La apertura de los mercados europeos en beneficio de las exportaciones marroquíes es hoy una de las condiciones esenciales para favorecer su evolución hacia una zona euromediterránea de intercambios más libres, menos desequilibrados y, por lo tanto, más sostenibles. Pero para que sea viable, esta apertura se inscribirá en una perspectiva de construcción de una verdadera organización euromediterránea de los mercados agrarios. Esta organización podrá ser mantenida, como lo propone Regnault, por la puesta en marcha de un fondo euromediterráneo de distribución equitativa agrícola (Regnault, 1997), y como lo recuerda la propuesta de una especie de «FEOGA Med» contenida en la introducción de los profesores García Álvarez-Coque y Jordán. En cualquier caso, pensamos que este «fondo» tendría por misión, mediante ayudas directas e inversiones de reestructuración y de puesta al día, apoyar en una y otra parte del Mediterráneo las necesarias aperturas de los mercados agrarios. Podría obtener una parte de su financiación de los descuentos actualmente realizados por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) sobre las importaciones en Europa de frutas y hortalizas de los países terceros mediterráneos.

Pero esto no sería suficiente, y es ahí donde la voluntad política debería expresarse concretamente en el delicado terreno de las finanzas. Es a ese nivel en el que debería ser apreciada la voluntad de conducir

las reestructuraciones necesarias, en el Norte y el Sur, y de asumir sus costes, tanto económicos como sociales y financieros. Es a este nivel en el que cada una de las partes debería realmente romper con las reflexiones del pasado, y tener el coraje político necesario para realizar los arbitrios necesarios, y puede que sobre todo, entre sus propios lobbies.

En todo caso, los costes de las reestructuraciones y de las reformas serán tanto mejor aceptados si se pueden inscribir en una visión global y estratégica de la región euromediterránea. Sobre el terreno económico, cada uno sabe que esto no tomará forma si no se funda sobre verdaderas complementariedades, que se materializan antes en la producción que en los intercambios. Es decir, que cada socio de la región deberá aceptar e incluso favorecer las deslocalizaciones necesarias, lo que permitirá optimizar las ventajas competitivas de unos y otros y construir las complementariedades indispensables para todo proyecto comunitario viable. Es decir, también convencer a los productores europeos para que inviertan masivamente en Marruecos y, más allá, en el sur del Mediterráneo, y deslocalicen su producción para alimentar a partir del Sur sus mercados en buenas condiciones de calidad y eficacia, que es actualmente la mejor vía para llevar a este «espacio económico compartido» evocado en la introducción del libro, la vía para permitir a los socios de las dos riberas superar de forma inteligente sus problemas bilaterales y transformar una situación conflictiva en el crisol fecundo de una nueva cooperación mutuamente ventajosa.

Al ser el desarrollo una acción necesariamente global, no se puede imaginar que la afirmación de los movimientos de deslocalización de sistemas productivos, y de las considerables inversiones que se derivan, pueda realizarse en un entorno tan poco rentable como lo es el mundo rural en la mayoría de los PSM. Este mundo rural, que sufre pobreza y subdesarrollo, que no tiene casi nada, empezando por las infraestructuras económicas y sociales tan necesarias para atraer a los inversores, extranjeros y locales, deberá recibir una atención especial. Para ello, la primera

condición es financiera. Esto debería reducirse a extender a nivel euromediterráneo lo que tanto éxito ha tenido en la Unión Europea: el sistema de fondos estructurales, y particularmente, los programas tipo LEADER inscritos en una perspectiva de desarrollo rural y una visión de desarrollo regional.

**La situación del mundo rural en la mayoría de los PSM es tan pobre que necesita un verdadero «Plan Marshall» para que puedan, poco a poco, llegar a alcanzar el nivel requerido e integrarse en una dinámica virtuosa de progreso en el marco de la región euromediterránea**

Al llevar a cabo durante estos últimos años algunos proyectos piloto tipo LEADER MED, los responsables comunitarios se han mostrado ligeramente reticentes a este tipo de actuaciones, pero es evidente que el movimiento está tan sólo en sus inicios y que nada hasta hoy indica que podría estar a la altura de los problemas y los retos que están en juego. Lo que sí está claro es que los medios necesarios para dicha actuación no tienen la misma envergadura que la que se está emprendiendo para el desarrollo rural,

especialmente en el marco del programa MEDA II. Hablando claro: la situación del mundo rural en la mayoría de los PSM es tan pobre que necesita un verdadero «Plan Marshall» para que puedan, poco a poco, llegar a alcanzar el nivel requerido e integrarse en una dinámica virtuosa de progreso en el marco de la región euromediterránea.

Si la voluntad política existe realmente, la posibilidad de emprender esta evolución/revolución podría paradójicamente tener lugar con la de ampliación de la UE a los diez nuevos países adherentes; entre ellos se encuentran, al lado de los estados de Europa central y oriental, dos países mediterráneos (Malta y Chipre). En efecto, la PAC evoluciona y se reforma en parte para tener en cuenta esta ampliación. En particular, se deberán redefinir los criterios de distribución de los fondos estructurales, y los de determinación de las zonas susceptibles de ayudas y apoyos diversos. ¿Por qué no aprovechar esta oportunidad para integrar la dimensión euromediterránea en dicho despliegue de los recursos y de las políticas, más allá de la estrategia regional de la UE?

Ésta sería en cualquier caso la forma de demostrar a los mediterráneos que el «muro de Berlín» ha caído definitiva y realmente, ya que cada vez son más numerosos los que piensan que sólo se ha desplazado hacia el Sur, en el mismísimo Mare Nostrum.

## Anexo

**Tabla A.1. Exportaciones de tomates en los mercados de la UE. Contingentes adicionales y globales (2003-2007) (en Tm)**

Campañas	Contingente de base	Contingente adicional	Contingente global
2003-2004	175.000	15.000	190.000
2004-2005	175.000	25.000	200.000
2005-2006	175.000	35.000	210.000
2006-2007	175.000	45.000	220.000

**Tabla A.2. Importaciones de la UE. Evolución de las cuotas de mercado de los países extracomunitarios de Marruecos y España (en %)**

Productos/Años	Extra-UE		Marruecos		España	
	1988	1997	1988	1997	1988	1997
Tomates frescos	23,8	8,7	7,2	8,0	17,1	49,3
Patata	7,8	6,0	1,1	1,1	2,7	3,8
Berenjena	14,0	3,5	0,3	0,1	19,0	45,4
Hortalizas congeladas	22,3	19,8	0,7	0,2	5,3	9,0
Tomates secos	27,2	28,3	9,9	2,9	12,6	36,3
Naranjas	42,4	37,0	13,8	10,2	45,2	44,4
Clementinas y mandarinas	15,9	20,4	9,3	9,4	77,6	68,8
Melones	14,8	16,3	0,1	1,2	50,9	58,0
Fresas frescas	9,2	9,1	0,1	2,3	53,3	57,0
Aceite de oliva virgen	19,1	28,0	0,1	4,8	65,1	72,0

Fuente: tabla realizada a partir de los datos de Eurostat, Bruselas, abril 1999.

**BIBLIOGRAFÍA**

**AKESBI, N. (1995):** «L'agriculture marocaine d'exportation et l'Union européenne, du contentieux aux nouveaux enjeux», *Annales marocaines d'économie*, n.º 13, otoño.

**AKESBI, N. (1999A):** «Échanges agricoles euro-maghrébins : entre l'asymétrie et la réciprocité, quel avenir ?», *L'Annuaire de la Méditerranée 1999*, Rabat/París, GERM/Publisud.

**AKESBI, N. (1999B):** *Bilan des préférences accordées par l'Union européenne aux pays non-membres concurrents du Maroc. Étude relative aux relations Maroc-UE en matière agricole*, Rabat, Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes/Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, informe, n.º 5, julio.

**AKESBI, N. (2000):** «L'agriculture marocaine, entre le discours libre-échangiste et les réalités protectionnistes de l'Europe», *Critique économique*, n.º 3.

**AKESBI, N. (2001):** «L'agriculture marocaine, le partenariat euro-méditerranéen et la globalisation», en H. Regnault y B. Roux (dir.), *Relations euro-méditerranéennes et libéralisation agricole*, París, L'Harmattan.

**AKESBI, N. Y J.M. GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE (2002):** «La Méditerranée dans les négociations multilatérales agricoles», *Développement et politiques agro-alimentaires dans la région méditerranéenne. Rapport annuel 2001*, París, Centre International de Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes (CIHEAM).

**AKESBI, N. Y J.M. GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE (2003):** «L'agriculture et le partenariat euro-méditerranéen», *Développement et politiques agro-alimentaires dans la région méditerranéenne. Rapport annuel 2002*, París, Centre International de Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes.

**AKESBI, N. Y L. JAÏDI (2000):** L'agriculture dans les relations du Maroc avec l'Union européenne, bilan et perspectives, comunicación presentada en el Colloque National de l'Agriculture et du Développement Rural, 19 y 20 de julio, Rabat, Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes.

**BEN DRISS, A. (2003):** «On arrache les acquis...», *La Vérité*, 13 de septiembre.

**BENSIDOUN, I. Y A. CHEVALLIER (1996):** «Libre-échange euro-méditerranéen : marché de dupes ou pari sur l'avenir ?», *La Lettre du CEPII*, n.º 147, junio.

**BERAUD, PH. (1996):** «Les accords d'association euro-maghrébins : vers un commerce de coopération ?», *Annales marocaines d'économie*, n.º 15, primavera.

**BODIN-RODIER, D. Y J. BLANCHET (1997):** La stratégie agroalimentaire mondiale. Les enjeux du XXIe siècle, París, Armand Colin.

**BOUCHACHIA, H. (2003):** «Le dossier de la tomate normalisé», *Al Bayane*, 2 de octubre.

**BOUDICHE, S. (2001):** La politique méditerranéenne de l'Union européenne jusqu'au processus de Barcelone, comunicación presentada en el curso internacional del Centre International de Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes «Intégration régionale et négociations internationales dans le bassin méditerranéen», Zahlé (Libano), 22-29 de abril (texto inédito).

**CENTRE INTERNATIONAL DE HAUTES ÉTUDES AGRONOMIQUES MÉDITERRANÉENNES (2003A):** *Annuaire des économies agricoles et alimentaires des pays méditerranéens et arabes*, París/Montpellier, MEDAGRI.

**CENTRE INTERNATIONAL DE HAUTES ÉTUDES AGRONOMIQUES MÉDITERRANÉENNES (2003B):** *Développement et politiques agro-alimentaires dans la région méditerranéenne. Rapport annuel 2002*, París, CIHEAM.

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1990):** *Hacia una política mediterránea: propuestas para el período 1992-1996*, Bruselas, comunicación de la Comisión al Consejo, SEC (90) 812 final, 1 de junio.

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1995A):** *Acuerdo euromediterráneo que establece una asociación entre, por una parte, las Comunidades Europeas y sus estados miembros y, por otra, el Reino de Marruecos*, Bruselas, documento final MA 15/11/95, COM(95) 740 final, 95/0363 (AVC), 20 de diciembre.

**COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1995B):** *Reforzar la política mediterránea de la Unión Europea: propuestas para el establecimiento de una asociación euromediterránea*, Bruselas, comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (95) 72 final, 8 de marzo.

**COMISIÓN EUROPEA (1998):** *Informe de la Comisión al Consejo sobre el impacto de las concesiones para los terceros países mediterráneos*, Bruselas, COM (97) 477 final, 7 de enero.

**COUGARD, M.-J. (2003):** «Le Maroc et l'Union européenne renforcent leurs accords de libre-échange», *Les Échos*, 27 de octubre (www.lesechos.fr).

**DOCUMENTATION FRANÇAISE, LA (2001):** «L'élargissement à l'Est de l'Union européenne», *Courrier des pays de l'Est*, n.º 1.014.

**DOUCET, D. (2001):** *L'élargissement de l'Europe : un risque pour le Sud ?*, París, L'Harmattan.

**FASSI, N. (2003):** «Négociations agricoles Maroc-UE : un accord win-win ?», *L'Économiste*, 1 de octubre.

**FATHI, N. (2003):** «Agriculture : la bataille des exportateurs est enclenchée», *La Gazette du Maroc*, 6 de octubre.

**GRUPEMENT D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES SUR LA MÉDITERRANÉE (1996):** *Declaración de Barcelona adoptada en la Conferencia Euromediterránea*, 27 y 28 de noviembre de 1995, *L'Annuaire de la Méditerranée 1996*, Rabat/París, GERM/Publisud.

**HACHIMI ALAOUI, N. (2003):** «Le négociateur», *Le Journal Hebdomadaire*, 4 de octubre.

**JAÏDI, L. Y F. ZAÏM (1996):** «L'Union européenne et la Méditerranée, une nouvelle génération d'accords ?», *L'Annuaire de la Méditerranée 1996*, Rabat/París, GERM/Publisud.

**JAÏDI, L. Y F. ZAÏM (1997):** «Le nouvel accord de libre-échange entre le Maroc et l'Union européenne, un pari à hauts risques», *Confluences Méditerranée*, n.º 21, primavera.

**KABLI, M. (2002):** «M. Chraïbi, le président de la Fenagri/Ficopam reconstruit le puzzle des négociations Maroc-UE», *L'Économiste*, 14 de marzo.

**LORCA, A. Y G. ESCRIBANO (1999):** «La régulation des échanges agricoles entre l'UE et la Méditerranée en développement face à la zone de libre-échange : vers un pacte agricole méditerranéen ?», *L'Annuaire de la Méditerranée 1999*, Rabat/París, GERM/Publisud.

**LORCA, A. (2000):** *L'impact de la libéralisation commerciale euro-méditerranéenne dans les échanges agricoles et le rôle des ressources hydriques comme facteur d'augmentation de la productivité*, proyecto de investigación FEMISE-1. Disponible en [www.uam.es/medina](http://www.uam.es/medina) y [www.femise.org](http://www.femise.org).

**LOUALI, A. (2003):** *Échanges commerciaux et compétitivité des agricultures marocaine et européenne*, documento de trabajo, n.º 85, Rabat, Direction de la Politique Économique Générale, Ministère des Finances et de la Privatisation, febrero.

**LOYAT, J. E Y. PETIT (2002):** *La politique agricole commune : un enjeu de société*, colección «Réflexe Europe», París, La Documentation française.

**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DU DÉVELOPPEMENT RURAL ET DES PÊCHES MARITIMES (2001A):** *Étude relative aux relations Maroc-UE en matière agricole*, informe, n.º 10, Rabat, enero.

**MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DU DÉVELOPPEMENT RURAL ET DES PÊCHES MARITIMES (2001B):** *Statistiques de la Direction de la Planification et de la Programmation Économique*, Rabat.

**MINISTÈRE DES FINANCES ET DE LA PRIVATISATION DU MAROC. DIRECTION DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE GÉNÉRALE (2003):** *Enjeux sur le Maroc de l'élargissement de l'Union Européenne à l'Est*, documento de trabajo, n.º 87, Rabat, abril.

**NARJISSE, H. (1998):** «Impact prévisible de la mondialisation des échanges sur le développement durable au Maroc», *L'agriculture marocaine face à la mondialisation. Actes du séminaire AMAECO*, Rabat.

**OFFICE DES CHANGES (2002):** *Balance des paiements 2001*, Rabat.

**OFFICE DES CHANGES (2003):** *Balance commerciale 2002*, Rabat.

**RAJI, F. (2003):** «Maroc-Union européenne, le nécessaire rééquilibrage», *Le Terroir*, Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes, Rabat, junio.

**REGNAULT, H. (1997):** «Les échanges agricoles : une exception dans les relations euro-méditerranéennes», *Maghreb-Machrek*, diciembre.

**SOLAGRAL (2001):** *Les agricultures du Sud et l'OMC. 11 fiches pour comprendre, anticiper et débattre*, Nogent-sur-Marne, marzo.

**TOUANSI, T. (2002):** *Les échanges agro-alimentaires Maroc-Union européenne. Bilan, contraintes et perspectives*, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II, Rabat, septiembere.





# EL CAPÍTULO AGRÍCOLA EN EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ARGELIA-UNIÓN EUROPEA

**Slimane Bedrani.** Director de investigaciones. Centre de Recherche en Économie Appliquée pour le Développement (Argel).

Los intercambios agrícolas y agroalimentarios de la Unión Europea (UE) y de los países terceros mediterráneos (PTM) han sido objeto de numerosos trabajos desde hace unos diez años, trabajos desarrollados a un tiempo por gentes del norte y del sur del Mediterráneo. Casi todos estos trabajos llegan a la conclusión de que es necesario que los países del Sur puedan disponer de un acceso libre para sus productos agrícolas en el mercado de la UE. El primer acuerdo de asociación firmado entre la UE y Argelia muestra que la UE ha hecho oídos sordos a los argumentos avanzados en estos trabajos para la liberalización de este tipo de intercambios. Por tanto, hay que continuar demostrando la urgencia existente en todo el conjunto mediterráneo en lo que respecta a la creación de las condiciones de un auténtico partenariado que promueva rápidamente el desarrollo de la orilla sur del Mediterráneo. Si tomamos el caso de Argelia, esta contribución pretende subrayar la imperiosa necesidad que tiene este país de exportar y diversificar sus exportaciones; mostrar que seguirá siendo estructuralmente una salida importante para los productos básicos europeos; dar cuenta del contenido del acuerdo de asociación UE-Argelia y de su carácter insuficiente, desde el punto de vista de un auténtico partenariado, y demostrar que existen soluciones que protegen, evidentemente, los intereses tanto de unos como de otros.

## 1. ¿CÓMO ATRAER DIVISAS PARA EL DESARROLLO?

Como todos los países en vías de desarrollo, Argelia

tiene una enorme necesidad de atraer divisas extranjeras fuertes para asegurar su desarrollo económico. Con el fin de alcanzar un crecimiento aproximado del 7%, que le permitiría esperar un despegue económico relativamente consecuente, Argelia necesita invertir varios miles de millones de dólares cada año durante, al menos, unos diez años. En los años 1991-2001, el índice de crecimiento medio del producto interior bruto (PIB) fue del 2,89%, y el índice de crecimiento medio de las importaciones de bienes de equipamiento fue del 5%. Un mínimo de cálculos demuestra que, con el mismo ritmo de crecimiento de las importaciones de bienes de equipamiento, no se alcanzaría el índice de crecimiento del 7% para Argelia, por tanto, aumentar sus exportaciones es una necesidad vital.

Ahora bien, cuando examinamos atentamente las posibilidades de aumentar de forma duradera las entradas de divisas fuertes, nos damos cuenta de su carácter fuertemente limitado.

## LOS RECURSOS DEL PETRÓLEO Y DEL GAS

Hay quien piensa que Argelia tiene suficiente con los recursos que obtiene con la exportación de su petróleo y de su gas. Efectivamente, el sector de los hidrocarburos es el pilar de la economía: representa aproximadamente el 60% de los ingresos previstos en el presupuesto, el 30% del PIB y más del 95% de los ingresos de exportación. Las reservas de gas natural argelinas ocupan el quinto puesto en el ámbito mundial, y Argelia es el segundo país exporta-

dor de este producto en importancia. Este sector, en continuo crecimiento, proporciona —al menos estos últimos años— cantidades cada vez mayores de divisas. Por desgracia, esto no parece haber reducido de forma significativa el índice de desempleo.

Ahora bien, es evidente que Argelia no puede contar sólo con sus recursos petrolíferos y de gas, al menos, por cuatro motivos:

### Argelia no puede ser eternamente un país monoexportador y dejar que su economía dependa de este modo de los hidrocarburos

- Son una parte relativamente modesta (la cuota de Argelia en la producción petrolífera de la OPEP representa únicamente el 5,3% de la producción total autorizada por esta organización en diciembre de 2002).

- Por otra parte, los ingresos por importaciones de hidrocarburos están sometidos a fluctuaciones bruscas e incontrolables que perturban los programas de inversión y les restan eficacia (véase gráfico 1). Un estudio del Banco Mundial ha demostrado que la vulnerabilidad de Argelia ante la volatilidad de los precios del petróleo ha sido de las más elevadas: sobre una muestra de 144 países, sólo nueve tenían una volatilidad mayor (Banco Mundial, 2003b). Este estudio subraya que dicha volatilidad —a la que se añaden otras ineficacias de gestión económica— se ha traducido en un impacto fuertemente negativo sobre la productividad y el crecimiento.

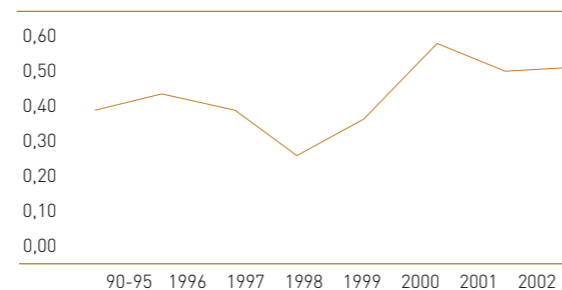
- Argelia no puede ser eternamente un país monoexportador y dejar que su economía dependa de este modo de los hidrocarburos. Este sector, en efecto, contribuye directamente en un 30% en el PIB, garantiza entre el 65 y el 70% de los ingresos presupuestarios y representa el 95-97% de las exportaciones. Por otra parte, las exportaciones argelinas son de las menos diversificadas de los países de ingresos intermedios (Banco Mundial, 2003b). La diversificación de las exportaciones tiene que ser uno de los ejes estratégicos mayores de cualquier política

económica. Las exportaciones de productos agrícolas de elevado valor añadido —frescos o transformados— son, por este motivo, imprescindibles.

### La diversificación de las exportaciones tiene que ser uno de los ejes estratégicos mayores de cualquier política económica. Las exportaciones de productos agrícolas de elevado valor añadido son, por este motivo, imprescindibles

- Los ingresos debidos a los recursos petrolíferos son parcialmente acaparados por el reembolso de la deuda externa e interna. Si bien la deuda externa se ha ido reduciendo notablemente desde el establecimiento del plan de ajuste estructural en 1994-1995 —cuando alcanzaba los 29.486 millones de dólares—, siguió siendo importante en el año 2002, con 22.641 millones de dólares (40,7% del PIB). El servicio de la deuda, que se situaba entre los 8.800 y los 9.500 millones de dólares entre 1990 y 1993, disminuyó hasta situarse entre los 4.200 y los 4.500 millones de dólares de 1994 a 1997, y alcanzó un nivel ligeramente superior (5.180 millones de dólares) en 1998, con el final de la reprogramación del pago, hasta alcanzar los 5.116 millones de dólares en 1999, lo cual se tradujo en una cierta estabilización. En el año 2000, el servicio de la deuda llegó a los 4.500 millones de dólares, y para 2001 era todavía de 4.464 millones de dólares. Tras alcanzar proporciones alarmantes a principio de la década de 1990 (73,9%,

Gráfico 1. Precio del petróleo argelino (\$USA/barril)



76,5% y 82,2%, respectivamente, en 1991, 1992 y 1993), el índice del servicio de la deuda (22,21%) registró, a finales de 2001, un ligero aumento con relación a su nivel a finales del año 2000 (19,80%), principalmente bajo el efecto de la reducción de los ingresos de exportación de hidrocarburos. El mantenimiento del índice del servicio de la deuda alrededor del 29% de las exportaciones permite una apreciación positiva de la sostenibilidad de la deuda exterior de Argelia, con la condición de que, no obstante, los precios de los hidrocarburos sigan situándose en la franja de los 25-30 \$USA. Como vemos, los intereses tienen un enorme peso en el servicio de la deuda: un tercio, en el 2001.

#### ATRAER IDE

Atraer a los inversores extranjeros es una de las principales técnicas —si no la principal— para favorecer un rápido desarrollo económico que los expertos (en particular, los occidentales) recomiendan a los países en vías de desarrollo. Se trata de mejorar el clima de los negocios, simplificando los procedimientos administrativos; autorizando la transferencia de beneficios; instaurando una justicia imparcial, rápida y eficaz; proporcionando infraestructuras de base suficientes y fiables (telecomunicaciones, transportes, etc.); impulsando la formación de la mano de obra cualificada. Eso es lo que está haciendo Argelia desde hace al menos quince años. Se ha promulgado un código de inversiones, válido tanto para los extranjeros como para los nacionales, que ofrece todas las ventajas que requieren generalmente los inversores (en materia de exoneraciones tributarias, de transferencias libres de capitales, de facilidades de instalación, etc.). Se ha instituido una ventana única —incluso a niveles descentralizados (wilayate)— en la que los inversores pueden, en un mínimo de tiempo, preparar sus dossiers y disfrutar de todas las ventajas que conceden las leyes del país.

Es cierto que el clima de los negocios oculta todavía puntos oscuros. La corrupción persiste en cierta medida (aunque, ¿en qué país está totalmente ausente?), la administración sigue siendo relativa-

mente lenta, y la justicia se distingue también por su falta de presteza y profesionalidad, así como por su equidad, en ocasiones aproximada. Una encuesta realizada por el Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera del Banco Mundial indica que «unas barreras persistentes, gran cantidad de las cuales está relacionada con las prácticas administrativas y comerciales que van en contra del espíritu de las reformas introducidas, aumentan el coste de los negocios y minan la competitividad del sector privado» (Banco Mundial, 2003b).

Lo cierto es que las inversiones directas extranjeras (IDE) tardan en llegar. Sus flujos hacia Argelia siguen siendo marginales (tabla 9). Como media, el país recibió tan sólo, anualmente, a lo largo de los años 1997-2001, 580 millones de dólares (esto es, el 3,4% de la formación bruta de capital fijo del año 2002) y esta media se debe además a la venta en el 2001 de la concesión GSM (teléfonos móviles). Por otra parte, las IDE se orientan principalmente hacia sectores estratégicos y de muy alta rentabilidad (hidrocarburos, telecomunicaciones).

¿Podemos contar en el futuro con entradas significativas de IDE en Argelia? Parece poco probable. Y es que Argelia no es la única que sufre la falta de favor por parte de los inversores extranjeros. Se trata de un fenómeno común al conjunto de los países árabes mediterráneos. Sólo reciben las migas del pastel, con relación a los países desarrollados, como muestra la tabla 9. El ostracismo del que son objeto los países árabes por parte de los inversores occidentales no es tan sólo el efecto del «mal clima de los negocios», como subrayan constantemente los expertos del Banco Mundial y los expertos de los países desarrollados en general. Si esto fuera cierto, ¿cómo explicar entonces la debilidad persistente de las IDE en países como Túnez o Marruecos, que, sin embargo, hace tiempo que tienen fama de contar con una apertura de calidad a las inversiones extranjeras? ¿Cómo explicar, en ese caso, la enorme diferencia entre las IDE (tabla 7) en Israel —país casi continuamente en guerra desde hace medio siglo— y Túnez, que no sólo es un país notablemente estable

desde el punto de vista político, sino también un país famoso por su apertura al exterior? Este ostracismo es también el resultado de los tenaces prejuicios —amplificados sin cesar por los medios de comunicación— que estructuran las opiniones occidentales y las firmas multinacionales (que son las que producen el 90% de las IDE en el mundo) en su visión de los países musulmanes, en particular de los países árabes. Dos factores relacionados entre sí sirven de base a estos prejuicios: el conflicto israelo-palestino y las acciones violentas de los grupos extremistas musulmanes. Dado que el primer no es regulado de forma equitativa para palestinos e israelíes, y que a las segundas no se les dará freno de manera eficaz, los flujos de IDE hacia los países de Oriente Medio y el Norte de África (MENA) seguirán siendo marginales sean cuales sean los esfuerzos por mejorar el «clima de los negocios». Ahora bien, debemos saber que estos problemas no están cerca de solucionarse de manera satisfactoria.

#### PEDIR PRESTADOS RECURSOS ABUNDANTES EN EL MERCADO MUNDIAL

Endeudarse para crear actividades productivas es algo habitual en la vida económica del día a día. Es lo que hacen con frecuencia las empresas. Es lo que hacen numerosos países. Sin embargo, ¿es una vía posible y deseable para Argelia?

A priori, no es posible, dado que el país:

- ya cuenta con una deuda importante, como hemos visto antes;
- está bastante mal visto por las agencias especializadas. Aun cuando los intereses extranjeros en el sector de los hidrocarburos y la dependencia energética de Europa con relación al petróleo y al gas argelino le garantizan el apoyo de los países occidentales. La agencia francesa COFACE, a finales del 2003, clasificó a Argelia dentro de los riesgos B, llamados «especulativos», con un «entorno económico y político incierto», «susceptible de afectar a los comportamientos de pago, a menudo mediocres». En cuanto a Ducroire, la agencia belga de notación, en una escala

de 1 (poco o ningún riesgo) a 7 (riesgos elevados), clasificó a Argelia en el número 4, en lo que respecta a los riesgos políticos que afectan a las operaciones de exportación. Para las operaciones de inversión, esta agencia clasifica a Argelia como riesgo 5 para los riesgos de guerra; como riesgo 5 para «expropiación debida al príncipe», y como riesgo 4 en lo que se refiere a riesgos de transferencias. En cuanto a los riesgos comerciales, calibrados como A (pocos riesgos), B (riesgos intermedios) y C (riesgos elevados), Ducroire atribuye a Argelia una C.

Sin embargo, sería posible encontrar prestadores a medio o largo plazo, pero —en estas condiciones— con garantías exorbitantes y tasas de remuneración sin duda muy elevadas. En materia de garantías, Argelia puede ofrecer algunas: sus recursos petrolíferos y de gas. Sin embargo, ¿es eso deseable? No cabe la menor duda de que no lo es. Aceptar préstamos a un tipo de interés elevado supone estar seguro de rentabilizar proporcionalmente las inversiones. Ahora bien, nada es menos seguro que esto, teniendo en cuenta la experiencia adquirida, el estado de desarrollo del país, la calidad de sus hombres de negocios y, sobre todo, la calidad de sus responsables políticos y económicos.

#### LA EXPORTACIÓN DE MANO DE OBRA

Está bloqueada por la UE desde principios de la década de 1970. Sin embargo, Europa cuenta con una población envejecida en la que el peso de las personas mayores con relación a la población activa plantea muchos problemas, pero los sentimientos xenófobos de una minoría obligan a los legisladores europeos a endurecer la normativa contra la inmigración. No obstante, esto no impide a los europeos acoger la fuerza de trabajo altamente calificada procedente de los países magrebíes (médicos, ingenieros, informáticos) y beneficiarse así no sólo de una población joven, sino también del hecho de que sus costes de formación hayan sido soportados por sus países de origen. Esta población de emigrados, a diferencia de la población tradicional de emigrantes compuesta por mano de obra banal o medianamente

calificada, no tiene el mismo comportamiento financiero, sino que envía muchos menos fondos al país de origen y tiende a integrarse en el país de acogida, así como a constituir y mantener su ahorro.

#### LA EXPORTACIÓN DE BIENES INDUSTRIALES Y SERVICIOS

La exportación de bienes manufacturados y de servicios supone a menudo la existencia de capacidades de innovación que países como Argelia no poseen todavía suficientemente y que son difíciles de construir. El avance tecnológico de Europa hace que la competencia en estos campos siga siendo enormemente desfavorable a Argelia. A pesar de la política de industrialización llevada a buen paso gracias a la renta petrolífera durante la década de 1970, Argelia no ha alcanzado un nivel significativo de exportación de bienes manufacturados (véase gráfico 2). Es cierto que, igual que para los productos agrícolas, las industrias creadas eran destinadas ante todo a satisfacer el mercado local, en particular en los bienes de productividad para la agricultura, los bienes industriales primarios (acero, cilindros de hormigón, cementos...) sin por ello descuidar las industrias de bienes de consumo (textil, equipamiento doméstico, ferretería...). Las exportaciones de bienes manufacturados han sufrido un fuerte descenso con la caída de los precios del petróleo en 1986. Puesto que dependían en gran medida del exterior para su provisión de materias primas, semiproductos, equi-

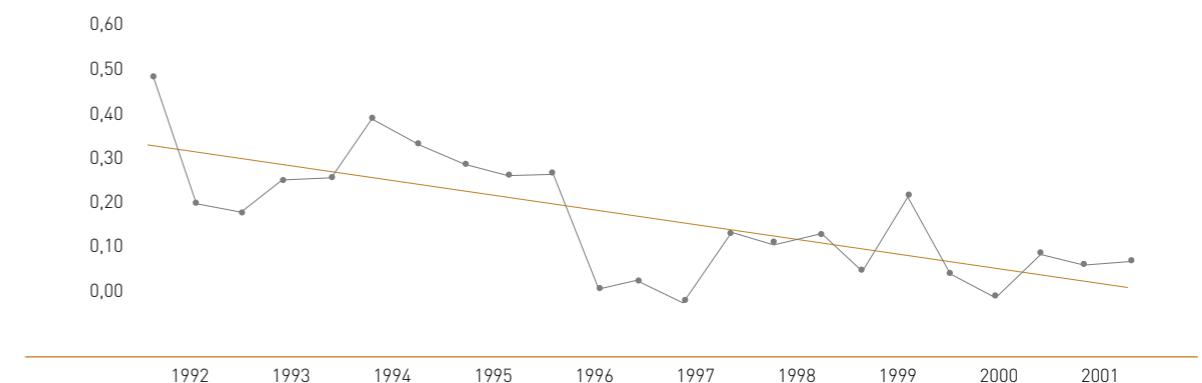
pamiento y piezas sueltas, la insuficiencia de medios de pago exteriores debida a la crisis del petróleo les resultó fatídica.

Cabe señalar que la apertura unilateral del mercado europeo a los productos industriales argelinos desde 1976 —en el marco del sistema generalizado de preferencias establecido por la Comunidad Europea a principios de 1971— no ha comportado un desarrollo significativo de las exportaciones de productos manufacturados hacia Europa. El fenómeno fue demostrado ya por Regnault (1998) con relación a Túnez y Marruecos. Como apunta este autor, para crear un sector fuertemente exportador en los países del sur del Mediterráneo no basta con eliminar los derechos arancelarios a la entrada de la UE.

#### 2. EXPORTAR PARA CREAR EMPLEOS Y REDUCIR LA FACTURA ALIMENTARIA

La exportación de productos agrícolas y alimentarios para ganar en divisas extranjeras, por tanto, es una necesidad importante —por no decir vital— para Argelia, como también para los demás países del sur del Mediterráneo, que están poco más o menos en la misma situación. Tal como afirman los expertos del Banco Mundial para los países MENA, «los hidrocarburos, la ayuda exterior y los envíos de fondos por parte de los trabajadores que están en el extranjero no podrán mantener un nivel suficiente de creación de empleos y de ingresos en los próximos años» (Banco Mundial, 2003a).

Gráfico 2. Argelia: Exportación de productos manufacturados 1976-2001 (en miles de millones \$USA)



Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Unidad C4.

Asimismo, la exportación es importante porque contribuye a crear puestos de trabajo y, en consecuencia, a reducir el desempleo. Desde hace varios años, en particular desde el establecimiento del plan de ajuste estructural en 1994, el índice de desempleo ronda el 30%. Según las últimas valoraciones oficiales, en el año 2000 el desempleo afectaba aproximadamente al 30% de la población activa, más o menos en la misma proporción en medio urbano y rural (respectivamente, el 30 y el 29%). Cada año se registran entre 250.000 y 300.000 nuevos solicitantes de empleo, mientras que las ofertas de empleo se sitúan entre 100.000 y 150.000 en los mejores años. Según las estimaciones, Argelia debería crear en el año 2008 entre 329.000 y 370.000 empleos, si acepta un índice de desempleo del 22%, y entre 344.000 y 388.000 empleos, si el índice de desempleo aceptado es del 17%.

### La exportación de productos agrícolas y alimentarios para ganar en divisas extranjeras es una necesidad importante para Argelia, como también para los demás países del sur del Mediterráneo

Por otra parte, el empleo en medio rural contribuye a atenuar la presión humana sobre los recursos naturales frágiles y, por tanto, sometidos a una degradación rápida y, en ocasiones, irreversible. Con frecuencia se ha apuntado, en efecto, que la degradación continua e intensa de los recursos naturales (erosiones hidráulica y eólica de los suelos y sobreexplotación de la vegetación por el pastoreo extensivo) se explica por esta presión humana tan fuerte debida a la muy débil creación de empleo con relación a un índice de crecimiento demográfico todavía muy elevado (Ministère de l'Agriculture et de la Réforme Agraire, 1974; Bédrani, 1997). El aumento de las producciones de regadío arborícolas y leguminosas es realmente un medio poderoso para reducir el ritmo de la desertificación en numerosas zonas del norte de África,

en particular las zonas esteparias, que son las más sometidas a este fenómeno.

El Plan Nacional de Desarrollo Agrícola (PNDA), adoptado desde el año 2000, intenta dar respuesta a estos dos problemas principales del medio agrícola y rural: crear empleos y atenuar los procesos de degradación de los recursos naturales. Este plan, aunque dispone de recursos financieros públicos aún modestos con relación a la amplitud de las necesidades, podría permitir a medio y largo plazo un crecimiento significativo de las exportaciones de fruta y verduras. Se centra, efectivamente, en la reconversión de los sistemas de cultivos extensivos en arboricultura frutal y hortícola, principalmente de regadío. Subvenciones mucho más importantes que las del pasado (para los trabajos de pequeña y mediana hidráulica y para las plantaciones) han animado a los agricultores a aumentar las superficies dedicadas a la arboricultura frutal, que aumentaron —según el balance del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural— en 84.000 hectáreas en el 2001 y en 95.000 hectáreas en el 2002. Es un ritmo que los responsables han parecido querer mantener en el 2003 y en los años siguientes, hasta la completa explotación de todas las posibilidades de movilización de los recursos hídricos. Las producciones adicionales de esta arboricultura frutal —que concierne, por orden de importancia, a los olivos, los frutos de hueso y pepitas, la viña de mesa y las palmeras datileras— empezarán a introducirse en dos o tres años en el mercado local. Sin embargo, éste no podrá absorber más que una parte, y es muy probable que algunos operadores deseen dirigir el resto hacia mercados exteriores, sobre todo europeos, que serán sin duda más remuneradores. Pueden hacerse las mismas previsiones para los cultivos de leguminosas, ya que al menos se benefician, igual que la arboricultura —si no más, ya que son rentables de manera más inmediata— de la extensión de las superficies regadas resultante de los impulsos del Estado en este sentido.

Las exportaciones agrícolas permitirían atenuar el aumento del déficit de la balanza agroalimentaria y, por tanto, reequilibrar la balanza de pagos. Las importacio-

nes alimentarias constituyeron, como media anual para el período 1991-2001, el 27% de las importaciones totales y absorbieron anualmente más de 2.300 millones de dólares (otro tanto de recursos menos para la importación de bienes de equipamiento y de servicios indispensables para el desarrollo económico). Si añadimos a las importaciones alimentarias las de productos agrícolas no destinados a la alimentación y las de productos forestales, el porcentaje supera el 33% de las importaciones totales, y la cantidad, un poco más de 3.000 millones de dólares.

Exportar productos agrícolas y agroalimentarios de elevado valor añadido para importar bienes alimentarios básicos a buen precio —en los que Europa es, naturalmente, más competitiva— es una necesidad para que Argelia pueda mantener y mejorar la competitividad de sus productos y garantizar un desarrollo no demasiado lento. En efecto, los bienes alimentarios básicos constituyen lo esencial de los «bienes salarios» a los que el argelino medio y pobre dedica una parte importante de su presupuesto. Aunque la mayoría de los productos alimentarios en el presupuesto de los hogares haya bajado desde 1988, cuando representaba el 52%, la encuesta sobre consumo en los hogares del año 2000 muestra que esta parte es todavía mayor, ya que alcanza el 46%. Por último, la necesidad de recursos para el desarrollo se verá acentuada por las pérdidas en materia de ingresos de aduana resultantes del desmantelamiento de las barreras arancelarias en el marco del acuerdo de asociación y adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

### 3. EL NECESARIO REEQUILIBRIO DE LA BALANZA COMERCIAL AGRÍCOLA Y ALIMENTARIA

La excepción agrícola europea es tanto más insostenible cuanto que los intercambios agroalimentarios de Argelia con la Unión Europea son enormemente desequilibrados. Mientras que durante el período cuatrienal 1973-1976, por ejemplo, Argelia cubría en un 24% sus importaciones agroalimentarias de Europa (Francia, RFA, Italia, España, Gran Bretaña, UEBl, Suecia y Países Bajos) con sus exportaciones

de los mismos productos, el índice de cobertura de las importaciones por parte de las exportaciones para el conjunto de los años 2001-2002 no era más que del 6% para la Europa de los 15 y del 5,7% para la Europa de los 25 países (tabla 4). Para los mismos períodos, la parte de la UE en las importaciones argelinas de productos agrícolas y alimentarios aumentó y pasó del 29 al 46% (para la Europa de los 15; al 50% para la Europa de los 25).

Además, Argelia constituye un cliente importante de la UE, puesto que ésta le proporciona aproximadamente el 50% de sus importaciones en valor, el 26% de las importaciones de cereales en grano y el 58% de las de leche y productos lácteos, así como el 34% de las de aceites y grasas (tabla 5). Cabe destacar que los cinco países mediterráneos de la UE (Francia, España, Italia, Grecia y Portugal) —que serían sin duda los más reacios a conceder ventajas a Argelia por la semejanza de sus productos— acaparan el 59% de las importaciones de Argelia procedentes de la UE (tabla 6).

En contrapartida, la Unión Europea de los 15 constituye el principal mercado de algunas exportaciones agrícolas de Argelia, de la que recibe el 64% (66% para la UE de los 25). Los cinco países mediterráneos de la UE acogen lo esencial de las exportaciones dirigidas a la UE (el 89%). Para estos cinco países, el índice de cobertura de las importaciones agroalimentarias por parte de las exportaciones del mismo tipo no es más que del 9%. El índice de cobertura es particularmente débil para Grecia (55 millones de dólares de importaciones contra nada en exportaciones) y para Francia (más de 1.222 millones de dólares de importaciones y 78 millones de exportaciones). También es muy débil para España (231 millones de dólares para las importaciones y 34 millones para las exportaciones) e Italia (unos 220 millones de dólares en importaciones y 42 millones de exportaciones). Tan sólo es relativamente significativo para Portugal (19 millones para las importaciones y 6 millones para las exportaciones).

Todas estas cifras hacen que parezca altamente legítima la solicitud de Argelia de una mayor aper-

tura del mercado europeo a los productos agrícolas y agroalimentarios argelinos. Es injusto que Argelia soporte los gastos de protección de los pocos productores europeos con los que podría competir en productos. Corresponde a los productores europeos (y a sus respectivos países) encontrar entre todos las soluciones adecuadas para seguir beneficiándose de las salidas de sus productos en Argelia, a cambio de la apertura de sus propios mercados a los productos argelinos, sean los que sean, dado que no se ha establecido un relativo equilibrio de los intercambios agroalimentarios.

### Es injusto que Argelia soporte los gastos de protección de los pocos productores europeos con los que podría competir en productos

#### 4. ARGELIA SEGUIRÁ SIENDO ESTRUCTURALMENTE DEFICITARIA EN PRODUCTOS ALIMENTARIOS BÁSICOS

Actualmente, Argelia importa, según pase por buenos o malos años en función del clima, entre el 50 y el 80% de su alimentación. Así, para los cereales, en el período 1995-2002 la producción local no cubrió ni siquiera una tercera parte de las necesidades (aproximadamente el 23%, si tenemos en cuenta sólo los cereales para consumo humano), siendo menos del 15% en los años con malas condiciones climáticas y superando ligeramente el 60% en los años buenos (tabla 1). Argelia es casi totalmente dependiente, para su consumo, en materia de leche y productos lácteos distribuidos en el comercio, de aceites alimentarios y de azúcar. La producción de carnes blancas está casi totalmente asegurada por los productos importados (equipamientos, materiales, maíz, panes, harinas de soja, productos veterinarios). El país no se satisface de un modo relativamente importante (aunque a niveles de consumo relativamente bajos, como media) más que en materia de carne, huevos, frutas y verduras (tabla 2).

Esta situación perdurará sin duda durante mucho tiempo, debido a:

- la baja productividad registrada en todos los cultivos y en todos los procesos de cría. Comparados con los rendimientos de los países europeos del Sur, los rendimientos argelinos son siempre inferiores, a menudo en la mitad o incluso en dos tercios (tabla 3). En lo que respecta al bovino lechero moderno, por ejemplo, la medida de producción por vaca y año fue de 3.557 litros para los años 1996-2001 (Institut Technique des Élevages, 2002), mientras que es más del doble en los países europeos para las mismas razas de ganado;
- la dificultad que existe en aumentar la productividad. Por ejemplo, según estadísticas oficiales, los rendimientos en cereales están estancados desde hace casi cuarenta años;
- el crecimiento demográfico duplicado y el incremento de las necesidades alimentarias per cápita, que será provocado por el aumento probable del nivel de vida en el futuro.

Aun cuando los rendimientos aumentaran para alcanzar los niveles actuales de los países europeos del Sur, el déficit sería extremadamente importante. Argelia seguiría siendo marcadamente importadora de productos alimentarios, sobre todo de los básicos, y, por tanto, continuaría siendo un mercado nada despreciable para los productos agrícolas y agroalimentarios de Europa. Para que ésta preserve sus partes de mercado en Argelia, es necesario que sea más comprensiva en materia de apertura de su propio mercado a las exportaciones argelinas de productos agrícolas y agroalimentarios, donde Argelia pueda disfrutar de una ventaja comparativa. Esta comprensión debería llegar hasta la apertura unilateral de su mercado a los productos argelinos en cantidades que permitieran equilibrar los intercambios agroalimentarios, o, como mínimo, acercarse a este equilibrio.

#### 5. LA AGRICULTURA EN EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ARGELIA-UE

Hasta el acuerdo de asociación de 2001, las relaciones de Argelia y la UE se regían por el acuerdo de cooperación del 25 de abril de 1976. Este acuerdo no entró en vigor hasta el 1 de noviembre de 1978,

pero se estableció un acuerdo interino el 1 de julio de 1976 para permitir la creación anticipada de los dispositivos comerciales (concesiones arancelarias). Según el acuerdo de 1976, casi todos los productos agrícolas (frutas y verduras frescas y preparados alimentarios; esto es, 108 productos) se beneficiaban de concesiones arancelarias. Entre estos productos, se hacían las siguientes distinciones:

- 50 productos se beneficiaban del 100% de reducción de derechos arancelarios sin límites cuantitativos;
  - 4 productos se beneficiaban del 100% de reducción de derechos arancelarios con límites cuantitativos (vinos: 448.000 hectolitros; concentrado de tomate: 100 toneladas; patatas: 2.000 toneladas, y preparado de mezclas de frutas: 100 toneladas);
  - 54 productos se beneficiaban de reducciones arancelarias entre el 80 y el 40% sin límites cuantitativos.
- El acuerdo de 1976 no contribuyó al aumento de las exportaciones agrícolas y alimentarias. Argelia no pudo alcanzar nunca un porcentaje significativo de las cuotas de exportación —sin embargo, modestas— otorgadas por el acuerdo. Esto se explica básicamente por motivos de política interna. Con el aumento considerable de los ingresos petrolíferos a partir del primer conflicto petrolífero y la nacionalización de los hidrocarburos en 1971, los responsables económicos de la época descuidaron la instauración de una política activa que tendiera a aumentar las exportaciones agrícolas y optaron por comprometer los productos nacionales en la satisfacción prioritaria de las necesidades del mercado interno. Es cierto que durante todo el período 1970-1985 los precios interiores de los productos agrícolas y alimentarios eran más remuneradores que los precios a la exportación, debido a una demanda fuerte sostenida por el aumento del poder adquisitivo como consecuencia de la redistribución de la renta petrolífera y a un tipo de cambio que penalizaba fuertemente a las exportaciones (el dinar argelino estaba en paridad con el franco francés, y este último se cambió oficialmente incluso por 0,50 DA durante un tiempo). Esta política arruinó el futuro de las exportaciones argelinas, rompiendo los vínculos tradicionales de exportaciones hacia

Europa, dispersando la fuerza laboral cualificada en el terreno y no renovándola. La pérdida de experiencia originada en aquella época explica en gran parte las dificultades que ha tenido Argelia para estar presente de nuevo en los mercados exteriores.

Después de largas negociaciones, Argelia y la UE firmaron por fin su acuerdo de asociación, el 22 de abril del 2002. Este acuerdo ha entrado en vigor, en septiembre, 2005. Sus principales resultados:

- Para las exportaciones de productos agrícolas hacia la UE: una consolidación de las ventajas del acuerdo de 1976 y su ampliación a nuevos productos. A este nivel, las concesiones obtenidas de la UE son amplias. Cubren 123 productos agrícolas al 100% de reducción de derechos arancelarios, 26 de ellos sometidos a cantidades limitadas (13 para las cuotas arancelarias y otros 13 sometidos a cantidades de referencia); sin embargo, las cuotas y las cantidades de referencia se han determinado sobre la base del comercio «tradicional», es decir, de las cantidades exportadas por Argelia a la UE a lo largo de los últimos años anteriores al acuerdo. Por ello, estas cantidades podrían ser muy pequeñas con relación al potencial de exportación del país, si los resultados del PNDA confirman las esperanzas que este plan anuncia. Además, 19 productos frescos o refrigerados sólo podrán ser exportados durante períodos de tiempo limitados en el año para no entrar en competencia con productos similares europeos.
- Para las importaciones de productos agrícolas procedentes de la UE: la liberalización progresiva a través de concesiones arancelarias sobre el tercio de las cantidades importadas tradicionalmente de la UE. Son productos de gran consumo, de los que Argelia es importadora y cuyos derechos de aduana son, como máximo, del 5% (trigos, leche, azúcar, aceites alimentarios).

Por otra parte, Argelia ha obtenido la integración de los productos agrícolas transformados según la misma lógica que los productos agrícolas, para no sufrir un desmantelamiento arancelario programado, como es el caso de los países vecinos. Esta disposición permite a la industria agroalimentaria disponer

de un período de tiempo valorado por los negociadores argelinos como relativamente razonable para «ponerse al nivel» y para modernizar su industria. No obstante, en contrapartida, la UE impone para algunos productos unas cuotas relativamente modestas y tasa algunos productos agrícolas transformados en función de la tasación que deben sufrir los productos frescos que se emplean para su fabricación.

Por último, el acuerdo prevé nuevas negociaciones el sexto año de su establecimiento para lograr una mayor liberalización de intercambios, de modo que los operadores económicos tengan tiempo de ponerse al día.

Cabe destacar que este acuerdo no dice nada de los efectos en materia de distorsiones de los mercados debidos a las subvenciones (a la producción y la exportación, sin contar con las ayudas directas que supuestamente no tienen que tener efectos sobre el funcionamiento de los mercados) que concede la UE a sus productores, subvenciones que penalizan a los productores argelinos, tanto en sus mercados interiores como en sus mercados de exportación. ¿En qué medida condenan estas subvenciones a determinados productos agrícolas y agroalimentarios argelinos, haciéndolos menos competitivos, incluso en su mercado interior? En este sentido, Legrand (2002) escribe: «Como aparece mencionado en el comunicado de prensa emitido por Friends of the Development Box, en Doha, la OMC debe garantizar la equidad en el comercio, pero el sistema comercial agrícola actual legítima, en la práctica, las desigualdades, por ejemplo al permitir el dumping de los productos agrícolas del Norte. Los refuerzos internos en la OCDE han aumentado en un 50% desde la época de la Ronda Uruguay, hasta superar hoy los 370.000 millones de dólares —una cifra de mil millones de dólares al día, lo que equivale, en líneas generales, a los ingresos diarios de los mil millones de personas más pobres del mundo. Las subvenciones alcanzan el 45% del valor total de la producción. Los pequeños agricultores de los PVD simplemente no pueden mantener la competencia en este entorno tan desigual.»

## 6. ¿QUÉ SOLUCIONES EXISTEN?

### ¿QUÉ COMPROMISOS SON POSIBLES?

#### LA EXCEPCIÓN AGRÍCOLA IMPUESTA POR EUROPA NO ES VITAL PARA ÉSTA

¿Qué importancia tienen para Europa, para cada uno de los países europeos mediterráneos, las pocas frutas y verduras cuya exportación es, sin embargo, muy importante para Argelia? «¡Ni la más mínima!», estaríamos tentados a decir. Aun teniendo en cuenta el conjunto de la agricultura de estos países, parece que las grandezas relativas son relativamente pequeñas. En efecto, la parte de la agricultura en el PIB no es más que del 2,3% en Francia, del 2,4% en Italia, del 3,1% en Portugal, del 3,6% en España y del 6,2% en Grecia. Por consiguiente, podemos decir que los productos con los que Argelia está en competencia con estos países, sin duda, no representan más que el 0,5% de su PIB. En materia de empleo, tenemos más o menos la misma situación: la población activa agrícola constituye sólo el 3% de la población activa total en Francia, el 5% en Italia, el 7% en España y el 12% en Portugal. Los productos en los que Argelia podría eventualmente competir con los productores agrícolas europeos, por tanto, dan trabajo tan sólo a una ínfima parte de la población activa de estos países. Y eso sin contar, además, con que en España una parte nada despreciable de la mano de obra que trabaja en las provincias del Sur proviene de los países del Magreb, sobre todo de Marruecos.

En cambio, en Argelia —y en casi todos los demás países del sur del Mediterráneo—, la agricultura representa una parte mucho más importante del PIB y, principalmente, de la población trabajadora. La población que trabaja en la agricultura constituye, en efecto, casi una cuarta parte de la población ocupada total (24%), y esta población trabaja mayoritariamente en la agricultura de regadío, donde dominan la arboricultura y la horticultura, ya que la agricultura de secano proporciona muy poco empleo debido a su extensividad.

Frente al carácter vital de las exportaciones agrícolas para los países del sur del Mediterráneo, la excepción agrícola europea parece, por tanto, un

«capricho de rico» y denota una arrogancia difícilmente admisible para con estos países. Como afirma Zaim (1999), «de hecho, la Unión Europea no está todavía preparada para participar en el juego del libre comercio integral en el Mediterráneo; su acercamiento contradice su deseo de sustituir la lógica de la ventaja comparativa y del partenariado por la de la ayuda, y su posición refleja su estatus de socio más fuerte, capaz de imponer su propia visión de libre comercio».

**«De hecho, la UE no está preparada para participar del libre comercio integral en el Mediterráneo; su posición refleja su estatus de socio más fuerte, capaz de imponer su propia visión de libre comercio»**

#### POSIBLES VÍAS A EXPLORAR

*Indemnizar a los productores europeos eventualmente perjudicados mediante otro reparto de ayudas de la UE a sus diferentes tipos de productores agrícolas.*

Las pérdidas de partes del mercado que la entrada libre de los pocos productos agrícolas argelinos en Europa pudiera eventualmente ocasionar a algunos productores europeos pueden quedar compensadas con un reparto más justo de las ayudas europeas a sus productores agrícolas, ayudas que son considerables. El catedrático de economía aplicada José María García Álvarez-Coque apunta la gran diferencia de ayuda recibida por las regiones españolas productoras de fruta y verdura con relación a las regiones especializadas en productos agrícolas «continentales». Por ejemplo, la ayuda transferida por explotación en la Comunidad Valenciana no representa más que el cuarto de la transferida a la explotación media en Castilla y León. Además, señala que esta ayuda equivale a menos de la décima parte de la recibida por las explotaciones del norte de Europa. Cabe destacar que son estos produc-

tos agrícolas continentales (cereales y derivados, leche y productos lácteos, aceites vegetales...) los que Argelia importa mayormente, y los que seguirá importando durante mucho tiempo. Que los productores europeos de estos productos sean menos subvencionados —para beneficio de los productores europeos de frutas y verduras— a fin de permitir que Argelia les compre sus productos y exporte sus frutas y verduras parece a un tiempo equitativo y de sentido común. García Álvarez-Coque escribe en este sentido «que es justo exigir que el precio de la solidaridad con los PTM no sea exclusivamente soportado por las regiones del sur de la UE, cuyo modelo agrícola se siente amenazado por las importaciones de estos países, que disponen de una mano de obra más barata». Cabe señalar, sin embargo, en contra de este autor, que no se trata en este caso de «solidaridad» —noción que supone una donación, una prestación gratuita—. Argelia está en su derecho de pedir un equilibrio en los intercambios con la UE; está en su derecho de pedir el respeto del libre cambio, un libre cambio que en realidad le es impuesto por las economías dominantes. Y es que únicamente podríamos hablar de solidaridad en el caso de que la UE aceptara abrir sus fronteras, sin contrapartidas ni limitaciones, a las exportaciones argelinas de todo tipo (industriales o agrícolas), hipótesis sin duda irrealista, pero que, no obstante, sería totalmente conforme al espíritu de partenariado y de política de buena vecindad preconizado por la UE desde que ha llevado a cabo su ampliación.

*Ayudar a los productores europeos eventualmente perjudicados a reconvertirse y promover el modelo alimentario mediterráneo.*

El problema —al menos parcialmente— también podría resolverse mediante ayudas apropiadas de la UE a aquellos productores del Sur que pudieran sufrir por la competencia argelina, ayudas que les permitieran orientar sus actividades hacia la provisión de bienes y servicios enormemente solicitados por los consumidores europeos: productos agrícolas

y alimentarios de alta gama (con los que —podemos avanzar esta probable hipótesis— los países del Magreb están aún lejos de poder competir), servicios de turismo agrícola y rural (valorización del patrimonio rural en materia de arqueología, vestigios históricos, paisajes, gastronomía mediterránea, música...). Desde este punto de vista, para responder a la cuestión que se plantea García Álvarez-Coque, el fortalecimiento del segundo pilar de la política agrícola común —constituido por el desarrollo rural— sería una medida necesaria para favorecer el reequilibrio de los intercambios a favor de los países del sur del Mediterráneo.

**La Unión Europea no puede pedir a Argelia, ni a los demás países del sur del Mediterráneo (países todavía en vías de desarrollo), que limiten sus exportaciones agrícolas**

Por otra parte, la promoción del modelo alimentario mediterráneo —de virtudes universalmente reconocidas— debería ser una tarea prioritaria, ya que favorece tanto a los productores europeos del Sur como a los productores de los países del sur del Mediterráneo. Esta promoción, sin duda, tendría un eco eminentemente favorable no sólo en la Europa ampliada, sino también en muchos otros países del mundo. En efecto, se apoyaría en la tendencia universal de los consumidores a buscar una mejor salud mediante una alimentación sana y equilibrada.

#### **PROMOVER JOINT-VENTURES DE EMPRESARIOS AGRÍCOLAS NORTE-SUR DEL MEDITERRÁNEO**

Las medidas sugeridas en el apartado anterior probablemente sólo interesarían medianamente a los grandes empresarios agrícolas de los países del sur de Europa. Practicando (o haciendo practicar) una agricultura industrializada a gran escala, no se sentirían demasiado atraídos por la reconversión hacia el turismo rural o la agricultura ecológica. Sin embargo, sí se les podría proponer que deslocalizaran sus acti-

vidades hacia los países del sur del Mediterráneo, a fin de encontrar allí socios con los que producir a gran escala. Argelia, en particular, tendría mucho que ganar con acuerdos de este tipo, que presentan la ventaja de hacer que los socios argelinos se beneficien de la experiencia de estos empresarios en materia agronómica, de acondicionamiento, de transporte, de marketing, de gestión de mercados, etc. En Marruecos existen ya algunos partenariados, y también en Argelia, donde encontramos a Adrar, en el Sáhara, una empresa mixta que explota varias decenas de hectáreas de huerto para la exportación. No obstante, para que estos partenariados se desarrollen es necesario que se den acuerdos entre Argelia y la UE, con el fin de que sus productos puedan entrar sin condiciones en la UE. Esta fórmula sería beneficiosa tanto para el Norte como para el Sur. El Norte recibiría las partes de beneficios de sus empresarios agrícolas y exportaría más bienes de equipamiento y servicios necesarios para el funcionamiento de este tipo de agricultura (materiales agrícolas especializados, equipamientos de acondicionamiento, materiales de transporte). Además, atenuaría la emigración procedente del Sur, que tantos problemas le plantea a nivel interno. El Sur obtendría las divisas que tanto necesita para su desarrollo, reduciría sus problemas de desempleo, subempleo y pobreza en las zonas rurales, y adquiriría experiencia en los ámbitos agronómico y de exportación.

**Para satisfacer a una ínfima parte de sus productores agrícolas, que por otra parte ella misma podría satisfacer ampliamente por otros medios**

En conclusión, la Unión Europea no puede pedir a Argelia, ni a los demás países del sur del Mediterráneo (países todavía en vías de desarrollo), que limiten sus exportaciones agrícolas —y vayan así contra los sacrosantos principios de liberalización de los intercambios que ella misma y Estados Uni-

dos imponen al resto del mundo— para satisfacer a una ínfima parte de sus productores agrícolas, que por otra parte ella misma podría satisfacer ampliamente por otros medios. La Unión Europea sabe bien que le interesa que los países del sur del Mediterráneo alcancen un nivel de desarrollo aceptable en el menor tiempo posible. Al aumentar su poder

adquisitivo, estos países se convertirían en mejores clientes y ofrecerían cada vez mayores salidas a las industrias y los servicios europeos. Al desarrollarse, estos países serán menos susceptibles de constituir focos de inestabilidad regional, de emigración clandestina, de eclosión y de crecimiento de extremismos diversos.

Tabla 1. Evolución del índice de autosuficiencia en materia de cereales (en %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Período 1995- 2002
Total cereales de invierno	30	61	15	40	29	14	35	23	28,4
Trigo duro	24	59	15	33	20	10	31	21	23,2
Trigo blando	21	37	9	48	42	18	31	18	22,6
Cebada	79	100	46	56	44	22	63	41	59,3
Avena	100	100	99	100	91	48	81	83	91,4
Total cereales de verano	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1
Maíz	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1
Sorgo	3	0	63	15	100	72	44	21	9,2
Arroz	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0

Fuente: Ministerio de Agricultura y aduanas argelinas.

Tabla 2. Argelia. Índice de autosuficiencia en 2001 para los principales productos agrícolas (en %)

Productos	Producción	Disponibili- dades		Productos	Producción	Disponibili- dades	
	1	2	*10/0	Miles de toneladas	1	2	*10/0
Cereales	2.659	9.207	29	Naranjas	437	438	100
Trigo	2.039	6.601	31	Manzanas	105	113	93
Cebada	575	969	59	Uva de mesa	196	207	95
Maíz	1	1.490	0	Estimulantes	0	103	0
Patatas	967	1.073	90	Vino	52	54	96
Azúcar	0	899	0	Carne	551	558	99
Leguminosas	19	199	10	De cordero-cabra	177	178	99
Oleaginosas	304	325	94	De ave	231	232	100
Olivas	200	200	100	Grasas animales	8	33	24
Aceites vegetales	87	576	15	Leche	1.513	3.579	42
Aceite de oliva	46	46	100	Huevos	112	115	97
Verduras	2.857	2.841	101				
Tomates	831	844	98				
Cebollas	428	428	100				

Fuente: FAO

Tabla 3. Los rendimientos de los cultivos argelinos en % de los rendimientos en España, Grecia e Italia

	Trigo	Zanahoria	Calabacín	Cebolla	Guisantes	Tomates	Fruta de hueso	Oliva	Naranja	Sandía	Melocotón	Manzana	Uva
España	50	23	25	31	46	34	61	39	59	39	36	36	83
Grecia	46	46	50	54	53	44	42	38	45	43	30	48	43
Italia	39	32	39	46	49	40	38	44	68	40	29	20	36

Fuente: Calculado según los datos de la FAO.

Tabla 4. Los intercambios agroalimentarios de Argelia con la UE (suma de los años 2001 y 2002)

	Exportaciones (1.000 \$USA)	Importaciones (1.000 \$USA) +.	Índice de cobertura de las importaciones por las exportaciones	Parte UE en las exportaciones agroalimentarias	Parte UE en las importaciones agroalimentarias
UE de 15 países	179.630	2.972.923	6,0	64	46
UE de 25 países	184.432	3.230.612	5,7	66	50

NB: Las cifras de la tabla hacen referencia a los capítulos 1 a 24 de la nomenclatura aduanera.  
Fuente: Aduanas argelinas.

Tabla 5. Parte de la UE (25 países) en las importaciones de los principales productos (suma de los años 2001 y 2002)

Productos	Peso en %	Valor en %
Cereales en grano	27	26
Leche y productos lácteos	57	58
Aceites y grasas	34	34

Tabla 6. Parte de los países de la UE de los 15 en el comercio agroalimentario argelino con la UE (en %) (suma de los años 2001 y 2002)

País	Importaciones	Exportaciones	Cobertura Export./Import. en %	Importaciones 1.000 \$USA	Exportaciones 1.000 \$USA
Francia	41	43	6	1.222.134	77.791
Alemania	15	0	0	443.888	462
España	8	19	15	231.237	34.412
Italia	7	23	19	219.730	41.786
Países Bajos	6	5	5	179.718	9.200
Bélgica	5	3	4	161.993	5.770
Finlandia	5	0	0	152.225	0
Suecia	3	0	0	83.523	156
Austria	3	0	0	75.626	40
Grecia	2	0	0	55.357	191
Irlanda	1	0	0	35.818	0
Gran Bretaña	2	2	7	50.103	3.726
Dinamarca	1	0	0	35.210	55
Portugal	1	3	32	19.026	6.042
Total	100	100	6	2.972.923	179.630
Del total, los países mediterráneos de la UE	59	89	9	1.729.161	154.180

Fuente: Calculado según los datos de aduanas argelinas.

Tabla 7. Flujo de IDE en los países mediterráneos

País	IDE millones \$USA Media 1999-2001	Var. 1993-2000	IDE/hab. \$ media 1999-2001
Francia	47.541	x 2,9	799
Israel	3.442	x 5,9	570
Croacia	1.401	x 11,7	298
Túnez	544	x 1,3	58
Turquía	1.677	x 2,3	25
Total PPM	10.426	x 3,3	43
Mundo	1.105.114	x 4,9	182

Fuente: Rastoin et al. (2003).

Tabla 8. Algunos datos más de los países mediterráneos

País	Parte de la población rural en la población total %	Parte de la población activa agrícola en la población activa total %	PIBA/PIB %	Habitantes/ activo agrícola
Marruecos	44	35	13,8	7
Argelia	42	24	10,2	12
Túnez	34	24	12,7	10
Egipto	57	33	16,6	8
Líbano	10	3	11,9	79
Turquía	34	45	13,5	5
Albania	57	48	49,1	4
Grecia	40	16	6,2	14
Italia	33	5	2,4	45
Francia	24	3	2,3	69
España	22	7	3,6	32
Portugal	34	12	3,1	16
Malta	9	1	2,21	196

Fuente: MEDAGRI-IAMM.

Tabla 9. Los flujos de IDE en los PTM y en algunos países europeos

	1997	1998	1999	2000	2001	Media 1997-2001
Argelia	260,0	501,0	507,0	438,0	1.196,0	580,4
Marruecos	1.073,3	333,1	849,5	201,3	2.657,8	1.023,0
Túnez	365,3	668,1	367,9	778,8	486,4	533,3
Egipto	886,9	1.065,3	2.919,4	1.235,4	509,9	1.323,4
Líbano	150,0	200,0	250,0	297,8	249,2	229,4
Turquía	805,0	940,0	783,0	982,0	3.266,0	1.355,2
Israel	1.627,0	1.760,0	2.889,0	4.392,0	3.044,0	2.742,4
Bélgica-Luxemburgo	11.998,3	22.690,0	133.059,0	245.561,1	50.995,5	92.860,8
Polonia	4.908,0	6.365,0	7.270,0	9.342,0	8.830,0	7.343,0
Suecia	10.968,0	19.564,0	6.085,0	23.367,0	12.734,0	14.543,6
Italia	3,7	2.635,0	6.911,0	13.377,0	14.873,0	7.559,9
España	7.697,0	11.797,0	15.758,0	23.367,0	12.734,0	14.270,6

Fuente: UNCTAD, World Investment Report 2003.

## Bibliografía

AKESBI, N. Y J.M. GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE (2002): «La Mediterránea en las negociaciones multilaterales agrícolas», Desarrollo y políticas agro-alimentarias en la región mediterránea. Reporte anual 2001, París, Centre International de Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes.

BANCO MUNDIAL (2003A): Reporte sobre el desarrollo MENA. Comercio exterior, inversión y desarrollo en el Medio Oriente y en África del Norte, Washington: Banco Mundial.

BANCO MUNDIAL (2003B): Argelia. Estrategia de cooperación 2003-2006, Washington: Banco Mundial.

BÉDRANI, S. (1997): «Les effets du commerce mondial sur la désertification dans les pays du Maghreb», Annuaire de l'Afrique du Nord, París, CNRS Éditions.

BENOUARET, N. (2003): «Marché du concentré de tomate. Concurrence déloyale», El Watan, 9 de noviembre.

FEMISE (2003): La cuestión de la liberalización agrícola en el acuerdo euro-mediterráneo.

INSTITUT TECHNIQUE DES ÉLEVAGES (2002): Argelia: resultados del control lácteo. Reporte anual 2000-2001, Argel, Observatoire des Filières Lait et Viandes Rouges.

LEGRAND, V. (2002): «Régionalisme et globalisation: le volet agricole dans le partenariat euro-méditerranéen et l'OMC. Des choix de société et des impératifs de survie: entre libre-échange et spécialisation internationale. Souveraineté et sécurité alimentaires», Annales d'études européennes, Bruselas, Bruylant.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA RÉFORME AGRAIRE (1974): «La steppe algérienne», Statistique agricole, n.º 14.

MUSETTE, M. ET AL. (2003): Marché du travail et emploi en Algérie. Éléments pour une politique nationale de l'emploi. Profil de pays, Argel, Bureau de l'OIT.

RASTOIN, J.-L. ET AL. (2004): L'agroalimentaire dans les pays méditerranéens. Reporte anual 2003, París, Centre International de Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes.

REGNAULT, H. (1998): «Libre-échange et exportations manufacturières des pays du Sud de la Méditerranée: vers de cruelles déceptions?», en A. Sid Ahmed (dir.), Économies du Maghreb. L'impératif de Barcelone, París, CNRS Éditions.

ZAIM, F. (1999): «The Third Generation of Euro-Mediterranean Association Agreements: a View from the South», Mediterranean Politics, n.o 4, verano.





# AGRICULTURA Y CODESARROLLO EN EL MEDITERRÁNEO

Jean-Louis Rastoin. École Nationale Supérieure  
Agronomique de Montpellier.

Este año 2005 marca el décimo aniversario de la Conferencia de Barcelona, que dio lugar al Partenariado Euromediterráneo. Las bases de la Conferencia de Barcelona son a la vez políticas, económicas y culturales. El estancamiento político sigue existiendo, y es evidente que tendrá que ser superado para conseguir un avance real del Partenariado Euromediterráneo y para que el Mare Nostrum se convierta por fin en el espacio de paz y prosperidad al que aspiran todos los pueblos de la región. Sin embargo, se perciben avances reales en el ámbito cultural, como atestiguan las numerosas manifestaciones intelectuales y artísticas que reúnen a protagonistas de las diferentes orillas del Mediterráneo, pero también en el ámbito económico.

La Conferencia de Barcelona ha debatido acerca del partenariado económico y ha lanzado el proyecto de creación de una zona de libre cambio entre la Unión Europea y lo que en el pasado se conocía como «países terceros mediterráneos», es decir, los 11 países costeros del Mediterráneo meridional y occidental, con excepción de los países que componen la ex Yugoslavia, entonces víctima de la guerra civil. También en este sentido podemos hablar de avances significativos, aun cuando los plazos sucesivamente anunciados (2010, y luego 2012) probablemente no se mantendrán y hoy el horizonte de 2015 (esto es, 20 años después de Barcelona) parezca el más probable: han transcurrido ya 34 años entre la firma del Tratado de Roma, que instituía el mercado común europeo, en 1958, y la creación del «gran mercado

único», en 1992. La zona de libre cambio euromediterránea, llamada aún «espacio económico euromediterráneo» (EM), parece en efecto ineludible por motivos geopolíticos y de teoría económica.

Los argumentos geopolíticos han sido claramente planteados en un estudio prospectivo llevado a cabo por el Institut Français des Relations Internationales (Colombani, 2002): la decadencia de la vieja Europa es anunciada en las series cronológicas en marcha desde hace treinta años, entre un Tratado de Libre Comercio de América del Norte imperial y un nuevo centro de gravedad, la gran China, que en el año 2050 jugará en condiciones de igualdad con una Europa de 30 países. Un segundo escenario, titulado «Europa: la potencia reinventada» se basa en tres pilares: la recuperación demográfica, la innovación tecnológica y la unión Europa-Mediterráneo-Rusia. En otras palabras: para ir hacia un mundo multipolar equilibrado, la ampliación de la Unión Europea a las orillas sur y este del Mediterráneo se revela como una necesidad.

Los economistas siguen divididos acerca de la cuestión teórica del vínculo entre comercio y desarrollo, a menudo llevada hasta la cuestión más precisa de la relación entre intercambios comerciales y bienestar. Sin embargo, a través de un examen de la literatura reciente (Cohen, 2004), podemos recoger algunos puntos:

- de los numerosos estudios empíricos llevados a cabo por los economistas, se puede obtener una respuesta indudablemente positiva sobre la existencia de una relación entre «apertura internacional» de los

países e índice de crecimiento económico (si bien este indicador constituye una visión muy restrictiva del concepto de «bienestar»);

- los «factores medioambientales» parecen decisivos en la explicación del vínculo;
  - las divergencias llevan más hacia las estrategias de desarrollo que hacia los hechos (debate sobre el «requisito democrático» y sobre las políticas económicas).
- Estos elementos tienden a justificar la orientación hacia una mayor integración económica, en el seno del Mercado Común, de los países de la zona euromediterránea, y, de un modo más general, el concepto reciente de «política de nueva vecindad» de la Unión Europea, es decir, la construcción de un amplio espacio económico entre la Europa de los 25 y sus vecinos adyacentes del Sur y del Este.

**La cuestión agrícola, a nuestro entender, debería ser planteada globalmente, no por sectores: la agricultura no constituye más que uno de los elementos de un sistema complejo, el sistema alimentario, cuyas finalidades y actores influyen en la totalidad de las economías nacionales**

Al disminuir esta pesada tendencia, es conveniente examinar sus consecuencias, tanto a nivel de los

países implicados como en el más específico de los sectores de actividad. En esta contribución, nos interesamos por el «sistema agroalimentario», que sigue siendo el primer sector socioeconómico en la mayoría de los países de la zona euromediterránea. Partiremos de la presentación de un modelo de impacto de la liberalización en la zona y de un examen crítico de las consecuencias que se derivan de dicho modelo, para sugerir la adopción de una nueva visión en el tratamiento de los problemas agrícolas en el Mediterráneo. Efectivamente, la cuestión agrícola, a nuestro entender, debería ser planteada globalmente, no por sectores: la agricultura no constituye más que uno de los elementos de un sistema complejo, el sistema alimentario, cuyas finalidades y actores influyen en la totalidad de las economías nacionales.

#### 1. LA MODELIZACIÓN DEL IMPACTO DE LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA DE LOS PAÍSES MEDITERRÁNEOS

Surgidos de la teoría neoclásica conocida como de «equilibrio general calculable», los modelos de simulación de escenarios de apertura económica en las economías nacionales son criticables, debido:

- a las numerosas hipótesis restrictivas que permiten que se construyan y se pongan en marcha (por ejemplo, saturación de los factores de producción como el trabajo mientras que se conocen los altos índices de

desempleo en países en vías de desarrollo, sin tener en cuenta las externalidades);

- al carácter mecánico y estilizado de las representaciones que dan de la realidad (juegos de ecuaciones, racionalidad de los agentes económicos);
- a la gran incertidumbre que pesa sobre la calidad y la representatividad de los numerosos parámetros utilizados (por ejemplo, los coeficientes de elasticidad-precio). Sin embargo, estos modelos permiten cierta formalización de las cuestiones y de las situaciones. En el estado actual de las herramientas de la ciencia económica, siguen siendo ineludibles, y por tanto deben ser asumidos como base de análisis, a reserva de completarlos con un examen crítico de los resultados, principalmente a la luz de las corrientes teóricas heterodoxas, como las surgidas de la economía institucional.

Se han dedicado varios modelos al tema de la liberalización de los intercambios euromediterráneos (Augier y Gasoriek, 2000; Lorca *et al.*, 2000; Bchir *et al.*, 2003; García Álvarez-Coque, 2002; Radwan y Reiffers, 2003). Los resultados de los cálculos efectuados a partir de estos modelos convergen, si bien se perciben niveles diferentes. En este sentido, cabe presentar el modelo de Bchir *et al.*, que nos parece el más elaborado hasta hoy, ya que tiene en cuenta la ampliación de la Unión Europea a 25 países.

El modelo Mirage (Modeling International Relationships in Applied General Equilibrium) es un modelo dinámico mundial que permite estudiar los intercambios comerciales entre macrorregiones. Hablamos aquí, por una parte, de una Unión Europea de 15 países (UE-15), antes de la entrada de los 10 países candidatos en el año 2004; y, por otra parte, de la zona mediterránea de Turquía y el Magreb. El modelo tiene en cuenta la diferenciación vertical de los productos, de modo que es posible distinguir las

materias primas agrícolas y los productos frescos de los productos transformados que obedecen a lógicas técnicas y económicas sensiblemente diferentes, así como tomar en consideración el comercio intrasectorial. El sector agrícola es supuesto en régimen de competencia perfecta y los demás sectores, en competencia oligopolística. Los efectos de los acuerdos de asociación son simulados a través de dos escenarios de librecambio: el primero, limitado a la industria (fuera de la industria agroalimentaria, o IAA); el segundo, ampliado a los productos agrícolas y agroalimentarios. Las simulaciones se efectúan en un período de 15 años, a contar desde el año 2001. Se supone un desmantelamiento progresivo (de 3 a 12 años) de las barreras arancelarias aplicadas a los productos industriales por los países mediterráneos que se escalonan actualmente entre el 9% ad valorem para los productos electrónicos y el 35% para la ropa. Cabe destacar que las tarifas aduaneras de la UE sobre los productos industriales procedentes de los países mediterráneos son ya, en el año 2001, nulas o cercanas a cero. En lo que respecta a los productos agrícolas, los impuestos sobre importación son muy variables (tabla 1), pero muy elevados de media, tanto para la entrada en la UE como para la entrada a un país mediterráneo. Se supone aquí un desmantelamiento total de las barreras arancelarias, según un escenario lineal, entre 2001 y 2003, con excepción de una lista de productos económica y socialmente importantes para los protagonistas, para los que se apunta la hipótesis de que la liberalización se iniciaba en el año 2003 y prosigue al ritmo del 10% por año hasta la extinción de los derechos arancelarios.

Se valora el impacto de estos escenarios de liberalización en la evolución del PIB y de los intercambios comerciales en relación con el estado inicial (2001).

**Tabla 1. Niveles de protección entre los países de la UE-15, los países candidatos y otros países mediterráneos en 2001**

Productos	Tarifas aplicadas por la UE a los productos de:			Tarifas aplicadas a los productos de la UE por:		
	los países candidatos	Norte de África	Turquía	los países candidatos	Norte de África	Turquía
Cereales	19	33	10	33	37	26
Frutas y legumbres	4	7	1	17	98	47
Otros productos agrícolas	1	6	17	15	23	13
Media de productos agrícolas	8	15	9	22	53	29
Productos lácteos y azúcar	66	102	73	49	61	86
Carnes	29	3	3	35	88	91
Otros productos agroalimentarios	12	5	4	41	40	23
Media de productos agroalimentarios	36	37	27	42	63	67
Maquinaria y equipos	0	0	-	1	15	-
Textiles	0	2	0	2	32	0

Fuente: Bchir *et al.* (2003).

**Tabla 2. Efectos macroeconómicos de la liberalización en el horizonte 2015 en puntos de «bienestar»**

Escenarios de liberalización	UE	Países candidatos	Norte de África	Turquía
1 - Industria	+ 0,1	+ 0,1	- 1,7	+ 0,3
2 - Todos los productos	+ 0,1	+ 0,1	- 1,4	+ 0,4

Fuente: Bchir *et al.* (2003).

En lo que respecta al PIB o al «bienestar» (valorado en función de la utilidad del productor y del consumidor), los avances registrados son globalmente limitados, a causa de la relativa debilidad de los intercambios implicados, y son más marcados en el norte de África y Turquía que en la Europa de los 15 o de los 25.

La fuerte disimetría de los índices de protección al inicio (2001) comporta para el norte de África (NAF) una deterioración marcada por los índices de cambio y, por consiguiente, una reducción del PIB. Turquía es el único país de la zona estudiada que ha registrado ganancias significativas, principalmente por la apertura de los nuevos mercados, en particular para sus productos agrícolas.

Las diferencias entre los dos escenarios son mínimas, con excepción del norte de África, que ve el choque de la liberalización atenuado por la inclusión de los productos agrícolas y agroalimentarios. En todo caso, se comprende perfectamente, tras la lectura de los resultados macroeconómicos de las simulaciones, que los dos escenarios no son aceptables para los países del Magreb ni, en consecuencia, para los demás países del sur y del este del Mediterráneo (PSEM, con excepción de Turquía), que se hallan en una configuración similar.

Un examen sectorial de los intercambios muestra grandes divergencias según los productos y las zonas. Los intercambios de mercancías entre, por una parte, la UE-15 y, por la otra, el subconjunto cons-

tituido en el Mediterráneo por los tres países del Magreb y Turquía, representaban en el 2001 más de 50.000 millones de dólares y un déficit de unos 3.000 millones (esto es, el 5%) para los países del Sur. En cambio, la balanza agrícola está más desequilibrada, con casi 600 millones de dólares, esto es, el 14%: existe una fuerte dependencia alimentaria del Magreb respecto a la UE (déficit del 77%). El interés del modelo Mirage consiste en observar las dinámicas resultantes del desmantelamiento de las protecciones arancelarias en un largo período.

Se constata (tabla 3) que el escenario 1 (supresión de las barreras arancelarias sólo para los productos industriales) no permite más que una débil progresión del comercio total, así como que sólo resulta beneficioso para la UE. En cambio, el escenario 2 (reducción de los impuestos arancelarios ampliada a los productos agrícolas y agroalimentarios) provoca un fuerte aumento de los intercambios, en particular para la agricultura y la IAA. También aquí la UE es ampliamente beneficiaria, ya que las exportaciones de Europa hacia el Magreb y Turquía se duplican en el horizonte de 2015, mientras que sólo aumentan en un 35% en el sentido inverso. Este fenómeno se explica fácilmente por la naturaleza de los productos implicados: cereales, carnes, productos lácteos, azúcar procedente de la UE, frutas y verduras, pero para cantidades mucho menos importantes para los países mediterráneos. Esta asimetría es, por supuesto, con-

secuencia directa de los regímenes aduaneros vigentes en el 2001. Cabe señalar también que Turquía se beneficia con la apertura al mercado del Magreb, lo cual confirma la intuición de que la creación de un espacio económico euromediterráneo debería favorecer también los intercambios Sur-Sur.

El balance, por tanto, es matizado y lleva a los expertos en tesis institucionalistas (Cling y Ould Aoudia, 2003) a recomendar medidas transitorias a fin de absorber el choque de la liberalización:

- puesta al día, mediante acciones específicas de apoyo, de las empresas industriales cuya competitividad sigue siendo débil a causa de una ausencia de exposición a la competencia durante muchos años. Según Augier y Gasoriek (2000), el 60% de las empresas son subcompetitivas en Marruecos y Túnez;

- reforma institucional para otorgar un marco legal a la economía de mercado;

- reforma fiscal para compensar la pérdida del 3 al 4% resultante para el Estado de la supresión de los impuestos para la importación;

- tratamiento especial del dossier agrícola, que afecta todavía a una fracción importante de la población en los países mediterráneos, con tratamiento de las externalidades negativas que puedan derivarse de la liberalización. Conviene recordar, en relación con este tema, que la modernización y el desarrollo de la agricultura en Europa sólo han sido posibles gracias a la instauración de una política agrícola común, basada en la preferencia comunitaria y dotada de importantes presupuestos. Mecanismos similares tendrían que ser imaginados para las zonas rurales desfavorecidas de los países del sur y el este del Mediterráneo (PSEM), con apoyo de la UE.

No obstante, las recomendaciones relativas a la agricultura siguen impregnadas de una visión centrada en el ámbito agrícola que requiere una revisión.

## 2. UNA VISIÓN AMPLIADA DEL TEMA AGRÍCOLA

En el seno del sistema alimentario se están dando unas fuertes tendencias que debemos conocer y anticipar:

- descenso de la población activa agrícola (del 47% de la población total en 1980, la población que vive de la agricultura pasaría al 25% en 2010 en los once PSEM);

- en consecuencia, los consumidores no productores de alimentos serán cada vez más numerosos y estarán localizados en las aglomeraciones urbanas;

- cambios en la naturaleza de los productos consumidos, que serán agroindustriales;

- aparición de nuevas fuentes de creación de valor en la agricultura (multifuncionalidad), en la industria agroalimentaria y los servicios que constituyen el «sistema alimentario».

El sistema alimentario es «la forma como los hombres se organizan para producir y consumir sus alimentos», según la fórmula de Louis Malassis (1994). Este sistema puede definirse como el conjunto de las operaciones que van desde la simiente vegetal o animal hasta el plato o el vaso del consumidor. El sistema alimentario ha sufrido profundas limitaciones desde que fue inventado, hace 10.000 años, en la fértil media luna de Mesopotamia. Podemos distinguir cuatro etapas en la evolución del sistema alimentario. Estas etapas son obligatorias, aunque más o menos largas en función de los países, y, sobre todo, están condicionadas por la evolución global de las sociedades humanas y siguen presentes en la superficie del planeta, en diferentes países:

- La fase «agrícola» corresponde a una economía de autosubsistencia, en circuito corto. Los consumidores son también mayoritariamente productores de sus propios alimentos. La transformación y la comercialización de los productos agrícolas son limitadas; los sectores de la IAA y de la distribución son marginales o están ausentes. Esta fase caracterizó a Europa durante muchos siglos, después de la caída del Imperio Romano. Hoy sigue siendo el caso típico de los países menos avanzados, según la terminología del Banco Mundial. Estos países, sumamente pobres (menos de 700 dólares de PIB por persona y año), son esencialmente rurales. Ahora ningún país mediterráneo se encuentra —globalmente— en esta categoría, debido a los avances de la industria y del

**Tabla 3. Simulación del impacto de la liberalización de los intercambios euromediterráneos de productos agrícolas y agroalimentarios**

Productos	UE→ NAF + Turquía en 2015			NAF + Turquía → en 2015		
	Nivel inicial exportación 2001 (97 M \$)	Escenario 1 Evolución 2001-2015 (%)	Escenario 2 Evolución 2001-2015 (%)	Nivel inicial exportación 2001 (97 M \$)	Escenario 1 Evolución 2001-2015 (%)	Escenario 2 Evolución 2001-2015 (%)
Productos agrícolas	1.580	-3%	66%	2.580	3%	23%
Productos agroalimentarios	2.920	-4%	132%	1.360	5%	59%
Total productos agrícolas y agroalimentarios	4.500	-4%	109%	3.940	4%	35%
Saldo exterior agrícola y agroalimentario	560	227	4.063	-560	-227	-4.063
Total de productos	56.500	18%	27%	53.900	9%	15%
PAAA/Total	8%	7%	13%	7%	7%	9%
Saldo exterior total	2.600	7.626	9.668	-2.600	-7.626	-9.668

comercio (Marruecos y Siria, los países más pobres de la zona, se situaban en un poco menos de 1.200 dólares de PIB por persona en 2001). No obstante, las economías mediterráneas presentan estructuras internas muy asimétricas, y podemos considerar que una buena parte de los sistemas alimentarios de los PSEM está todavía en la fase «agrícola».

▪ La fase de «transición» asiste al desarrollo de un artesanado de transformación de las materias primas exógeno en relación con la agricultura y/o un sector agroindustrial vinculado a los cultivos de exportación. Un sector comercial (tiendas, mercados) y el negocio de la restauración en la calle o relacionado con el alojamiento de los viajeros aparecen paralelamente a las «ciudades». Esta fase es característica de la división del trabajo observada en las sociedades prósperas de la Antigüedad, y luego, a partir del Renacimiento, en Europa. Está muy vinculada al crecimiento de los flujos de intercambios comerciales y financieros. Hoy pasan por ella la mayoría de los países en vías de desarrollo denominados «de débiles ingresos» (700 a 2.800 dólares por persona y año), así como la mayoría de los PSEM.

▪ La fase «agroindustrial» se alcanza cuando el valor añadido de la IAA se vuelve tan importante como el de la agricultura en el complejo de la producción alimentaria (agricultura + IAA). Esta situación indica que, debido a la industrialización de la agricultura (aumento de consumidores intermedios) y de la preferencia de los consumidores por los productos elaborados

(reducción de tiempo de preparación de las comidas, vinculado a la incorporación de la mujer al trabajo y a la aparición de la jornada continua), las IAA han pasado a la producción de masas, valorizando su actividad en el precio de los productos alimentarios. Además, se observa un fuerte crecimiento de la RHF, a causa de una urbanización acelerada y de una modificación del estilo de vida relacionada con el aumento de los ingresos. La etapa agroindustrial ha sido hoy superada por el conjunto de los países de ingresos elevados. En Francia, el valor añadido de las industrias agroalimentarias alcanzó al valor añadido de la agricultura en 1993, y la parte de la RHF en el presupuesto alimentario de los hogares era casi del 20% en el año 2000. Todos los países de la UE se sitúan en esta fase.

▪ La fase «agrot terciaria», marcada por la preponderancia de los servicios dentro del sistema alimentario: los gastos en la RHF se han hecho comparables a los gastos para la RAD. Ahora bien, el precio final de la restauración comporta unos dos tercios de servicios y un tercio de bienes. Por otra parte, en el conjunto de la cadena de producción alimentaria, los factores de producción materiales experimentan una regresión a favor de los factores de producción inmateriales (por ejemplo, el coste de la publicidad para los cereales de desayuno es superior al 15% del precio final, y para los dulces, superior al 10%). Estados Unidos se sitúa, desde principios de la década de 1990, en la fase «agrot terciaria». Francia, Italia, España e Israel se acercan a esta fase.

**Tabla 4. La creación de valor por la industria y los servicios en el sistema alimentario (contribuciones sectoriales al precio final de los productos agroalimentarios)**

Actor	Francia 1999 [%]	Marruecos 1998 [%]	Evolución 93-99 Francia
Proveedores-agricultura	18	40	-3%
Proveedores-industria	22	26	8%
Proveedores-servicios	8	1	35%
VA industria alimentaria	21	16	10%
Márgenes comerciales	19	11	12%
Estado	11	6	39%
<b>Total</b>	<b>160.000 millones €</b>	<b>9.000 millones €</b>	<b>12%</b>

Fuentes: INSEE y Direction de la Statistique du Maroc.

El análisis denominado del «valor alimentario» consiste en descomponer el valor que paga el consumidor final de un alimento o de una bebida en elementos que corresponden a cada uno de los subsistemas de producción y distribución (suministros agrícolas, agricultura, IAA, distribución). Hemos decidido comparar dos países mediterráneos en situaciones opuestas: Francia (ingreso per cápita de 23.990 dólares en paridad de poder adquisitivo, en 2001) y Marruecos (3.600 dólares).

**Resulta indispensable, en un contexto de liberalización prestar tanta atención a la agricultura, como a su entorno económico, que conduce a valorizar este núcleo productivo, con efectos multiplicadores en términos de empleo**

Este esquema muestra que en Marruecos se pasa por una situación de tipo «transición», entre un sistema agrícola-agrícola y un sistema agroindustrial, con una industria alimentaria emergente, un fuerte contenido en inputs agrícolas del valor final y una incorporación muy incipiente de servicios. En Francia, en cambio, los servicios se han convertido en un factor preponderante (casi el 40% del valor final, si incluimos el coste de la administración). Por otra parte, cabe mencionar que en Marruecos los productos agroalimentarios no representan más que el 56% del consumo alimentario final de los hogares, contra el 72% de Francia. Los márgenes de crecimiento del

sistema alimentario por la industrialización y los servicios, por tanto, son muy grandes en Marruecos, como en la mayoría de los países asociados mediterráneos (Rastoin *et al.*, 2004).

Así pues, resulta indispensable, en un contexto de liberalización de intercambios, prestar tanta atención a la agricultura, proveedora de materias primas, como a su entorno económico, que conduce a valorizar este núcleo productivo, con efectos multiplicadores en términos de empleo y de adaptación a las fuertes tendencias del mercado nacional e internacional. Junto a las medidas arancelarias, es conveniente prestar atención a los siguientes factores:

- estructuras de oferta (la extrema atomización del sector agroalimentario en los PSEM puede constituir una desventaja, y hay que impulsar estrategias de agrupación y alianzas intraempresas);
- calidad y trazabilidad de los productos (según la normativa europea);
- diferenciación de los productos por el vínculo con el territorio y la competencia profesional (barreiras a la entrada);
- capacidades de gestión de los dirigentes (imperativo de la formación).

#### **CONCLUSIÓN: POR UNA POLÍTICA ALIMENTARIA MEDITERRÁNEA**

En primer lugar, recordaremos la intensidad de los intercambios entre la UE-15 y los países mediterráneos: la UE es el primer proveedor y el primer cliente de los PSEM. Estos países importaron mercancías por valor de 152.000 millones de dólares en el año

**Tabla 5. Los intercambios internacionales de productos agrícolas y agroalimentarios de los PSEM en 2000**

	Mundo	UE-15	UE/Mundo
Exportaciones de los PSEM en millones de \$USA (hacia)	7.176.000	3.408.000	47%
Evolución 1995-2000	-10%	-10%	
Importaciones de los PSEM en millones de \$USA (de)	13.328.000	4.878.000	37%
Evolución 1995-2000	-7%	-12%	
Saldo exterior PSEM-UE en millones de \$USA	-6.152.000	-1.470.000	24%
Evolución 1995-2000	-3%	-17%	

Fuente: Institut de la Méditerranée, 2002. Base de datos PC-TAS, ITC-UNCTAD-WTO.

2000, el 50% de las cuales procedía de la UE-15, y exportó productos por valor de 108.000 millones de dólares, el 49% de ellos a la UE. En cambio, los PSEM pesan relativamente poco, en términos de mercado y de origen, en el seno del comercio exterior total de los países de la UE, comercio que se hace al 70% dentro de la UE. Los productos agrícolas y agroalimentarios no representan más que una débil proporción del conjunto de mercancías intercambiadas por los PSEM: 7% de sus exportaciones y 9% de sus importaciones totales. Sin embargo, el peso político y social de estos productos es considerable, tanto a escala nacional como en las negociaciones internacionales multilaterales, lo cual explica la aspereza de los debates que hacen referencia a ellos.

Las simulaciones efectuadas con ayuda del modelo Mirage indican un fuerte crecimiento de los intercambios agrícolas y agroalimentarios en la hipótesis de

### Sería ilusorio esperar un desarrollo real agrícola y alimentario de los PSM sin una cooperación constante con la UE

un espacio económico euromediterráneo, con una disminución progresiva de las limitaciones arancelarias. Sin embargo, el choque contra las economías de los PSEM puede ser duro. Uno de los medios de absorber este choque es, a nuestro entender, el paso de un tratamiento sectorial de la agricultura a un tratamiento sistémico basado en el enfoque histórico. La política alimentaria engloba y supera la política agrícola, en el sentido que se preocupa a la vez del consumidor y del productor. La atención otorgada al consumidor es legitimada por consideraciones de sanidad pública nacional y de capacidad de exportación. Debe traducirse en un dispositivo institucional de normalización y de control de la calidad, todavía poco presente en los PSEM. En lo que respecta a la oferta, el crecimiento de los intercambios internacionales incita a la diferenciación de los productos. Y es que, en efecto, en un mundo que se globaliza y se estandariza se desarrolla un mercado de productos

de fuerte tipicidad, impulsado tanto por una búsqueda de identidad y diversidad como de seguridad. Una vez más, el dispositivo institucional, que puede revestir un carácter privado/profesional o público, debe custodiar la especificación de los productos, en relación con su origen territorial. La región mediterránea, cuna de un modelo alimentario reconocido a la vez por nutricionistas y estetas, dispone de un patrimonio común que convendría valorizar en un marco multilateral euromediterráneo. Más allá de la negociación arancelaria, parece urgente abrir una línea de investigación para la calificación de los productos agroalimentarios de la región, antes de que estos productos sean deslocalizados hacia otras zonas agroclimáticas (y empresariales) propicias, como se observa hoy con el vino, y como podemos temernos mañana con el aceite de oliva.

Por último, sería ilusorio esperar un desarrollo real agrícola y alimentario de los PSEM sin una cooperación constante con la UE. El éxito de un proyecto de este tipo implica, por parte de la UE, una voluntad política y un compromiso financiero que todavía nos cuesta discernir y, por parte de los PSEM, avances significativos en el ámbito del marco constitucional, en el sentido más amplio.

#### Bibliografía

AUGIER, P. Y M. GASIOREK (2000): «Les effets de la libéralisation entre l'Union européenne et les pays partenaires méditerranéens», en J.-L. Reiffers (dir.), *Méditerranée : vingt ans pour réussir*, Marsella, Institut de la Méditerranée, pp. 359-382.

BCHIR, M. ET AL. (2003): «L'élargissement : vers un renforcement des relations entre l'Europe et les pays méditerranéens ?», *Économies et statistiques*, n.o 363-365, pp. 267-294.

CLING, J.P. Y J. OULD AOUDIA (2003): «Le partenariat euro-méditerranéen : l'intégration en trompe-l'oeil ?», *Économies et statistiques*, n.o 363-365, pp. 295-301.

COHEN, D. (2004): *La mondialisation et ses ennemis*, Paris, Grasset.

COLOMBANI, PH. (DIR.) (2002): *Le commerce mondial au XXIème siècle*, Paris, Institut Français des Relations Internationales.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M. (2002): «Agricultural Trade and the Barcelona Process: is Full Liberalization Possible?», *European Review of Agricultural Economics*, vol. 29, n.o 3.

HANDOUSSA, H. Y J.-L. REIFFERS (COORD.) (2003): Rapport du FEMISE 2003 sur le partenariat euro-méditerranéen, Marsella, Institut de la Méditerranée.

MALASSIS, L. (1994): *Nourrir les hommes*, Paris, Flammarion.

RADWAN, S. Y J.-L. REIFFERS (2003): *L'impact de la libéralisation dans le contexte du partenariat euro-méditerranéen*, informe FEMISE, Marsella, Institut de la Méditerranée.

RASTOIN, J.-L. ET AL. (2004): «Agro-Food Development and Policies in the Mediterranean Region», *Agri.Med. Annual Report 2004*, Paris, Centre International de Hautes Études Agronomiques Méditerranéennes, pp. 195-249.





# LAS DISPARIDADES ENTRE EL MEDIO URBANO Y EL MEDIO RURAL EN MARRUECOS: UNA REALIDAD QUE LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA DEBE TENER EN CUENTA

**Sabah Benjelloun.** Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II (Rabat).

## INTRODUCCIÓN

Según las previsiones de Naciones Unidas, la población rural mundial seguirá sobrepasando a la población urbana mundial hasta alrededor del año 2007 (Organización de las Naciones Unidas, 2002). Sin embargo, la pobreza sigue existiendo, principalmente en el ámbito rural. De los 1.300 millones de pobres que hay en el mundo, sólo una quinta parte es urbana, mientras que el 35% vive en zonas rurales llamadas favorables y el 45% en zonas desfavorecidas (De Haen, 2001).

En la región de Oriente Medio y el norte de África, el 42% del total de la población es rural y entre el 20 y 25% es pobre. De este último porcentaje, entre el 60 y 70% vive en el medio rural. No obstante, el acceso a las infraestructuras físicas y sociales sigue siendo un privilegio solamente para los urbanos.

La concentración de los pobres en el medio rural parece ser el resultado de las políticas nacionales de los países en vías de desarrollo, que han favorecido a las poblaciones urbanas en detrimento de las poblaciones rurales. Estas políticas, además de generar desigualdades entre el mundo rural y el urbano, han originado disparidades entre las zonas rurales llamadas favorables y las zonas desfavorables, así como consecuencias negativas en el sistema ecológico planetario, lo que ha reducido la biodiversidad.

Se ha acusado a estas políticas de «prejuicio» en favor de las poblaciones urbanas, una acusación realizada especialmente por el investigador británico Michael Lipton, quien en 1970 escribió: «Para el tercer mundo, el prejuicio urbano significaba cre-

cimiento, desarrollo y modernización, pero también desigualdad, ineficacia y la pobreza persistente de las masas.» En 1977, añadió: «Mientras los intereses de las élites, sus orígenes y simpatías sigan siendo predominantemente urbanos, el medio rural quizás tendrá la "prioridad", pero será la ciudad quien reciba los recursos. El sector rural seguirá siendo saqueado, por un lado por las transferencias de recursos y, por el otro, por unos precios que no le favorecen... Nadie conspira; todos los poderosos están satisfechos, los pequeños campesinos trabajan intensamente y siguen siendo eficaces, pobres e impotentes.»

**La concentración de los pobres en el medio rural parece ser el resultado de las políticas nacionales de los países en vías de desarrollo, que han favorecido a las poblaciones urbanas en detrimento de las poblaciones rurales**

Este análisis sigue siendo válido hoy en día, aunque en la actualidad las ciudades están viendo como su población pobre también aumenta. Sin embargo, debemos señalar que la pobreza urbana es la consecuencia de la pobreza rural, ya que la gran mayoría de los pobres urbanos son aquellos que, recientemente, se han visto obligados a emigrar del medio rural porque el campo ya no les puede alimentar. Llegan a las ciudades sin recursos, de modo que se van a vivir a los barrios de chabolas y en las zonas

urbanas marginales, haciendo aumentar las masas pobres ciudadanas.

Este documento analiza el caso de Marruecos, cuyos contrastes entre el medio urbano y el medio rural intenta examinar basándose en los datos de varias encuestas nacionales y en estudios regionales. La cuantificación de los contrastes permitirá medir la importancia de las desigualdades entre ambos medios y, de este modo, evaluar el retraso que debe subsanarse. Las políticas aplicadas en el marco de la Asociación Euromediterránea no pueden pasar por alto esta consideración.

#### **DATOS SOBRE LAS DISPARIDADES ENTRE EL MEDIO URBANO Y EL MEDIO RURAL**

##### **INFRAESTRUCTURAS DE BASE Y EQUIPAMIENTOS DOMÉSTICOS**

Según la encuesta nacional sobre los niveles de vida de 1998-1999, apenas el 5% de los hogares rurales tiene acceso a la red nacional de agua potable y menos del 16% tiene acceso a la red nacional de electricidad (Direction de la Statistique, 2000). En el medio urbano, estas cifras son del 78% y el 86% respectivamente. La tabla 1, que expresa estos contrastes en diferencia de puntos entre los hogares urbanos y los rurales, muestra que las mayores diferencias existen en cuanto al suministro de agua potable y electricidad.

De ello se desprende que los equipamientos domésticos, especialmente aquellos que funcionan con electricidad, aún son muy escasos en los hogares rurales. Y el subdesarrollo en infraestructuras de carreteras hace que el uso del gas para cocinar sea muy difícil: menos de dos hogares de cada cinco disponen de cocina de gas.

Estas condiciones, evidentemente, tienen consecuencias en la vida social y económica de los campesinos. En particular, la mayoría de las mujeres del medio rural aún siguen soportando el trabajo de ir a buscar agua y madera, lo que tiene una repercusión negativa en su estado de salud y en la escolarización de las niñas, dificultando sus posibilidades de desarrollar actividades que les aporten ingresos.

#### **ALFABETIZACIÓN Y ESCOLARIZACIÓN**

A pesar de los esfuerzos dedicados en materia de escolarización, los índices de alfabetización siguen siendo muy bajos, tanto en el medio urbano como en el medio rural. Este último es el que presenta unos niveles más bajos, sobre todo entre la población femenina de 15 años y más, que apenas supera una décima parte. Estos índices no mejorarán en un futuro cercano, ya que el índice de escolarización sigue siendo muy bajo en el ámbito rural y muy especialmente entre las niñas. Cuando han tenido la suerte de poder sentarse en el banco de la escuela primaria, la mayor parte de ellas abandona la educación a la hora de acceder a los estudios secundarios, puesto que suelen impartirse en colegios situados generalmente lejos de su pueblo y las posibilidades de alojamiento o de transporte son muy limitadas.

#### **POBREZA**

La comparación entre los datos de ambos medios proporcionados por la encuesta nacional sobre el nivel de vida de los hogares de 1998-1999 revela unas terribles desigualdades. Dos terceras partes de los 5,3 millones de pobres pertenecen al ámbito rural. Las encuestas posteriores sobre el nivel de vida de los hogares (1984, 1990 y 1998) han mostrado que no sólo la pobreza sigue prevaleciendo en mayor grado en el medio rural, sino que la diferencia de ésta en ambos medios aumenta (tabla 3 y gráfico 1).

#### **GASTO DE CONSUMO**

Las desigualdades frente a los gastos son notables y varían en función del apartado. Así, los habitantes urbanos gastan en general el doble que los campesinos (tabla 4). El apartado de los gastos en ocio y cultura (que incluye la educación) es el que presenta un mayor contraste: los habitantes urbanos gastan 5,4 veces más que los campesinos. El gasto relativo a la higiene y la salud es tres veces superior en el medio urbano que en el medio rural.

Por otro lado, el examen de los coeficientes presupuestarios muestra que los campesinos destinan más de la mitad de sus gastos de consumo a la alimenta-

ción, comparado con el 38% de los urbanos, lo que manifiesta una vez más la pobreza pronunciada de los campesinos.

#### **GASTOS ALIMENTARIOS**

El gasto alimentario total es 1,4 veces superior entre los urbanos que entre los campesinos. Esta desigualdad no varía en lo que se refiere al conjunto de categorías de productos alimentarios, salvo para el azúcar, con el que los campesinos gastan 1,25 veces más, y los cereales y los cuerpos grasos, con los que los gastos son similares (tabla 5). Asimismo, los campesinos reservan una cuarta parte de sus gastos en alimentos para los cereales, lo que demuestra que su alimentación, como quedará patente más adelante, se basa principalmente en este producto.

En términos de cantidades consumidas, solamente la encuesta nacional de 1984-1985 proporciona datos a nivel nacional. Como muestra el gráfico 2, los campesinos sólo sobrepasan a los urbanos en los cereales y el azúcar. Entre los productos lácteos, el suero de la leche es una excepción, ya que es un producto tradicional rural. El caso de la leche y sus derivados también se utiliza a continuación como ilustración para analizar, a nivel microeconómico, las razones del contraste entre el medio urbano y el medio rural en relación con el consumo alimentario.

#### **ILUSTRACIÓN: EL CASO DE LOS PRODUCTOS LÁCTEOS**

Las desigualdades en los niveles de consumo de productos alimentarios tienen dos razones principales: el bajo poder adquisitivo de los campesinos y la falta de infraestructuras. Esta última limita el acceso físico de la población rural a productos alimentarios transformados, una situación que queda mejor ilustrada en el caso de los productos lácteos.

Cuando los productores de leche fresca (criadores) empiezan a comercializarla, su autoconsumo disminuye. Si la región dispone de un buen sistema de comunicación, pueden comprar la leche pasteurizada para sustituir el autoconsumo, pero tendrán más difícil sustituir los derivados lácteos que hacían tradicio-

nalmente en casa y que contienen un elevado valor nutritivo. Un estudio sobre el efecto de la comercialización en el consumo de leche líquida en una región rural de la India, incluida en el programa de colecta de leche Madhavaram, ha demostrado que el consumo de leche por persona era el más bajo entre los productores vendedores de leche, en comparación con los productores no vendedores o los no productores (Saxena *et al.*, 1981).

En la zona del perímetro de regadío de Loukkos, en Marruecos, donde la mejora de las cabañas para ganado ha permitido aumentar la producción lechera, el consumo de los productos lácteos, expresado en gastos anuales o en cantidades diarias consumidas, ha disminuido a causa del sistema de comercialización. El consumo diario de productos lácteos entre los productores sin acceso a los centros de recogida de leche era 2,3 veces superior a la de los productores con acceso a estos centros. Dado que los productos lácteos son una buena fuente de calcio, esta situación hizo que el 64% de los hogares con acceso a los centros de recogida de leche tuviera una alimentación con carencia de calcio, comparado con el 40% de las familias que no tienen este acceso (Benjelloun *et al.*, 1998).

Estudios llevados a cabo en otras regiones de Marruecos han mostrado que cuando los centros de recogida de leche estaban instalados en las zonas rurales, el consumo de leche fresca no había disminuido (porque la producción de leche había aumentado considerablemente gracias a la mejora de las cabañas del ganado), pero el consumo de los productos lácteos elaborados en casa, como el l'ben (suero de la leche), el raïbi (leche cuajada) y el smen (mantequilla salada) ha disminuido mucho (Benjelloun y Berrada, 1988; Kortbi, 1988).

Estas constataciones están confirmadas por los datos de las encuestas nacionales de consumo. La comparación de los datos de la encuesta nacional sobre presupuesto y consumo de 1970-1971 con los de la encuesta de 1984-1985 muestra que el consumo de productos lácteos por persona ha aumentado entre los urbanos de 31 a 44 litros al año, mientras que el

de los campesinos ha disminuido de 27 a 20 litros. En buena medida, esta disminución se debe a la del consumo de l'ben, que ha pasado de 24 a 9 litros por persona al año (Direction de la Statistique, 1992).

Ello se explica en parte por un acceso muy limitado al mercado de productos lácteos en las regiones rurales. Los productos lácteos, como la leche pasteurizada o el yogurt, no se distribuyen en las tiendas rurales, puesto que la mayor parte de ellas no dispone de neveras. Además, incluso cuando el mercado semanal ofrece estos productos, su carácter perecedero impide que los campesinos puedan comprarlos, ya que deben transportarlos desde una larga distancia hasta su domicilio.

El estudio que evalúa el impacto nutricional del proyecto de regadío de Loukkos, en Marruecos, ha demostrado que los ingresos familiares afectan positivamente, pero de manera muy poco notoria, a la parte de productos animales en la ración proteica, mientras que el acceso al mercado hace que aumente en cuatro unidades (Benjelloun, 1993; Benjelloun *et al.*, 2002). En otros términos, aquellas familias que viven cerca del mercado tienden a consumir más productos animales. En cambio, el nivel de ingresos familiares no influye en el porcentaje de calorías derivadas de los cereales, mientras que el acceso al mercado disminuye este porcentaje en cuatro unidades. En la región estudiada, el mercado es semanal, lo que limita el grado de aumento del consumo de productos perecederos, como son los productos animales, que puede conllevar el aumento de los ingresos.

Por otro lado, un estudio sobre el comportamiento del consumidor marroquí frente a los productos lácteos ha revelado que muy pocos campesinos compran leche o productos lácteos, sean o no ellos mismos productores de leche. El gráfico 3 muestra el porcentaje de campesinos y de población urbana que compra cada producto lácteo (Bahsine y Ouaziz, 2001). Este estudio, realizado en el eje de Casablanca, Rabat y Kenitra, donde las zonas rurales no están enclavadas, muestra que el contraste entre el ámbito urbano y el ámbito rural no sólo es consecuencia de la inaccesibilidad de los productos lácteos al mercado rural,

sino también probablemente del poco poder adquisitivo de los campesinos y de su ignorancia acerca de la calidad nutritiva de dichos productos. En cuanto a esto último, este mismo estudio ha revelado que nueve de cada diez consumidores consideran que el té puede perfectamente sustituir a la leche. Desde el punto de vista nutricional, los productos lácteos no son totalmente indispensables, especialmente si se pueden consumir otros productos sustitutivos. Sin embargo, a causa de estas mismas restricciones del mercado y de su carácter perecedero, los otros productos alimentarios de origen animal se encuentran en la misma situación, hecho que también hace disminuir el consumo de productos animales.

En general, debemos señalar que la evolución brusca causada por las políticas agrícolas en el uso que los campesinos han efectuado de su producción agrícola (autoconsumo y venta) rara vez va acompañada de educación nutritiva entre la población rural y/o de mejoras en las infraestructuras de los mercados rurales para que estas poblaciones puedan adaptarse al cambio, lo que lleva a una disminución de la calidad del régimen alimentario en general.

#### DISPARIDADES EN EL ESTADO NUTRICIONAL

Sucesivas encuestas nacionales han mostrado que los diferentes indicadores del estado nutricional son más bajos entre la población rural que entre la población urbana (gráficos 4 y 5). Así, el retraso de crecimiento afecta dos veces más a los niños del ámbito rural que a los niños urbanos, mientras que la insuficiencia ponderal afecta entre dos y cuatro veces más a los campesinos.

Entre los adultos, la insuficiencia ponderal que generalmente refleja la pobreza afecta más a los campesinos que a los habitantes urbanos, mientras que el sobrepeso y la obesidad, unos problemas vinculados por lo general con el aumento del nivel de vida, afectan más a los habitantes urbanos que a los campesinos (gráficos 6, 7 y 8).

Es preciso constatar que la obesidad, anteriormente un indicador de abundancia, hoy en día es un problema de salud pública en Marruecos, al igual que en

el conjunto de países en vías de desarrollo (Popkin, 2002). Efectivamente, estos últimos están sufriendo una transición en diferentes ámbitos:

- una transición demográfica caracterizada por la urbanización y el aumento de la población de la tercera edad;
- una transición económica derivada de la mejora de los niveles de vida;
- una transición alimentaria: aumento del azúcar y las grasas en la alimentación, y expansión del sistema de distribución alimentaria;
- una transición nutritiva derivada de la transición al régimen alimentario, pero también del sedentarismo de la población (importante disminución de la actividad física).
- y, finalmente, una transición epidemiológica que resulta de las transiciones anteriores y que marca el aumento de la prevalencia de las enfermedades cardiovasculares, de la diabetes de tipo II y de la hipertensión arterial.

Si bien estas transiciones se produjeron en los países industrializados a mediados del siglo pasado, los especialistas señalan que en los países en vías de desarrollo se están produciendo actualmente a un ritmo mucho más acelerado, lo que hace prever que sus consecuencias se notarán rápidamente y corren el peligro de convertirse en irreversibles (Popkin, 1994).

El conjunto de estas transiciones se está produciendo en Marruecos, y la obesidad afecta actualmente a proporciones importantes de todas las categorías de la población, siendo las más afectadas las mujeres urbanas, de las que una de cada dos padece sobrepeso u obesidad (Benjelloun, 2002). Sin embargo, si bien el sobrepeso afecta al 45% de la franja más acomodada de la población, tampoco pasa por alto la más pobre, cuyo índice alcanza el 25%. Asimismo, este índice tan elevado entre la población urbana (40%) no lo es mucho menos en el ámbito rural, en el que afecta al 29% de su población.

#### DISPARIDADES EN EL ESTADO DE SALUD

El reparto del gasto del Ministerio de Sanidad es desigual entre los dos medios, ya que el 73% se destina al

medio urbano y el 27% al medio rural. De este modo, el Estado gasta 240 dirhams al año por habitante urbano y solamente 105 dirhams al año por habitante rural (Direction de la Statistique, 2002). Una vez sabemos que el medio rural abarca casi la mitad de la población marroquí y se caracteriza por la predominancia de los problemas de salud, medimos el alcance del perjuicio del Estado en favor del medio urbano. Por otro lado, este desequilibrio no sólo se manifiesta por medio, sino también por clase social, sobre todo en el ámbito urbano. Así, las clases acomodadas absorben relativamente una parte más importante del presupuesto del Estado que las clases pobres, cuando éstas últimas son las que más lo necesitan (tabla 6). Además, el déficit reconocido en el medio rural en infraestructuras de salud normalmente tendría que atraer más presupuesto del Estado. Ello significa que la diferencia persistirá aún durante largo tiempo.

La escasa cobertura médica para el conjunto de la población, sólo el 13,5%, lo es aún más en el medio rural, ya que sólo disponen de ella el 3,8% de los campesinos, frente al 21,8% de los habitantes urbanos. Otro indicador del acceso de los ciudadanos a los servicios de salud es la distancia entre el domicilio y dicho servicio. Más de tres quintas partes de los campesinos recorren más de 10 kilómetros para llegar al lugar de atención sanitaria elegido, frente a sólo la décima parte de los habitantes urbanos.

En términos de uso de los cuidados preventivos, menos de la mitad de las mujeres campesinas utilizan métodos anticonceptivos (45,6%) frente al 62,6% de las mujeres urbanas. Asimismo, mientras que tres cuartas partes de las mujeres embarazadas reciben un seguimiento del embarazo, sólo el 36,8% de las mujeres campesinas se benefician de él. El parto a domicilio se practica aún en el ámbito urbano en el 28% de los nacimientos, y en el medio rural en un 78,7%.

Solamente las vacunaciones de los niños, garantizadas en el marco de las campañas nacionales, y a veces magrebíes, presentan menos desigualdades entre ambos medios ya que el índice de vacunación es del 97,2% entre los niños urbanos y del 87,8% entre los niños de ámbito rural. A pesar de esta simi-

litud, la infancia rural presenta un índice de mortalidad que dobla el de la infancia urbana (Ministère de la Santé, 1999). Así, la mortalidad infantil (< 1 año) afecta al 36,6% de los niños a escala nacional, el 46,1% del ámbito rural, es decir, el doble que la cifra del ámbito urbano (23,8%). La mortalidad juvenil (1-5 años) afecta al 9,8% en el conjunto de la población, el 15% entre los campesinos, es decir 2,5 veces el índice del medio urbano (6%). Por consiguiente, el índice de mortalidad infantil-juvenil es del 45,8% en el conjunto de la población (61,1% en el medio rural y 29,9% en el medio urbano).

Asimismo, la mortalidad materna afecta 2,5 veces más a las madres campesinas (307 cada 100.000 nacimientos) que a las madres urbanas (125 cada 100.000 nacimientos). Las causas de esta diferencia emanan del conjunto de factores que limitan aún el desarrollo en el medio rural (entre otros: mayor fecundidad, menos infraestructuras de carreteras y sanitarias y analfabetismo de las mujeres).

#### DISCUSIÓN

La tabla 6, basándonos en las cifras que proporciona, no deja duda alguna sobre la desventaja que sufren las poblaciones rurales frente a las urbanas, en todos los ámbitos. Tal y como hemos mencionado en la introducción, ello no significa que toda la población urbana sea próspera ni que toda la población urbana viva en la miseria. Las desigualdades, en cuanto al desarrollo entre la ciudad y el campo, están yuxtapuestas a las desigualdades entre las clases sociales de estos dos medios. Las diferencias socioeconómicas son más pronunciadas en las ciudades, mientras que la ausencia de infraestructuras en el medio rural hace que las diferentes categorías socioeconómicas a menudo tengan que hacer frente a las mismas desigualdades.

En el Coloquio Nacional sobre Agricultura y Desarrollo Rural, que tuvo lugar en Rabat los días 19 y 20 de julio de 2000, quedó innegablemente de manifiesto el retraso social y la extensión de la pobreza en el mundo rural (Ministère de l'Agriculture, du Développement Rural et des Pêches Maritimes, 1999). En sus documentos de base, el coloquio destacó que, después

de más de cuatro decenios, el mundo rural marroquí sigue estando ampliamente al margen de los cambios importantes en la economía nacional y, en particular, en las ciudades. Tras haber revisado el conjunto de los indicadores socioeconómicos que evocan el retraso de las poblaciones rurales en los ámbitos de la educación, la salud y las infraestructuras, el informe del ministerio advierte que la situación de los campesinos ha evolucionado en menor medida especialmente en relación con el acceso a las oportunidades de desarrollo económico y social, lo que compromete aún más su futuro. Concluye que los campesinos, que aún representan la mitad de la población, siguen estando marginados y su cultura se valora poco.

#### Después de más de cuatro decenios, el mundo rural marroquí sigue estando ampliamente al margen de los cambios importantes en la economía nacional y, en particular, en las ciudades

Al examinar los motivos de esta situación, los analistas del coloquio han destacado las distorsiones y las preferencias que se han creado en favor de las ciudades y en detrimento de las zonas rurales. La asignación de recursos públicos ha desfavorecido a las zonas rurales. Las políticas de los precios que han protegido a los consumidores han beneficiado especialmente a los consumidores urbanos y han penalizado a los pequeños productores, que reciben menos ayudas para la agricultura que otros. Las prioridades que se han concedido a las exportaciones han tenido un efecto negativo en el mercado interior y en las producciones comerciales de los pequeños productores.

Los datos descritos en este documento, en cuanto al estado nutricional de la población marroquí, demuestran que la problemática de la nutrición y la salud en Marruecos no sólo procede de la pobreza y de la subalimentación, sino que, de hecho, es un problema de doble cara: por un lado, la subalimentación y sus consecuencias (retraso del crecimiento, insuficiencia ponderal entre los niños y delgadez entre los adultos)

y, por otro lado, la sobrealimentación y sus consecuencias (obesidad entre los adultos, sobrepeso en progresión entre los niños). En relación a estos problemas, se suman las carencias en micronutrientes que resultan del desequilibrio de la ración alimentaria y cuyas consecuencias son nefastas para la salud de la población. Esta situación, que proviene, como hemos hablado anteriormente, de la transición que ha vivido el país a varios niveles, debería interpelar a los responsables de todos los sectores y conducirles a revisar sus estrategias. En particular, el sector de la agricultura debería revisar sus orientaciones en materia de productos agrícolas para fomentar para el mercado interior. En la lucha contra la obesidad y las enfermedades cardiovasculares, las poblaciones urbana y rural deberán cambiar sus nefastas prácticas alimentarias para decantarse hacia una dieta más equilibrada, inspirada en el régimen alimentario mediterráneo, del que conocemos sobradamente sus efectos beneficiosos para la salud. Así aumentaría la demanda de productos alimentarios, como las frutas y las verduras, el aceite de oliva y el pescado, que se consideran los pilares de la alimentación mediterránea. Pero para responder a esta demanda, la agricultura marroquí deberá garantizar una mayor producción de alimentos. Dado que estos productos constituyen la mayor parte de la exportación, la agricultura tendría que garantizar el suministro tanto al mercado interior como del exterior. Los cereales siguen siendo evidentemente el producto de base de la alimentación y seguirán ocupando las mayores superficies de las tierras agrícolas.

#### CONCLUSIÓN

Tras medio siglo de independencia, Marruecos sigue sufriendo un importante retraso en el desarrollo. Si

bien tanto las poblaciones rurales como las urbanas están afectadas por este retraso, las primeras lo están más. Los datos presentados y discutidos anteriormente son una muestra abrumadora de las disparidades entre el ámbito urbano y el rural. Así, los campesinos padecen aún pobreza, analfabetismo, la falta de agua potable, electricidad, educación y salud. Y aunque se han hecho esfuerzos para cambiar esta situación, aún queda mucho por hacer. No sorprende que el Coloquio Nacional de Agricultura y Desarrollo Rural haya incluido entre los indicadores de éxito de la estrategia 2020 de desarrollo rural el siguiente objetivo: «Haber reducido de manera efectiva las disparidades entre la ciudad y el campo en materia de educación, salud y servicios sociales.»

Por otro lado, el análisis de la dimensión alimentaria y nutritiva del desarrollo socioeconómico en Marruecos muestra que una proporción cada vez más importante de la población padece problemas de salud relacionados con el desequilibrio del régimen alimentario y con un estilo de vida cada vez más sedentario. Al mismo tiempo, el retraso en el crecimiento aún afecta a un niño de cada cuatro y las carencias en micronutrientes sigue presente entre varias categorías de población. Para hacer frente a estos problemas, el objetivo principal de cualquier política alimentaria y nutritiva tendría que ser el retorno a una alimentación mediterránea. Para ello, las políticas agrícolas del país deberían tener en cuenta esta dimensión, favoreciendo la producción de los alimentos mediterráneos. Estas políticas también tendrían que proteger a las poblaciones rurales, implantando estrategias de desarrollo que favorezcan la creación de empleo en el medio rural. En este sentido, la intervención de otros sectores, como la educación y la salud, es totalmente imprescindible.

Tabla 1. Infraestructuras y equipamientos domésticos

	En conjunto	Urbano	Rural	Contraste U-R
% de hogares que tienen acceso a la red nacional de agua potable	47,1	78,4	5,3	73,1
% de hogares que tienen acceso a la red nacional de electricidad	55,9	86,1	15,6	70,5
% de hogares que disponen de cocina de gas	55,2	68,4	37,4	31
% de hogares que disponen de nevera	38,3	63,4	4,7	58,7
Radiocasete magnetófono	68,2	74,6	59,6	15
Televisión en color	39,3	63,7	6,7	57
Televisión en blanco y negro	33	30,6	36	-5,4
Coche	9,2	13,3	3,7	9,6

Fuente: *Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages 1998/1999*, Direction de la Statistique.

Tabla 2. Alfabetización y escolarización

	En conjunto	Urbano	Rural	Diferencia (U-R)
Índice de alfabetización (10 años y más)	51,7	66,3	33,1	33,2
Índice de alfabetización (10 años y más) mujeres	38,1	54,5	17	37,5
Índice de alfabetización (15 años y más)	47,6	62,4	27,8	34,6
Índice de alfabetización (15 años y más) mujeres	33,7	49,6	12,2	37,4
Índice neto de escolarización (7-12 años)	70,8	86,1	57	29,1
Índice neto de escolarización (7-12 años) niñas	63,9	83,4	47	36,4
Índice neto de escolarización (13-15 años)	31,6	49,7	12,4	37,3
Índice neto de escolarización (13-15 años) niñas	28,2	46,6	8,1	38,5

Fuente: *Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages 1998/1999*, Direction de la Statistique.

Tabla 3. Pobreza

	En conjunto	Urbano	Rural	Contraste (R-U)	% de pobres que son campesinos
1984-1985	21,1	13,8	26,7	12,9	71,7
1990-1991	13,1	7,6	18	10,4	72,9
1998-1999	19	12	27,2	15,2	65,8

Fuente: *Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages 1998/1999*, Direction de la Statistique.

Tabla 4. Gastos de consumo

Apartado de gastos	Urbano		Rural		Contraste urbano/rural
	Dirhams	%	Dirhams	%	
Alimentación	3.896	38,4	2.755	54,2	1,41
Ropa	578	5,7	258	5,1	2,24
Vivienda y gastos de energía	2.378	23,4	850	16,7	2,80
Equipamientos domésticos	394	3,9	198	3,9	1,99

Fuente: *Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages 1998/1999*, Direction de la Statistique.

Tabla 5. Gastos de consumo alimentario

Grupo de productos	Urbano		Rural		Contraste urbano/rural
	Dirhams	%	Dirhams	%	
Cereales y derivados	701	18	678	24,6	1,03
Verduras	515	13,2	370	13,4	1,39
Frutas	219	5,6	113	4,1	1,94
Azúcar	110	2,8	138	5	0,80
Carne	1.061	27,2	651	23,6	1,63
Pescado	130	3,3	46	1,7	2,83
Leche y derivados	324	8,3	137	5	2,37
Cuerpos grasos	253	6,5	261	9,5	0,97
Otros gastos	583	15	361	13,1	1,62
TOTAL	3.896	100	2.755	100	1,41

Fuente: *Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages 1998/1999*, Direction de la Statistique.

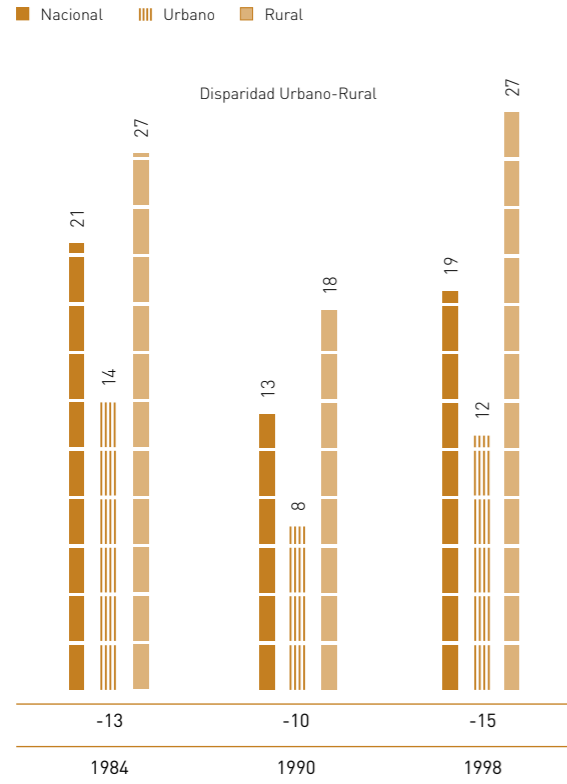
Tabla 6. Reparto del gasto del Ministerio de Sanidad por medio y clase socioeconómica (en %)

Clases sociales	Urbano	Rural	Conjunto
1	4,1	5,3	9,4
2	9,4	5,8	15,2
3	15,4	5,8	21,2
4	17	6	23
5	26,8	4,3	31,2
TOTAL	72,8	27,2	100

Fuente: Direction de la Statistique, 2002.

**Gráfico 1. Disparidad en pobreza**

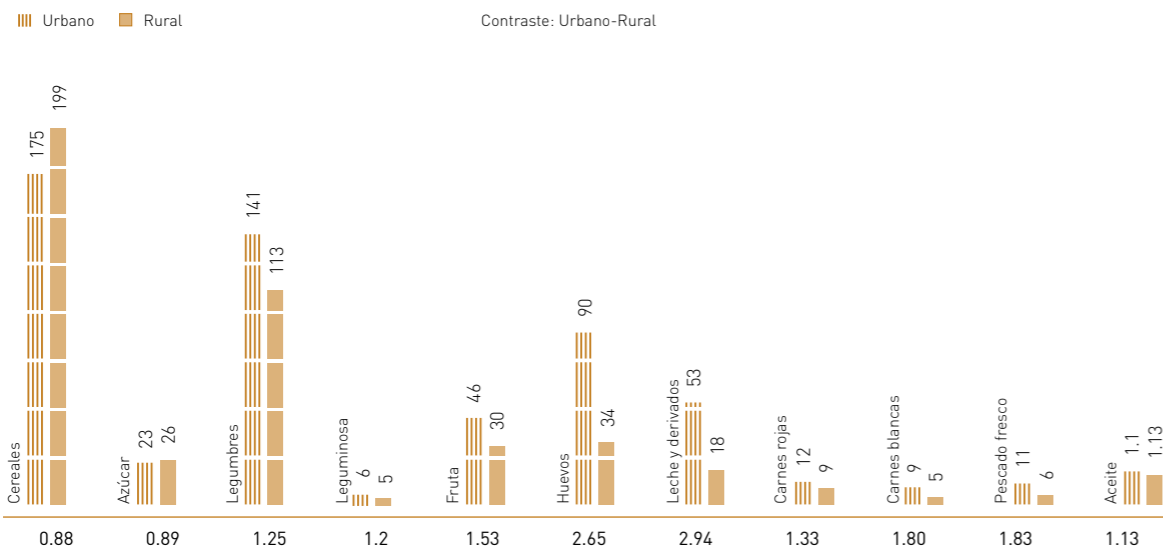
Disparidad en pobreza % de población por debajo del umbral de pobreza



Fuente: Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages 1998/1999, Direction de la Statistique.

**Gráfico 2. Consumo alimentario**

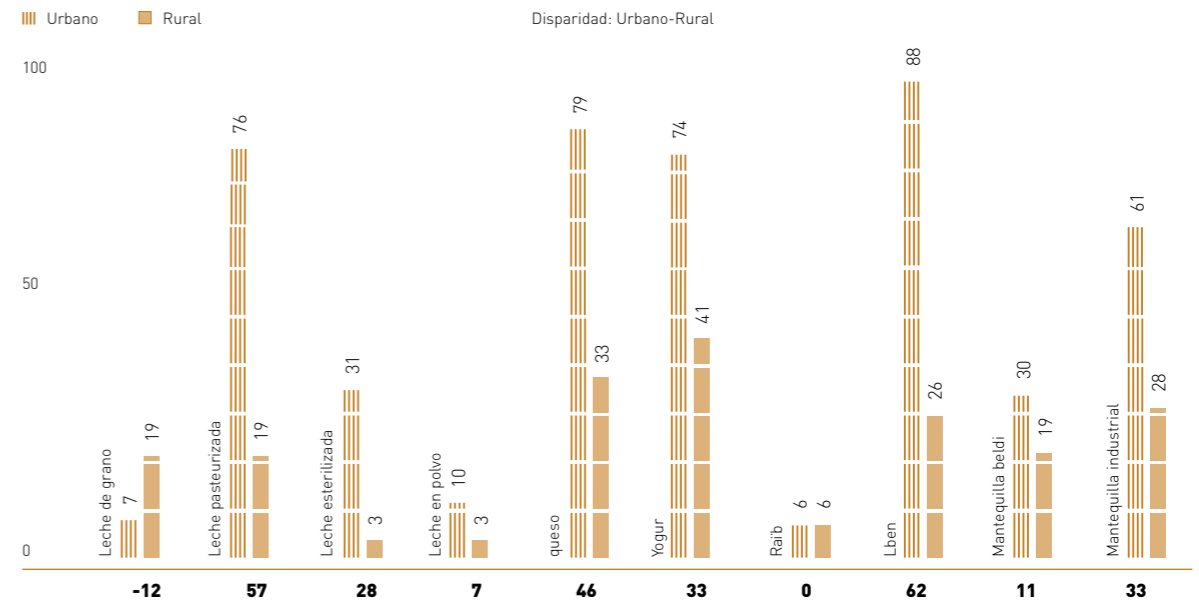
Niveles consumo (2000-2001)  
Kg/persona/año



Fuente: Direction de la Statistique, 2004.

**Gráfico 3. Comportamiento de los consumidores urbanos y rurales**

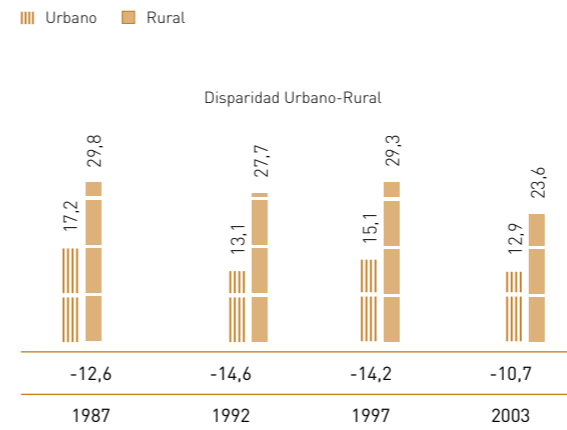
Compra de leche y derivados  
% de hogares que compran



Fuente: Bahsine y Ouaziz (2001).

**Gráfico 4. Retraso en el crecimiento entre los niños**

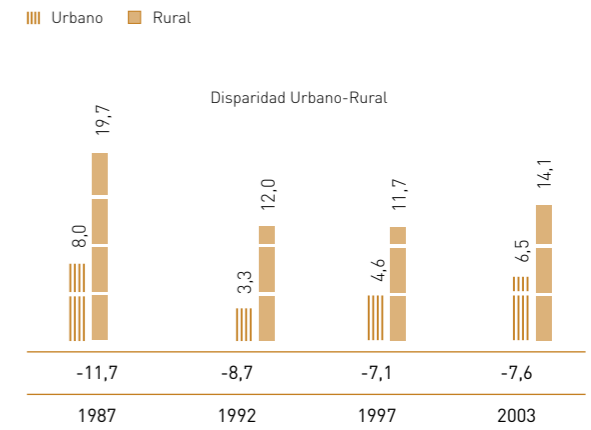
Prevalencia del retraso de crecimiento entre niños < de 5 años



Fuentes: Ministère de la Santé, 1999; Enquête PAFEM 2003, Direction de la Population, Ministère de la Santé.

**Gráfico 5. Insuficiencia ponderal entre los niños**

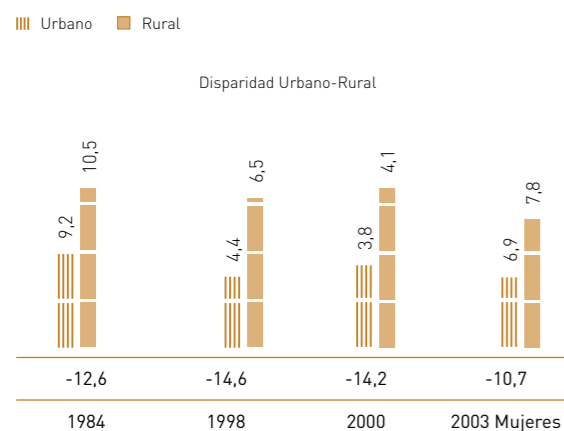
Prevalencia de la insuficiencia ponderal entre niños < de 5 años



Fuentes: Ministère de la Santé, 1999; Enquête PAFEM 2003, Direction de la Population, Ministère de la Santé.

**Gráfico 6. Insuficiencia ponderal entre los adultos**

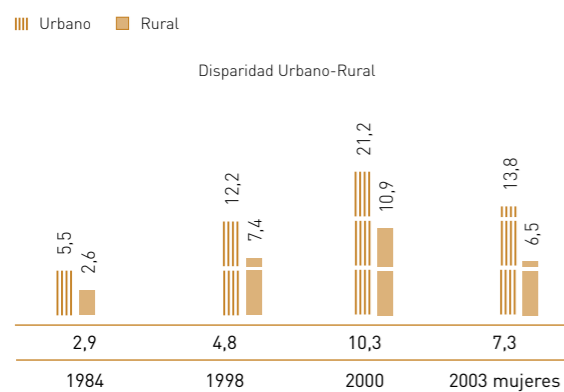
Prevalencia de la insuficiencia ponderal entre adultos



Fuentes: *Enquête budget - consommation 1984/1985*, Direction de la Statistique; *Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages 1998/1999*, Direction de la Statistique; *Enquête sur les facteurs de risque des maladies cardiovasculaires 2000*, Direction de l'Epidémiologie, Ministère de la Santé; *Enquête PAPFEM 2003*, Direction de la Population, Ministère de la Santé.

**Gráfico 8. Obesidad entre los adultos**

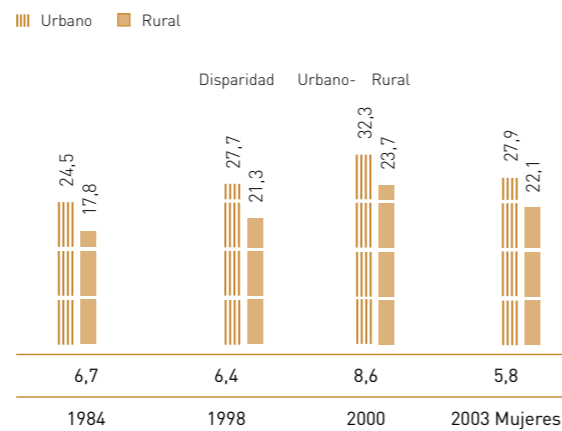
Prevalencia de obesidad entre adultos



Fuentes: *Enquête budget - consommation 1984/1985*, Direction de la Statistique; *Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages 1998/1999*, Direction de la Statistique; *Enquête sur les facteurs de risque des maladies cardiovasculaires 2000*, Direction de l'Epidémiologie, Ministère de la Santé; *Enquête PAPFEM 2003*, Direction de la Population, Ministère de la Santé.

**Gráfico 7. Sobrepeso entre los adultos**

Prevalencia de la insuficiencia ponderal entre adultos



Fuentes: *Enquête budget - consommation 1984/1985*, Direction de la Statistique; *Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages 1998/1999*, Direction de la Statistique; *Enquête sur les facteurs de risque des maladies cardiovasculaires 2000*, Direction de l'Epidémiologie, Ministère de la Santé; *Enquête PAPFEM 2003*, Direction de la Population, Ministère de la Santé.

**Bibliografía**

BAHSINE, B. Y T. OUAZIZ (2001): Comportement du consommateur envers les produits laitiers et les biscuits dans les régions de Casablanca, Rabat-Salé et Kénitra, Rabat, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II.

BENJELLOUN, S. (1993): Economic, Dietary and Nutritional Effects of Agricultural Development Projects: the Case of the Lukkos Irrigation Project in Morocco, Medford, Tufts University School of Nutrition.

BENJELLOUN, S. (2002): «Nutrition Transition in Morocco», *Public Health Nutrition*, 5 (1A), pp. 135-140.

BENJELLOUN, S. ET AL. (1998): «Income and Consumption Effects of Milk Commercialization in the Lukkos Area of Morocco», *Ecology of Food and Nutrition*, vol. 37, pp. 269-296.

BENJELLOUN, S. ET AL. (2002): «Impacts économiques, alimentaires et nutritionnels des projets de développement agricole : le cas du projet d'irrigation du Loukkos au Maroc», *Cahiers agriculture*, n.º 11, pp. 45-50.

BENJELLOUN, S. Y M. BERRADA (1988): *Quelques aspects de la consommation du lait et produits laitiers en milieu rural marocain*, Rabat, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II (inédito).

DE HAEN, H. (2001): *The State of Food and Agriculture*, Conferencia de la FAO, Roma, 2-13 de noviembre.

DIRECTION DE LA STATISTIQUE (1992): *Consommation et dépenses des ménages 1984/1985*, vol. 10, Rabat, Ministère chargé de la Population.

DIRECTION DE LA STATISTIQUE (2000): *Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages 1998/1999*. Premiers résultats, Rabat, Ministère de la Prévision Économique et du Plan.

DIRECTION DE LA STATISTIQUE (2002): *Enquête nationale sur les niveaux de vie des ménages 1998/1999*. Accessibilité aux soins et niveau de vie, Rabat, Ministère de la Prévision Économique et du Plan.

KORTBI, A. (1988): Impact de l'installation des centres de collecte de lait sur l'autoconsommation du lait et produits laitiers dans le Gharb, Rabat, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DU DÉVELOPPEMENT RURAL ET DES PÊCHES MARITIMES (1999): *Stratégie 2020 de développement rural*, Rabat, Conseil Général du Développement Agricole.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ (1999): *Enquête nationale sur la santé de la mère et de l'enfant*, Rabat/El Cairo, Ministère de la Santé/Ligue des États Arabes.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2002): *World Urbanization Prospects: The 2001 Revision*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población (<http://www.un.org/esa/population/publications/wup2001/WUP2001report.htm>).

POPKIN, B. (1994): «The Nutrition Transition in Low-Income Countries: An Emerging Crisis», *Nutrition Reviews*, 52 (9), pp. 285-298.

POPKIN, B. (2002): «An Overview of the Nutrition Transition and Its health Implications: the Bellagio Meeting», *Public Health Nutrition*, 5 (1A), pp. 93-103.

SAXENA, B.C. ET AL. (1981): «Effect of Supply to Urban Milk Schemes on Fluid Milk Consumption in Rural Areas», *Indian Journal of Dairy Science*, 34 (2).

