



**MEDITERRANEO ECONÓMICO**

## **La agricultura mediterránea en el siglo XXI**

- Agricultura mediterránea y mundialización
- Nuevos desafíos de la comercialización
- Las restricciones: costes, agua, conocimiento



## EL CAPÍTULO AGRARIO EN LAS RELACIONES MARRUECOS - UE: ¿CUÁLES SON LAS POSICIONES PARA LA CONSTRUCCIÓN EUROMEDITERRÁNEA?

*Najib Akesbi*

### Introducción

La Conferencia de Barcelona, por el solo hecho de que se hubiese podido realizar en 1995, había levantado ciertas esperanzas en el Mediterráneo. Dada la ambición de hacer de la región mediterránea una “zona de prosperidad compartida”, se quería hacer de Barcelona I un sólido proyecto político y estratégico. Este proyecto debía anclarse en una dinámica que conjuga-se los beneficios de una sana competencia de mercado y el imperativo de una activa solidaridad Norte/Sur, inscrita en una lógica de colaboración y cuidadosa de promover un desarrollo armónico y duradero de las dos riberas del Mediterráneo.

Bajo la perspectiva de este proyecto global, los nuevos acuerdos de asociación, denominados euro-mediterráneos, han sido firmados por la mayor parte de los países del sur y del este del Mediterráneo (PSEM). Sin embargo, en la actualidad existe un cierto desencanto. Dado que los responsables europeos no muestran tanto interés por el gran proyecto euro-mediterráneo, limitándose a una “zona de libre comercio” que debería crearse en un horizonte de una docena de años, es legítimo preguntarse si existe algún aspecto en que el que se haya progresado significativamente pues los intercambios entre el norte y el sur del mediterráneo siguen siendo muy desequilibrados, las inversiones europeas hacia los PSEM siguen siendo muy débiles, y éstos continúan empobreciéndose por atender el servicio de una deuda exterior excesiva... En resumen, las desigualdades de desarrollo son cada vez más importantes, teniendo como corolario el hecho de que las presiones migratorias del Sur hacia el Norte sean cada vez más fuertes, con el drama humano y las tensiones políticas y culturales que ello supone.

En este contexto, la agricultura ofrece una imagen particularmente significativa. La agricultura euromediterránea, como sabemos, ofrece grandes contrastes. En el norte, un modelo productivista, fuertemente apoyado por los poderes públicos y que debe deshacerse de importantes excedentes exportables, principalmente de productos alimentarios básicos. En el este y sur las agriculturas están, en su conjunto, poco desarrolladas debido a limitaciones estructurales múltiples, siendo impotentes ante una dependencia alimentaria terrible; y sin embargo, son capaces, en ciertos *nichos* de desplegar unas capacidades de producción competitivas.

La situación real es que para estos *nichos*, en concreto los de frutas y hortalizas, aceite de oliva y algunos productos transformados, siguen siendo objeto de un fuerte proteccionismo europeo. Incluso los Acuerdos de Marrakech no han conseguido abrir una brecha en esta “muralla” ya que, a través de las “cláusulas de excepción” presentadas en la oferta Europea al



GATT, se han puesto en marcha mecanismos proteccionistas muy perniciosos, haciendo todavía más difícil el acceso de los productos del Sur a los mercados del Norte.

¿Es el libre intercambio agrario la solución idónea? Si parece tan difícil su implantación en el norte por su nefasto impacto sobre ciertas actividades, donde están implicados miles de familias, qué se puede decir de los países Sur, donde las actividades referidas abrigan las tres cuartas partes de la población rural y dan de vivir a millones de familias. ¿Cómo confiar a pseudomecanismos económicos problemas fundamentalmente políticos y sociales?

Por tanto, entre un proteccionismo ciego y un librecambio peligroso, ¿son posibles vías intermedias? ¿Cómo se aborda la “excepción agraria” en el Norte, y como puede ser reivindicada en el Sur? ¿Qué complementariedades se pueden construir? ¿Qué concesiones de cada una de las partes, y según qué calendario, pueden abrir perspectivas de solución aceptables? Para reflexionar sobre estas cuestiones y explorar nuevas vías futuras, se necesita de un verdadero salto cualitativo, un salto imaginativo por parte de los poderes públicos, de los operadores económicos, de las sociedades civiles y de los ciudadanos del Mediterráneo.

A través del caso de la agricultura marroquí, el objeto de esta contribución es plantear las graves cuestiones que nos afectan a todos y alimentar un debate decisivo para el futuro común de todos los ciudadanos del Mediterráneo.

## 1. Agricultura de exportación y primeros acuerdos de asociación con la Comunidad Europea

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 aquello que se había convenido en llamar la “división internacional del trabajo”, mucho antes de que se impusiesen los conceptos de globalización o mundialización con la fuerza que se conocen actualmente.

A base 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.

Se comprende en estas condiciones que la búsqueda de salidas estables e importantes sea parte integrante de las preocupaciones de los responsables de la política agraria.

## 1.1. Primeros acuerdos y primeras decepciones

De esta forma, Marruecos fue uno de los primeros países mediterráneos en firmar en 1969 un acuerdo de asociación con la Comunidad Económica Europea<sup>1</sup>. Previsto para un periodo de cinco años, este primer acuerdo, de carácter principalmente comercial, permitía a ciertos productos agrarios, frescos y transformados, acceder al mercado comunitario beneficiándose de reducciones aduaneras más o menos importantes (80% para los cítricos, 50% para las conservas vegetales, a modo de ejemplo...).

Los productos industriales y artesanales, por su parte, podían acceder al mismo mercado sin pagar derechos de aduana u otras tasas de efecto equivalente. Aunque de forma parcial y limitada, este primer acuerdo generaba la esperanza y daba, por su sola existencia, una señal de apoyo a los operadores, que eran invitados a invertir en la producción de exportación.

Desgraciadamente, este optimismo inicial se difuminará poco a poco. Al principio de los años 70, y en la víspera de su primera ampliación a Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, la Comunidad Europea va a elaborar una “política mediterránea global”. Bajo una visión de conjunto a escala mediterránea, la Comunidad proyecta con esta política extender el ámbito de los acuerdos y profundizar en el contenido, principalmente por la ampliación de los campos de cooperación a los económicos y financieros, de las ciencias y la técnica, de la emigración... Así, mientras que se asiste a la progresiva extensión de los acuerdos de asociación, hacia su generalización a la casi totalidad de los PSEM, el acuerdo de 1969 con Marruecos será renovado en 1976 y ampliado en un “acuerdo de cooperación”.

Este acuerdo, que permanecerá en vigor durante casi dos décadas, contiene de hecho capítulos relativos a la cooperación económica, técnica y financiera, a los derechos de los trabajadores marroquíes que residen en los países comunitarios, además, naturalmente, del capítulo comercial. Este último permitirá la ampliación de la gama de productos que se benefician de las preferencias aduaneras para su entrada en los mercados de la Comunidad Económica Europea, sobre todo agrarios o agroindustriales (principalmente los productos hortofrutícolas de contraestación, los vinos, las frutas y hortalizas transformadas). No obstante, en nombre de la “excepción agraria”, el acceso de determinados productos, importantes para Marruecos y sensibles para Europa (tales como tomate, patata, clementina...) están sometidos al cumplimiento de unas condiciones restrictivas tales como el respeto de los precios de referencia comunitarios, de los contingentes o de los calendarios limitados.

Este refuerzo de las protecciones no arancelarias, al mismo tiempo que las concesiones arancelarias tienden a generalizarse y, por tanto, a trivializarse, indicaba en realidad que, a los

---

1 N. Akesbi, L'agriculture marocaine d'exportation et l'Union Européenne, du contentieux aux nouveaux enjeux, Annales Marocaines d'Economie, Rabat, n°13, otoño 1995.



ojos de los responsables europeos, las barreras arancelarias eran desde hacía algún tiempo menos importantes para regular el acceso al mercado europeo que los diferentes mecanismos de protección no tarifaria. En otros términos, la protección del productor europeo era más eficaz por la acción sobre los precios de referencia, los calendarios o los contingentes y las normas de calidad, que a través de los niveles de los derechos de aduana.

De tal forma se ha instalado poco a poco entre los productores-exportadores marroquíes la sensación de que los mercados comunitarios se están cerrando progresivamente a sus mercancías, más aún desde que del lado europeo no faltan ocasiones para explicar que el solo medio de optimizar la mayor parte de las disposiciones de los acuerdos no era otra que la de redoblar los esfuerzos para adaptar el potencial de producción marroquí a las exigencias europeas. Ahora bien, se afirma que esto pasa necesariamente por un desplazamiento de la producción marroquí hacia periodos donde los precios de referencia son elevados, dejando de producir durante el periodo de producción de los países comunitarios, generalmente en primavera y verano, para hacerlo en otoño e invierno.

## 1.2. Esfuerzo de adaptación marroquí y endurecimiento de las protecciones comunitarias

En Marruecos los profesionales y el Estado han realizado importantes esfuerzos para diversificar la variedad de sus productos, producir variedades precoces (de primor) gracias a la instalación de invernaderos, utilizar semillas seleccionadas, aplicar sofisticadas técnicas de intensificación, etcétera. Además, esta modernización de las condiciones de producción ha estado acompañada por una liberalización de las explotaciones de frutas y hortalizas y por la creación de grupos privados especializados en la comercialización hacia el exterior.

Pero en el mismo momento que se estaban realizando estos profundos cambios, la adhesión de Portugal y, sobre todo, de España va a cambiar radicalmente la situación. La Unión Europea cuenta desde entonces 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 van a endurecer mucho más que en el pasado. En 1988, mientras que Marruecos demandaba 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 Unión Europea van a contingentar los principales productos exportados por nuestro país, sometiéndolos al cumplimiento de los calendarios y a los precios de referencia. Evidentemente, este nuevo dispositivo revela una clara 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 la exportación marroquí se van a concretar. De una parte, España alcanza su proceso de integración a la Unión Europea 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, lo que es objetivamente un factor de competencia desleal para los demás exportadores, tal como Marruecos. De otra parte, la instauración del mercado único se traduce en la institución de certificados de importación para las frutas y hortalizas extra-comunitarias. Poco tiempo después, con ocasión de un simple “intercambio de cartas” entre las autoridades comunitarias y marroquíes, a propósito de un régimen transitorio para el tomate y el calabacín, los primeros van a introducir una disposición que permite, llegado el caso, la instauración de los citados “certificados”, al mismo tiempo que una verdadera “mensualización” de los contingentes.

Este despliegue proteccionista se va a manifestar de manera clamorosa con motivo de las últimas negociaciones de la Ronda Uruguay, desembocando 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 totalmente particular, ya que le permite mantener un dispositivo de precio de entrada que en el fondo no es sino el tan criticado precio de referencia. Así, mientras que una de las reglas de oro del acuerdo general de Marrakech no es otro que la supresión de todas las medidas de protección no arancelarias (licencias, contingentes, precios de referencia, etcétera) y su conversión en equivalentes tarifarios, se puede constatar con consternación que la Unión Europea había conseguido sobre esta cuestión una verdadera vuelta de tuerca: perpetuar, incluso acentuar, un sistema contra natura.

De hecho, más allá del cambio de expresiones, el nuevo mecanismo se traduce en un endurecimiento del dispositivo proteccionista, al menos por tres razones: los niveles de precios de entrada son más elevados que los precios de referencia; se aplican permanentemente durante todo el año (en lugar de durante periodos limitados); y la penalización, en caso de infracción, es mucho más dura que en el pasado.

En definitiva, el revés para un país como Marruecos fue totalmente sorprendente: mientras que esperaba precisamente de la Ronda Uruguay el fin de los obstáculos no arancelarios que dificultaban el desarrollo de sus exportaciones agrícolas en el mercado europeo (dispuesto a verlos convertidos en “equivalentes arancelarios”), se encuentra a fin de cuentas que tiene que afrontar un dispositivo proteccionista mucho más temible y más pernicioso que en el pasado.

La decepción fue tal del lado marroquí que los responsables europeos, para suavizar la situación, van a prometer que los aspectos más “duros” del mecanismo aprobado por el GATT serían “suavizados” en el marco del acuerdo de asociación que estaba siendo negociado.



### 1.3. El acuerdo de 1995: zona de librecombinio y “excepción agraria”

Directamente inspirados por las grandes orientaciones de la “renovada” política mediterránea, todos los acuerdos firmados durante los años 90 se han construido sobre un modelo prácticamente estándar, donde se encuentran prácticamente los mismos considerandos y principios generales, los mismos objetivos y los mismos fundamentos ya enunciados: diálogo político, cooperación financiera, cooperación económica, técnica y cultural, y establecimiento de una zona de librecombinio.

Por parte europea, la construcción de la zona de librecombinio pasa en primer lugar por la puesta en marcha de un nuevo concepto de “reciprocidad”. En el caso del acuerdo con Marruecos<sup>2</sup>, firmado el 26 de febrero de 1996 y que no entró en vigor hasta el uno de marzo de 2000, el libre acceso de los productos industriales marroquíes al mercado comunitario ya se había conseguido hace tiempo<sup>3</sup>, y es en este capítulo donde la Unión Europea ha materializado rápidamente el principio de reciprocidad. Marruecos se debía comprometer a permitir, en lo que concierne a los productos industriales, el establecimiento progresivo de una “zona de librecombinio durante un periodo transitorio máximo de 12 años”. Al mismo tiempo se estableció con precisión un calendario para el desmantelamiento del dispositivo tarifario existente.

Teniendo en cuenta el carácter muy sensible para los dos lados del Mediterráneo, los productos agrarios y la pesca no habían sido objeto de una verdadera negociación con vistas a la liberalización de los correspondientes intercambios. Curiosamente, y una vez más en nombre de la “excepción agraria”, los responsables de la Unión Europea habían excluido desde el principio cualquier negociación bajo una perspectiva de librecombinio en lo que concierne a los productos agrarios exportados por Marruecos hacia el espacio europeo. Se acordó diferir tales negociaciones al año 2000.

Aunque lo esencial del dispositivo proteccionista puesto en marcha hasta entonces se mantiene, algunos aspectos se van a suavizar: los niveles de precios de entrada descienden pero siempre dentro de los límites de unos estrictos contingentes y calendarios, los derechos de aduana se reducen o suprimen pero siempre dentro de unos contingentes a menudo insuficientes; se prevén, asimismo, mecanismos de solución de conflictos a través de la concertación<sup>4</sup>.

2 Acuerdo euro-mediterráneo que establece una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, de una parte, y el Reino de Marruecos, de otra. Documento final MA 15/11/95, Comisión de las Comunidades Europeas, COM(95)740 final, 95/0363 (AVC), Bruselas, 20.12.1995.

3 A excepción de los productos textiles, sometido desde los años 70 a los “acuerdos de auto-limitación”.

4 A título de ejemplo para el tomate, el precio de entrada descendió desde una horquilla entre 700 y 920 ecus/tonelada a 500 ecus/tonelada, y el contingente libre de derechos ascendió desde 130.000a 156.676 toneladas entre el uno de octubre y el 31 de marzo. Igualmente, para las clementinas, el precio de entrada bajo desde 675 a 500 ecus/tonelada con un contingente de 110.000 toneladas entre el 1 de noviembre y finales de febrero.

Por otro lado, paralelamente a los parámetros de acceso contenidos en los acuerdos, la Unión Europea continua adoptando medidas no arancelarias de regulación de sus intercambios exteriores en aplicación de reglamentos internos en el marco de su política agraria común. Además, otras medidas como la cláusula de salvaguarda general, las restricciones nacionales, los certificados de importación, así como las reglas sanitarias y fitosanitarias se constituyen como dispositivos internos a utilizar, en caso de necesidad, para una mejor protección de la producción comunitaria. ¿Es necesario precisar que estos dispositivos generan también complicaciones administrativas y sobrecostes financieros que dificultan la dinámica comercial? Por último, la multitud de textos que rigen los acuerdos y los reglamentos internos son el origen a veces de interpretaciones contradictorias, y por tanto de litigios perjudiciales para la parte marroquí.

Como ya se ha señalado, con respecto a todos los acuerdos precedentes, el de 1995 se distingue por la aceptación del principio de reciprocidad en las relaciones de asociación entre Marruecos y la Unión Europea y, consecuentemente, por el compromiso en las negociaciones futuras sobre una base de concesiones recíprocas a acordar entre ambas partes. A fin de cuentas, es en virtud de este principio por el que Marruecos acuerda desde 1995 algunas concesiones arancelarias acompañadas de contingentes a favor de un cierto número de productos básicos importados (carne, leche, mantequilla, cereales, aceite, azúcar...). Ciertamente, estas concesiones son por el momento muy débiles, por no decir sin importancia práctica real; pero se trata de un primer paso sobre una vía que se anuncia peligrosa.

## 2. Impacto de los acuerdos de asociación sobre los intercambios agrarios con la UE

Una apreciación objetiva del impacto de los acuerdos de asociación con la Unión Europea pasa por el examen de los resultados concretos obtenidos al cabo de una larga experiencia. Examinaremos brevemente la evolución de los intercambios comerciales; en primer lugar los globales para descender posteriormente a aquellos de naturaleza agraria, y señalar los desequilibrios y las principales características. Insistiremos en la persistencia de fenómenos de concentración que marcan continuamente la estructura de las exportaciones agrarias de Marruecos, y pondremos en evidencia los resultados obtenidos en las condiciones de un proteccionismo rastreo.



## 2.1. Evolución de los intercambios: persistencia de los déficits

A lo largo de las dos últimas décadas, los intercambios comerciales de Marruecos han aumentado de manera continua; y los flujos agrarios, que representan la quinta parte de los flujos globales, han aumentado considerablemente. Pero esta expansión de los intercambios no ha impedido que perduren los desequilibrios de los balances comerciales, agravándose incluso.

En valor, las importaciones son sistemáticamente superiores a las exportaciones a lo largo de todo el periodo considerado. De tal forma que los balances comerciales global y agrario son estructuralmente deficitarios. El déficit global se ha multiplicado por más de 6 entre 1980 y 2000, pasando de 7 a casi 44 mil millones de dirhams<sup>5</sup>, y la tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones se sitúa alrededor de una media del 64% a lo largo de los últimos cinco años. El déficit de la balanza comercial agraria se ha multiplicado por más de 7, pasando en veinte años de 1,5 a 11,4 miles de millones de dirhams, y con variaciones en la tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones que pasan de 35%, en 1984, al 74%, en 1991 (en el año 2000, esta tasa es del 43%)<sup>6</sup>.

En lo que respecta a la Unión Europea en particular, hay que constatar que el balance comercial global de Marruecos es deficitario sistemáticamente. En el año 2000, este déficit alcanzaba los 12.100 millones de dirhams, y la tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones se establecía en el 83% (es decir el mismo nivel que el año anterior). Incluso limitándose a los productos agrarios, el balance de los intercambios se ha mantenido deficitario desde mediados de los años 90. En 2000, este déficit alcanzaba los 2.400 millones de dirhams, y la tasa de cobertura se ha deteriorado hasta el 71% después de haber alcanzado casi el 150% a principios de la década de los 90<sup>7</sup>.

## 2.2. Concentración sobre algunos mercados y productos

Las exportaciones agrarias de Marruecos aparecen centradas en algunos productos y grupos de productos que representan más del 80% de su valor total: frutas y hortalizas frescas (cítricos, tomates, patatas, etcétera) y transformados (conservas de frutas y hortalizas, aceitunas...), productos de la floricultura, madera y corcho, vinos, plantas aromáticas y aceites esenciales, cueros y pieles... Solamente dos especies de frutas (naranjas y clementinas) y dos de

5 Un dirham es aproximadamente igual a un décimo de euro.

6 Estadísticas de la Dirección de la Planificación y de la Programación Económica, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Agua y los Bosques, Rabat 2001.

7 Estadísticas de la Dirección de la Planificación y de la Programación Económica, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y del Agua y los Bosques, Rabat 2001.

hortalizas (tomates y patatas) representan más de la mitad del valor de las exportaciones agroalimentarias hacia la Unión Europea (53% en 1997), y si añadimos a estos cuatro productos otros dos de carácter oleícola (aceite de oliva y conservas de aceitunas), la proporción se eleva a tres cuartos.

La estructura geográfica de los intercambios ha evolucionado poco y, en todo caso, pone en evidencia la preponderancia de los mercados de la Unión Europea. Estos representan más de las tres cuartas partes de las exportaciones agrarias marroquíes y entre el 30 y el 45% de sus importaciones para este tipo de productos. En el seno de la Unión Europea, el mercado francés ocupa una posición predominante en las exportaciones de productos agrarios marroquíes. A la vista de los datos disponibles (1997), Francia recibe el 48% de las exportaciones agrarias y suministra el 41% de las importaciones. Si añadimos Alemania e Italia, éstas proporciones aumentan hasta el 71% y 50% respectivamente. Es decir, que en realidad se produce una “concentración en la concentración”, ya que la registrada en el ámbito de la UE se duplica en el seno de esta entidad comunitaria.

En resumen, hay que constatar que la estructura de nuestros intercambios agroalimentarios continúa marcada por la famosa doble concentración: sobre determinados mercados y para algunos productos. Aquí reside sin dudas uno de los principales factores de fragilidad del comercio exterior agrario de Marruecos.

Siendo la Unión Europea el lugar por excelencia donde se despliega esta doble concentración, intentaremos situar la evolución de los intercambios en el marco de los acuerdos de asociación firmados con esta entidad comunitaria. Podemos apreciar la contribución de estos acuerdos al desarrollo de las exportaciones agrarias marroquíes.

### 2.3. Acuerdos que contienen la dinámica de las exportaciones marroquíes dentro de unos estrechos límites

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. En efecto, hay que constatar que 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 frutos de cítricos y productos transformados, y sólo una vez para el tomate (en 1998).

Más allá de la cuestión de los contingentes, la observación de los hechos muestra que los productos agrarios para los que el acceso ha estado limitado son aquellos que han estado sujetos al respeto de un calendario y sobre todo a un precio de entrada, en particular el tomate



y la clementina. Si el calendario puede ser respetado mediante adaptaciones en el ámbito de la producción (invernaderos, técnicas, variedades, etcétera), es distinto para el precio de entrada, cuyo respeto, bajo pena de aplicación de un Equivalente Tarifario Máximo (ETM) muy disuasivo, constituye para los productos afectados una importante limitación para el acceso al mercado comunitario, más aún desde que el principal competidor de Marruecos, España, no está sometido a esta obligación.

Las limitaciones arancelarias y no arancelarias contenidas en los acuerdos de asociación con la UE han tenido efectos lamentables sobre las posibilidades de exportación de determinados productos de los más importantes para Marruecos. Así, para continuar con 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, y una disminución de la mitad para el tomate<sup>8</sup>.

Incluso si, naturalmente, otros factores pueden ser invocados para explicar tan negativa evolución, 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 marroquíes hacia los mercados de la Unión Europea, sino que, a menudo, no han permitido a nuestro país conservar los niveles y las posiciones adquiridas en décadas anteriores.

Finalmente, con algunas excepciones, las restricciones impuestas a las exportaciones marroquíes en los diferentes acuerdos han permitido mantenerlas dentro de límites juzgados como “aceptables” por la parte europea, o más precisamente dentro de los límites permitidos por los lobbys de los productores europeos, lo que no ha llevado, en el mejor de los casos, nada más que a mantener y no desarrollar los intercambios tradicionales de Marruecos con la entidad comunitaria.

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 para hacer frente a las necesidades de importación de bienes y servicios, ni para permitir el reembolso de la deuda, y todavía menos para abrir unas perspectivas de elección alternativas.

---

8 En dirhams constantes, las exportaciones de tomates frescos habían superado los 450 millones de dirhams en 1973, para descender hasta 150 millones de dirhams en 1979, y fluctuar posteriormente entre 150 y 250 millones de dirhams posteriormente.

### 3. Sentido y consecuencia de la excepción agraria a la hora de la reciprocidad

La excepción agraria no es un fenómeno nuevo y, en el pasado, la excepción ha afectado no sólo a los productos agrarios. Recordemos la “excepción textil” instaurada en los años 70, bajo la anodina denominación de Acuerdos Multifibras, que imponía cuotas y unos acuerdos de autolimitación de las exportaciones de los productos de la confección provenientes de Marruecos principalmente, mientras que el acuerdo de asociación firmado algunos años antes había acordado el libre acceso para todos los productos manufacturados. Después, la regla para la Unión Europea no ha sido eliminada: se han otorgado concesiones pero a condición de que no supongan el más mínimo ataque a los intereses de sus productores. En el momento en que estos intereses corren el riesgo de verse afectados por la competencia extranjera, rápidamente se pone en marcha la cláusula de excepción.

Puede ser útil señalar aquí que la concesión en sentido único, acordada en el marco de los acuerdos anteriores al de 1995 y que permitió el libre acceso, en franquicia aduanera, a las exportaciones industriales, era en realidad, y al menos al principio, una “generosidad” sin gran riesgo. En materia de productos industriales, Marruecos no tenía gran cosa para exportar... Era en cierta forma una ¡concesión en blanco! Pero desde que el país comienza a desarrollar en el segmento de la confección y del textil una cierta capacidad de producción y de exportación y a amenazar las industrias europeas afectadas gracias a su mayor competitividad, cualquier espíritu librecambista fue rápidamente olvidado en beneficio de la protección justificada por la excepción.

#### 3.1. El antecedente del tomate

En el campo de la agricultura de exportación, la palabra clave de la “excepción” podía, desde los años 70, provocar situaciones dramáticas si los miembros afectados en esta parte del Mediterráneo no habían adoptado a tiempo las medidas necesarias para adaptarse a las limitaciones de todo tipo que les eran impuestas por la Unión Europea. En esta época, el tomate marroquí era esencialmente recolectado y exportado en primavera, de forma que llegaba a los mercados europeos al mismo tiempo que la producción del viejo continente. A pesar de todas las barreras proteccionistas establecidas por las Autoridades Comunitarias, el tomate marroquí era lo suficientemente competitivo como para suscitar inquietudes entre los productores europeos. Para evitar la persistencia de esta situación, los responsables de la Comisión Europea en Bruselas aconsejaron a los marroquíes desplazar su producción hacia el invierno, explicándoles que esto les abriría mercados a la vez fáciles (sin competencia) y potencialmente muy prometedores.

Esto es lo que realmente se hizo. Al precio de fuertes inversiones y de esfuerzos considerables por parte de los exportadores y de los poderes públicos marroquíes, lo esencial de la



producción de exportación comenzó a realizarse bajo invernaderos, en otoño-invierno, en unas condiciones de intensificación que van a mejorar todavía más la competitividad del producto marroquí<sup>9</sup>. Solamente, lo que se ha “olvidado” decir es que la ampliación “sureña” de la UE había sido programada, y con la adhesión de España en particular, a partir de 1986, no sólo la entidad europea podría ser autosuficiente, sino que además la demanda de invierno podía ser satisfecha a partir de una producción que se ha convertido igualmente en europea.

Se han contentado con continuar lo que en el fondo no era sino una huida hacia delante. Se ha dejado a España reforzar su capacidad de producción, y al mismo tiempo se ha asegurado a Marruecos prometiendo no dejar que se degraden sus “exportaciones tradicionales”. En realidad, para satisfacer las crecientes exigencias de España, ha hecho falta, a lo largo de los sucesivos acuerdos que se han ido siguiendo, y como ya se ha mostrado, hacerlo cada vez más restrictivo, cada vez más proteccionista.

### 3.2. Reciprocidad y excepción, ¿es posible?

En este contexto, la última generación de los acuerdos euro-mediterráneos introduce por primera vez el concepto de reciprocidad. ¿Se debe esto a que, en adelante, los países del sur y del este del Mediterráneo, y entre ellos Marruecos, aparecen como suficientemente desarrollados para no necesitar de la tradicional cláusula de no reciprocidad de la cual se han beneficiado hasta ahora los países en desarrollo en sus relaciones con los países industrializados? ¿Se debe a que en la guerra comercial que libran las grandes potencias y los grandes conglomerados económicos regionales, la Unión Europea no puede permitirse esta “generosidad” incluso con sus socios más próximos, y al contrario debe organizar sus relaciones de privilegio para reforzar su dominio sobre su “coto reservado”? Si la primera hipótesis no parece muy seria, será necesario meditar sobre la segunda.

En todo caso, nos parece necesario intentar reflexionar un poco más sobre el concepto de reciprocidad. Cuando se abre un diccionario para buscar la definición de la palabra “reciprocidad”, observamos que “implica entre dos personas o dos grupos un intercambio de sentimientos, de obligaciones, de servicios similares...” (Le Robert). Por tanto, para que haya “intercambio de obligaciones similares” hace falta un equilibrio mínimo entre las partes, en ausencia del cual el intercambio no puede perdurar y la reciprocidad no se puede mantener. Tomemos dos socios, de los cuales uno posee una capacidad de intercambio/exportación de 100 y el otro de 10. En esta situación hay dos salidas posibles: o se fomenta un sensible aumento de la capacidad del segundo con objeto de que pueda continuar comprando al primero; o este último debe limitarse a 10 y a partir de ahí no hay más intercambio ni reciprocidad. Este ejemplo, por

9 N. Akasbi, L'agriculture marocaine d'exportation et l'Union Européenne, du contentieux aux nouveaux enjeux, 1995, op.cit.

caricaturesco que parezca, recuerda una evidencia de sentido común: no hay reciprocidad viable y duradera sin un mínimo de equilibrio en el intercambio.

¿Es este el caso que nos ocupa? Evidentemente no. No solamente está lejos de ser el caso, sino que se puede afirmar sin demasiado riesgo que lo que se propone en esta última generación de acuerdos tiende a acentuar aún más los desequilibrios existentes, y por tanto, en definitiva, a confirmar la ausencia de viabilidad de la reciprocidad. Puesto que al mismo tiempo que se impone la reciprocidad en lo que respecta a los productos industriales, se mantiene la excepción agraria... Dicho de otra forma, librecambio en aquellos aspectos en los que somos suficientemente competitivos para esperar desarrollar nuestras exportaciones y ganar cuota de mercado. ¿Quién puede creer que esta relación de intercambio pueda ser sostenible y defendible? ¿Cómo nos pueden hacer creer en los beneficios de las ventajas comparativas para la construcción de la zona de librecambio, y negarnos precisamente aquello en lo que tenemos más ventajas? Nuestros problemas, para nosotros marroquíes, es que la “reciprocidad” no nos aporta nada mientras que la excepción agraria europea nos cuesta mucho y nos mantiene en un verdadero callejón sin salida. La reciprocidad produce a los exportadores industriales europeos, y la excepción agraria protege a los productores agrarios europeos... ¿Hemos pensado suficientemente en nuestros productores industriales y en nuestros exportadores agrícolas?

En todo caso, lo que parece cierto es que no puede haber un proyecto euro-mediterráneo viable, y menos aún una “zona de prosperidad compartida”, que pueda construirse sobre estas bases.

#### 4. Valorizar la complementariedad para construir la región euro-mediterránea

Limitando las exportaciones del sur a unos estrechos límites, no se han contentado con privar a los PSEM implicados de posibilidades reales de crecimiento, sino que además se rompen los resortes de la zona de librecambio que se desea construir. ¿Cómo se puede asegurar el desarrollo de un mínimo de intercambios en la región si se mantienen tan desequilibrados, tan asimétricos? ¿De dónde pueden generar los PSEM los recursos necesarios para continuar importando del Norte aunque sólo sean los productos alimentarios básicos? ¿Puede el norte ser competitivo en todo? ¿Producir de todo y condenar al Sur al estado de consumidor eternamente asistido? ¿Tiene sentido una zona de librecambio que excluye los productos agroalimentarios? ¿Tiene futuro? Sobre todo si la región en cuestión pretende reunir a los países industrializados y a los otros en las ventajas comparativas solamente “agrarias”. Más incluso, ¿podemos continuar en el nivel de intercambios comerciales mientras que la globalización es fundamentalmente de la producción? Finalmente, frente a los grandes retos de este cambio de milenio, ¿cómo no considerar que las pequeñas querellas sobre los contingentes, los calendarios y los precios de entrada tienen algo de irrisorio?



En todo caso, si la construcción de la región euro-mediterránea se atasca, la realidad de la globalización por su parte continúa avanzando. Guiada por la ideología del “pensamiento único”, de una parte, y por una verdadera revolución tecnológica por otra, conducida por las grandes firmas multinacionales y sostenida por las organizaciones internacionales transnacionales, el proceso de globalización está en marcha. De manera que podemos legítimamente preguntarnos hoy si, falto de los medios para alcanzar sus ambiciones, el proyecto euro-mediterráneo no corre el riesgo de diluirse en esta dinámica de globalización, por naturaleza hostil a las protecciones comunes y a las “concesiones preferenciales” propias a las entidades regionales en proceso de integración y de construcción. Nos podemos preguntar si, ante la incapacidad para organizar las complementariedades existentes entre las actividades y los sectores localizados a ambos lados del mediterráneo, no nos arriesgamos a “perderlo todo”, al ser conducidos hacia una apertura en el desorden de una competencia extra mediterránea que no comparte ni nuestros valores ni nuestros objetivos estratégicos.

¿Qué se puede hacer si no se desea este escenario? No se trata aquí de situarnos en un nivel global, sino solamente de continuar sobre el terreno bien determinado de la agricultura, objeto de esta contribución. Por tanto, si nos parece que el realismo y el simple buen sentido deberían conducir a cada uno a comprender que para permitirnos “digerir” de manera conveniente la nueva reciprocidad en el capítulo industrial, es esencial para nosotros poder exportar más y mejor nuestros productos agrarios. Esto que está al orden del día, que es imperativo del momento, es una “excepción agrícola” reflexionada, modulada, ventajosa para el Sur, ya que hace falta ayudar, en esta empresa común, a mantener la cabeza por encima del agua... Si aceptamos este punto de partida, se deducen tres ideas, tres ejes directores de reflexión y de acción de esta necesaria superación de la actual excepción agrícola:

- a. Hay que aceptar la idea, y trabajar sobre la base, de una perspectiva de apertura de los mercados del norte en beneficio de los productos del Sur, sin reciprocidad automática, durante un periodo transitorio a organizar conjuntamente;
- b. Hay que aceptar también el comprometer las necesarias reestructuraciones a cargo de los poderes públicos europeos para poner en marcha los mecanismos de regulación necesarios para la aceptación colectiva del “coste social” que esto implica;
- c. Hay que fomentar que las producciones no viables en el norte se deslocalicen hacia el sur del mediterráneo en el marco de los proyectos de cooperación que permitan sellar el destino común de los socios de las dos riberas.

## 4.1. Abrir los mercados del norte y renunciar al “doy para que des”

La “excepción agraria” debe permitir hoy gestionar las relaciones asimétricas entre la Unión Europea y Marruecos 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 al principio de “doy para que des”. En resumen y esquematizándolo mucho, diremos que la Unión Europea no puede, bajo el pretexto de reciprocidad, condicionar la liberalización del acceso a sus mercados de nuestras exportaciones de frutas y hortalizas a la apertura de nuestros propios mercados a favor de sus excedentes de cereales, carnes o productos lácteos. ¡Esta reciprocidad sería suicida para nosotros, antes incluso que la Unión Europea pueda beneficiarse de ella! ¿Por qué?

En primer lugar porque no es seguro que, en un primer momento al menos, esto beneficie a Europa (en el mercado mundial de los productos básicos del que nosotros importamos). Éste no siempre actúa en libre competencia, estando sometido a múltiples subvenciones, a menos que la reciprocidad no signifique la firma de “contratos de exclusividad” y el ordenamiento de un verdadero “coto cerrado”, lo que sería totalmente contrario a los compromisos adoptados por la OMC. A continuación, porque las implicaciones sociales, y políticas, no serían comparables. No olvidemos relativizar las cosas: si bien es cierto que en las dos riberas del Mediterráneo las poblaciones se verían afectadas por esta apertura de mercados, los productores de frutas y hortalizas eventualmente afectados en Europa no representan sino una ínfima proporción de la población, mientras que en Marruecos la producción de alimentos básicos todavía implica a casi todo el mundo, al menos en el medio rural, que representa cerca de la mitad de la población total (sin hablar de los diferentes niveles de vida, siendo necesario relativizar todavía más el impacto social sobre cada agricultor concernido al norte y al sur...). Las posturas son por tanto completamente distintas porque no hay ninguna medida común entre los “riesgos” incurridos en el norte y aquellos a los que están expuestos los países del sur. Esto para responder a algunos análisis que tienden a introducir a todo el mundo en el mismo saco, considerando que el librecambio será una “catástrofe social y territorial en el conjunto del mediterráneo”<sup>10</sup>.

En fin, y no es evidentemente lo menos importante, simplemente porque desde hace un cuarto de siglo hemos construido unas infraestructuras y un aparato productivo cuya rentabilidad no es posible si no es a condición de generar una producción exportable. Y será necesario que para ser capaces de reembolsar (a menudo a la misma Europa) los créditos que han servido para financiar en parte las inversiones en cuestión no tenemos otra elección que la de continuar exportando aquello que sabemos producir en unas buenas condiciones de

---

10 H Regnault, Les échanges agricoles: une exception dans les relations euro-méditerranéennes, Monde arabe, Maghreb-Machrek, La Documentation Française, numéro hors série, Paris, décembre 1997.



competitividad. Esto además para responder a ciertas “interrogaciones” que las malas lenguas podrían considerar demasiado interesadas para ser inocentes...

Así, se plantean interrogantes en cuanto a nuestra capacidad de mantener una producción exportable, de ganar “la apuesta de la especialización para la exportación y de la intensificación agrícola en tierras regadas” en un país semiárido como Marruecos, “donde la limitación de agua es un handicap mayor”<sup>11</sup>. Nuestro verdadero problema no será entonces el proteccionismo europeo sino nuestra falta de agua... Nos limitaremos a recordar en este aspecto el resultado de una evaluación realizada en 1998, sobre la base de datos objetivos y de estimaciones totalmente realistas<sup>12</sup>: Para obtener 150.000 toneladas (el equivalente a las cantidades actualmente exportadas), harían falta apenas el 0,33% de los 6.000 millones de metros cúbicos habitualmente consumidos en la agricultura. Dicho de otra forma, si por un milagro la Unión Europea permitiese a Marruecos duplicar sus exportaciones de tomate sobre sus mercados, esta progresión inaudita no demandaría al país nada más que un tercio de la centésima parte de lo que su agricultura consume en este momento. He aquí la justa medida en la que debe considerarse este “handicap mayor”.

Evidentemente, si estos datos permiten desdramatizar en cierta forma la “limitación de agua”, no la eliminan completamente. Puesto que es evidente que nadie quiere minimizar ni subestimar la cuestión del agua en este país, todo el mundo es consciente de la dimensión del problema y los retos que plantea. Todo el mundo está de acuerdo en la imperiosa necesidad de intensificar las inversiones que permitan ahorrar el máximo de agua. Pero somos nosotros, los marroquíes, los que tenemos que realizar la elección en función de nuestros objetivos y nuestros medios. Por el momento, creemos apreciar la cuestión del agua respecto a las producciones de exportación en su justa medida, lo que nos permite asegurar a nuestros amigos europeos: abran sus mercados y nosotros permaneceremos vigilantes para minimizar el impacto sobre nuestras disponibilidades de agua.

## 4.2. 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 euro-mediterránea de intercambios más libres, menos desequilibrados y por tanto más sostenibles. Esta apertura se inscribirá en una perspectiva de construcción de una verdadera organización euro-mediterránea de los mercados agrarios. Esta organización podrá ser mantenida por la puesta

11 Gropue d'Etudes et de Recherche sur la Méditerranée, L'exception agricole dans le partenariat euro-méditerranéen: enjeux et défis, 9º encuentro de Tetuan, 2 y 3 de octubre de 1998, cf. Argumentaire, p.5.

12 Najib Akasbi, Echanges agricoles euro-maghrébiens, entre l'asymétrie et la réciprocité, quel avenir? En L'Annuaire de la Méditerranée 1999, Groupe d'Etudes et de Recherches sur la Méditerranée, Publisud-Le Fennec, Casablanca, 1999, p.95.

en marcha de un Fondo euro-mediterráneo de distribución equitativa agrícola<sup>13</sup>. Este último tendría por misión, mediante ayudas directas e inversiones de reestructuración y de puesta al día, de apoyar de una parte y otra del Mediterráneo las necesarias aperturas de los mercados agrarios. Podría sacar una parte de su financiación de los descuentos actualmente realizados por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) sobre las importaciones europeas de frutas y hortalizas precisamente. Habría al menos un medio de “devolver” a los países terceros mediterráneos los descuentos efectuados sobre sus propias exportaciones con objeto de proteger a los agricultores europeos.

Pero esto no sería suficiente, y es ahí donde la voluntad política debería expresarse concretamente en el ¡doloroso pero cuán decisivo terreno de las finanzas! ¿Puede que el programa MEDA debiera tener otra dirección, en volumen y contenido, para estar realmente a la altura de los desafíos a afrontar? Es a ese nivel por el que debería ser apreciada la voluntad de conducir las reestructuraciones necesarias, al norte y al sur, y de asumir los costes, tanto económicos como sociales. 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 euro-mediterránea. Sobre el terreno económico, cada uno sabe que esto no tomará forma si no se funda sobre verdaderas complementariedades, las cuales se materializan antes en la producción que en los intercambios. Es decir, que cada socio de la región deberá aceptar y favorecer la “deslocalización” necesaria, lo que permitirá optimizar las ventajas comparativas de unos y otros y de construir las complementariedades indispensables para todo proyecto comunitario viable. Es decir también: convencer a los productores europeos de invertir masivamente en Marruecos y, más allá en el sur del Mediterráneo, y deslocalizar su producción para alimentar a partir del Sur sus mercados en buenas condiciones de calidad y de eficacia, que es hoy la mejor vía para permitir a los socios de las dos riberas de superar inteligentemente sus problemas bilaterales, y transformar una situación conflictiva en un crisol fecundo de una nueva cooperación mutuamente ventajosa.

En la era de la globalización de las economías y de los intercambios, el medio adecuado para superar los conflictos de intereses “de una parte y otra de las fronteras” ¿no es precisamente la imbricación de estos intereses y su integración desde abajo hacia arriba del proceso de producción y de consumo, de manera que su destino sea realmente común, único?

---

13 H Regnault, Les échanges agricoles: une exception dans les relations euro-méditerranéennes, 1997, op.cit.