

La agricultura y el espacio euromediterráneo

José María García Álvarez-Coque
Catedrático de Economía Aplicada
Universidad Politécnica
de Valencia

Nadie parece dudar, oficialmente, de las múltiples funciones que la agricultura desempeña en muchos territorios de los países de la cuenca mediterránea, desde las perspectivas económica, social y ambiental. La eliminación progresiva de las barreras al comercio agroalimentario se suele mencionar como una parte esencial del Proceso de Barcelona, destinado a consolidar un espacio económico de prosperidad compartida en la región. Sin embargo, todavía debe avanzarse para alcanzar un enfoque común en la manera de tratar la agricultura, como factor del desarrollo en el Mediterráneo.

No se puede negar que las agriculturas mediterráneas son claramente interdependientes y que en su evolución influyen decisiones de orden económico y político que trascienden la reducción de aranceles planeada en la Declaración de Barcelona en 1995. Puede admitirse que el Mediterráneo constituye un claro ejemplo de la geometría variable de negociaciones internacionales que influyen en el comercio agroalimentario, como lo demuestran algunos de los hechos del último año. El Mediterráneo es una perfecta ilustración de lo que ocurre cuando alguna de las partes influye en el todo y viceversa. Pero ¿cuáles han sido los sucesos más importantes desde la perspectiva agrícola?

Ante todo, no puede dejar de destacarse el propio discurrir de la asociación euromediterránea, objetivo que nadie ha abandonado, pero que sigue en-

fréntandose a serios obstáculos, al menos en lo concerniente al comercio agroalimentario. De los países firmantes de la Declaración de Barcelona, Chipre y Malta se convertirán el 1 de mayo de 2004 en miembros de pleno derecho de la UE, con todos los beneficios y obligaciones que conlleva la aplicación de la Política Agrícola Común (PAC). Turquía, otro candidato a la UE, ha quedado al margen de la próxima ampliación, aunque se acordó que su solicitud para entrar en la UE fuera examinada hacia finales de 2004. Del resto de los Países Terceros Mediterráneos (PTM), a mediados de 2003 sólo quedaba cerrar las negociaciones con Siria para la firma de un Acuerdo de Asociación, mientras que en 2002 éstas finalizaron con Libano y Argelia, y entró en vigor el acuerdo con Jordania. Pero las negociaciones agrícolas no se detienen con la firma de acuerdos de asociación. En julio de 2003, Israel y la UE finalizaron la revisión de las concesiones agrícolas mutuas, dentro del espíritu de liberalización comercial progresiva del Proceso de Barcelona. En cambio, las conversaciones con Marruecos para la ampliación de las concesiones agrícolas, iniciadas en 2002, se encontraban bloqueadas a mediados de 2003, y se enfrentaban, por un lado, a la aspiración de Marruecos de ampliar sus contingentes comerciales en la UE de productos de exportación, en particular de tomate; y por el otro, a la pretensión europea de incrementar los contingentes europeos de exportación de productos básicos al país norteafricano.

Así pues, la negociación agrícola puede verse como un hecho recurrente y hasta podría decirse que normal del proceso de integración en la región.

La plena inclusión de la agricultura en el área de libre comercio euromediterránea parece estar lejos de cumplirse, aunque quizás no esté tan lejano el momento en que el espacio agrícola común sea observado como una oportunidad por los actores económicos y sociales de ambas riberas del Mediterráneo.

Ahora bien, a los sistemas agrarios de los países de la cuenca les han influido otros sucesos político-económicos. Los problemas provienen de los impactos de estos procesos, que suelen ser asimétricos en los países de la región, sobre todo debido a la enorme disparidad de niveles de desarrollo que subsiste entre los países del norte y del sur de la ribera mediterránea.

Un primer hecho destacable, que algunos consideran histórico, es la reforma de la PAC aprobada en junio de 2003, después de un duro año de negociaciones. Es la llamada *Mid-Term Review*, aunque en la práctica se trata de algo más que un simple ajuste. Los términos clave de la reforma han sido «desacoplamiento», «modulación» y «desarrollo rural». El desacoplamiento y la modulación quedaron definidos como el método elegido para transferir las ayudas de la PAC desde el llamado «primer pilar» (apoyo a los ingresos de los agricultores) a las políticas de «segundo pilar» (desarrollo rural). La reforma aprobada fue más tímida de lo que podía esperarse a partir de la propuesta que presentó el comisario Fischler en julio de 2002. Debe ser contemplada, por tanto, como una etapa más de un largo camino que hará compatible el apoyo a la agricultura con una mayor apertura de la UE a los mercados internacionales, preparando así el terreno

para un acuerdo en las negociaciones multilaterales sobre reforma del comercio agrario, en el marco de la Organización Mundial de Comercio. Los optimistas verán que la PAC se mueve en la dirección que marcan las demandas sociales hacia una agricultura europea basada en la calidad y el desarrollo sostenible. Los pesimistas (y algún que otro realista) observarán la reforma como una consagración de las desigualdades en los niveles de apoyo a la agricultura, existentes no sólo entre las explotaciones y los territorios rurales de la propia UE, sino también entre la UE y los PTM.

Un segundo proceso es la ampliación de la UE, que supone una extensión del ámbito geográfico de aplicación de la PAC, con todos los problemas sociales y presupuestarios que ello conlleva. En los 10 Países de Europa Central y Oriental (PECO) habitan 9,5 millones de agricultores, que se añadirán a los 7 millones actuales. La ampliación podría comportar oportunidades para los PTM en la medida en que sus exportaciones puedan beneficiarse de un mercado europeo ampliado. Adicionalmente, los PTM disfrutaban de una ventaja salarial con respecto a los PECO que debería situarlos en una posición competitiva favorable en los sectores agrícola, alimentario y textil. Sin embargo, los PTM deberán competir con los PECO en la atracción de inversión directa, y es evidente que los nuevos Estados miembros de la Unión se encontrarán en una situación privilegiada al disfrutar de los beneficios del mercado ampliado. El proceso de liberalización comercial de los intercambios euromediterráneos debería avanzar con mayor celeridad para que los PTM puedan compartir los beneficios de la ampliación. La asimetría es patente cuando se introduce en el análisis la magnitud de las dotaciones financieras que la UE destina a ambos procesos de integración. El programa MEDA asigna 5.360 millones de euros para el período 2000-2006, pero el aumento de los Fondos Estructurales y de Cohesión derivados de la Ampliación se estima en 23.000 millones de euros para el período 2004-2006. Así pues, mientras el concepto europeo de integración más cohesión se extiende a los nuevos adherentes, los PTM enfrentan el reto de

la modernización de sus economías en clara desventaja.

Un tercer proceso, con un impacto nada despreciable sobre los mercados agrarios, se refiere a los movimientos de integración regional que afectan a los propios PTM. Algunos de estos movimientos son de naturaleza Sur-Sur, como el Proceso de Agadir, que impulsará la creación de una zona de libre comercio entre Jordania, Túnez, Marruecos y Egipto, incluyendo la eliminación de los aranceles que restringen los intercambios industriales y agrarios. Pero mientras la integración Sur-Sur es clave para impedir la verticalización de la relación entre los PTM y la UE, algunos países de la región han dado pasos importantes hacia una mayor integración comercial con otras potencias comerciales. Así, mientras a finales de 2001 se alcanzó un acuerdo entre Estados Unidos y Jordania para la creación de un área de libre comercio, en 2002 se iniciaron negociaciones para la liberalización comercial entre el país norteamericano y Marruecos. Hacia mediados de 2003, las negociaciones habían avanzado y abarcarán, con toda seguridad, los intercambios agroalimentarios. El acuerdo con Estados Unidos supondrá un paso importante hacia la diversificación de las relaciones comerciales de los PTM, aunque se plantea aquí un problema similar al de la asociación euromediterránea, como es la exigencia de apertura comercial entre países con políticas agrícolas muy dispares, y con instrumentos de apoyo al sector claramente desequilibrados.

No puede objetarse que la estrategia de integración regional se ofrece como una alternativa a la liberalización comercial de los intercambios multilaterales. Hasta ahora, la experiencia de reforma comercial acumulada a partir de la finalización de la Ronda Uruguay representa la historia de una decepción. Ante la resistencia de la UE y de Estados Unidos a reformar sus políticas agrícolas, los países en desarrollo no ven otra salida que entrar en el juego de las preferencias comerciales que puedan obtener en el ámbito de las zonas de librecambio. La reforma de la PAC de junio de 2003 y el repunte proteccionista de la política agrícola de Estados Unidos a partir de la Farm Bill de 2001 contribuirán a una reforma

«descafeinada» del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC. Sería deseable que la Conferencia de Cancún, de septiembre de 2003, pueda corregir la lista de desencuentros entre los países industrializados y el mundo en desarrollo en materia de proteccionismo agrícola. Sin embargo, es improbable que se llegue a un acuerdo de reforma agrícola en la OMC antes de finales de 2004 y, en el supuesto de que se alcance, seguirá lejos de las expectativas de los países en desarrollo. El futuro apunta a la posibilidad de que los países desarrollados sigan apoyando la agricultura con fuertes medios financieros (eso sí, con un mayor control sobre las distorsiones comerciales) y, en cambio, los países en desarrollo sólo dispongan de una mayor flexibilidad en la aplicación de los compromisos de reducción arancelaria a escala multilateral. En este contexto, los acuerdos de integración regional seguirán marcando la pauta de la liberalización y tendrán un mayor impacto sobre las agriculturas de la región mediterránea que los acuerdos de carácter multilateral. La UE y los PTM han discutido ocasionalmente el dossier agrícola en el marco de conferencias parlamentarias y de ministros de Agricultura. No obstante, está por venir la Conferencia euromediterránea al más alto nivel que otorgue definitivamente al capítulo agrícola el perfil que merece dentro del Proceso de Barcelona. Para esto hace falta mucho espíritu de cooperación y voluntad, entre los altos dirigentes políticos, de alejar los miedos que aún suscita la integración comercial agraria en la región. Debe entenderse que el sistema agroalimentario es fuente de oportunidades para las dos riberas del Mediterráneo. La evolución hacia un entorno más abierto también viene acompañada de costes territorialmente localizados, pero la nueva orientación de la PAC de la UE debería facilitar la adaptación estructural de los territorios rurales más afectados por la liberalización. Quizás ello requiera profundizar en la reflexión sobre el papel de la política agrícola en los procesos de convergencia, de acuerdo con la línea sugerida por el informe Sapir, publicado en julio de 2003 o por otras alternativas que desemboquen en una política agraria más orientada a las personas y a los territorios.