

Josep M.^a Jordán Galduf*

LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD Y EL DESARROLLO ECONÓMICO DE MARRUECOS

Este artículo analiza la nueva Política Europea de Vecindad y su aplicación al área mediterránea, estudiando el valor añadido que representa la misma respecto al Proceso de Barcelona. Asimismo, evalúa los retos que afronta dicha estrategia para poder impulsar la modernización institucional y el desarrollo económico de Marruecos. Se concluye que la Política Europea de Vecindad supone una propuesta muy ambiciosa y positiva, capaz de reducir la brecha entre las dos orillas del Mediterráneo, pero que existen también muchas dificultades para su posible éxito.

Palabras clave: relaciones económicas internacionales, acuerdos económicos, acuerdos comerciales, países mediterráneos, desarrollo económico, Marruecos, UE.

Clasificación JEL: F13, O55.

1. Introducción

Durante los últimos años, la Unión Europea ha desplegado gran parte de su energía en el proyecto de ampliación hacia el Este, un difícil y trascendental proyecto cuyo objetivo era tanto la reunificación de Europa, como la consolidación de las reformas políticas y económicas de los nuevos Estados miembros. El esfuerzo realizado por estos últimos para incorporarse a la UE ha sido grande, pero también muy provechoso. Gracias al mismo, dichos países gozan ahora de democracias estables y economías de mercado modernizadas, aunque aún quedan muchos aspectos pendientes de adaptación (Bataller y Jordán, 2004). Los beneficios de

una UE ampliada pueden valorarse, a medio y largo plazo, en términos de paz, estabilidad y prosperidad.

Mientras el proceso de ampliación avanzaba, muchos temían que otro importante proyecto de la UE, el de su asociación con los países del Mediterráneo Sur y Oriental, quedase relegado a un segundo o tercer plano de interés, agrandándose con ello el foso que separa las dos orillas del *Mare Nostrum* (con un nivel de renta per cápita 10 veces superior en el Norte que en el Sur). Al mismo tiempo, subsistía la preocupación respecto al impacto negativo que la propia ampliación pudiera tener sobre los Países Terceros Mediterráneos. Aunque no hay una inevitable dicotomía entre la ampliación al Este de la UE y la asociación con el Mediterráneo (Jordán y Bataller, 2003), sí que existen ciertos riesgos al respecto. Quizá por esa razón, y para dar respuesta a las inquietudes referidas, la UE ha efectuado un giro esencial en su política mediterránea.

* Catedrático de Economía Aplicada. Universidad de Valencia.

El 12 de mayo de 2004, pocos días después de realizarse la histórica ampliación de la Unión Europea hacia el Este, la Comisión presentó un documento estratégico en el que se propone fortalecer los vínculos de la Unión con los países vecinos de la Europa Oriental y del Mediterráneo Meridional (Commission of the EC, 2004a). Dicho documento define el contenido de una Política Europea de Vecindad cuyos principios básicos ya habían sido enunciados un año antes (Commission of the EC, 2003). Su meta es lograr que la reciente ampliación de la UE, lejos de establecer nuevas líneas divisorias entre ésta y los países vecinos, sea capaz de extender sus beneficios también sobre estos últimos, propiciando su desarrollo económico y su prosperidad.

Este trabajo persigue un doble objetivo. En primer lugar, estudia en qué consiste la nueva Política Europea de Vecindad y valora el cambio que representa la misma respecto a la estrategia llevada a cabo hasta ahora por la Unión hacia el Mediterráneo. En segundo lugar, analiza los retos que afronta dicha política para poder impulsar el desarrollo económico de Marruecos; un país muy importante para España y que, a pesar de los pasos emprendidos en pro de su democratización, aún se halla anclado en una delicada situación con graves problemas socioeconómicos. El trabajo se halla organizado en dos apartados que abordan de modo consecutivo las dos cuestiones referidas, y finaliza con una mención de las principales conclusiones.

2. La Política Europea de Vecindad y su aplicación al área mediterránea

La Política Europea de Vecindad se propone ofrecer nuevas formas de cooperación y de asociación a aquellos países más próximos cuya adhesión a la UE no parece posible en estos momentos o no se plantea. Por un lado, se dirige a los países vecinos de la Europa Oriental: Rusia, Bielorrusia, Ucrania y Moldavia (aunque la Comisión recomienda que se incluya también en este grupo a Armenia, Azerbaiyán y Georgia). Por otro lado, se aplica a los países del Mediterráneo Meridional que

participan en la Asociación Euromediterránea (o Proceso de Barcelona): Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, la Autoridad Palestina, Jordania, Líbano y Siria. En este trabajo centramos nuestra atención en la aplicación de la Política Europea de Vecindad a este segundo grupo de países, y especialmente a Marruecos.

La existencia de unas relaciones especiales entre la UE y los Países Terceros Mediterráneos (PTM) se remonta a los años sesenta, cuando fueron establecidos unos acuerdos comerciales de carácter preferencial entre la Comunidad y algunos de estos países. En los años setenta, la política mediterránea de la UE adoptó ya un enfoque global hacia la región, e incorporó un ámbito de cooperación financiera junto al ámbito comercial. En este contexto, se revisaron los acuerdos anteriores (firmándose, por ejemplo, el primer acuerdo de cooperación con Marruecos en 1976).

El objetivo de la política mediterránea de la UE era contribuir al desarrollo de los PTM. Sin embargo, los resultados alcanzados por dicha política a lo largo de los años setenta y ochenta fueron más bien escasos (Batailler y Jordán, 1995). Mientras tanto, en la segunda mitad de los años ochenta se produjeron dos hechos de notable importancia al respecto. En primer lugar, la entrada de España y Portugal en la UE (1986), cuyo impacto era muy temido por los países del Magreb (especialmente por Marruecos). En segundo lugar, la caída del muro de Berlín (1989) que puso en marcha los procesos de transición política y económica de los Países de Europa Central y Oriental (PECO). Como es sabido, la UE brindó inmediatamente su apoyo a dichos países, con los que estableció primero unos Acuerdos Europeos de asociación y después (a partir del Consejo Europeo de Copenhague de 1993) activó una estrategia de preadhesión.

Todo lo anterior motivó un replanteamiento de la política mediterránea de la UE en los años noventa, que culminó en la propuesta de un proyecto de asociación con los PTM en la primera Conferencia Ministerial Euromediterránea celebrada en Barcelona en noviembre de 1995. La Asociación Euromediterránea fue establecida,

así, como un contrapeso de la apertura de la UE hacia el Este y para ayudar a los PTM a superar su especial fragilidad política y socioeconómica. Un proyecto, con un doble mecanismo bilateral y regional, que se emprendió entonces con muchas ilusiones y esperanzas, pero que no ha rendido todavía suficientes frutos (Bataller y Jordán, 2000 y 2003).

Balance del Proceso de Barcelona

Los objetivos de la Asociación Euromediterránea eran ambiciosos: crear una zona de paz y estabilidad, de prosperidad compartida, de diálogo cultural e intercambio humano. Los ámbitos de actuación previstos eran tres: 1) el político y de seguridad; 2) el económico y financiero; y 3) el social, cultural y humano. En el segundo ámbito, los medios ideados para alcanzar los objetivos referidos eran dos: a) la instauración progresiva de un área de libre comercio, a partir de unos Acuerdos de Asociación entre la UE y cada uno de los PTM; y b) el reforzamiento de la cooperación financiera, a través del programa MEDA, para apoyar las reformas estructurales e institucionales de los PTM.

Una parte importante del Proceso de Barcelona ya está siendo aplicada, aunque se avanza con mucha lentitud e influyen negativamente las tensiones de Oriente Medio. Los Acuerdos de Asociación se han negociado con todos los países, incluyendo a Siria (cuya negociación se ha cerrado recientemente) y la mayoría de estos acuerdos se han ratificado y han entrado en vigor, incluido el desmantelamiento automático y en tramos anuales de las barreras comerciales (Cuadro 1). Pendientes están, sin embargo, las áreas de libre comercio entre los propios PTM, si bien ya se ha puesto en marcha en ese sentido la llamada Iniciativa de Agadir entre Marruecos, Túnez, Egipto y Jordania. En los otros ámbitos de carácter no económico del Proceso de Barcelona también se han producido algunos avances, aunque de manera insuficiente. Así, por ejemplo, en la VI Conferencia Ministerial Euromediterránea celebrada en Nápoles en diciembre de 2003 se acordó la creación de la Fundación

Euromediterránea para el Diálogo de las Culturas y de la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea.

¿Cuál ha sido hasta el momento la repercusión de la estrategia de Asociación Euromediterránea en relación al crucial objetivo de propiciar el desarrollo económico de los PTM y crear una zona de prosperidad compartida? En conjunto, de acuerdo con los datos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), la tasa media de crecimiento anual de los PTM ha sido mayor en el sexenio posterior a 1996 (algo más de un 3 por 100 en términos reales) que en el sexenio anterior (en que no se alcanzó el 3 por 100), producto de un mayor dinamismo en las exportaciones y en la inversión interna (European Commission, 2003). Sin embargo, ello no ha sido suficiente para compensar el crecimiento de la población, ni para frenar el aumento de las tasas de desempleo ni tampoco aliviar los niveles de pobreza. En consecuencia, se ha seguido ensanchando la brecha de desarrollo entre las dos riberas del Mediterráneo, produciéndose más flujos migratorios del Sur hacia el Norte.

El establecimiento de la prevista área de libre comercio entre la UE y cada uno de los PTM debe suponer la progresiva desaparición de aranceles y barreras cuantitativas para los productos industriales, mientras que para los productos agrícolas hay unas concesiones comerciales recíprocas que podrán ampliarse en sucesivas negociaciones. Todo ello debería incidir favorablemente en el incremento de los intercambios comerciales entre la UE y los PTM. De hecho, aunque éstos han aumentado en términos absolutos en los últimos años, ha sido muy moderadamente en comparación con el incremento experimentado por el comercio global de la UE. En consecuencia, la cuota del conjunto de los PTM en las importaciones y las exportaciones comunitarias se ha reducido ligeramente a lo largo de los años noventa, pasando en el primer caso de un 10 por 100 a un 8,5 por 100 y en el segundo caso de un 13 por 100 a un 11,5 por 100 (Jordán y Bataller, 2003). Justamente lo contrario se ha producido en el comercio entre la UE y los PECO, con un aumento espectacular, de manera que estos países alcanzaban a comienzos de esta década

CUADRO 1

EVOLUCIÓN DE LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ENTRE LA UE Y LOS PTM

País	Conclusión de las negociaciones	Firma del Acuerdo	Entrada en vigor
Marruecos	Noviembre de 1995	Febrero de 1996	Marzo de 2000
Argelia	Diciembre de 2001	Abril de 2002	Pendiente
Túnez	Junio de 1995	Julio de 1995	Marzo de 1998
Egipto	Junio de 1999	Junio de 2001	Junio de 2004
Israel	Septiembre de 1995	Noviembre de 1995	Junio de 2000
Autoridad Palestina	Diciembre de 1996	Febrero de 1997	Julio de 1997
Jordania	Abril de 1997	Noviembre de 1997	Mayo de 2002
Líbano	Enero de 2002	Junio de 2002	Marzo de 2003
Siria	Octubre de 2004	Octubre de 2004	Pendiente

FUENTE: Comisión Europea.

una cuota del 10 por 100 de las importaciones comunitarias y del 13 por 100 de las exportaciones comunitarias, superando ya la cuota comercial de los PTM.

Evidentemente, los Acuerdos de Asociación Euromediterráneos no se han desarrollado con la misma determinación con que lo hicieron los Acuerdos Europeos, ni han tenido la misma capacidad de influencia para promover las adecuadas reformas institucionales de los PTM. Ahora bien, hay que considerar también que los Acuerdos Europeos formaron parte, desde mediados de los noventa, de una estrategia de preadhesión que impulsó vivamente las reformas políticas y económicas de los PECO. En ese sentido, la UE aplicó para estos países un programa de cooperación financiera muy superior al canalizado a través del programa MEDA. Este programa, después de un funcionamiento muy poco eficaz en el período 1995-1999, mejoró su grado de realización a partir del año 2000, siendo acompañado por la actividad crediticia del BEI que también ha mejorado sustancialmente su operativa en los últimos años (Roselló, 2004).

En el balance que se puede hacer del Proceso de Barcelona, nueve años después de haberse emprendido éste, el elemento clave es, por tanto, el lento avance que han experimentado los PTM en su proceso de mo-

dernización institucional, política y económica. Ha habido, sin duda, un cierto progreso en el fortalecimiento del marco legal, en la liberalización de los intercambios exteriores y en la aplicación de políticas macroeconómicas más estables. Sin embargo, la actividad económica sigue constreñida en dichos países por un inadecuado sistema fiscal, por un marco legal aún débil y por un excesivo e inapropiado intervencionismo de la Administración pública (European Commission, 2003).

Como consecuencia de todo ello, y de la falta de estabilidad sociopolítica que caracteriza a la región, los PTM han tenido muy poco éxito en atraer inversión extranjera directa (IED), en contraste con el fuerte flujo de la misma que han atraído los PECO. Los datos parecen revelar, no obstante, una cierta mejora en los últimos años (Cuadro 2), especialmente en los países del Magreb (dejemos aquí de lado el caso de Israel), pero ello es a todas luces insuficiente dadas las grandes necesidades de formación de capital que tienen los PTM. Uno de los principales retos de la Política Europea de Vecindad es, por tanto, influir favorablemente en la afluencia hacia esos países de proyectos de IED que puedan contribuir a diversificar su base productiva y ser instrumento de modernización económica y social.

CUADRO 2

**FLUJOS NETOS DE INVERSIÓN
EXTRANJERA DIRECTA EN LOS PAÍSES
TERCEROS MEDITERRÁNEOS ***

	1992-1995	1996-1999	2000-2002
Marruecos	521	655	1.096
Argelia	8	385	911
Túnez	546	438	687
Egipto	702	1.377	797
Israel	746	1.916	3.012
Jordania	6	211	88
Líbano	13	170	268
Siría	120	129	233

NOTA: * Promedios anuales en millones de dólares.

FUENTE: UNCTAD y Banco Mundial.

Valor añadido de la Política Europea de Vecindad

La Política Europea de Vecindad incorpora una nueva dimensión a la estrategia seguida hasta ahora en el proyecto de Asociación Euromediterránea, a la vez que pretende realizar todo el potencial existente en dicho proyecto. Por un lado, se trata de hacer frente al temor que sienten los PTM a sufrir un impacto negativo de la reciente ampliación de la UE. Un temor quizá exagerado (Khader, 2004) y que se centra en tres miedos: a) la pérdida de las cuotas de mercado de los PTM en la UE en virtud de la competencia de los PECO; b) la mayor afluencia de IED hacia esos países, mermando los flujos hacia los PTM; y c) la reducción de ayuda financiera al Mediterráneo tras la ampliación de la UE (Sbini, 2003; Bedrani, 2004).

Por otro lado, se trata de apoyar en mayor medida las reformas institucionales, políticas y económicas, que resulta imprescindible que acometan los PTM para poder avanzar en su proceso de desarrollo. Como apuntaba Bedrani (2004): «los países del Sur tendrán que satisfacer ciertas condiciones (para poder beneficiarse de la ampliación de la UE): unificar sus mercados y gobernar

mejor sus empresas, sus Estados y sus economías. Y para que ello sea posible, asimismo será necesario que la Europa ampliada ayude a los países del Sur».

El primer Informe sobre Desarrollo Humano en el mundo árabe, editado por Naciones Unidas y elaborado por expertos árabes, indicaba los tres principales déficit que lastran el desarrollo de la región: la falta de libertad, la desigualdad de género y la insuficiente adquisición y producción de conocimiento (PNUD, 2002). Y un segundo Informe sobre la materia hacía énfasis en el tercero de estos déficit: la formación y el capital humano (PNUD, 2003). Estos son, pues, los terrenos en que es preciso que avancen los PTM para conseguir un mayor nivel de desarrollo: la libertad política, la potenciación de la mujer, la educación y la capacitación, el Estado de Derecho y la participación ciudadana.

En este contexto, es verdad que el Proceso de Barcelona ha mostrado ya un claro compromiso a favor de los valores democráticos y los derechos humanos. Pero se ha tratado quizá de un «compromiso pasivo, sin incentivos significativos», razón por la cual, a pesar de sus innegables méritos, no ha conseguido hasta el momento unos resultados demasiado palpables (Emerson, 2004). Si ello es así, tal vez convendría que la UE asumiese ahora un compromiso más activo, aportando mayores incentivos a los PTM para un desarrollo paralelo de los mismos en los ámbitos político, económico y humano. La Política Europea de Vecindad puede ser interpretada como un giro en esa dirección.

Dicha política ofrece una relación privilegiada a los PTM, en el sentido de lograr una participación real en la UE ampliada, para favorecer su desarrollo y su prosperidad (Commission of the EC, 2004a). Dicha relación se establecerá sobre la base de un compromiso en torno a unos valores comunes: el Estado de derecho, la buena gobernanza, el respeto de los derechos humanos (incluidos los derechos de las minorías), el fomento de unas buenas relaciones de vecindad y los principios de una economía de mercado y un desarrollo sostenible. El grado de avance en esa relación especial entre la UE y cada uno de los PTM, con los vínculos que la misma en-

traña, dependerá de en qué medida tales valores sean efectivamente compartidos.

Método de la nueva estrategia

El método propuesto por la UE para cumplir los objetivos de la Política Europea de Vecindad consiste en definir, junto con cada uno de los PTM, un conjunto de prioridades cuyo cumplimiento les permitirá aproximarse a la UE. Esas prioridades se incorporarán a unos Planes de Acción, acordados entre ambas partes, los cuales abarcarán tres ámbitos claves relacionados con los tres pilares de la estructura actual de la Unión:

1) El diálogo político y de seguridad, que incluirá la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, así como los medios para resolver los conflictos regionales.

2) Una política de desarrollo económico y social, que ofrezca a los PTM la perspectiva de participar en el mercado interior de la UE (a partir de la aproximación de la legislación y la reglamentación), así como en varios programas comunitarios (como educación y formación, investigación e innovación) y una mayor interconexión con la UE (en sectores como la energía, el transporte, el medio ambiente y la sociedad de la información).

3) La cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos interiores (que incluirá la gestión de fronteras, la migración y la lucha contra el terrorismo, el tráfico de seres humanos, estupefacientes y armas, así como la lucha contra la delincuencia organizada, el blanqueo de dinero y los delitos económicos y financieros).

Los Planes de Acción serán por tanto diferenciados, reflejando la situación específica de cada país y su relación con la UE, sus necesidades, sus capacidades e intereses comunes. El progreso en el cumplimiento de las prioridades establecidas será controlado por ambas partes a partir de los informes elaborados periódicamente por la Comisión. El avance al respecto determinará si se pasa a una próxima fase en que podrían establecerse unos Acuerdos Europeos de Vecindad (que materializarían el carácter privilegiado de la nueva rela-

ción) en sustitución, caso a caso, de los actuales Acuerdos de Asociación Euromediterráneos.

La ayuda financiera de la UE a cada uno de los PTM tendrá como punto de referencia los Planes de Acción establecidos. Por otro lado, a partir de 2007 el programa MEDA se complementará con un nuevo instrumento financiero: el Instrumento Europeo de Vecindad. Dicho instrumento se incluirá en las próximas Perspectivas Financieras 2007-2013 de la UE, las cuales aumentarán la dotación para la cooperación al desarrollo con los PTM. La Política Europea de Vecindad concederá también gran importancia a los programas de cooperación regional y subregional. Asimismo, dicha política animará a los PTM a aprovechar todas las ventajas de la Asociación Euromediterránea respecto al fomento de las infraestructuras (interconexiones y redes, sobre todo energéticas) y el desarrollo de nuevas formas de cooperación entre países vecinos en el Mediterráneo.

En definitiva, la Política Europea de Vecindad va más allá de la actual estrategia de Asociación Euromediterránea. Dicha política atiende a la situación específica de cada país y a su avance en el cumplimiento de determinados objetivos de reforma. Existe el propósito de aumentar el grado de integración entre la UE y cada uno de los PTM, llegando a hacerles partícipes del mercado único (esto es, del libre movimiento de bienes, servicios, personas y capitales) en tanto en cuanto los mismos aproximen su marco normativo al de la Unión. Tal política incrementa la cooperación financiera a los PTM y les ofrece, también, su posible participación en programas y políticas claves de la UE. Todo ello para animar y apoyar las reformas institucionales de dichos países, estimulando así su inversión (interna y externa), su crecimiento económico y la reducción del desempleo. La Comisión está manteniendo conversaciones con los distintos PTM con el fin de conocer su grado de interés y compromiso en la Política Europea de Vecindad, a la vez que se avanza en la elaboración de los Planes de Acción para cada uno de ellos. ¿Cuál es la situación de Marruecos en este contexto?

3. El reto del desarrollo económico marroquí

Marruecos ha recibido con mucho interés la propuesta de la nueva Política Europea de Vecindad, y ha valorado de manera muy positiva el enfoque diferenciado de la misma según la situación específica y la voluntad de avance de cada país. Como hemos indicado anteriormente, el Acuerdo de Asociación de la UE con Marruecos entró en vigor en marzo de 2000. En dicho Acuerdo aparecen ya algunos elementos que formarán parte de su próximo Plan de Acción en el marco de la nueva estrategia (Commission of the EC, 2004b): la importancia de los derechos humanos, de los principios democráticos y de la libertad económica; la necesidad de fortalecer la paz, la estabilidad política y el desarrollo económico a través de la cooperación regional; la necesidad de mantener un diálogo político sobre temas de interés común (incluyendo los aspectos sociales, culturales, científicos y tecnológicos).

En el ámbito económico, el Acuerdo de Asociación va estableciendo gradualmente un área de libre comercio para los productos industriales; en ese sentido, la UE ha liberalizado ya su acceso para las importaciones marroquíes, mientras Marruecos inició en marzo de 2003 un proceso de desarme arancelario para las importaciones comunitarias que se extenderá a lo largo de un período de diez años. En cuanto a los productos agrícolas, el 1 de enero de 2004 entraron en vigor las nuevas concesiones comerciales mutuas acordadas en diciembre de 2003, habiéndose estipulado una cláusula *rendez-vous* según la cual en enero de 2007 ambas partes renegociarán el presente acuerdo y proseguirán su liberalización comercial. El Acuerdo de Asociación contiene además algunas provisiones sobre liberalización de los servicios, libre movimiento de capitales, reglas de competencia y cooperación en materia social y migratoria; temas a los que prestará ahora una mayor atención la Política Europea de Vecindad.

Tal como se ha indicado más arriba, Marruecos ha emprendido también un acuerdo de libre comercio (la Iniciativa Agadir) con Túnez, Egipto y Jordania. Asimismo,

como miembro del Proceso de Barcelona, el país asumió en julio de 2003 el sistema Pan-Europeo de acumulación de reglas de origen. Por otro lado, en marzo de 2004 concluyó las negociaciones de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, y en abril de 2004 firmó otro acuerdo de la misma naturaleza con Turquía. Todo ello nos habla del empuje del proceso liberalizador de Marruecos en materia comercial, en el contexto de la Asociación Euromediterránea y más allá.

Desde el punto de vista de la cooperación financiera, Marruecos es el principal país beneficiario del programa MEDA (Cuadro 3). En el período 1998-2003, los fondos comprometidos por dicho programa para ese país ascendieron a 916 millones de euros; unos fondos que se centraron básicamente en el apoyo de las reformas institucionales y el desarrollo regional (sobre todo, de las provincias del norte). Por otro lado, los créditos suscritos por Marruecos en el Banco Europeo de Inversiones se elevaron en el mismo período a 1.142 millones de euros; unos créditos que se destinaron principalmente al sector privado y a las infraestructuras.

Situación socioeconómica de Marruecos

A pesar del proceso de cambio que ha iniciado el país en los últimos años, con el impulso de determinadas reformas orientadas hacia la democratización y la apertura económica, Marruecos se halla todavía hoy en una delicada situación económica con graves problemas sociales. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 2004, su índice de desarrollo humano es el más bajo del área mediterránea, ocupando la posición 125 en el *ranking* mundial (una posición similar a la que tenía en 1990). Ello se explica por el bajo nivel de la renta per cápita, pero más aún por las bajas tasas de alfabetización de adultos (tan sólo el 50 por 100) y de matriculación en los distintos niveles educativos (el 51 por 100). Por otra parte, la organización Transparency International situaba a Marruecos en la posición 70 (de un total de 133 países) en su índice de percepción de la corrupción de 2003. La insuficiencia educativa y la co-

CUADRO 3

**COMPROMISOS DEL PROGRAMA MEDA
EN EL PERÍODO 2000-2003
(Millones de euros)**

País	MM €
Marruecos	525,3
Argelia	181,8
Túnez	306,6
Egipto	194,5
Gaza y Cisjordania	277,8
Jordania	169,4
Líbano	55,7
Siria	82,7
Programas regionales	590,1
Total MEDA	2.383,9

FUENTE: Comisión Europea.

CUADRO 4

**EVOLUCIÓN RECIENTE
DE LA PRODUCCIÓN Y LA RENTA
PER CÁPITA DE MARRUECOS**

Año	Tasa de crecimiento del PIB en términos reales (%)	Población (millones de habitantes)	PIB <i>per cápita</i> (en dólares)
1997	-2,2	27,3	1.224
1998	6,8	27,8	1.289
1999	-0,7	28,2	1.248
2000	2,4	28,7	1.217
2001	6,5	29,2	1.215
2002	3,2	29,7	1.300

FUENTE: Comisión Europea.

rrupción constituyen, por tanto, dos serios problemas que condicionan el desarrollo económico del país.

Marruecos tiene hoy una población de unos 30 millones de habitantes y su economía todavía resulta enormemente dependiente del sector agrícola, el cual genera en torno al 15 por 100 del PIB y ocupa a más del 50 por 100 de la población activa (Commission of the EC, 2004b). La variabilidad de la producción agrícola, en función de las condiciones meteorológicas (mayor o menor sequía), produce así una alta volatilidad en la tasa de crecimiento económico del país. En los años noventa dicha tasa fue, en promedio, bastante reducida (un 2,3 por 100, frente al 4 por 100 en los años ochenta), lo que provocó un estancamiento del nivel de renta per cápita (que en 2002 era de unos 1.300 dólares, o de unos 3.690 euros en paridad de poder adquisitivo) y un aumento de la tasa de desempleo (que supera al 20 por 100 en las áreas urbanas) y de los niveles de pobreza (con un 19 por 100 de la población viviendo con menos de 1 dólar al día).

Pero, aparte de los factores exógenos, resultan más relevantes los factores endógenos (sobre todo los de carácter institucional) por su incidencia en el desarrollo

económico del país. Desde ese punto de vista, el avance que ha habido en Marruecos en los últimos años en algunas reformas estructurales ha contribuido, sin duda, a la mejora reciente de su tasa de crecimiento económico (Cuadro 4), la cual ascendió hasta un 5,5 por 100 en 2003. Entre dichas reformas aparecen las relativas a una modernización de la administración de aduanas, la privatización de ciertas empresas públicas, la estabilización macroeconómica, la reforma en las telecomunicaciones y la liberalización comercial en cumplimiento del Acuerdo de Asociación Euromediterránea. Unas reformas que parecen estar animando también en la actualidad al número de proyectos de IED que se anuncian para Marruecos (Cuadro 5); proyectos de empresas procedentes sobre todo de Francia y España y que muestran su interés por un variado grupo de sectores (sobresaliendo entre éstos la agricultura y la alimentación, la industria auxiliar del automóvil, el sector textil-confección y el turismo).

De cualquier manera, para poder progresar y frenar la sangría de la emigración, Marruecos necesita encarar con mayor decisión sus grandes desafíos de reforma en los ámbitos político, económico y social. El gobierno de la nación ha proclamado en numerosas oca-

CUADRO 5

PROYECTOS ANUNCIADOS EN 2003 DE IED EN MARRUECOS
(Número de proyectos según países de origen y sectores implicados)

Sector	Alemania	España	Estados Unidos	Francia	Italia	Países árabes	Reino Unido	Otros	Total
Aeronáutica y ferroviaria				2				1	3
Agroindustria		5		1	1	2			9
Automóvil		1		4				1	6
Cemento y metales				1				2	3
Distribución comercial	1			3		1	1	2	8
Eléctrica y electrónica			1	3	1				5
Energía	1			1					2
Infraestructuras		1		3	1				5
Química y farmacéutica		1		2				1	4
Servicios a empresas			2	5					7
Servicios de comunicación			1	4					5
Textil y confección		4		4	1		4	2	15
Turismo	2	1		6		5	1		15
Total	4	13	4	39	4	8	6	9	87

FUENTE: Elaboración propia en base a la información del MIPO (Mediterranean Investment Project Observatory).

siones que sus principales líneas de acción son la modernización del país (mediante las reformas económicas y la realización de infraestructuras) y la lucha contra el retraso social (reduciendo la pobreza y mejorando la educación, la sanidad y la vivienda). Sin embargo, la situación de Marruecos sigue siendo bastante crítica en todos esos ámbitos, y una buena parte de la población tiene la percepción de que nada cambia seriamente en el país, de que las reformas importantes se postergan, de que la corrupción se mantiene a niveles elevados. Éstos son, pues, los principales retos para el desarrollo económico marroquí y los campos de actuación y de reforma claves que debe apoyar la Política de Vecindad de la UE.

La cuestión agraria

En Marruecos persiste aún una patente dualidad entre el mundo rural y el mundo urbano. La pobreza

es un fenómeno esencialmente rural (dado que en dichas áreas vive más de un 25 por 100 de la población por debajo de la línea de pobreza, frente a un 12 por 100 en las áreas urbanas). En consecuencia, el éxodo rural no cesa de incrementarse hacia unas ciudades en que aumenta el chabolismo, el desempleo y la economía informal. ¿Cómo frenar el éxodo rural y también la enorme pérdida de capital humano que representa la emigración marroquí? ¿Cómo aumentar la esperanza de la juventud en el futuro del país? ¿Cómo sensibilizar a la población para que se quede y actúe, para que se generen condiciones favorables al cambio y al progreso?

Dada la importancia de la agricultura para la economía nacional, puede entenderse que la reforma de este sector sea un componente importante de la política de desarrollo marroquí. En efecto, en los últimos años se ha tratado de afrontar la misma a partir de tres especiales iniciativas: la Declaración Común de mayo de 1997, el Proyecto de

Ley-marco presentado en diciembre de 1997 y el Coloquio Nacional de la Agricultura, celebrado en julio de 2000. Sin embargo, no parece que se haya avanzado mucho en la aplicación posterior de los planteamientos contenidos en las citadas iniciativas (Akesbi, 2002).

Desde el punto de vista de los intercambios agroalimentarios, Marruecos es a la vez un importador neto de productos alimentarios básicos (cereales, aceite vegetal, azúcar, carne, productos lácteos) y exportador de frutas y hortalizas (en fresco o transformadas). En el nuevo acuerdo de concesiones comerciales agrarias alcanzado en diciembre de 2003, la UE ha conseguido ampliar sensiblemente los contingentes arancelarios de sus exportaciones destinadas a Marruecos; ello era, en parte, inevitable en el proceso de negociación, pero hay que reconocer que fuerza la liberalización y exigencia de reforma de la agricultura marroquí. Por su parte, Marruecos ha conseguido una mejora en el contingente de tomate exportado a la UE (Cuadro 6).

La evidencia de las cifras contenidas en el Cuadro 6 permite alejar el miedo existente en algunos ámbitos europeos (y particularmente en España) a incorporar en mayor medida la agricultura al proceso de liberalización de la Asociación Euromediterránea. Así, tras la entrada en vigor de las concesiones comerciales agrarias otorgadas por la UE a Marruecos en 1996, el valor anual de la exportación agraria marroquí a los mercados europeos tan sólo ha aumentado un 9,3 por 100: dicho valor promediaba 642,7 millones de ecus en el período 1995-1997 y pasó a ser de 693,7 millones de euros en el período 2000-2002 (Jaso, 2004). Se disipa así, bastante, cualquier temor a una avalancha de las exportaciones agrarias marroquíes hacia la UE, ya que Marruecos sigue teniendo grandes restricciones para poder aumentar su producción agraria y agroalimentaria. Lo que realmente plantea esta situación es la existencia de grandes oportunidades para la cooperación (europea y española en concreto) y la realización de proyectos empresariales conjuntos, precisamente en este ámbito de actividad económica.

Otros desafíos a la vista

Junto a los problemas endémicos de la pobreza y la corrupción, otro importante problema de Marruecos es el relativo al coste (militar y civil) que representa su presencia en territorio del ex Sahara español (un coste que absorbe actualmente en torno al 35 por 100 del presupuesto nacional). La solución política de dicho problema (de una manera definitiva y aceptable para las partes implicadas) constituye, por tanto, otra de las prioridades de Marruecos. Tal solución liberaría de una enorme carga al presupuesto de la nación, de manera que éste podría dedicarse a satisfacer en mayor medida las más relevantes necesidades sociales y de infraestructuras. Ello requiere que Marruecos avance también en el proceso ya emprendido de democratización y descentralización. En ese sentido, algunos agentes opinan que la Corona sigue concentrando un excesivo poder (político y económico), y que falta un mayor protagonismo de la clase política y de la sociedad civil en general.

En el ámbito estrictamente económico, y con vistas a promover una economía de mercado más eficiente y competitiva, otras reformas estructurales que afronta el gobierno de Marruecos guardan relación con la reducción del excesivo papel que aún desempeña el sector público en la producción y la provisión de determinados bienes y servicios (como la industria del fosfato). Aunque se han dado ya algunos pasos importantes en los procesos de privatización (por ejemplo, del tabaco y las telecomunicaciones), todavía está pendiente de avanzar el proceso de liberalización del sector financiero, en el cual es muy elevado el peso de la propiedad pública.

Asimismo, es preciso mencionar otros dos ámbitos de reforma institucional cruciales para el desarrollo económico del país. Por un lado, el relativo a la pesada carga que representa el sistema administrativo y la burocracia en Marruecos, lo que facilita el ejercicio de la corrupción y dificulta la actividad económica y la creación de empresas. Por otro lado, el concerniente a la necesaria modernización del sistema fiscal, un ámbito en que se han dado ya algunos pasos importantes (con la introducción del IVA y

CUADRO 6

PRINCIPALES EXPORTACIONES AGRARIAS DE MARRUECOS Y CONTINGENTES ARANCELARIOS EN LA UE

Productos	Contingentes arancelarios acordados en 1996 (Tn)	Exportaciones a la UE (Tn) promedio 2000-2002	Cobertura de los contingentes (%)	Contingentes arancelarios acordados en 2003 (Tn)	Aumento de los contingentes (Tn)
Patatas	120.000	48.004	40	120.000	0
Tomates	168.727- 186.828	162.890	97	200.000- 220.000	31.243- 51.243
Calabacín	5.600	13.427	240	20.000	14.400
Naranjas	340.000	154.372	51	300.000	-40.000
Mandarinas	168.000	85.600	57	Sin límite	—
Clementinas	110.000	71.140	65	130.000	20.000
Albaricoques en almíbar	Sin límite	11.868	—	10.000	—

FUENTE: JASO (2004).

de un impuesto general sobre la renta), pero en donde es necesario avanzar más para lograr un sistema tributario dotado de mayor eficacia, eficiencia y equidad.

En definitiva, muchos son los ámbitos en que ha de actuar el gobierno de Marruecos con el fin de desbloquear el desarrollo económico del país. La Política Europea de Vecindad debe apoyar ese conjunto de actuaciones. El asunto no es precisamente fácil. Entre las dificultades y los riesgos a la vista, aparece la delicada situación del mercado laboral, con el proceso de desagrarización y desruralización en marcha y sin un crecimiento suficiente de los sectores industrial y terciario para responder a las necesidades de trabajo de las nuevas generaciones. Poco a poco es posible que despegue el desarrollo económico de Marruecos, pero hay que cuidar las condiciones para que ello se produzca, prestando una especial atención a la valoración de los recursos humanos y a la formación para el empleo.

4. Conclusiones

La Política Europea de Vecindad incorpora un cambio esencial a la estrategia que estaba siguiendo hasta aho-

ra la Unión en sus relaciones con el Mediterráneo. Su objetivo primordial continúa siendo la contribución al desarrollo económico de los países de la ribera Sur. Pero ahora, tras la ampliación de la UE hacia el Este, se plantea un nuevo marco de relaciones que pretende ir más allá de los Acuerdos de Asociación. Su finalidad es apoyar en mayor medida las reformas institucionales que han de acometer los PTM para poder avanzar en su desarrollo. La UE asume, así, un mayor compromiso en el proceso de cambio de estos países en los ámbitos político, económico y humano. Se trata de un planteamiento ambicioso que, de lograr sus objetivos, forjaría un anillo de países amigos, con mayor estabilidad y nivel de bienestar; algo que resulta también muy importante para la UE desde un punto de vista geoestratégico.

El método resulta novedoso: ofrecer una relación privilegiada a los PTM sobre la base de un compromiso en torno a unos valores comunes. De un modo diferenciado, país a país, se formulan unas prioridades y unos Planes de Acción, cuyo cumplimiento aproximaría dichos países a la UE. Se plantea un avance en el grado de integración entre ambas partes, que implica una mayor cooperación financiera y una participación de

los PTM en ciertas políticas y redes de conexión comunitarias, sin que haya una incorporación de tales países a la UE.

Marruecos ha acogido con mucho interés la propuesta de la Política Europea de Vecindad. El país está avanzando en la aplicación de su Acuerdo de Asociación con la UE y ha llevado a cabo ya ciertas reformas orientadas hacia su democratización y apertura económica, todo lo cual ha tenido sin duda efectos positivos. Sin embargo, su situación socioeconómica es todavía muy frágil y delicada. Marruecos necesita acometer con mayor decisión reformas institucionales en los ámbitos político, económico y social, y es aquí donde debe incidir de manera más eficaz la nueva estrategia de vecindad de la UE.

Dicha estrategia puede ayudar a conseguir el despegue del desarrollo económico de Marruecos y los otros PTM, pero no resultará fácil su aplicación en ningún caso. Aunque hay interesantes incentivos por parte de la UE, falta comprobar la voluntad de avance de las élites de dichos países en la ejecución de las reformas necesarias. Por otro lado, si bien los resultados pueden ser muy positivos según se vayan fortaleciendo los vínculos de Marruecos (y cada uno de los PTM) con la UE, hay que considerar también los efectos del ajuste en el corto y medio plazo. Para reducir los riesgos al respecto, e ir generando una mayor estabilidad política y bienestar económico, resultan particularmente importantes las políticas centradas en una valoración de los recursos humanos y la formación para el empleo.

Referencias bibliográficas

- [1] AKESBI, N. (2002): «Agriculture et développement rural. Ou quand la politique agricole se réduit à une politique de lutte contre la sécheresse», *Critique Economique*, número 8, verano y otoño.
- [2] BATALLER, F. y JORDÁN, J. M. (1995): «El Mediterráneo Sur y Oriental y la Unión Europea: las relaciones comerciales y su entorno estratégico», *Información Comercial Española*. *Revista de Economía*, número 744-745, agosto-septiembre, páginas 111-138.
- [3] BATALLER, F. y JORDÁN, J. M. (2000): «El Área Euro-mediterránea: esperanzas, logros y frustraciones del Proceso de Barcelona», *Información Comercial Española*. *Revista de Economía*, número 788, noviembre, páginas 161-177.
- [4] BATALLER, F. y JORDÁN, J. M. (2004): «La Europa amplia: una nueva noción de Europa tras la ampliación de la Unión Europea», *Cuadernos de Economía*, número 73, enero-marzo, páginas 7-24.
- [5] BEDRANI, S. (2004): «Los socios mediterráneos ante las nuevas fronteras de la UE», *Anuario del Mediterráneo*, IEMed, Barcelona, páginas 41-43.
- [6] COMMISSION OF THE EC (2003): «Wider Europe-Neighbourhood: A new Framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours», *COM (2003) 104 final*, 11 marzo.
- [7] COMMISSION OF THE EC (2004a): «European Neighbourhood Policy. Strategy Paper», *COM (2004) 373 final*, 12 de mayo.
- [8] COMMISSION OF THE EC (2004b): «European Neighbourhood Policy. Country Report: Morocco», *SEC (2004) 569*, 12 de mayo.
- [9] EMERSON, M. (2004): «La política mediterránea de la Wider Europe», *Anuario del Mediterráneo*, IEMed, Barcelona, páginas 31-35.
- [10] EUROPEAN COMMISSION (2003): «Economic Review of EU Mediterranean Partners», *European Economy*, número 2, January.
- [11] JASO CORTÉS, G. (2004): «La nueva liberalización del comercio de productos agrícolas entre la UE y Marruecos», *Boletín económico de ICE*, número 2.809, 14-20 de junio, páginas 23-56.
- [12] JORDAN, J. M. y BATALLER, F. (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*, número 8, páginas 27-46.
- [13] KHADER, B. (2004): «¿Tiene el Mediterráneo motivos para sentir temor ante la ampliación de la Unión Europea?», *Anuario del Mediterráneo*, IEMed, Barcelona, páginas 36-40.
- [14] PNUD (2002 y 2003): *Arab Human Development Report*, ONU, Nueva York.
- [15] ROSELLÓ, J. (2004): «La implementación de los nuevos instrumentos financieros en el Partenariado Euromediterráneo», *Anuario del Mediterráneo*, IEMed, Barcelona, páginas 89-91.
- [16] SBINI, R. (2003): «La ampliación de la UE: un desafío para el Magreb», *Afkar/Ideas*, número 1, diciembre, páginas 28-34.