

Josep M. Jordán Galduf\*  
José M. García Álvarez-Coque\*\*  
y Víctor D. Martínez Gómez\*\*

# LA AGRICULTURA Y EL ESPACIO EUROMEDITERRÁNEO: RECURSOS, COMPETITIVIDAD Y POLÍTICAS

*El artículo estudia diversos elementos del sector agrario mediterráneo con el fin de valorar la competitividad agraria de los países del sur y este del Mediterráneo, y si esta supone una amenaza para las agriculturas mediterráneas de la Unión Europea. Concluye que la apertura comercial europea ha mejorado la competitividad de las explotaciones del sur mejor insertadas en las cadenas de valor agroexportadoras, y que una mayor liberalización tendrá efectos limitados en la agricultura de la Unión Europea. Con todo, la liberalización debería acompañarse con políticas de desarrollo agrario, rural y territorial, tanto en el norte como en el sur del Mediterráneo.*

**Palabras clave:** competitividad, agricultura, Asociación Euromediterránea, comercio agrario, políticas rurales y agrarias.

**Clasificación JEL:** F13, Q17, Q18.

## 1. Introducción. Agricultura y espacio euromediterráneo: ¿amenaza u oportunidad?

La agricultura ha constituido tradicionalmente un sector problemático en las relaciones entre la Unión Europea (UE) y los países socios mediterráneos

(PSM). Por esa razón, cuando se lanzó la estrategia de Asociación Euromediterránea en Barcelona en 1995, la agricultura fue tratada de una manera especial. La creación de un área de libre comercio entre la UE y cada uno de los PSM se estipuló que se llevaría a cabo mediante la progresiva desaparición de las barreras comerciales para los productos industriales. Sin embargo, para los productos agrícolas había unas concesiones comerciales previas que solo se irían ampliando gradualmente a través de sucesivas negociaciones bilaterales.

La Conferencia Euromediterránea celebrada en Barcelona en 2005 quiso aportar un nuevo impulso al comercio agrario en la región. En ese sentido, se estable-

---

\* Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia.

\*\* Departamento de Economía y Ciencias Sociales, Grupo de Economía Internacional, Universidad Politécnica de Valencia.

Los autores J. M. García y V. Martínez desean indicar que algunos de los resultados mostrados en este artículo han sido obtenidos en una investigación realizada en el marco del proyecto «Sustainable Agri-food Systems and Rural Development in the Mediterranean Partner Countries-SUSTAINMED», proyecto n.º 245233, FP7-KBBE-2009-3.

ció una *hoja de ruta* bajo la cual la UE ha alcanzado nuevos acuerdos de liberalización comercial agraria con Jordania (en 2005), con Egipto e Israel (en 2008), y con Marruecos (acuerdo adoptado a finales de 2009 y ratificado en 2011). En general, tales acuerdos amplían los contingentes de comercio liberalizado entre ambas partes (contingentes que se benefician de una exención arancelaria y de una reducción de los precios de entrada mínimos), considerando de manera individualizada cada producto agrario.

La agricultura es un sector importante tanto en la ribera norte como en la ribera sur del Mediterráneo. Forma parte de la cultura y el paisaje de los distintos países de la región. Es un sector que desempeñó un papel clave en el proceso de desarrollo económico de los países de la ribera norte, y que lo está desempeñando igualmente en las etapas más incipientes de desarrollo de los países de la ribera sur. En estos países el mundo rural sigue siendo una reserva significativa de población activa para el resto de la economía. Se trata de unos países que tienen aún un notable crecimiento demográfico y que son altamente dependientes de las importaciones de productos básicos (cereales, carne, leche) procedentes de la UE; unas importaciones que compiten con las producciones similares de su agricultura tradicional. Por otra parte, la apertura de los mercados de la UE a las importaciones de frutas y hortalizas procedentes de los países de la ribera sur del Mediterráneo parece acentuar la crisis de rentabilidad que sufren actualmente muchos agricultores de la ribera norte.

Cabe preguntarse, en consecuencia, si la liberalización del comercio agrario entre la UE y los PSM representa una verdadera amenaza para ambas partes o si, por el contrario, puede constituir una oportunidad para afrontar de manera compartida los problemas estructurales que sufren las agriculturas de las dos riberas del Mediterráneo en el contexto más amplio de globalización económica. ¿Cuáles son esos problemas estructurales, que ciertamente van más allá de los problemas derivados de una mayor apertura comercial agraria en la región?

El objeto de este artículo es responder a esta pregunta y analizar las políticas que pueden conducir a un desarrollo agrario sostenible tanto en el norte como el sur del Mediterráneo. Se procede del siguiente modo: en el apartado 2 se estudian los recursos agrarios de los PSM en contraste con los de la ribera norte; en el apartado 3 se considera la evolución de la producción agraria y la especialización productiva de los países de la región; en el apartado 4 se analizan los flujos comerciales entre las dos riberas; en el apartado 5 se aborda el problema de la seguridad alimentaria, y en el apartado 6 el de la competitividad y las cadenas de valor; en el apartado 7 se muestran las distintas estrategias de desarrollo agrario y rural seguidas, mientras que el apartado 8 se dedica al estudio de las políticas comerciales y de desarrollo agrario de los PSM; finalmente, en el apartado 9 se establecen ciertas conclusiones sobre el papel de la agricultura en la Asociación Euromediterránea.

## 2. Recursos y contrastes territoriales

Los países de la Cuenca Mediterránea tienen unas características bioclimáticas similares y por ello tienden a mostrar unas pautas parecidas de especialización agraria, con la notable presencia generalizada de los llamados productos mediterráneos (como el aceite de oliva, el vino y las frutas y hortalizas). Ahora bien, hay a la vez una gran diversidad biológica en la región (dada la variedad de suelos, relieves y microclimas), lo que da lugar a una notable heterogeneidad territorial de los sistemas agrarios. En general, existe una mayor dotación de tierras y agua en los países de la ribera norte que en los de la ribera sur, aunque estos han hecho considerables esfuerzos por mejorar sus condiciones agrarias.

Como refleja el Cuadro 1, en los últimos años la superficie cultivada ha aumentado en Argelia, Egipto, Líbano, los Territorios Palestinos, Siria y Túnez; y se ha reducido en Israel, Jordania, Marruecos y Turquía. Pero en casi todos los PSM se ha incrementado sensiblemente el área irrigada mediante la construcción de embalses de diverso tipo, destacando la extensión del re-

**CUADRO 1**  
**SUPERFICIE CULTIVADA (SC) Y ÁREA IRRIGADA (AI) EN LOS PAÍSES DEL ÁREA MEDITERRÁNEA**

Países	SC (1.000 hectáreas)		AI (1.000 hectáreas)		% AI/SC	
	2003	2008	2003	2008	2003	2008
Argelia . . . . .	8.245	8.424	722	855	9	10
Egipto. . . . .	3.409	3.542	3.409	3.542	100	100
Israel . . . . .	424	379	174	nd	41	nd
Jordania . . . . .	263	231	71	93	27	40
Líbano . . . . .	277	286	119	137	43	48
Marruecos. . . . .	9.876	8.981	1.291	1.328	13	15
Palestina. . . . .	217	218	15	17	7	8
Siria . . . . .	5.478	5.666	1.361	1.356	25	24
Túnez. . . . .	4.930	5.041	348	396	7	8
Turquía. . . . .	26.027	24.505	5.215	5.215	20	21
España . . . . .	17.981	17.300	3.577	3.318	20	19

NOTA: La SC comprende las tierras arables y los cultivos permanentes.

FUENTE: FAO.

gado en Turquía y Egipto, y en segundo lugar en Marruecos y Siria. Mientras tanto, los países de la ribera norte (entre ellos España) han tendido a perder tierras de cultivo, con la notable excepción de Francia (que los ha incrementado un tanto), y los pesos pesados del regadío son aquí España, Francia e Italia.

La agricultura continúa siendo hoy el medio de vida de una parte sustancial de la población de los PSM (véase el Cuadro 2). Todavía hasta muy recientemente ha estado aumentando en términos absolutos la población activa agraria en la mayoría de estos países, aunque ha descendido generalmente su peso relativo dentro de la población activa. En contraste con ello, los países mediterráneos de la UE han experimentado en las últimas décadas un acusado descenso de la población activa agraria, tanto en valores absolutos como en valores relativos. Así, la población activa agraria representa hoy cerca de un 4 por 100 de la población activa en España e Italia, y en torno a un 11 por 100 en Grecia. Mientras tanto, los PSM se hallan, en general, en una etapa más incipiente en su proceso de desarrollo y la

población activa agraria supone más de un 20 por 100 de la población activa en la mayoría de los mismos (superando el 30 por 100 en Egipto, y aproximándose al 40 por 100, en Marruecos), con la excepción de Israel, Jordania y Líbano (que alcanzan unas cotas similares a las europeas).

Las explotaciones agrarias son en su mayoría de carácter familiar en el Mediterráneo, pero las estructuras agrarias presentan una gran diversidad en los distintos países (CIHEAM, 2010). Las pequeñas explotaciones (de menos de cinco hectáreas) tienen una gran importancia tanto en los países de la ribera norte como de la ribera sur, destacando sobre todo en Grecia (donde suponen el 76 por 100 del total y detentan el 27 por 100 de la superficie agrícola útil (SAU); en Italia (el 77 por 100 de las explotaciones con el 17 por 100 de la SAU); en Marruecos (el 71 por 100 de las explotaciones con el 24 por 100 de la SAU) y en Turquía (el 67 por 100 de las explotaciones con el 22 por 100 de la SAU). En contraste, las pequeñas explotaciones ocupan un lugar marginal en Francia (donde suponen el 22 por 100 del total y de-

**CUADRO 2**  
**POBLACIÓN ACTIVA AGRARIA**  
**(En miles de personas y porcentaje sobre población activa total)**

	2001 (Miles)	2001 (%)	2004 (Miles)	2004 (%)	2007-2008 (Miles)	2007-2008 (%)
Argelia . . . . .	2.613	24	2.800	23	1.666	20
Egipto . . . . .	8.665	33	8.594	32	6.748	31
Israel . . . . .	69	3	66	2	42	2
Jordania . . . . .	180	11	195	11	nd	nd
Líbano . . . . .	45	4	40	3	nd	nd
Marruecos . . . . .	4.271	35	4.296	35	4.382	40
Siria . . . . .	1.468	27	1.636	27	946	19
Túnez . . . . .	949	24	974	23	nd	nd
Turquía . . . . .	14.485	46	14.854	45	5.016	24
España . . . . .	1.234	7	1.113	6	967	4
Grecia . . . . .	752	16	707	14	524	11
Italia . . . . .	1.285	5	1.009	5	860	4

FUENTE: FAO (para los años 2001 y 2004) y OIT (para los años 2007-2008).

tentan tan solo el 1 por 100 de la SAU), mientras las grandes explotaciones (de más 50 hectáreas) tienen una gran relevancia en este país (representan el 37 por 100 del total y detentan el 81 por 100 de la SAU). La mayor concentración de la tierra aparece en Italia (donde el 2 por 100 de los agricultores cultiva el 39 por 100 de la SAU); en España (el 10 por 100 de los agricultores con el 70 por 100 de la SAU); en Túnez (el 3 por 100 de los agricultores con el 34 por 100 de la SAU) y en Argelia (el 2 por 100 de los agricultores con el 23 por 100 de la SAU).

### 3. Producción y especialización productiva

En los PSM todavía impera un marcado dualismo entre agricultura tradicional y agricultura moderna. La agricultura tradicional tiene un alcance especialmente importante en Marruecos, Túnez, Argelia, Egipto y Turquía. Se trata de una agricultura que utiliza aún técnicas antiguas, está escasamente integrada en el mercado y destina gran parte de su producción al autoconsumo

Los agricultores tradicionales son muy dependientes del medio natural y tienen perfiles muy variados, dominando los pequeños productores en las áreas de secano y los ganaderos de ovino y caprino en las estepas. En contraste, la agricultura moderna se compone, en general, de grandes explotaciones, está integrada en el mercado y orientada en gran medida hacia productos de exportación; se encuentra principalmente en las áreas de regadío dedicadas a la producción de frutas y hortalizas, y en las llanuras dedicadas al cultivo del cereal y del olivo. Las diferencias de productividad y de renta son considerables entre ambas agriculturas, tanto en las zonas de regadío como en las zonas de secano (donde hay una gran incertidumbre climática).

El esfuerzo realizado por los PSM de ampliación de la superficie agrícola (y más aún del área irrigada) y de modernización del sector agrario se ha reflejado en un sensible aumento de la producción agraria en los últimos años (véase el Cuadro 3). De cualquier modo, existen notables fluctuaciones anuales de la producción en función de las condiciones climáticas, y la demanda in-

**CUADRO 3**  
**EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN FINAL AGRARIA**  
**(Media anual, millones de dólares)**

Países	2002-2004			2007-2008		
	Prod. final agraria	Prod. agrícola	Prod. ganadera	Prod. final agraria	Prod. agrícola	Prod. ganadera
Argelia . . . . .	3,8	2,3	1,5	4,4	2,7	1,7
Egipto . . . . .	14,7	10,7	4,0	17,7	13,0	4,7
Israel . . . . .	2,0	0,9	1,1	2,1	0,9	1,2
Jordania . . . . .	0,7	0,4	0,3	0,8	0,4	0,4
Líbano . . . . .	0,7	0,4	0,3	1,0	0,6	0,4
Marruecos . . . . .	5,3	3,7	1,6	5,6	3,6	2,0
Palestina . . . . .	0,5	0,3	0,2	0,4	0,3	0,1
Siria . . . . .	4,9	3,5	1,4	5,0	3,2	1,8
Túnez . . . . .	2,3	1,6	0,7	2,6	1,8	0,8
Turquía . . . . .	25,6	19,9	5,7	27,5	20,5	7,0
Unión Europea . . . . .	215,3	111,6	103,7	212,1	108,3	103,8

FUENTE: FAO.

terna de alimentos no ha dejado de crecer al compás de la evolución demográfica y el proceso de urbanización; ello hace que todavía se generen en determinadas coyunturas ciertas crisis de alimentos que traen aparejadas sus respectivas convulsiones sociales, como las que sucedieron en 2007 y 2008 (Siam, 2009) y las que han contribuido parcialmente a las revueltas democráticas de 2011. Entre los PSM, el que cuenta con una mayor capacidad productiva es Turquía (que genera un valor añadido agrícola similar al de España), seguido de Egipto, Marruecos, Siria y Argelia. Con todo, el conjunto de los PSM queda un tanto empequeñecido ante el potencial productivo de la UE. En los PSM, la producción total agraria deriva en un 70 por 100 de los cultivos agrícolas y en un 30 por 100 de la ganadería, mientras en la UE los cultivos y la ganadería aportan cada uno en torno al 50 por 100 de la producción final agraria.

Entre las principales producciones agrarias de los PSM ocupan un lugar importante las que se destinan a los mercados internos. De ellas, productos alimentarios básicos como las patatas y los cereales ocupan un pa-

pel destacado (trigo en Marruecos y Turquía, y tanto arroz como trigo en Egipto). Igualmente destacan las producciones ganaderas, especialmente las cárnicas (de vacuno y ovino, básicamente) y la leche, y los huevos. Otros productos más típicamente mediterráneos como el algodón, determinadas hortalizas (tomates y cebollas), frutas como las uvas o los dátiles y la olivicultura son también preponderantes en determinados PSM. A modo de comparación, en España aparecen, asimismo, muchos de estos productos entre las principales producciones agrarias, añadiendo la carne de cerdo, los cítricos y el azúcar.

Dado que el trigo aparece como una producción básica en todos los PSM, conviene mencionar la evolución positiva (aunque fluctuante) que han experimentado sus rendimientos en los últimos años. En la actualidad, los rendimientos más bajos se presentan en Marruecos, Túnez, los Territorios Palestinos, Argelia y Siria, donde en 2009 el rendimiento de cereales por hectárea se situó entre los 1.000 y los 2.000 kilogramos. Los rendimientos intermedios aparecen en Turquía, Líbano e

**CUADRO 4**  
**VALOR AÑADIDO AGRÍCOLA (VAA) Y PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA\***

Países	%VAA/PIB 2008	Productividad 1990-1992	Productividad 2003-2005
Argelia . . . . .	9	1.911	2.225
Egipto . . . . .	14	1.528	2.072
Jordania . . . . .	4	1.892	1.360
Líbano . . . . .	5	nd	29.950
Maruecos . . . . .	16	1.430	1.746
Siria . . . . .	20	2.344	3.261
Túnez . . . . .	10	2.422	2.700
Turquía . . . . .	10	1.770	1.846
España . . . . .	3	9.511	18.619
Francia . . . . .	2	22.234	44.080
Grecia . . . . .	4	7.536	8.818
Italia . . . . .	2	11.528	23.967

NOTA: \* Valor agrícola por trabajador en dólares de 2000.

FUENTE: Banco Mundial.

Israel, donde en 2009 se situaron entre los 2.500 y los 3.500 kilogramos. Los rendimientos más altos, al cultivarse en regadío y en ocasiones con más de una cosecha al año, se hallan en Egipto, donde en 2009 el rendimiento por hectárea fue de 7.635 kilogramos. En comparación con todos estos datos, cabe indicar que el rendimiento promedio de cereales en la UE en 2009 fue de 5.069 kilogramos por hectárea.

En suma, el sector agrario ocupa todavía un lugar muy importante en la actividad económica de la mayoría de los PSM, si bien su peso ha venido reduciéndose paulatinamente en favor de otros sectores productivos. El valor añadido agrícola representa en la actualidad alrededor de un 10 por 100 del PIB en Argelia, Túnez y Turquía; un 16 por 100 en Marruecos y un 20 por 100 en Siria; mientras que el valor añadido agrícola representa tan solo un 4 por 100 del PIB en Grecia, un 3 por 100 en España y un 2 por 100 en Francia e Italia. Los esfuerzos de modernización del sector agrario han ido elevando gradualmente los niveles de productividad agraria de los PSM, aunque sigue habiendo una enorme brecha res-

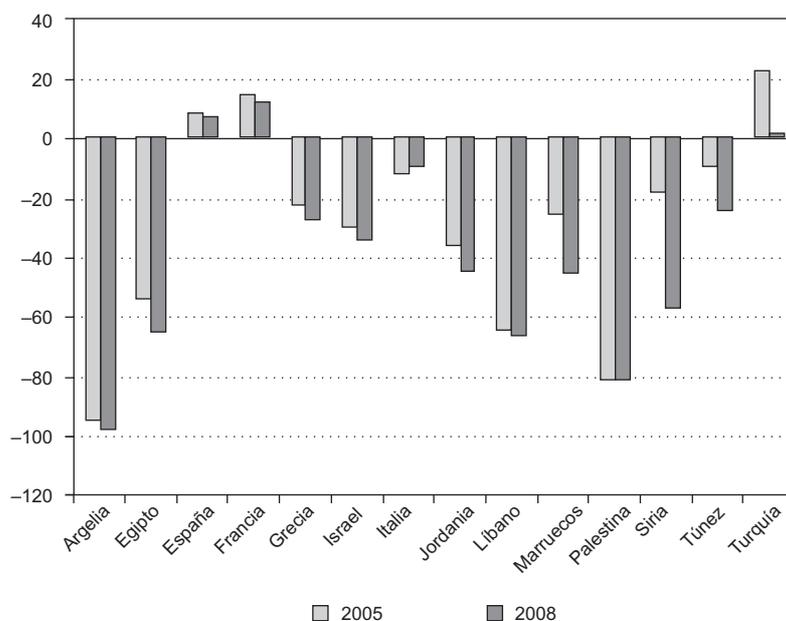
pecto a los niveles de productividad de los países de la ribera norte (véase el Cuadro 4). Entre estos, no obstante, existen también patentes disparidades, apareciendo Francia como el líder en productividad agraria, seguido a mucha distancia de Italia, España y Grecia. Por supuesto, las restricciones del medio natural explican en parte estos contrastes territoriales, pero inciden también otros factores institucionales y de desarrollo agrario a los que nos referiremos más adelante.

#### 4. Comercio

En referencia a la situación comercial, el rasgo más destacado en el ámbito Mediterráneo es el saldo neto negativo de la balanza comercial agraria de casi todos los países. En efecto, únicamente España y Francia presentan saldos comerciales agrarios positivos en los últimos años, y para Turquía la situación fluctúa alrededor del equilibrio. Para los demás países, la dependencia de las importaciones agrarias es clara y en algunos casos muy marcada. Además, la evolución a lo largo del último

GRÁFICO 1

**EVOLUCIÓN DE LA BALANZA COMERCIAL AGRARIA, 2005-2008**  
(En porcentaje del saldo neto sobre el total del comercio agrario)



FUENTE: Elaboración propia a partir de FAOSTAT.

quinquenio indica que la situación no presenta signos de reversión, pues la balanza ha empeorado prácticamente en todos los países, como muestra el Gráfico 1.

Algunos de los elementos indicados en los apartados anteriores vendrían a explicar esta situación de dependencia de los mercados mundiales: los bajos rendimientos en el cultivo del cereal (principal fuente de calorías) y la irregularidad de los mismos en su cultivo seco; el minifundismo presente en la estructura de las explotaciones, problema que se intensifica en algunos PSM por la escasa integración en los mercados de la agricultura tradicional; además, la carencia en infraestructuras de transporte dificulta que los eventuales excedentes puedan ser vendidos en las ciudades donde se concentran cada vez en mayor medida las bolsas de población, y

mantiene muchas producciones en el ámbito del autoconsumo y los mercados locales. Otro elemento a destacar es el cambio en la dieta, en la que el consumo directo de cereales viene descendiendo, sustituido por un consumo indirecto a través de los productos de origen animal. Asimismo, la creciente apertura comercial viene a incrementar la presión sobre los sistemas productivos tradicionales, si bien esta apertura puede tener efectos positivos sobre el sistema productivo agrario, como se discute en apartados posteriores.

Otro elemento más que se puede destacar es la concentración del comercio agrario entre las dos orillas del Mediterráneo. Turquía, Marruecos e Israel, y en menor medida Egipto y Túnez, proporcionan más del 90 por 100 de las exportaciones de los PSM hacia la UE.

Por otro lado, Argelia es sin duda el principal socio de la UE en la zona, al absorber más del 25 por 100 de las exportaciones agrarias de la UE hacia los PSM.

La especialización de los flujos comerciales entre las dos orillas también es muy marcada, ya que los PSM exportan hacia la UE principalmente productos típicos mediterráneos como frutas, hortalizas y aceite de oliva, mientras que la UE abastece sus mercados con productos de la agricultura continental como cereales, lácteos y otros productos de origen animal. En el caso de las hortalizas, los PSM son los mayores proveedores extraeuropeos de la UE. Así, virtualmente, todas las patatas provienen de estos países, especialmente de Egipto e Israel; lo mismo se puede decir de los tomates, en los que Marruecos detenta el 60 por 100 de la cuota de mercado de importaciones extraeuropeas; para el caso de los pepinos, cerca de dos terceras partes de las importaciones extracomunitarias provienen de Turquía, y el conjunto de los PSM suponen más del 90 por 100.

A su vez, los mercados de los PSM son destinos muy importantes de determinados productos europeos de la agricultura continental. En el caso del trigo, en los últimos cinco años los PSM han absorbido más del 55 por 100 de las exportaciones extraeuropeas, tanto en cantidad como en valor, con la mitad de las mismas dirigidas a Argelia (por un valor medio anual superior a los 660 millones de euros). En el caso del azúcar en sus distintas formas, la UE exportó a los PSM anualmente cerca de 350 millones de euros, significando más de un tercio de sus exportaciones totales. Para la leche, los PSM suponen en torno al 20 por 100 del mercado de exportación europeo.

Dados estos patrones comerciales por productos, se puede esperar un alto nivel de complementariedad comercial agraria entre la ribera norte y la ribera sur del Mediterráneo. Martínez y Arrieta (2009) han calculado la complementariedad comercial agraria entre Marruecos y la UE para los años 2004 a 2007. El resultado más destacable de su trabajo es que esta complementariedad cambia en función del socio de la UE con el que comercie Marruecos. Los valores más altos se dan entre

Marruecos y los países del norte de la UE, incluyendo Francia con la que los vínculos históricos marroquíes son fuertes. Los países del sur de la UE —España, Italia, Grecia y Portugal— son los que presentan una complementariedad menor con Marruecos, y en una posición intermedia se encuentran los países de Europa Central y Oriental.

A partir de ahí, dada la apertura comercial creciente de la UE con sus socios euromediterráneos, es fácil culpar a esta última de los eventuales problemas de las regiones mediterráneas del sur de la UE, cuyas producciones compiten con las de los PSM, especialmente en los mercados de frutas y hortalizas. Este hecho ha venido ocurriendo a causa de perturbaciones temporales detectadas en los mercados europeos que han podido tener una respuesta insuficiente por parte de las administraciones. A nuestro juicio, sería conveniente ampliar la perspectiva a la hora de realizar un diagnóstico de la situación de las regiones del sur de Europa. En primer lugar, es posible que no haya un conocimiento preciso acerca del impacto de una mayor integración agraria (García Álvarez-Coque y Jordán, 2007).

Además, destaca el dinamismo observado en algunas zonas del sur de Europa, por los buenos resultados comerciales de determinados productos mediterráneos (aceite de oliva, vino) a partir de apuestas decididas por su diferenciación y el alto valor añadido; también es interesante considerar la consolidación de actividades no agrarias en algunos ámbitos rurales del sur de Europa (ocio, turismo, actividades logísticas), o los fenómenos de suburbanización y contraurbanización que comienzan a variar la demografía en algunas comarcas tradicionalmente rurales (Burriel *et al.*, 1998); otro factor muy presente es la debilidad en la articulación y organización de los productores de frutas y hortalizas del sur de Europa, que les impide negociar en condiciones de igualdad con las cadenas de distribución.

En este último ámbito, la Política Agraria Común (PAC) —en particular la Organización Común de Mercados de frutas y hortalizas— ha apostado por fortalecer la acción colectiva de los productores, favoreciendo a las

organizaciones de productores de frutas y hortalizas. En el actual debate sobre la PAC del futuro es posible que se generalice esta dimensión y además se profundice en el enfoque territorial de las ayudas. Está en la responsabilidad de los actores del sur de Europa ser capaces de generar y aprovechar estas oportunidades que las políticas públicas les brindan.

Al contrario, como se muestra en un apartado posterior, los PSM no disponen de una política agraria o de desarrollo rural fuerte y con recursos como la que existe en la UE y, en general, las actuaciones se han basado en las grandes infraestructuras hidráulicas, la desregulación y el fortalecimiento del sector agroexportador para explotar las preferencias comerciales con la UE, y parte de su crecimiento agrícola depende de las preferencias comerciales obtenidas y de su capacidad de explotarla.

## 5. Seguridad alimentaria

La definición generalmente aceptada hoy en día del concepto de seguridad alimentaria es la de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996), que indica que «existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana». Como se puede observar, el concepto no se restringe a la autosuficiencia o soberanía alimentaria. Por ello, internacionalmente, las estrategias para conseguir la seguridad alimentaria se basan en complementar distintos ámbitos de actuación, entre los que destacan las medidas de aumento de la producción y de acceso al mercado.

En muchos de los PSM, el aumento de la superficie cultivada es difícil dadas las condiciones climáticas y edáficas desérticas o semidesérticas. En apartados anteriores se ha mostrado que la superficie cultivada ha experimentado ligeros aumentos o retrocesos en la década pasada, y en cambio sí que ha habido una tenden-

cia más generalizada a aumentar los regadíos. Así, los eventuales aumentos de la producción vienen dados por las mejoras en la productividad.

Para este fin, entre las distintas medidas (acceso al crédito agrario, asistencia técnica y capacitación), los PSM han optado tradicionalmente por la inversión en infraestructuras (especialmente de irrigación) como principal política para aumentar los rendimientos de los cultivos. Como se ha mencionado anteriormente, los bajos rendimientos obtenidos en los PSM parecen indicar que existe un cierto margen para aumentar los mismos —muy probablemente sin alcanzar los de la ribera norte—, máxime si se consideran datos de intensificación tecnológica como el consumo de fertilizantes nitrogenados por hectárea (varias veces inferior en los PSM que en la UE-27, exceptuando Egipto e Israel).

Además de las mejoras en la productividad, otra alternativa para alcanzar la seguridad alimentaria es la mejora del acceso a los mercados. Con respecto a los mercados interiores, un elemento a destacar es que los PSM en conjunto están entre las zonas mundiales donde existe un mayor porcentaje de población rural con mayores dificultades de acceso a los mercados, solo superados por los países subsaharianos (Banco Mundial, 2008). Un mejor acceso a los mercados permite la comercialización de los eventuales excedentes y además la adquisición de productos con los que complementar la dieta. Asimismo se reducen los costes de adquisición de insumos y se facilita la inserción de los productores en las cadenas de valor agrarias.

Otra solución de mercado para mejorar la disponibilidad de alimentos consiste en el aprovisionamiento exterior. Ya se ha indicado que en el área mediterránea los países son en su mayoría importadores netos de alimentos y el recurso a las importaciones es habitual e indispensable en muchos casos. Los PSM están bien insertados en los mercados mundiales y, por tanto, expuestos a la creciente volatilidad de los mismos. A modo de ejemplo, durante la crisis de los precios de los alimentos de 2007-2008 hubo respuestas diversas desde los PSM: ante la restricción de exportaciones de algu-

nos de sus proveedores habituales como Ucrania, los gobiernos de Egipto, Túnez y Argelia buscaron aprovisionamiento en otros países como Rusia y Kazajistán. También Egipto adoptó prácticas de restricción de exportaciones, en este caso a través de la exigencia de licencias a la exportación que aumentan las posibilidades de control por parte del gobierno.

En todo caso, la subida de los precios de los alimentos básicos ha conllevado un aumento de la factura alimentaria, lo cual supone una menor disponibilidad de recursos en las familias más pobres. Para tratar de paliar estos efectos sobre los presupuestos familiares, diversos PSM subsidian los alimentos básicos —Argelia, Egipto, Marruecos, Siria, Túnez— y las recientes subidas de precios les han obligado a dotar de más fondos a este propósito. Un reciente ejemplo es el de la «Caja de Compensación» de Marruecos, cuyos fondos se duplicaron hasta 32.000 millones de dirhams (cerca de 3.000 millones de euros) a mediados de febrero de 2011 y que sirve para subsidiar el azúcar, la harina y el gas de uso en las cocinas domésticas.

Si bien los altos precios internacionales suponen retos importantes para los PSM en la medida que son importadores netos de alimentos, también ofrecen oportunidades a los productores locales. Según la evidencia empírica presentada por FAO (2004), el aumento de los precios reales agrícolas mejora la situación nutricional y los ingresos de las familias campesinas, inclusive aquellas sin tierras.

Otros elementos clave en la situación de seguridad alimentaria futura para la zona mediterránea son la evolución de la demografía y de los hábitos de consumo alimentario. En cuanto al elemento demográfico, según las previsiones de Naciones Unidas (World Population Prospects, revisión 2008), los países de la cuenca mediterránea pueden albergar en 2050 una población total entre 550 y 725 millones de personas, en contraste con los 485 millones actuales. Estas previsiones suponen que el peso demográfico del área mediterránea sobre el total mundial disminuirá ligeramente, sin embargo la densidad de población en sus orillas va a seguir aumen-

tando, especialmente en la ribera sur. Ello puede suponer dificultades crecientes en el ámbito de la seguridad alimentaria. Sin embargo, cabe indicar que las dinámicas demográficas en la región son bastante diferentes: poblaciones con crecimientos escasos en general en la ribera norte, crecimientos de la población mayores pero controlados —ligeramente por encima del 1 por 100 anual— a causa de las caídas de fecundidad experimentadas en las últimas décadas en los países del Magreb y Turquía, y crecimientos bastante mayores —casi del 2 por 100 anual— en buena parte de los países del área oriental, incluyendo Egipto.

Finalmente, otro elemento a considerar por su influencia en la seguridad alimentaria son los cambios en los hábitos de consumo alimentario. En todo el mundo las dietas se están globalizando y el área mediterránea no es ajena a estos cambios. Especialmente, en la ribera sur se puede observar un aumento destacable del consumo de proteínas de origen animal que precisa de crecientes importaciones, bien de los propios productos o bien de los piensos para alimentar a los animales. En Líbano y Egipto el consumo de leche por habitante y año, prácticamente, se ha duplicado en los últimos diez años, si bien en determinados PSM (Túnez, Argelia y Turquía) ya se han alcanzado niveles parejos a los del norte. En carne, existe todavía una fuerte disparidad entre los alrededores de 100 kilogramos por habitante y año en los países mediterráneos de la UE y los menos de 30 kilogramos en la mayoría de PSM, cifra que se está incrementando claramente en los últimos años, especialmente en Líbano, Túnez y Siria.

## 6. Competitividad de las cadenas de valor

El impacto de la liberalización del comercio sobre la agricultura de los PSM solo puede ser comprendido a través de un enfoque de equilibrio general, en el que los impactos se canalizan a través de los distintos sectores de la economía, incluidos el comercio industrial y el sector servicios. Las reducciones arancelarias que se están produciendo en los PSM con los Acuerdos de Asocia-

ción, probablemente mejorarán la protección efectiva de la producción agraria y agroindustrial en actividades que utilizan insumos industriales y bienes de equipo. Al mismo tiempo, las presiones competitivas también implican algunos impactos negativos, en particular sobre dos sectores. El primero es la industria agroalimentaria, que partía de niveles de protección más elevados en los PSM que en la UE. El segundo sector afectado es la producción de los sistemas extensivos de secano, los cuales difícilmente podrán competir con las importaciones de cereales y otros productos continentales procedentes de la UE. Los efectos negativos se concentrarán en las zonas rurales, donde los métodos de producción y la estructura de las explotaciones son vulnerables. Algunos autores (Regnault, 1997; Akesbi y García Álvarez-Coque, 2001) han sugerido la conveniencia de medidas compensatorias para suavizar los costes de ajuste de los sistemas productivos más sensibles.

Cuando hablamos de impactos y posiciones competitivas, resulta adecuado aplicar un enfoque de cadena de valor. Este enfoque permite entender la heterogeneidad de la economía agroalimentaria de los PSM. Ligado a los distintos modelos productivos mencionados en apartados anteriores, en los PSM conviven varios modelos de cadena de valor con niveles de modernización muy dispares, siendo el sector hortofrutícola un buen exponente de ello. Las cadenas de valor orientadas al mercado interno suelen disfrutar de un peor nivel de organización que las cadenas orientadas a la agroexportación. En la mayoría de los PSM, la producción de frutas y hortalizas se destina principalmente al mercado interno. Turquía apenas exporta el 14 por 100 de su producción, Egipto el 13 por 100 y Marruecos el 24 por 100. En estos casos predominan las pequeñas explotaciones y los circuitos cortos de comercialización, con una infraestructura pobre y considerables pérdidas de producto, dado su carácter perecedero y estacional.

Las cadenas de agroexportación, en cambio, se caracterizan en muchos casos por tener empresas de gran dimensión, capaces de cumplir las exigencias de los minoristas europeos en términos de normas fitosanitarias

y de calidad. Los productos destinados a la exportación (por ejemplo, un 20 por 100 de la producción de tomate y casi un tercio de la producción de naranja de Marruecos) se localizan frecuentemente en zonas distintas de aquéllas orientadas al mercado interno, más próximas a los mercados de consumo. Al tratarse básicamente de productos perecederos, no resulta sorprendente que los PSM exporten sobre todo a sus países vecinos, principalmente hacia Europa, puesto que un mercado regional sur-sur no se ha podido consolidar. Las frutas y hortalizas constituyen una fuente de ingresos relativamente importante, lo cual anima el debate sobre la apertura del mercado europeo dentro del marco del espacio euromediterráneo.

El análisis de los flujos comerciales muestra una tendencia creciente de las importaciones de frutas y hortalizas procedentes de la región. El aumento del valor de las importaciones de los PSM ha sido más que proporcional al aumento del volumen importado, lo que sugiere una mejora cualitativa de los productos en el mercado europeo (Kalaitzis *et al.*, 2007). Sin embargo, existen pocos estudios que exploren la organización de la cadena de valor y su impacto sobre el comportamiento exportador (OECD, 2010). En la literatura sobre cadenas de valor se considera que una buena coordinación horizontal o vertical constituye un factor de éxito para la competitividad de las cadenas agroexportadoras en los países de destino (Briz *et al.*, 2000). En Marruecos, el comportamiento agroexportador se ha visto favorecido por una integración exitosa en las cadenas de valor europeas. Como ejemplo de coordinación puede citarse la Association Marocaine des Producteurs et Producteurs Exportateurs de Fruits et Légumes du Maroc (APEFEL), que agrupa a 500 exportadores/productores y representa el 70 por 100 de las exportaciones. Los productores y los exportadores marroquíes suelen estar en conexión con los importadores para la aplicación de las normas de calidad exigidas por los minoristas. La situación en Egipto se aproxima a la de Marruecos (García Martínez y Poole, 2004 y Kalaitzis *et al.*, 2007), pero el sector se halla menos organizado en otros países mediterráneos

como Turquía y Túnez (que tienen una menor integración vertical).

La progresiva integración en los mercados europeos de las empresas agroexportadoras no está exenta de costes por el cumplimiento de normas de calidad, muchas veces de carácter privado (por ejemplo, GlobalGAP). Sin embargo, los costes de cumplimiento en los países en desarrollo, y de África en particular, han ido reduciéndose en el tiempo, probablemente debido a las economías de escala (Gonzalez-Mellado *et al.*, 2010). El modelo de gran empresa agroexportadora de Marruecos y Egipto se está acostumbrando a cumplir con las normas de calidad exigidas por la gran distribución en Europa. Más que una barrera, las normas europeas se están convirtiendo en un estímulo para la modernización de la agroexportación en estos países. Otro problema distinto es el impacto local del modelo agroexportador que acentúa el dualismo en el sector agrícola de los países en desarrollo.

## 7. Estrategias de desarrollo agrario y rural

La agricultura sigue siendo una actividad clave para el avance económico y social de los PSM, lo que precisa de políticas adecuadas a escala local, nacional e internacional. Se trata de sociedades en transformación con una creciente disparidad en los niveles de renta entre las zonas rurales y las urbanas; este problema no puede abordarse a través de prácticas proteccionistas o simples subvenciones, requiriéndose otros enfoques o iniciativas de carácter más innovador (Banco Mundial, 2008).

En la ribera norte del Mediterráneo, la agricultura desempeñó un papel clave en el proceso de desarrollo económico. Con la construcción de la UE, el desarrollo agrario comenzó a perder la funcionalidad que tenía en décadas anteriores. El abastecimiento alimentario (al menos en cantidad de calorías) dejó de ser un problema. Es verdad que algunas señales de alarma comenzaron a activarse por aspectos que habían recibido anteriormente poca atención. Entre ellos destacan las externalidades sociales y ambientales de la agricultura

que el mercado no suele retribuir y que muchas veces contribuye a mermar.

En los PSM el papel del sector agrario ha tenido algo que ver con el que desempeñó en España en las etapas iniciales del desarrollo capitalista (Leal *et al.*, 1975). En estos países el mundo rural sigue suponiendo una reserva de población activa, con un crecimiento demográfico notable. Los países del norte de África cuentan con un 2 por 100 de la población mundial, pero concentran entre el 16 y el 19 por 100 de las importaciones de trigo. La población se ha multiplicado por 2,5 en 35 años. El 70 por 100 de los pobres de la ribera sur del Mediterráneo se concentran en el medio rural. Es un espacio con carencias importantes, elevadas tasas de analfabetismo y con un aislamiento notable de los mercados, a pesar de la cercanía geográfica con Europa. El regadío aparece como imprescindible para reducir la dependencia, pero el uso de agua compite con los cultivos de agroexportación. Y la agricultura sigue siendo el medio de vida de una parte sustancial de la población que vive bajo los umbrales de la pobreza.

Al contrario con lo ocurrido en la ribera norte del Mediterráneo, la mayoría de los PSM siguen sumidos en un desarrollo deficiente. Las opciones de desarrollo elegidas desde los años cincuenta y los sesenta, cuando el norte estaba ya creciendo, no obtuvieron los resultados esperados: la revitalización del sector agrario, a menudo basado en reformas agrarias acompañadas de proyectos de grandes obras hidráulicas, tuvo impactos limitados. En los años ochenta se pusieron en marcha programas de ajuste estructural que implicaron medidas de liberalización con reducción de las transferencias del Estado a la agricultura y el medio rural. De esta época se pueden citar ejemplos de programas que carecían de una visión global del desarrollo, como fueron los Programas de Desarrollo Rural Integrado en Túnez o el Fondo Social en Egipto para el apoyo de pequeños proyectos de inversión.

En la etapa posterior, iniciada en los años noventa, los PSM se movieron entre la necesidad de aprovechar sus ventajas comparativas en la producción y exportación

**CUADRO 5**  
**ALGUNOS PROGRAMAS DE DESARROLLO AGRARIO Y RURAL EN LOS PSM**

País	Programa	Períodos
Turquía	Grandes proyectos de regadío Liberalización progresiva Ley agraria de acercamiento a la PAC y nuevo proyecto de desarrollo rural	Inicios de los años setenta, 1970-2000 1980-2000 2000-
Marruecos	Grandes obras hidráulicas Ralentización de proyectos hidráulicos  Liberalización-Plan Marruecos Verde en 2008	1970-mediados de los años ochenta Mediados de los años ochenta-inicios de los años noventa Inicios de los años noventa
Egipto	Proteccionismo, reforma agraria y obras hidráulicas Aprovechamiento de nuevas tierras Liberalización comercial sin estrategia específica de desarrollo rural	Inicios de los setenta-mediados de los ochenta Mediados de los ochenta-mediados de los noventa Mediados de los noventa -
Túnez	Colectivización, modernización del sector agrario y PDRI Supresión de fincas socialistas y creación de explotaciones colectivas e individuales Programa Nacional de Desarrollo Agrario y Rural	Inicios de los setenta-mediados de los ochenta Mediados de los ochenta-inicios de 2000 2000-

FUENTE: CIHEAM (2010).

de frutas y hortalizas, y la exigencia de impulsar su agricultura tradicional para poder reducir su grado de dependencia alimentaria. Para ese doble objetivo, programas como el Plan Verde de Marruecos, iniciado en 2008, otorgan a la agricultura de regadío un papel estratégico en el desarrollo nacional, pero también tratan de lograr, simultáneamente, un mayor nivel de autoabastecimiento en los productos básicos que forman parte de las dietas familiares. En Turquía se inició, a principios del presente siglo, un proyecto de desarrollo ambicioso denominado GAP (*Güneydogu Andolu Projesi*), que se desarrolla en la región del sureste de Anatolia.

La mayoría de estos programas sigue careciendo de una visión común que permita la cooperación y las sinergias entre actores del desarrollo rural. Los gobiernos y los organismos internacionales actúan a través de grandes programas, y las organizaciones no gubernamentales (muy presentes en la región) intervienen en pequeños proyectos en el campo de la salud, la educación y el medio ambiente (Cuadro 5). En general, los

PSM no disponen de una política agraria fuerte y con recursos como la que existe en la UE. Actualmente, el reto para la mayoría de los PSM parece consistir en generar confianza en los agentes económicos para favorecer la inversión y mejorar las políticas de redistribución. Sin embargo, el déficit institucional y la carencia de un marco regulatorio transparente no favorecen ni la inversión extranjera ni la cooperación internacional.

## 8. Comercio y desarrollo

La evidencia indica que se pueden derivar notables beneficios sobre la producción y el comercio agrario de los países en desarrollo a partir de acuerdos internacionales multilaterales o bilaterales en el ámbito agrario, pese a ser un sector conflictivo en las negociaciones. Consistentemente, la mayoría de los países de la región mediterránea forman parte del sistema de comercio multilateral y consideran estrategias de crecimiento basadas en una economía abierta: Egipto, Israel, Marruecos, Túnez y

Turquía tomaron parte en la fundación de la OMC. Jordania se unió a la organización posteriormente, y Argelia, Líbano, Libia y Siria han solicitado su ingreso.

Todos los PSM están aplicando los acuerdos de la OMC, incluyendo el Acuerdo sobre la Agricultura (AA). Sus compromisos de reducción de subvenciones a la exportación, del apoyo interno y de los derechos de importación son considerados pasos importantes para la reforma del comercio agrícola. A pesar de la larga lista de valores compartidos, referidos en el apartado anterior, los PSM no han adoptado un único enfoque en relación con la integración de sus zonas agrícolas y rurales en el sistema comercial mundial, a causa de la flexibilidad que el AA concede a los países para la elaboración de sus propias políticas agrícolas.

El apoyo interno constituye un ámbito en el que las diferencias entre las riberas norte y sur del Mediterráneo son evidentes. Actualmente, los PSM han optado por alternativas de apoyo a la agricultura menos generosas que la PAC. Así, además de Israel, el único país en la región autorizado a conceder subvenciones a la exportación es Turquía, país que ha recurrido a salvaguardias y mecanismos de apoyo interno causantes de distorsión del comercio por encima de los niveles *de minimis*. Túnez y Marruecos pueden utilizar algunos mecanismos de apoyo interno de «caja ámbar» y una serie de salvaguardias especiales, pero no subvenciones a la exportación. Jordania no utiliza salvaguardias especiales ni subvenciones a la exportación y solo ha conservado una opción de medidas de «caja ámbar». Egipto, por su parte, no goza de ningún derecho a usar medidas causantes de distorsión del comercio más allá del apoyo *de minimis*.

La mayoría de los PSM gozan de un trato especial y diferenciado en varias disposiciones del AA. En lo que se refiere al apoyo interno, por ejemplo, este trato ofrece una cierta flexibilidad en la concesión de algún tipo de apoyo causante de distorsión del comercio a los agricultores, como la ampliación de la cláusula *de minimis* y determinadas subvenciones a los insumos. Sin embargo, cuando los recursos financieros escasean, disponer de flexibilidad en la aplicación del AA no es efectivo.

Los PSM suelen manifestar quejas ante el hecho de que muchas de las subvenciones actualmente autorizadas en los países más ricos podrían causar distorsión comercial. Entre las subvenciones en cuestión se encuentran los pagos directos a los productores, incluido el apoyo dissociado a la renta adoptado a partir de 2005 por la PAC. Los PSM han considerado que ello constituye un signo del doble rasero que aplican los países desarrollados a la interpretación del sistema de comercio mundial. De conformidad con tal idea, el «campo de juego» sería más favorable para los agricultores de la UE que para los que viven en el resto de la región mediterránea.

A partir de esta experiencia acumulada en la aplicación del AA, conviene preguntarse si la presente ronda de negociaciones mantendrá la actual situación comercial desequilibrada o por el contrario elaborará una serie de medidas correctoras. Las actuales negociaciones comerciales multilaterales comenzaron en 2000 en virtud del artículo 20 del AA. Los PSM miembros de la OMC toman parte en las negociaciones para lograr «reducciones sustanciales y progresivas del apoyo y la protección» a la agricultura. La Declaración de Doha de noviembre de 2001 confirmó este objetivo señalando los esfuerzos necesarios para el «establecimiento de un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado» incluido en una agenda del desarrollo integral. En julio de 2004 despegaron las negociaciones y se han logrado dos acuerdos en Ginebra (los «paquetes de julio de 2004 y 2008») que han avanzado en la redacción de «modalidades» sobre la reforma del AA. Se acordó que las futuras modalidades recogerían los tres pilares de la reforma agrícola (es decir, apoyo interno, competencia de las exportaciones y acceso a los mercados) de forma equilibrada y equitativa.

Las negociaciones multilaterales ya no son cuestión de un cuarteto (EE UU, la UE, Japón y Canadá), y países como Brasil y la India ocupan un lugar privilegiado en la mesa de las negociaciones como líderes del grupo de países en desarrollo. Los países exportadores del Grupo de Cairns siguen defendiendo la postura de una liberalización sustancial del comercio agrícola. Sin embargo, la aparición del G-20, que incluye a los actores

más importantes del mundo en desarrollo, ha hecho que las negociaciones sean más equilibradas. Otras agrupaciones con una actividad significativa son el G-10 (los denominados «amigos de la multifuncionalidad»), el G-90 (los países de la Unión Africana más los países ACP —África, Caribe, Pacífico— y los países menos desarrollados o PMD), los países de la «iniciativa del algodón» (Benín, Burkina Faso, Chad y Malí) y el G-33 (economías vulnerables con pequeños agricultores).

¿Dónde encajan los PSM? A pesar de la existencia de grupos negociadores, el análisis de las posturas existentes en las negociaciones agrícolas sigue siendo complejo, como lo demuestran los siguientes puntos:

— Israel pertenece al G-10, un grupo de países que concede gran importancia al papel del sector agrícola en la toma en consideración de la multifuncionalidad.

— Egipto pertenece al G-20, que se ha esforzado por lograr el objetivo de presionar a la UE y EE UU para una mayor liberalización agrícola y reducción del apoyo a la agricultura, aunque algunos países del grupo creen que la mejora del acceso a los mercados debería ser más prudente en los países más pobres.

— Turquía es miembro del G-33, grupo que centra su atención en las propuestas relativas a un trato especial y diferenciado a los países en desarrollo y en los productos especiales de interés para la seguridad alimentaria.

— Marruecos y Túnez comparten algunos de los objetivos del G-20 y el G-33. Sin embargo, solo han participado en las agrupaciones de países a través de la Unión Africana (que también incluye a Egipto) y del G-90. Este grupo comparte con el G-20 y el G-33 la idea de que la agricultura desempeña un papel fundamental en el desarrollo económico y la reducción de la pobreza.

En resumen, se constata la falta de consenso entre los PSM en lo que se refiere a sus estrategias negociadoras en el marco de la Agenda de Doha. En general, los PSM se oponen a las subvenciones agrícolas en los países de la OCDE. No obstante, parece que Egipto ejerce mayor presión sobre este aspecto, mientras que Turquía, Túnez y Marruecos son más prudentes en relación con una

apertura multilateral de sus mercados interiores. Por otra parte, la erosión de las preferencias sigue constituyendo una preocupación importante en los PSM africanos. Existe, además, una preocupación relativa al hecho de que una parte significativa de la población trabajadora vive en zonas rurales, incapaz de dedicarse de la noche a la mañana a otras actividades. Quizás la prioridad para los PSM, compartida con la UE, es evitar acelerar indebidamente el ritmo de la liberalización de las importaciones agrícolas. La mayoría de los PSM se encuentran presionados en este sentido, pero muchos PSM en desarrollo también desean exportar sus productos y, por consiguiente, lograr que el mercado de la UE se abra a ellos. Además, conviene destacar que el desarrollo rural parece ser una preocupación compartida por todos los países de la región mediterránea; su apoyo requeriría cierta flexibilidad para considerar las preocupaciones no comerciales en la formulación de las políticas. En todo caso, mientras que los países de la UE aún cuentan, a pesar de la crisis y de los recortes del presupuesto de la Unión, con recursos financieros necesarios para sufragar sus políticas agrícolas y rurales, los PSM tienen unas restricciones presupuestarias que les llevan a poder utilizar únicamente las medidas de protección en frontera para proteger sus productos más sensibles y especiales.

## 9. Conclusión: agricultura y Asociación Euromediterránea

La política comercial que la Unión Europea aplica a las importaciones de frutas y hortalizas y otros productos mediterráneos procedentes de los PSM presenta características especiales. Las concesiones agrícolas que ofrece la UE a los PSM se restringe a una lista de productos que se negocia para cada país y que se incluye en un protocolo anexo al Acuerdo de Asociación firmado en cada caso. Sin embargo, a partir de la *hoja de ruta* del proceso de Barcelona en noviembre de 2005, los acuerdos han ido acelerando, en sus revisiones, la liberalización del comercio agroalimentario, que ya se va extendiendo de manera generalizada a un gran número de

CUADRO 6

## PRINCIPALES ACTORES Y CONCESIONES A SOCIOS PREFERENCIALES EN CÍTRICOS

Producto/país	Exportación a la UE (2009)	Concesiones arancelarias			Precio de entrada preferencial	
	Toneladas	Reducción derecho arancelario (%)	Contingente arancelario (tm)	Período de aplicación (DD/MM)	Valor (euro/tm)	Período de aplicación
<b>Naranjas</b>						
Sudáfrica . . . . .	333.823	—	—	—	—	—
Egipto . . . . .	134.555	60	60.000	01/12-21/05	264	01/12-31/05
Marruecos . . . . .	90.769	100	—	01/01-31/12	264	01/12-31/05
Argentina . . . . .	69.971	—	—	—	—	—
Uruguay . . . . .	59.283	—	—	—	—	—
<b>Clementinas</b>						
Marruecos . . . . .	77.305	80 - 100	175.000	01/01-28/02 01/03-31/12	484	01/01-28/02
Sudáfrica . . . . .	33.997	100	—	01/01-28/02	—	—
Uruguay . . . . .	9.929	—	—	—	—	—
Argentina . . . . .	82.023	—	—	—	—	—
Israel . . . . .	6.014	60	40.000	01/01-28/02	—	—
<b>Mandarinas e híbridos</b>						
Turquía . . . . .	73.410	100	—	01/01-28/02	—	—
Argentina . . . . .	37.456	—	—	—	—	—
Sudáfrica . . . . .	31.262	100	—	01/01-28/02	—	—
Uruguay . . . . .	24.018	—	—	—	—	—
Israel . . . . .	18.201	60	40.000	01/01-28/02	—	—
<b>Limones</b>						
Argentina . . . . .	163.985	—	—	—	—	—
Turquía . . . . .	118.407	100	—	01/01-30/04	—	—
Brasil . . . . .	55.793	—	—	—	—	—
Sudáfrica . . . . .	39.006	—	—	—	—	—
México . . . . .	22.957	—	—	—	—	—

FUENTE: COMEXT; DG Trade, EU export-helpdesk.

productos, salvo algunas excepciones. Un ejemplo es el nuevo protocolo con Marruecos, cuya negociación finalizó en 2010, que centra las restricciones existentes en los contingentes del tomate y otros pocos productos como la clementina, y en los precios de entrada, con reducciones de los mismos para un conjunto de frutas y hortalizas. La aplicación en ciertos casos de contingentes arancelarios

limita el grado en que un país preferencial efectivamente traduce su ventaja comercial en mayores cuotas de mercado comunitario. Sin embargo, las restricciones van convirtiéndose en una excepción y no en la regla.

El caso del tomate refleja las limitaciones que subsisten en los protocolos agrícolas de los Acuerdos de Asociación firmados con algunos PSM. El último acuerdo

con Marruecos incrementa el contingente beneficiario de preferencias de 235.000 toneladas a 285.000 toneladas. Esto es visto con dramatismo desde los países productores de tomate del sur de la Unión Europea, aunque algunos estudios cuantitativos (García Álvarez-Coque *et al.*, 2009) sugieren que la liberalización del comercio del tomate no supondrá una perturbación apreciable del mercado europeo. Más bien, como se ha indicado anteriormente, los problemas de desorganización y de asimetría de poder negociador frente a la gran distribución que ya sufren los productores europeos —reconocidos por la propia Comisión (European Commission, 2010)— están detrás de algunos problemas de la agricultura del sur de Europa.

El Cuadro 6 resume la situación del comercio de cítricos, con ventajas comerciales a los PSM cuando algún país de este grupo aparece entre los principales socios comerciales de la UE. Como puede verse, en algunos de estos productos, los exportadores más importantes proceden de fuera de la región mediterránea. Ello invita a pensar que los procesos de liberalización multilateral o bilateral, como el que se ha relanzado en 2010 con MERCOSUR, podrían implicar una erosión de las preferencias para algunos países del Mediterráneo y, de este modo, podríamos preguntarnos si la posición agroexportadora de los PSM en la Unión Europea se verá amenazada con la presencia creciente de nuevos actores, aunque en muchos casos procedan del hemisferio sur y oferten productos de contraestación.

Los Acuerdos de Asociación ofrecen también un mercado para las exportaciones de trigo y otros cereales europeos en el sur del Mediterráneo. La futura desaparición de los subsidios de exportación y el desacoplamiento de la ayuda interna, iniciadas tras la Revisión Intermedia de la PAC a mediados de la década pasada, añaden elementos de presión sobre la agricultura de la UE, que se verán suavizados con el mejor posicionamiento de las exportaciones europeas, en un mercado caracterizado por su dinamismo demográfico y dependencia alimentaria. Ninguno de los Acuerdos de Asociación hace referencia a la limitación de subsidios agríco-

las en la UE, más allá de lo obligado por el marco multilateral de la OMC. Como se ha indicado, para los PSM, excepto Turquía e Israel, otorgar ayudas directas a sus productores se encuentra lejos del alcance de sus escasos recursos fiscales, además de las propias limitaciones del Acuerdo de Asociación. Los 45.000 millones de euros en pagos directos desconectados que la UE concede actualmente a sus productores son considerados como pagos de «caja verde», no limitados por la OMC. Este sistema de pagos probablemente será reformado en 2013 (European Commission, 2010). Hoy por hoy, siguen representado un exponente claro de la asimetría entre las políticas agrarias de las dos riberas del Mediterráneo.

¿Quiere decir esto que a los PSM no les interesa un escenario de liberalización comercial que incluya a la UE y a otras potencias como EE UU? No querríamos llegar tan lejos. De hecho, muchas economías, como la propia española, que han entrado en procesos de liberalización gradual del comercio, se han visto beneficiadas por el aumento de la competencia, la mejora de eficiencia en su industria y sus servicios, y por la atracción de flujos de inversión extranjera. Pero un proceso de liberalización como el que enfrentan los PSM supone jugar «sin red», como la que disfrutó España o ahora lo están haciendo los países del centro y este de Europa con los fondos estructurales.

La necesidad de fortalecer las acciones de cooperación de la UE a favor del Mediterráneo sur es urgente. Es difícil pensar que la liberalización del comercio sea suficiente para paliar la imperiosa necesidad de nuevos puestos de trabajos que enfrentan las jóvenes rurales en los PSM, en una situación donde hay carencias de infraestructuras, educación, servicios sanitarios, derechos humanos y paz.

¿Será posible superar la frustración acumulada? El programa de trabajo a cinco años, acordado en la Conferencia de Barcelona en noviembre de 2005, prevé que la liberalización del comercio agroalimentario continuará «con una posible serie de excepciones específicas y calendarios para una aplicación gradual y asimétrica, te-

niendo en cuenta las diferencias y las características especiales del sector agrario en los diferentes países». Esta declaración reconoce que, en cierta medida, el progreso en la liberalización comercial se considera necesario, pero debe combinarse con políticas de acompañamiento que probablemente requerirán nuevos instrumentos financieros de apoyo al sector rural en los países de la ribera sur.

Resulta necesario respaldar un concepto más eficaz de asociación, donde se promuevan los instrumentos de apoyo a esa sociedad civil emergente que está buscando construir bases para desarrollar la democracia. Una apertura comercial gradual de los PSM, incluso asimétrica desde un enfoque de trato especial y diferenciado a los países en desarrollo, debe ser acompañada por una ayuda incrementada al desarrollo, el apoyo a la sociedad civil y una política migratoria con una visión a medio plazo. La política de cohesión territorial adoptada en el modelo europeo de integración no deja de ser un ejemplo de éxito, al menos en lo concerniente a la experiencia española en la Unión.

## Referencias bibliográficas

- [1] AKESBI, N. y GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. (2001): «La Méditerranée dans les négociations multilatérales agricoles», en el informe anual del CIHEAM *Développement et politiques agro-alimentaires dans la région méditerranéenne*, París.
- [2] BANCO MUNDIAL (2008): *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*, Mundi-Prensa, Madrid.
- [3] BRIZ, J.; GARCIA, M.; DE FELIPE, I. y POOLE, N. (2003): «Quality Control in Mediterranean Fresh Food Export Products», en MATTAS, K., TSAKIRIDOU, E. (eds.), *Food Quality Products in the Advent of the 21<sup>st</sup> Century: production, demand and public policy*, CIHEAM-IAMC, Chania, páginas 152-163.
- [4] BURRIEL, E.; SALOM, J. y DELIOS, E. (1998): «Continuidad y cambio en las pautas territoriales del crecimiento demográfico valenciano. Análisis del período 1991-1996», *Cuadernos de Geografía de la Universidad de Valencia*, número 63, páginas 103-137, Valencia.
- [5] CIHEAM (2010): *Atlas Terramed 2010. Agricultura, alimentación, pesca y mundo rural en el Mediterráneo*, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid.
- [6] CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN (1996): *Declaración sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*, Roma.
- [7] EUROPEAN COMMISSION (2010): *The CAP Towards 2020: Meeting the Food, Natural Resources and Territorial Challenges of the Future*, Communication from the Commission, Brussels, 18.11.2010 COM(2010) 672 final.
- [8] FAO (2004): «Política de desarrollo agrícola. Conceptos y principios», *Capacitación en políticas agrícolas y alimentarias*, número 2, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.
- [9] GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. y JORDAN, J. M. (2007): «Agriculture and Euro-Mediterranean Trade Liberalization. Implications for Quantitative Modelling», *Agriregioneuropa*, año 3, número 10, páginas 4-7.
- [10] GARCÍA-ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; MARTÍNEZ-GÓMEZ, V. y VILLANUEVA, M. (2009): «A Trade Model to Evaluate the Impact of Trade Liberalisation on EU Tomato Imports», *Spanish Journal of Agricultural Research*, volumen 7 (2), páginas 235-247.
- [11] GARCÍA MARTINEZ, M. y POOLE, N. (2004): «The Development of Private Fresh Produce Safety Standards: Implications for Developing Mediterranean Exporting Countries», *Food Policy* (29), páginas 229-255.
- [12] GONZÁLEZ-MELLADO, A.; HÉLAINE, S.; RAU, M. L. y TOTHOVA, M. (2010): «Non-Tariff Measures Affecting Agro-Food Trade Between the EU and Africa, Summary of a Workshop», *JRC Technical Notes*, Institute for Prospective Technological Studies, JRC European Commission, Sevilla.
- [13] HELLIN, J.; LUNDY, M. y MEIJER, M. (2009): «Farmer Organization, Collective Action and Market Access in Meso-America», *Food Policy* (34), páginas 16-22.
- [14] KALAITZIS, P.; VAN DIJK, G. y BAOURAKIS, G. (2007): «Euro-Mediterranean Supply Chain Developments and Trends in Trade Structures, in the Fresh Fruit and Vegetable Sector», *Mediterranean Conference of Agro-Food Social Scientists*, 103<sup>rd</sup> EAAE Seminar «Adding Value to the Agro-Food Supply Chain in the Future Euromediterranean Space», Barcelona, abril.
- [15] LEAL, J. L.; LEGUINA, J.; NAREDO, J. M. y TARRAFETA, L. (1975): *La agricultura en el desarrollo capitalista español. 1940-1970*, Siglo XXI, Madrid.
- [16] MARTÍNEZ, V. y ARRIETA, M. (2009): «El Comercio Agrario entre Marruecos y la Unión Europea», *GEI Issues*, vol. 2 (3), páginas 4-5.
- [17] OECD (2010): *Turning African Agriculture into business*, OECD Development Centre, Paris.
- [18] REGNAULT, H. (1997): «Les échanges agricoles: une exception dans les relations euro-méditerranéennes, Monde arabe, Maghreb-Mashrek», *La Documentation Française*, número hors série, diciembre, Paris.
- [19] SIAM, G. (2009): «Crisis de provisión de alimentos y papel de la agricultura en la región MENA», *Anuario del Mediterráneo Med.2009*, IEMed, Barcelona.