

## BEZPIECZEŃSTWO ŻYWNOŚCIOWE W PAŃSTWACH ARABSKICH BASENU MORZA ŚRÓDZIEMNEGO

Andrzej Gąsowski

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie,  
Katedra Stosunków Międzynarodowych i Studiów Europejskich, Zakład Stosunków Międzynarodowych  
e-mail: a.gasowski@uksw.edu.pl

**Streszczenie.** Arabskie kraje basenu Morza Śródziemnego (BMS) wykazują pogłębiający się deficyt żywnościowy. Państwa te stały się jednymi z największych w świecie importerów zbóż. Uzależniły się także od importu cukru oraz oleju. Jednocześnie dysponują olbrzymimi zasobami siły roboczej oraz doskonałymi warunkami klimatyczno-glebowymi do produkcji warzyw i owoców, których znaczący deficyt odczuwają państwa Unii Europejskiej (UE). Z kolei UE, dzięki mechanizacji upraw i konsolidacji gospodarstw, może zapewnić po konkurencyjnych cenach dostawę zbóż, cukru i olejów roślinnych, których rosnący niedobór odczuwają państwa Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki (MENA). Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego w krajach arabskich, jak i szerzej ogólnej stabilności regionu, staje się możliwe w wyniku specjalizacji i autentycznej, a nie deklaratywnej integracji produkcji, przetwórstwa i handlu produktami rolnymi pomiędzy krajami po obu stronach BMS. Można założyć, iż duże zasoby ziemi, *know-how* i kapitał, jakie występują w BMS, pozwolą zapewnić temu regionowi odpowiedni poziom bezpieczeństwa żywnościowego, a nawet przekształcić go w czołowego eksportera produktów rolnych, których zbyt zapewni dynamika przyrostu liczby ludności. Konieczny jest jedynie odpowiedni poziom determinacji politycznej w doprowadzeniu do autentycznej współpracy w zakresie produkcji i handlu artykułami rolnymi. W realiach kryzysu finansowo-gospodarczego oraz trwających konfliktów zbrojnych w Syrii i Libii, a także pozostałych źródeł niestabilności w regionie BMS osiągnięcie takiego śródziemnomorskiego porozumienia w tej dziedzinie będzie jednak utrudnione.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo żywnościowe, basen Morza Śródziemnego, państwa arabskie, Unia Europejska

### WSTĘP

Poziom bezpieczeństwa żywnościowego na całym świecie uległ gwałtownemu pogorszeniu w wyniku skokowego wzrostu cen żywności w latach 2007–2008. Ów wzrost cen odczuły szczególnie najuboższe grupy ludności w krajach rozwijających się. Przez świat przetoczyły się zamieszki. Dotknięta podwyżkami

podstawowych artykułów żywnościowych ludność wyległa na ulice w 40 krajach, w tym także w arabskich państwach basenu Morza Śródziemnego (BMŚ): Egipcie, Algierii, Jordanii, Maroku, Tunezji.<sup>1</sup> Według większości analityków kryzys żywnościowy stał się jednym z zasadniczych powodów wybuchu niezadowolenia społecznego w innych krajach arabskich – tzw. arabskiej wiosny.<sup>2</sup>

Wprawdzie państwa arabskie BMŚ są znaczącym importerem żywności, panowało jednak powszechne przekonanie, że ludność tych krajów nie powinna odczuć w sposób znaczący gwałtownych zmian cen żywności na rynkach światowych dzięki interwencjonistycznej polityce swoich rządów. Rządy państw tego regionu, w porównaniu do władz innych regionów rozwijających się, tradycyjnie prowadzą aktywną politykę interwencjonizmu w sektorze produkcji i dystrybucji żywności.<sup>3</sup> Władze subsydiowały ceny żywności oraz wykorzystywały inne instrumenty zmierzające do kontroli i regulacji konsumpcji, produkcji i handlu artykułami żywnościowymi. W grupie tych działań znajduje się także dotowanie produkcji, kontrola importu i gromadzenie rezerw produktów żywnościowych. Podejście to okazało się jednak niewystarczające, ponieważ między rokiem 2007 a 2008 ceny zbóż na rynkach międzynarodowych wzrosły o 57%, przy czym w szczytowym okresie kryzysu ceny pszenicy na rynkach światowych wzrosły o prawie 200%. Szczególnie gwałtowny wzrost cen żywności dotyczył najważniejszych zbóż – pszenicy, kukurydzy i ryżu, których znaczącymi importerami są kraje arabskie Północnej Afryki. Według analiz ekspertów Banku Światowego region Bliskiego Wschodu i Północnej Afryki (MENA)<sup>4</sup> importuje prawie połowę ilości konsumowanej pszenicy i jęczmienia, 40% ryżu i prawie 70% kukurydzy.<sup>5</sup> Ci sami eksperci stwierdzili także, że na wzrost cen na rynkach wewnętrznych wpływa nie tylko sam wzrost cen na rynkach międzynarodowych, ale także fluktuacja cen.

Kilka lat od wybuchu arabskiej wiosny nawet jej najwięksi apologetci nie ryzykują stwierdzenia, że grupy społeczne, które ją wywołały, osiągnęły zamierzony cel. Oprócz celów politycznych (obalenia dyktatur), jednym z zasadniczych źródeł zamieszek było niezadowolenie z warunków bytowych, w tym szczególnie wzrost cen żywności, a te nie poprawiają się automatycznie po zmianie władzy. Celem tej pracy jest analiza sytuacji żywnościowej w państwach BMŚ, ze szczególnym uwzględnieniem krajów arabskich.

---

<sup>1</sup> O. de Schutter, *Analysis of the world food crisis by the U.N. special rapporteur on the right to food. Background note*, New York and Geneva, 2<sup>nd</sup> May, 2008, s. 14, <<http://www.2.ohchr.org/english/issues/food/docs/SRRTFnotefoodcrisis.pdf>> (dostęp: 12.01.2012).

<sup>2</sup> Zob. szerzej np. R. Zurayk, *Food, Farming and Freedom: Sowing the Arab Spring*, Just World Book, Charlottesville, Virginia, 2011.

<sup>3</sup> I. Ortiz, J. Chai, M. Cummins, *Escalating Food Prices: The threat to poor households and policies to safeguard a Recovery for All*, United Nations Children's Fund (UNICEF), New York, February 2011, s. 38.

<sup>4</sup> MENA – Middle East and North Africa.

<sup>5</sup> E. Ianchovichina, J. Loening, Ch. Wood, *How Vulnerable Are Arab Countries to Global Food Price Shocks?*, The World Bank, Washington D.C., March 2012, s. 3.

## SYTUACJA ŻYWNOŚCIOWA W PAŃSTWACH ARABSKICH BMŚ

Analizując sytuację żywnościową w krajach arabskich BMŚ, należy rozważyć ją w szerszym wymiarze. Różnice w poziomie życia (mierzonym PKB *per capita*) pomiędzy krajami UE a ich państwami arabskimi (stosunek 5:1, który nie zmienia się znacząco, mimo podejmowanych inicjatyw politycznych) stanowią zagrożenie dla stabilności regionu BMŚ.<sup>6</sup> Równie zróżnicowana jest sytuacja żywnościowa, zwłaszcza jeśli porównamy państwa Unii Europejskiej (UE) z krajami arabskimi BMŚ.

Państwa UE, które jeszcze w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) w połowie lat 60. XX wieku przyjęły Wspólną Politykę Rolną (WPR) osiągnęły nie tylko samowystarczalność żywnościową, ale stały się w latach 80. XX stulecia znaczącym eksporterem produktów żywnościowych. Stało się to możliwe w znacznym stopniu dzięki wysokim subsydiom do produkcji rolnej w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Nacisk partnerów międzynarodowych zmusił UE do modyfikacji systemu subsydiowania produkcji rolnej w ramach WPR, co spowodowało zmniejszenie nadprodukcji, a nawet kilkuletni deficyt w handlu zagranicznym produktami żywnościowymi. W latach 1999–2009 (z wyjątkiem roku 2006) UE była importerem netto artykułów rolnych. Dopiero w latach 2010–2011 państwa Unii osiągnęły nadwyżkę w handlu zagranicznym produktami rolnymi.<sup>7</sup> Ten trwający od dekady deficyt nie był jednak na tyle poważny, żeby zagrozić bezpieczeństwu żywnościowemu ludności UE w okresie gwałtownego wzrostu cen żywności 2007–2008. W bogatych państwach Unii Europejskiej, których obywatele wydają przeciętnie około 20% swoich dochodów na żywność, podwyżka ta wprawdzie dała się odczuć, ale z wyjątkiem protestów farmerów produkujących mleko, nie wywołała większych reperkusji. Inna sytuacja pod względem poziomu bezpieczeństwa żywnościowego występuje w krajach bałkańskich, które stały się już członkami UE (tak jak Chorwacja), bądź mają aspiracje przyłączenia się do Unii Europejskiej (Czarnogóra, Serbia czy Albania). Państwa owe nie są generalnie klasyfikowane jako te, którym grozi deficyt żywności.

W czasach Cesarstwa Rzymskiego ziemie Północnej Afryki były spichrzem imperium, dostarczając nie tylko zboże, ale i oliwę, wino oraz różnorakie produkty zwierzęce.<sup>8</sup> Arabowie, którzy opanowali Afrykę Północną w VII/VIII wieku, wprowadzili nowe techniki uprawy oraz liczne warzywa, owoce cytrusowe, ryż i wiele roślin pochodzących z Bliskiego i Dalekiego Wschodu. Jednocześnie inwazja ta doprowadziła do zerwania wielorakich więzów łączących przez ty-

<sup>6</sup> A. Sebastien, P. Blanc, J. Aoudia, *The Geo-economic Context*, w: *The Future of Agriculture and Food in Mediterranean Countries*, Paris 2009, s. 65.

<sup>7</sup> *International aspects of agricultural policy. Background document for the advisory group on international aspects of agriculture*, European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, Brussels, 30 January 2012, Updated 1 June 2012, s. 8.

<sup>8</sup> M. Yassine Essid, *History of Mediterranean Food*, Mediterra 2012, CIHEAM, Paris 2012, s. 55–56.

siąclecia oba wybrzeża BMŚ, w tym i wymiany handlowej artykułami rolnymi. W czasach nam współczesnych region Afryki Północnej – od Maroka do Egiptu znalazł się w sytuacji uzależnienia od importu żywności. Tylko import pszenicy krajów tego regionu w okresie 2007–2008 stanowił 19% światowego importu tego zboża, podczas gdy ludność tych krajów stanowi jedynie 2% ludności świata.<sup>9</sup> Zależność od importu żywności wykazuje obecnie tendencje wzrostowe. Jedynie Syria i Egipt pokrywają w wyniku importu żywności mniej niż 50% dziennego zapotrzebowania kalorycznego. Pozostałe państwa arabskie regionu są jeszcze bardziej uzależnione od importu żywności. Zależność tę obrazuje wskaźnik samowystarczalności żywnościowej (stosunek produkcji krajowej do zapotrzebowania na żywność ludności danego kraju). Wskaźnik samowystarczalności żywnościowej wynosi w skali całego regionu dla krajów arabskich odpowiednio: dla zbóż – 53%, dla olejów roślinnych – 28%, dla cukru – 33%.<sup>10</sup> Region jest natomiast prawie samowystarczalny pod względem produkcji mięsa, owoców i warzyw (które są jednak spożywane głównie przez ludność bogatą).

Nie oznacza to bynajmniej, że region Północnej Afryki skazany jest tylko na import żywności. Niektóre państwa tego regionu, takie jak Maroko czy Algieria, jeszcze w początkach lat 60. XX stulecia były samowystarczalne pod względem produkcji najważniejszych artykułów rolnych, w tym zbóż. Przyczyny utraty samowystarczalności żywnościowej są różnorakie. Należała do nich m.in. zmiana systemu – uzyskanie niepodległości na przełomie lat 50. i 60. przez większość państw tego regionu. Prowadziło to niejednokrotnie do zerwania relacji z mocarstwem kolonialnym, co łączyło się z utratą powiązań rynkowych, wyjazdem europejskich właścicieli gospodarstw rolnych i odpływem kapitału. Rodzimi politycy najczęściej zaniedbywali sektor rolny na rzecz rozwoju industrializacji. Dekada lat 70. i 80. XX wieku to także okres taniej, subsydiowanej amerykańskiej i europejskiej żywności, zalewającej rynki światowe i ograniczającej produkcję rolną w różnych regionach świata, w tym także w krajach arabskich BMŚ, które stały się jej znaczącym importerem (zwłaszcza zboża). Uzależnienie od importu żywności negatywnie wpływa na budżety nie tylko rządów, ale i zwykłych obywateli. Według szacunkowych danych w państwach MENA 37 milionów ludzi cierpi głód.<sup>11</sup> W wymiarze globalnym nie jest to sytuacja tak tragiczna jak w wielu państwach Afryki Subsaharyjskiej czy Azji.

Rządy wielu państw arabskich BMŚ podejmowały różnorakie działania, starając się zmniejszyć napięcia związane z podwyżką cen żywności w latach 2007–2008. Z zestawienia sporządzonego przez I. Ortiz i innych (2011) wynika,

<sup>9</sup> P. Blanc, *How secure are food supplies?*, Atlas Mediterra 2010, CIHEAM, Paris, March 2010, s. 104.

<sup>10</sup> Więcej zob. A.H. Cordesman, Arleigh A. Burke and Nicholas S. Yarosh, *The Underlying Causes of Stability and Unrest in the Middle East and North Africa: An Analytic Survey*, CSIS, 4th edition, Washington D.C., May 14, 2012.

<sup>11</sup> W 2010 r. liczbę osób głodujących w świecie oceniano na 925 milionów. *The State of Food Insecurity in the World*, UN WFP/FAO, 2010, s.10.

że państwa rozwijające się regionu BMŚ w okresie 2008–2010 zastosowały różnorakie narzędzia, aby dokonać regulacji konsumpcji żywności. W większości przypadków dodatkowe wydatki w celu zmniejszenia szoku wywołanego wzrostem cen żywności okazały się zbyt dużym ciężarem dla budżetów wielu państw, w tym z regionu MENA – Egiptu, Libii, Maroka i Tunezji, które podjęły decyzje o redukcji poziomu tych subsydiów.<sup>12</sup> Widać więc, że nie tyle zbyt drogie dla budżetów subsydiowanie cen żywności, ile zwiększenie samowystarczalności żywnościowej jest rozwiązaniem, które może zapewnić stabilny rozwój regionu BMŚ. W następnych częściach artykułu zostanie podjęta próba oceny aktualnej i potencjalnej możliwości wzrostu produkcji żywności w regionie BMŚ.

#### UWARUNKOWANIA I STRUKTURA PRODUKCJI ROLNEJ W PAŃSTWACH MENA

Informacje o produkcji rolnej w krajach arabskich BMŚ można znaleźć w wielu opracowaniach Banku Światowego, Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) czy UE. Udział rolnictwa w gospodarce krajów MENA w okresie 1993–2003 utrzymywał się na stałym poziomie 14% PKB. Wprawdzie zatrudnienie w sektorze rolnym w wymiarze procentowym zmalało w tym okresie z 34 do 28%, ale w liczbach bezwzględnych liczba osób pracujących w rolnictwie wzrosła o 1,2%.<sup>13</sup>

Rządy państw regionu MENA przywiązują wagę do ochrony rolnictwa. Przejawia się to głównie w ochronie przed importem i w subsydiach, zamiast wspierania produkcji i wprowadzania nowych technologii. W ocenie ekspertów Banku Światowego stosowanie tego rodzaju polityki zakłóca produkcję i dociera głównie do dużych posiadaczy ziemskich. Przykładowo w Egipcie jedynie 9,7% subsydiów do wody (najważniejszego czynnika produkcji rolnej w Egipcie) dociera do najuboższych gospodarstw rolnych.<sup>14</sup>

Aktualna sytuacja produkcji żywności w południowej części BMŚ została przedstawiona w wyczerpujący sposób w publikacji Saada Belghazi.<sup>15</sup> PKB wytworzony w 2007 r. w sektorze rolnym grupy Med9 wynosił 73,5 miliardów USD. W okresie 1994–2007 udział rolnictwa tych państw w światowej produk-

<sup>12</sup> I. Ortiz, J. Chai, M. Cummins, *op. cit.*, s. 38.

<sup>13</sup> *Agriculture for Development, World Bank Report 2008*, World Bank, Washington DC, 2007, s. 235.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> S. Belghazi, *Scenarios for Agricultural Sector in South and East Mediterranean Countries by 2030*, CASE Report No 109, Warsaw 2012. Analizuje on sytuację w sektorze rolnym w jedenaście krajach po drugiej stronie Morza Śródziemnego, tj. w Maroku, Algierii, Tunezji, Libii, Egipcie, Izraelu, Autonomii Palestyńskiej, Libii, Jordanii, Syrii, Turcji (Med11). Ze względu na częsty brak danych o sytuacji w rolnictwie Libii i Autonomii Palestyńskiej w wielu przypadkach informacja będzie dotyczyć jedynie pozostałych krajów z tej grupy oznaczonych jako Med9.

cji rolnej był stały i wynosił 5,5%.<sup>16</sup> Do najważniejszych producentów rolnych spośród wymienionych państw należą: Turcja, Egipt, Maroko, Algieria i Syria; które dostarczały 91% produkcji rolnej grupy Med9. Jeszcze inna sytuacja panuje w kolejnym kraju regionu – Izraelu. Izrael z silnie subsydiowanym sektorem rolnym mimo generalnie niesprzyjających warunków glebowo-klimatycznych jest znaczącym eksporterem – szczególnie owoców i warzyw.

Region BMS jest bardzo zróżnicowany pod względem wielkości gospodarstw. Szczególne rozdrobnienie ziemi występuje w Egipcie, gdzie 85% gospodarstw zajmuje powierzchnię do 2 ha.<sup>17</sup> Liczne małe farmy poniżej 5 ha występują w Maroku (71% gospodarstw), Turcji (67%), ale także w Grecji, Włoszech. Natomiast produkcja towarowa dostarczana jest głównie przez duże gospodarstwa rolne.<sup>18</sup> Istnieją niewielkie możliwości zwiększenia powierzchni uprawnej, aby zaspokoić rosnące zapotrzebowanie na żywność nadal powiększającej się liczby ludności tego regionu. Zgodnie z prognozami FAO w ciągu najbliższych dwudziestu lat kraje Afryki Północnej wykorzystają do 94% powierzchni ziemi nadającej się do wykorzystania rolniczego.<sup>19</sup>

Deficyt wody jest czynnikiem, który jeszcze bardziej ogranicza potencjał produkcyjny w sektorze rolnym w obszarze MENA. Egipt oraz Maroko zaliczane są do państw o znacznym niedoborze wody, zaś Tunezja i Algieria – do państw, w których występuje permanentny kryzys zaopatrzenia w wodę.<sup>20</sup> Przy czym, jak wykazują G. Thivet i M. Blinda, efektywność wykorzystania wody w krajach BMS wynosi od 50 do 85%.<sup>21</sup> Jednakże nawet przy ograniczonych zasobach ziemi i wody w regionie BMS istnieje nadal możliwość znaczącego wzrostu intensyfikacji i specjalizacji produkcji rolnej, o czym mogą świadczyć poniżej przytoczone przykłady.

Maroko może przy obecnym poziomie plonów uzyskać 85% samowystarczalności w zaopatrzeniu w zboża. Ta gospodarka, według danych FAO, uzyskała jeden z wyższych w świecie przyrostów plonów zbóż – 7,2% rocznie w okresie 1992–2010.<sup>22</sup> Z kolei Egipt należy do grupy państw o najwyższym poziomie plonów zbóż w świecie (7,2 t/ha), podobnie jak Niemcy (7,2 t/ha), wprawdzie jest to poziom mniejszy niż w Belgii (9,7 t/ha), ale wyższy niż w Danii (6,8 t/ha) czy Wielkiej Brytanii (6,6 t/ha).<sup>23</sup> Znaczące zwiększenie poziomu produkcji

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>17</sup> *World Bank Report 2008*, s. 90.

<sup>18</sup> M. Elloumi, A-M Jouve, *Extraordinary farm diversity*, Atlas Mediterra, 2010, CIHEAM, Paris, March 2010, s. 60.

<sup>19</sup> M. Bleby, *Agriculture in Africa is set to grow*, Business Day (5.01.2011).

<sup>20</sup> *Arab Development challenges Report*, 2011, United Nations Development Programme, Regional Centre for Arab States, Cairo, 1191 Corniche El Nil, World Trade Centre, Boulac, Cairo, Egypt, s. 53.

<sup>21</sup> G. Thivet, M. Blinda, *Améliorer l'efficience d'utilisation de l'eau pour faire face aux crises et pénuries d'eau en Méditerranée*, Valbonne, Sophia Antipolis, Blue Plan, 2007.

<sup>22</sup> *FAO Statistical Pocketbook. World food and agriculture*, 2012, s. 38.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 40.

zbóż w państwach arabskich Afryki Północnej będzie jednak trudne ze względów agrotechnicznych i z powodu konieczności ponoszenia dużych nakładów. Ponadto, utrzymanie obecnego poziomu spożycia zbóż przez ludność arabską nie jest wskazane ze względów zdrowotnych. Obserwuje się bowiem wiele niekorzystnych objawów, w tym także nadwagę. Nadmierna w odniesieniu do norm zdrowotnych konsumpcja przetworów zbożowych jest efektem polityki subsydiowania tych produktów przez rządy państw regionu, które – chcąc zapewnić sobie spokój społeczny licznych przedstawicieli biednej ludności – stosowały subsydia oraz obniżały ceny produktów zbożowych poniżej ceny rynkowej. To spowodowało, że ludność zmniejszała spożycie tradycyjnych dla diety śródziemnomorskiej owoców i warzyw, zastępując je tańszymi produktami zbożowymi. Wtórny efekt takiej polityki państw regionu stało się zubożenie drobnych rolników, którzy nie mogąc uzyskać odpowiedniego wynagrodzenia za produkowane przez siebie płody rolne, migrowali do miast.

Zmiana diety z obfitującej w produkty mączne na tradycyjną dietę śródziemnomorską mogłaby (pomimo utrzymującego się wzrostu ludności) zmniejszyć popyt na zboża w regionie MENA.<sup>24</sup> Biorąc pod uwagę uwarunkowania glebowo-klimatyczne i ekonomiczne, bardziej celowe od intensyfikacji produkcji zbóż jest rozwinięcie specjalizacji w produkcji, wymagającej wprawdzie większych nakładów pracy, ale której obfitość występuje w regionie, czyli produkcji owoców i warzyw. Taka specjalizacja i koncentracja ukierunkowana coraz bardziej na uprawę owoców i warzyw już zachodzi w regionie BMS. Pomimo że klimat śródziemnomorski umożliwia produkcję bardzo różnych owoców i warzyw, następuje specjalizacja w ich produkcji. W każdym spośród krajów BMS około 65% tonażu produkcji pochodzi z uprawy pięciu gatunków. Produkcja sadownicza skoncentrowana jest głównie w państwach północnej części BMS – we Włoszech, Francji i w Hiszpanii (ponad 50% produkcji BMS). Natomiast produkcja warzyw regionu (ponad 65%) pochodzi z Maroka, Turcji i Egiptu. Turcja, Włochy, Hiszpania i Egipt dostarczają łącznie 65% (wielkości) całkowitej produkcji regionu.<sup>25</sup>

W państwach południowej i wschodniej części BMS dominuje produkcja na potrzeby wewnętrzne. Turcja eksportuje jedynie 14% swojej produkcji, Egipt – 13%, Maroko – 24%. Produkcja na eksport jest natomiast znacząca w krajach północnej, europejskiej części BMS. W ujęciu wartościowym Hiszpania eksportuje 62%, zaś Francja – 57% swojej produkcji owoców i warzyw. Głównym odbiorcą warzyw i owoców wyprodukowanych w regionie BMS (60% wartości) są państwa UE, gdyż są to głównie produkty o ograniczonym okresie trwałości.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> *The Mediterranean Diet for Sustainable Regional Development*, Mediterra 2012 CIHEAM), Paris, 2012, s. 500.

<sup>25</sup> M. Akli Achabou, P. Blanc, S. Dekhili, C. Emlinger, A. Madignier, J. Strohl, *Plant products – Mediterranean specialties*, Atlas Mediterra, 2010, CIHEAM, Paris, March 2010, s. 76.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

Istotną cechą produkcji warzyw i owoców w południowej i wschodniej części BMŚ jest oddzielenie produkcji przeznaczonej na eksport od produkcji na potrzeby rynku wewnętrznego. Wynika to z podwyższonych wymogów fitosanitarnych obowiązujących w UE oraz z wyższych wymagań jakościowych odbiorców unijnych. Często produkcja przeznaczona na eksport prowadzona jest w regionach innych niż te, w których produkuje się na cele wewnętrzne. Eksport owoców i warzyw stanowi ponad połowę wartości eksportu rolnego państw wschodniej i południowej części BMŚ.

#### SEKTOR ROLNY W RELACJACH PAŃSTW MENA Z UE

Położone po północnej stronie BMŚ państwa Unii Europejskiej są znaczącym w skali świata nie tylko producentem, ale i importerem artykułów rolnych. Łączna roczna wartość eksportu i importu wynosząca średnio 177 miliardów euro w latach 2009–2011, decyduje, że UE jest największym partnerem w handlu zagranicznym artykułami rolnymi w skali globalnej.<sup>27</sup> Ponad 70% importowanych przez UE artykułów rolniczych pochodzi z krajów rozwijających się. Licząca 550 milionów zamożnych konsumentów UE jest też największym rynkiem zbytu na produkty rolne wytwarzane przez państwa arabskie BMŚ.

Jak wynika z danych Komisji Europejskiej, UE wykazuje stałą, a od 2009 r. rosnącą nadwyżkę w handlu artykułami rolnymi z krajami południowej i wschodniej części BMŚ (Maroko, Algieria, Tunezja, Libia, Egipt, Liban, Syria, Izrael, Palestyna i Jordania). W roku 2011 nadwyżka ta osiągnęła wielkość 5,9 miliardów euro.<sup>28</sup> Głównym produktem eksportowym UE do tego regionu jest pszenica – stanowiąca 1/3 wartości eksportu. Innymi znaczącymi unijnymi produktami eksportowymi są: inne produkty zbożowe, nabiał, papierosy. Z kolei w imporcie z regionu BMŚ dominują owoce i warzywa, które stanowią ponad 50% wartości unijnego importu z tego regionu.

Unia Europejska stopniowo przestaje być jednak najważniejszym eksporterem produktów rolnych na rynki państw wschodniej i południowej flanki BMŚ. Importują one bowiem już ponad 70% żywności spoza regionu UE.<sup>29</sup> Stany Zjednoczone są drugim po UE partnerem handlowym państw południa i wschodniej części BMŚ w artykułach rolnych.<sup>30</sup> Eksportują tam głównie pszenicę, kukurydzę i soję. Coraz większą rolę jako eksporterzy zbóż zaczynają odgrywać także Federacja Rosyjska i Ukraina. Obserwuje się ekspansję Brazylii, która jest znaczącym w skali świata producentem nie tylko kawy, ale także soi, kukurydzy oraz drobiu.

<sup>27</sup> *International aspects of agricultural policy. Background document for the advisory group on international aspects of agriculture*, s. 4.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 40.

<sup>29</sup> A. Sebastien, *The food security challenge Mediterranean diet*, "The Bridge", 11/2009.

<sup>30</sup> P. Blanc and P. Echaniz, *Extraregional actors*, Atlas Mediterra, 2010, CIHEAM, Paris, March 2010, s. 118.



Z państw południowej flanki BMS jedynie Turcja jest znaczącym eksporterem, zajmując 6 pozycję wśród największych eksporterów artykułów rolnych na rynku unijne.<sup>31</sup> Turcja wykazuje także nadwyżkę w handlu artykułami rolnymi z UE.<sup>32</sup> Do lat 90. XX wieku państwa UE były największym odbiorcą tureckich produktów rolnych. Obecnie ważniejszymi rynkami dla świeżych produktów z Turcji stała się Federacja Rosyjska oraz pozostałe państwa postradzieckie, ale także inne państwa, takie jak np. Irak.<sup>33</sup> Przykład Turcji pokazuje, że państwa te potrafią także oferować swoje produkty rolne na różnych rynkach.

Próbując wesprzeć rozwój sektora rolnego w państwach MENA oraz zmniejszyć nierównowagę w handlu artykułami rolnymi, UE przygotowała w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Program Wsparcia Rolnictwa i Regionów Wiejskich państw regionu BMS i państw Partnerstwa Wschodniego – ENPARD (European Neighbourhood Programme for Agriculture and Rural Development).<sup>34</sup> W ramach tego programu Komisja zaproponowała między innymi wsparcie dla sektora rolnego Maroka (70 mln euro), Tunezji (57 mln euro), Egiptu (33 mln euro). Mimo formalnie deklarowanego poparcia dla rozwoju produkcji rolnej w MENA, nie tylko farmerzy, ale i politycy unijni, szczególnie reprezentujący południowe regiony UE, obawiają się konkurencji ze strony rolników z południowych wybrzeży BMS. Dowodem na to mogą być trudności, jakie wystąpiły w Parlamencie Europejskim, związane z zatwierdzeniem umowy o handlu artykułami rolnymi między UE a Marokiem w 2012 r.<sup>35</sup> Przeciwno tej umowie głosowała większość europosłów z krajów południowej części UE. Protesty związane z zatwierdzeniem tej umowy wskazują, że mimo formalnych deklaracji i różnorodnych inicjatyw politycznych, faktyczne procesy integracyjne napotykać znaczące opory. Państwa MENA oskarżają UE, że mimo deklaracji, tworzy różnorakie utrudnienia w dostępie na rynek unijny dla warzyw i owoców wyprodukowanych w południowej części BMS. Z kolei unijni producenci owoców i warzyw, uzyskując niktę wsparcie w ramach WPR, obawiają się konkurencji z państw MENA.<sup>36</sup> W ramach zaś Unijnej Polityki Sąsiedztwa występuje konkurencja o fundusze unijne między państwami regionu BMS a krajami objętymi Partnerstwem Wschodnim. Propozycja rozwiązania owego dylematu wykracza jednakże poza zakres tej analizy.

<sup>31</sup> *International aspects of agricultural policy. Background document for the advisory group on international aspects of agriculture*, s. 12.

<sup>32</sup> Nadwyżka Turcji w handlu artykułami rolnymi z UE zmniejszyła się z 1,7 miliardów euro w 2005 r. do 200 milionów euro w 2011 r. W tureckim eksporcie dominują świeże i suszone owoce, warzywa i orzechy.

<sup>33</sup> A. Ali Koç, *Market Strategies of the Agro-Food Firms: the Turkish Experience*, Mediterra 2012, CIHEAM, Paris, s. 283.

<sup>34</sup> *Delivery on a new European Neighbourhood Policy*, SWD (2012) 121 final, Brussels 15.5.2012, s. 18–19.

<sup>35</sup> *Joint debate – EU-Morocco agreement on agricultural and fishery products*, European Parliament plenary meeting of 14 February 2012, 6584/12, Strasbourg, 16 February 2012, s. 7.

<sup>36</sup> M. Akli Achabou, P. Blanc, S. Dekhili, Ch. Emlinger, A. Madignier, J. Strohl, *Plant products – Mediterranean specialities*, Atlas Mediterra, 2010, CIHEAM, Paris, March 2010, s. 76.

## KU SPECJALIZACJI PRODUKCJI ROLNEJ W BMŚ

Region BMŚ stanowił przez tysiąclecia, także w zakresie produkcji i dystrybucji żywności, jedną powiązaną różnorodnymi wzajemnymi uzależnieniami całość. Wielka Wędrówka Ludów w IV–VI w, która rozbiła Imperium Rzymskie, a następnie inwazja arabska na przełomie VII/VIII w znacznym stopniu zniszczyły te zależności. Arabskie państwa BMŚ były samowystarczalne żywnościowo praktycznie do czasu uzyskania przez większość państw tego regionu niepodległości w latach 50–60. XX wieku. Błędne decyzje polityczne nowych arabskich elit politycznych (wspieranych niejednokrotnie przez ekspertów z Banku Światowego), oznaczające obniżenie inwestycji w rolnictwo celem rozwijania innych sektorów gospodarki, doprowadziły do zahamowania wzrostu produkcji żywności. Dodatkowym czynnikiem pogarszającym sytuację rolnictwa państw południowej flanki BMŚ był import taniej, subsydiowanej żywności z EWG/UE i USA. Gwałtowny przyrost liczby ludności w krajach MENA, przy zaniedbaniu własnego rolnictwa, przewyższający dynamikę produkcji rolnej, a także dostępność subsydiowanej żywności na rynkach światowych, doprowadził do uzależnienia tych państw od importu żywności. Sytuacja w zakresie bezpieczeństwa żywnościowego krajów arabskich BMŚ gwałtownie pogorszyła się po dramatycznym wzroście cen żywności na rynkach światowych w latach 2007–2008, którego nie były w stanie zniwelować rządy państw tego regionu. Według ekspertów drożyzna artykułów żywnościowych stała się jednym z zasadniczych czynników wybuchu arabskiej wiosny. Narastające przez dekady problemy wymagać będą czasu i rozwiązania kwestii bezpieczeństwa żywnościowego w regionie.

O ile państwa arabskie BMŚ od lat 60. XX wieku weszły w okres deficytu żywnościowego, o tyle państwa EWG/UE dzięki wprowadzeniu właśnie w dekadzie lat 60. Wspólnej Polityki Rolnej zwiększyły zakres swego bezpieczeństwa żywnościowego. Do początku lat 90. gospodarki te wytwarzały nawet znaczne nadwyżki żywności. Przeprowadzone zmiany w WPR doprowadziły do tego, że przez kolejne lata UE stała się importerem żywności.<sup>37</sup> Nawet jeśli UE nadal zachowuje pozycję największego partnera handlowego dla krajów arabskich Afryki Północnej, jest ona stopniowo wypierana z tych rynków przez inne kraje, jak to wcześniej wykazano w artykule. Niemniej jednak w stosunku do krajów arabskich BMŚ gospodarki UE wykazują stałą nadwyżkę w handlu artykułami rolnymi. Stan dodatniego bilansu handlowego członków UE w handlu produktami rolnymi notowany w latach 2009–2011 może się jednak skończyć w związku z planowanymi zmianami w WPR na lata 2012–2014, w tym z tzw. jej „zazielenieniem”.

Jak ujął to Roberto Burdese, społeczna, polityczna czy gospodarcza sytuacja na przeciwnych brzegach Morza Śródziemnego jest diametralnie różna, ale jed-

<sup>37</sup> *International aspects of agricultural policy. Background document for the advisory group on international aspects of agriculture*, s. 41.

nocześnie jak nigdy dotąd obydwaj regiony są ze sobą bardzo powiązane.<sup>38</sup> Na początku XXI stulecia istnieje szansa odtworzenia tych więzi w obrębie BMŚ zarówno w wymiarze politycznym jak i gospodarczym, w tym szczególnie w zakresie produkcji i przetwórstwa żywności. Czynnikiem, który może wymusić faktyczną, trwałą współpracę w sektorze rolnym, może być paradoksalnie kryzys, jaki wprawdzie w różnym stopniu dotknął zarówno państwa UE, jak i państwa MENA. Bez rozwiązania problemu zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego na każdej flance trudno bowiem jest oczekiwać stabilizacji politycznej w BMŚ. Północne wybrzeże BMŚ funkcjonuje w znacznej części na podstawie energii przesyłanej z południowej części BMŚ, i to nie tylko energii w postaci gazu czy ropy, ale w równym stopniu „energii” roboczej migrantów z regionu Maghrebu, którzy pracują w gospodarstwach rolnych w Europie Zachodniej. Jednocześnie nadwyżki żywności wyprodukowane w UE zalewają rynki państw na kontynencie afrykańskim, a także Afryki Północnej, niejednokrotnie niszcząc lokalne gospodarstwa, których właściciele zmuszeni są migrować za pracą, także do Europy. Wytwarza się zatem błędne koło, którego przerwanie leży w interesie obu stron.

Reasumując powyższe rozważania, należy podkreślić, że sytuacja istniejąca w państwach arabskich regionu BMŚ sprawia wrażenie, iż osiągnięcie stanu bezpieczeństwa żywnościowego w tych państwach poprzez prosty wzrost ich produkcji rolnej jest praktycznie niemożliwe. Niemal wyczerpały się tam bowiem rezerwy ziemi, które można wziąć pod uprawę. Jeszcze bardziej krytyczny jest ostry deficyt wody. Oznacza to, że jednym ze sposobów zwiększenia bezpieczeństwa żywnościowego jest intensyfikacja produkcji poprzez wprowadzenie nowoczesnych technologii uprawy, przechowywania i przetwórstwa produktów rolnych. Równie ważne jest pogłębienie specjalizacji w produkcji żywności. Niezbędne wydaje się także odtworzenie swobodnej wymiany handlowej, także w zakresie produktów rolnych, w całym regionie BMŚ, a zatem powrót do sytuacji z czasów Imperium Rzymskiego.

Jednocześnie państwa Unii Europejskiej mają coraz większy problem z zapewnieniem dostatecznej liczby robotników do pracy w rolnictwie, co wymusza dalszą mechanizację i konsolidację gospodarstw rolnych. Powinny one specjalizować się w produkcji zbóż i roślin oleistych, których znaczący deficyt odczuwają państwa arabskie BMŚ. Z kolei gospodarki MENA, mające olbrzymie zasoby rąk do pracy oraz doskonałe warunki pogodowe, powinny specjalizować się w produkcji owoców i warzyw. Taka specjalizacja nie oznaczałaby zaniechania uprawy zbóż w krajach Afryki Północnej czy warzyw i owoców w państwach UE. Pewien poziom produkcji zbóż w krajach południowych flanki BMŚ – chociażby ze względu na rotację konieczną w produkcji rolnej, zmniejszenie zarówno kosztów transportu, jak i określonych czynników ekonomiczno-społecznych – jest możliwy, a nawet konieczny do utrzymania. Podobnie też specjalizacja w regionie BMŚ nie musi oznaczać całkowitego zaniechania uprawy warzyw i owoców

<sup>38</sup> R. Burdese, *Responsible Consumption*, Mediterra 2012, CIHEAM, Paris, s. 232.

w państwach UE, które ze względu na inne terminy wegetacji i warunki klimatyczno-glebowe będą konkurencyjne w określonym czasie i w niszach rynkowych. Wystarczy wymienić unijne oznakowania geograficzne, które są przyznawane specyficznym produktom regionalnym. Za takie produkty farmerzy unijni uzyskują wyższe ceny. Zresztą cała UE ma pozytywny bilans wymiany handlowej artykułami rolnymi, głównie dzięki wyższym cenom za eksportowane surowce i ich przetwory wyprodukowane w określonych regionach (np. szampan czy ser feta).

Do wprowadzenia pogłębionej specjalizacji produkcji rolnej w regionie BMŚ potrzebne są zasadniczo dwa czynniki – środki finansowe i wola polityczna. Państwa UE, mimo kryzysu finansowego, zdają się mieć wystarczające zasoby finansowe i techniczne do pogłębienia specjalizacji w produkcji rolnej na obszarze Unii. Zarazem jednak środki finansowe, które UE jest gotowa przeznaczyć na modernizację sektora rolnego w ramach programu ENPARD, są dalece niewystarczające do pokrycia kosztów przeprowadzenia koniecznych zmian w państwach arabskich BMŚ. Istnieją jednakże olbrzymie środki finansowe, którymi dysponują bogate arabskie państwa eksportujące ropę naftową. Właśnie te państwa, w tym Arabia Saudyjska czy Kuwejt, dla zapewnienia własnego bezpieczeństwa żywnościowego inwestują znaczące sumy na zakup czy dzierżawę ziemi w Afryce Subsaharyjskiej.<sup>39</sup> Te same petrodolary arabskie zainwestowane w rolnictwo państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu mogą zapewnić wzrost produkcji rolnej oraz pomóc rozwinąć przetwórstwo rolno-spożywcze, a przez to zapewnić stabilność całego regionu.

Drugim czynnikiem niezbędnym do przeprowadzenia koniecznych reform w zakresie budowy bezpieczeństwa żywnościowego w BMŚ jest wola polityczna do przeprowadzenia nieodzownych zmian w specjalizacji produkcji wewnątrz regionu BMŚ. Czy jednak państwa UE i szeroko rozumianego Bliskiego Wschodu potrafią osiągnąć taki poziom determinacji politycznej, aby wypracować rzeczywistą współpracę w produkcji, przetwórstwie i wolny handel artykułami rolnymi w obrębie BMŚ? Obserwacja dotychczasowych działań rządów, które deklarują chęć wypracowania zasad współpracy w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego po obu stronach BMŚ, nasuwa w tym względzie wiele wątpliwości.

#### FOOD SECURITY IN ARAB MENA COUNTRIES

**Abstract.** Arab countries have a worsening food shortage and a deficit in agricultural trade. They have become some of the world's largest grain importers. They also rely on imports of sugar and vegetable oil. At the same time, Arab countries have enormous manpower resources and excellent climate and soil conditions for fruit and vegetable production, large quantities of which are imported by EU countries. On the other hand, thanks to the increased mechanization and consolidation

<sup>39</sup> „*Land and Africa's Development Future: Governing the Risks and Opportunities of Large-scale Landbased Investments*”, Issues Paper 2, Eighth African Development Forum (ADF-VIII), ECA/ADF, Addis Ababa, Ethiopia 23–25 October 2012, s. 6.

of farms, EU countries can provide competitively priced supplies of cereals, sugar, and vegetable oils, which are imported in large volumes by Arab countries. Food security improvement (a prerequisite for political stability) will be possible in the Arab countries, given a genuine not merely declarative integration of agricultural production, processing, and trade between countries on both shores of the Mediterranean Sea. As land resources, know-how, and capital are in abundance in the Mediterranean region, it is capable of providing an adequate level of food security. This can even change the region from a food deficit area into a leading exporter of agriculture products that could address the demographic explosion that is anticipated in coming decades. Such a result could be only achieved through real political determination in bringing about genuine cooperation in agricultural production and trade in the region. Unfortunately, giving the current economic crisis, ongoing conflicts in Syria and Libya and other sources of instability in the region an adequate Mediterranean compromise in the field of agriculture will not be easy to reach.

**Keywords:** food security, Mediterranean region, Arab countries, EU