

# LA POLITICA AGRICOLA COMUN Y LA ADHESION DE ESPAÑA Y PORTUGAL

Por  
TIMOTHY JOSLING y FERNANDO ANDRADA (\*)

## I. INTRODUCCION

**A** principios de 1986, la Comunidad Europea abrió sus puertas a los dos últimos miembros de pleno derecho. España y Portugal habían solicitado la entrada, principalmente, por motivos políticos, para consolidar su transformación en unas economías mixtas, democráticas y modernas. Fueron bienvenidos por los Diez también por razones diplomáticas, más que económicas: para favorecer la estabilidad política en la Península Ibérica. Ahora hay que enfrentarse a la tarea de absorber a los recién ingresados en la estructura económica de la C.E. Ello, a su vez, producirá profundos cambios en la naturaleza de las políticas de la Comunidad, en particular la política agrícola, así como en el ámbito de la pesca, de la migración de la mano de obra y del desarrollo regional.

---

(\*) Los autores son, respectivamente: Profesor del Food Research Institute, Stanford University, Stanford, California, Estados Unidos, y Profesor del Departamento de Economía Agraria y Sociología Rural de la Universidad de Córdoba, España, El dr. Andrada está trabajando actualmente en la Universidad de California, Davis, con una ayuda del Comité Conjunto de Cooperación Cultural Hispano-Norteamericano. Profesores de economía agraria e investigadores adjuntos del Departamento de Economía Agraria, Universidad de Kiel, República Federal de Alemania.

— Trabajo preparado para el número especial de la *Revista de Estudios Agro-Sociales* sobre la política agrícola común, primavera de 1987.

— *Revista de Estudios Agro-Sociales*. Núm. 140 - (abril-junio 1987).

---

El sistema político se verá, asimismo, sometido a tensiones por causa de la ampliación. La capacidad de la Comunidad para estimular internamente el crecimiento y para actuar con una sola voz habrá de pasar una dura prueba. La capacidad de las instituciones comunitarias para tomar decisiones oportunas se verá dificultada aún más. Cada vez serán más escasos los recursos disponibles para todo lo que sea seguir vendiendo productos agrarios a precios de dumping en los mercados mundiales. Pero la C.E. ha demostrado ser una organización flexible y es posible que dos nuevos miembros con ideas muy claras sobre las ventajas que ofrece, basten para dar nuevos alientos al experimento de integración que cumple ahora treinta años.

Este trabajo intenta señalar las principales fuerzas que conforman esa respuesta dinámica en el ámbito de la agricultura. Es evidente que el tema nos llevará más allá de las cuestiones puramente agrarias. No obstante, intentaremos establecer una relación entre aquél y éstas. Para comenzar, haremos algunas observaciones sobre los nuevos miembros y sobre lo que aportan a la Comunidad, examinaremos a continuación los efectos comerciales y externos de la adhesión y terminaremos con una exposición de las posibles consecuencias para la evolución de la P.A.C.

## II. LOS NUEVOS MIEMBROS

Como todo nuevo socio de un club, los dos recién ingresados en la C.E. se verán sometidos a un atento escrutinio por los demás socios antes de ser plenamente aceptados. La ampliación representa un salto a ciegas, tanto para aquéllos como para éstos. Los nuevos miembros traen a la Comunidad una situación económica y un temario político. Si la economía resulta ser complementaria y compatibles los objetivos políticos, la absorción se producirá suavemente; si la economía resulta ser competitiva y el temario político incongruente, se producirá, inevitablemente, una decepción. Por consiguiente, la incorporación a la comunidad agraria (que es en sí misma un aspecto de una suave integración) se vería facilitada por una agricultura complementaria y por una amplia conformidad con los objetivos y las orientaciones de la P.A.C.

---

La Comunidad no siempre ha conseguido evitar la decepción con ocasión de otras ampliaciones. En 1973, dos de los tres nuevos miembros (Dinamarca e Irlanda) tenían un temario político compatible, pero una economía competitiva, al menos en lo referente a la agricultura. Los otros dos miembros invitados, el Reino Unido y Noruega, tenían unas corrientes comerciales bastante complementarias, pero una agenda política claramente incongruente, hasta tal punto que Noruega decidió, tras un referéndum, no aceptar la oferta de la C.E. El Reino Unido no se ha acomodado nunca totalmente a las normas del club, sino que ha preferido empeñarse en bajar las cuotas de socio en lugar de cambiar las tradiciones.

En vanguardia de la segunda ampliación se presentó Grecia, después de sólo tres años de negociaciones, que venían a culminar un largo período de asociación con la C.E. Su adhesión, en 1981, abrió la puerta a nuevas tensiones políticas, ya que implicó el enfrentamiento entre el creciente espíritu de armonía sobre política exterior que había entre los Nueve y una posición griega de independencia en diversas cuestiones; la adhesión, en términos económicos, no resultó fácil, pero se ha visto algo edulcorada por las considerables transferencias a Grecia de fondos destinados al desarrollo mediterráneo. En el caso de España y Portugal, la C.E. parece haber elegido dos países con una voluntad inicial de atemperar el interés nacional en favor del progreso de la Comunidad: los objetivos políticos parecen congruentes. En términos económicos, el ajuste no es tan preciso. Portugal y España se están industrializando rápidamente sobre la base de nuevas inversiones y de unos modestos costes salariales: ambos conseguirán abrir brecha en los mercados de los «viejos» países del norte. Son de esperar ciertas tensiones en un período de elevado desempleo y de modesto crecimiento. Como contrapartida, sin embargo, supondrá unas buenas oportunidades para la venta de bienes de inversión y de consumo.

Teniendo en cuenta las diferencias climáticas, la economía agraria de los nuevos miembros, debe considerarse también complementaria de la del Norte de Europa. Esta expectativa no debería verse atemperada por el hecho de que incluso los países del Sur de Europa cultiven trigo y cebada y crien ganado vacuno, ovi-

---

no, porcino y avicultura. Las diferencias y semejanzas en las pautas de producción se aprecian claramente en el cuadro n.º 1. Los cereales, por ejemplo, representan la misma proporción (27%) de la superficie agrícola utilizada en los dos nuevos países miembros que en la C.E. de los Diez. En cambio, las frutas, la vid, las aceitunas y los cítricos representan, en conjunto, una proporción mucho mayor en los nuevos países que en el resto de la C.E.

Cuadro n.º 1

COMPOSICION DE LA SUPERFICIE CULTIVADA Y DE LA CABAÑA GANADERA,  
C-10 Y NUEVOS PAISES MIEMBROS (EN %)

	C.E.-10 (%)	España (%)	Portugal (%)	C.E.-12 (%)
<b>Cultivos</b>	Proporción sobre producción agrícola			
Cereales .....	27,3	27,1	26,6	27,3
Semillas oleaginosas .....	1,9	3,5	0,7	2,2
Azúcar .....	1,7	0,9	0	1,5
Olivos .....	1,9	7,7	7,2	3,3
Hortalizas frescas .....	1,3	1,7	6,8	1,6
Frutas frescas .....	5,9	17,9	19,6	8,9
Cítricos .....	0,2	0,9	0,7	0,4
Almendras .....	0,2	2,1	0,9	0,6
Vid .....	2,5	6,2	6,4	3,4
<b>Ganadería</b>	Proporción sobre la cabaña ganadera total			
Vacuno de leche .....	11,2	4,6	6,3	10,3
Otro ganado vacuno .....	23,5	9,4	14	21,5
Porcino .....	34,4	29,9	37,5	33,9
Ovino .....	27,8	49,2	31,1	30,5
Caprino .....	3,1	6,8	11	3,7

Fuente: Eurostat.

Los prados permanentes representan menos del 25% de la superficie agrícola utilizada en España y sólo el 17% en Portugal; en el resto de la C.E. suponen más del 45%. En contraste, los cultivos permanentes representan un 18% de la superficie agrícola utilizable en España y un 16% en Portugal, pero menos del 6% en el resto de la C.E. Las superficies forestales cubren más del

30% de la superficie de España y Portugal, pero sólo el 21% del resto de la Comunidad. En suma, los sistemas de ganadería de pasto del Norte de Europa son mucho menos importantes en el Sur, donde dejan su sitio a los cultivos permanentes y a las superficies forestales.

El cuadro n.º 2 muestra las implicaciones de estos diferentes sistemas agrarios, expresadas en cuotas de participación de los nuevos miembros en la superficie dedicada a diversos cultivos en la C.E. ampliada. Es evidente la importancia de España en la agricultura europea. Casi la mitad de las plantaciones de olivos y de cítricos de la C.E.-12 están en España, junto con el 42% de la fruta (excluidos los cítricos), el 37% de las vides y un tercio de la superficie dedicada a las semillas oleaginosas. En algunos productos, como las almendras, la producción española supondrá la mayor parte de la producción comunitaria. En contraste, la ga-

Cuadro n.º 2

PROPORCION DE LA SUPERFICIE CULTIVADA Y DE LA CABAÑA GANADERA DE LA C.E. QUE CORRESPONDE A LOS NUEVOS PAISES MIEMBROS (EN %)

	C.E.-10 (%)	España (%)	Portugal (%)	C.E.-12 (%)
<b>Cultivos</b>	Proporción de la superficie total cultivada			
Cereales .....	76,4	20,4	3,2	100
Semillas oleaginosas .....	65,8	33,1	1	100
Azúcar .....	87,1	12,9	0	100
Olivos .....	44,3	48,4	7,3	100
Hortalizas frescas .....	64,5	21,6	14,1	100
Frutas frescas .....	51,1	41,6	7,3	100
Cítricos .....	47	47,2	5,8	100
Almendras .....	21,3	73,4	5,3	100
Vid .....	56	37,8	6,2	100
<b>Ganadería</b>	Proporción de la cabaña ganadera total			
Vacuno de leche .....	93	5,5	1,6	100
Otro ganado vacuno .....	93	5,3	1,6	100
Porcino .....	86,4	10,8	2,8	100
Ovino .....	77,8	19,7	2,6	100
Caprino .....	70,2	22,3	7,5	100

Fuente: Eurostat.

nadería española no constituye una parte significativa, con excepción de una considerable cabaña ovina y caprina. Portugal tiene, claramente, un papel menos importante en la producción total de la C.E.-12, aunque, en lo que se refiere a las hortalizas, el porcentaje de su contribución al total de la C.E. (alrededor del 14%), es muy superior al que correspondería a su superficie (3,3%). Es cierto que la participación en la superficie agrícola utilizada o en la cabaña ganadera no siempre es un buen indicador de la participación en la producción, pero acaso refleje con exactitud el peso de la preocupación nacional en las políticas de cualquier régimen de producto.

La participación en la producción se apartará de las cifras indicadas si los rendimientos difieren mucho en los nuevos miembros y en los antiguos. Esto es lo que sucede, como muestra el cuadro n.º 3. Sólo en unos pocos cultivos son comparables los rendimientos de la Península con los de la C.E.-10. El arroz en España y los tomates en Portugal son ejemplos de productos en los que unos modernos sistemas de regadío dan rendimientos de nivel equivalente: parece que el maíz español y el pequeño sector portugués de la remolacha azucarera también son comparables en términos de rendimiento. Pero con frecuencia, la diferencia es muy acusada, como sucede con el trigo y la cebada, las semillas oleaginosas, las frutas, las vid y las patatas, que se caracterizan por una producción por hectárea notablemente inferior. Asimismo, es significativa para la Comunidad la diferencia en el rendimiento de la producción láctea en España y en Portugal, cuyos niveles se encuentran al 75% y al 57%, respectivamente, de la media del resto de la Comunidad.

Las diferencias de rendimiento reflejan numerosos factores y no habría por qué esperar que fuesen uniformes en los distintos países. No obstante, las cifras indican el potencial de incremento de producción, que sin duda existe en el Sur de Europa. La Comunidad ha acogido a dos nuevos miembros cuya economía agraria se parece a la que tenía el Norte de Europa hace veinte años. El grado en el que las condiciones de la C.E. puedan favorecer en los nuevos miembros el mismo tipo de revolución agraria que tuvo lugar en los antiguos es una de las cuestiones clave de la ampliación.

Cuadro n.º 3

## COMPARACION DE RENDIMIENTOS EN LOS NUEVOS PAISES MIEMBROS Y EN LA COMUNIDAD ACTUAL

	España (100 kg/Ha)		Portugal		C.E.-10	Rendimiento relativo	
	España	Portugal	España (%)	Portugal (%)		España (%)	Portugal (%)
Trigo .....	18,7	12,5 (*)	55,1	33,9		33,9	22,7
Maiz .....	62,5	13	66,3	94,3		94,3	19,6
Cebada .....	20,2	10,3	45,7	44,2		44,2	22,5
Centeno .....	16,2	5,6	36,1	44,9		44,9	15,5
Arroz .....	87,6	37,9	55	159,3		159,3	68,9
Remolacha azucarera .....	364	415,8	489,4	74,4		74,4	85
Semillas de girasol .....	7	6,4	19	36,8		36,8	33,7
Acetuna (para aceite) .....	11,5	10,6	27,6	41,7		41,7	38,4
Patatas .....	160,1	78,9	268	59,7		59,7	29,4
Tomates .....	397,7	432,8	447,6	88,9		88,9	96,7
Manzanas .....	144,4	41,1	238	60,7		60,7	17,3
Peras .....	127,4	65,5	216,7	58,8		58,8	30,2
Melocotones .....	91,1	34,6	156,1	58,4		58,4	22,2
Albaricoques .....	81,8	30	103,3	79,2		79,2	29
Naranjas .....	154,4	50,7	182	84,8		84,8	27,9
Limones .....	87,7	47,5	172,3	50,9		50,9	27,6
Uvas (bl/Ha) .....	23	36,1	67,1	34,3		34,3	53,8
Leche (kg/cabeza) .....	3.173	2.433	4.259	74,5		74,5	57,1

(\*) Comprende trigo duro.

Fuente: Eurostat.

Otro de los rasgos de la agricultura ibérica que habría que mencionar es el de sus diferentes características estructurales. La participación de la población activa agraria en la población activa total es muy superior en los dos nuevos miembros que en la C.E.-10 (véase cuadro n.º 4). En el caso de España, la población activa agraria representa un 17% de la población activa (civil) total: en la C.E.-10, la cifra es sólo del 7%. En Portugal, la agricultura ocupa casi a la cuarta parte de la población activa. Es discutible si la fuerza política de la agricultura se debilita o se vigoriza cuando disminuye la proporción de la población activa agraria; la importancia económica real de la agricultura es, evidentemente, mayor en los nuevos miembros que en la Comunidad actual.

Puede afirmarse que una gran proporción de la población activa agraria trabaja en pequeñas explotaciones. Más del 30% de las explotaciones portuguesas tienen menos de una hectárea, mientras que la cifra correspondiente de la C.E.-10 es de sólo el 20%.

Cuadro n.º 4

CARACTERISTICAS ESTRUCTURALES DE LA AGRICULTURA EN LA C.E.-10  
Y EN LOS NUEVOS PAISES MIEMBROS (1985)

	España	Portugal	C.E.-10	C.E.-12
Personas empleadas en la agricultura (miles) (*)	1,766	969	7,638	10,373
Porcentaje de la población activa (%)	16,9	23,9	7,2	8,6
Número de explotaciones (miles)	1,818	769	6,516	9,103
Tamaño medio de las explotaciones (Ha)	12,9	4,3	13,6	12,7
Porcentaje de explotaciones de menos de una Ha (a)	31,1	44,6	20	—
Porcentaje de explotaciones de más de 100 Ha (a)	1,6	0,5	1,4	—
Porcentaje de explotaciones de regadío (a)	11,4	15,3	5,1	—

(\*) Comprende la agricultura, silvicultura y pesca.

(a) Datos de 1983.

Fuente: Eurostat.

Por otra parte, los dos países ibéricos tienen «latifundios» además de «minifundios». Partes importantes del Sur y del Oeste (Andalucía en España y el Alentejo en Portugal) están organizadas en explotaciones análogas a las de Francia y el Sur de Inglaterra. Por otra parte, la franja atlántica del Norte de España y entre Douro e Minho en el Noroeste de Portugal, abundan en explotaciones pequeñas y fragmentadas, muchas de las cuales no superan las dos hectáreas. En este aspecto, comparten los problemas estructurales y económicos de Grecia, de Italia y de Irlanda.

Las diferencias estructurales tienen, por lo menos, implicaciones de dos tipos para la P.A.C. En primer lugar, es indudable que los nuevos miembros ejercerán presiones más intensas sobre los demás países para que aumenten los gastos estructurales. Y esas presiones no irán encaminadas a facilitar que los agricultores y sus familias abandonen la agricultura, sino a que se aumente la inversión y se mejore la infraestructura de las zonas rurales. En segundo lugar, aumentará considerablemente la dificultad de bajar los precios para los productos de las pequeñas explotaciones. Para determinados productos (en particular, el aceite de oliva y el vino) habrá, en general, subidas de precios en los nuevos miembros, pero para otros (como la leche en Portugal), la perspectiva de una reducción de precios después de la adhesión dará lugar a ajustes políticamente y socialmente dolorosos. La toma de decisiones en la C.E. será más difícil que antes.

### III. LA COMUNIDAD AMPLIADA Y LA AGRICULTURA MUNDIAL

Fuera de Europa, hay una generalizada preocupación ante la eventualidad de que la ampliación del Sur de la C.E. produzca efectos significativos sobre el mercado global de determinados productos importantes. De hecho, la nueva Comunidad será una fuerza dominante en la agricultura mundial, tanto en términos de producción como desde el punto de vista comercial. Calculando la posición que la C.E.-12 habría ocupado en 1984, si hubiese existido, se puede tener una idea del lugar que ocupa en los mercados mundiales.

---

El cuadro n.º 5 muestra, por comparación con las cifras de Estados Unidos, el efecto potencial de la ampliación sobre la proporción de la C.E. en la producción mundial. En lo que se refiere al trigo, la C.E.-12 contribuiría casi con el 16% del total mundial y en lo que respecta a la cebada, casi con un tercio. Sin embargo, donde más se aprecia la importancia de la C.E.-12 es en los productos mediterráneos. La Comunidad sería el mayor productor de aceite de oliva (78%), de vino (59%) y de uva de mesa (48%). En relación con estos productos, los efectos de la política de la C.E. y de la evolución de los mercados serán sentidos por productores y gobiernos de todo el mundo.

Por sí mismas, las cifras de participación en la producción no lo dicen todo acerca de los efectos de la agricultura de la C.E. sobre terceros. El cuadro n.º 6 recoge la proporción del comercio mundial (exportaciones e importaciones netas de comercio intracomunitario) que habría correspondido a la C.E.-12 en 1984. Habría representado el 14% de las exportaciones de trigo y el mismo porcentaje, aproximadamente, de las importaciones de maíz. Sus importaciones de soja habrían supuesto casi el 52%. En determinados productos cuyas corrientes comerciales son actualmente externas y que en la hipótesis expuesta serían «internas» (como las exportaciones españolas a la C.E.-10), la participación de la C.E. en el comercio mundial se reducirá. En muchos productos —en particular el vino, las uvas y el aceite de oliva—, mejorará su posición en el comercio mundial.

En la actualidad, se celebran negociaciones en Ginebra para mejorar el funcionamiento de los mercados agrarios internacionales. La C.E. es objeto de críticas por parte de varios países exportadores, que la acusan de distorsionar los mercados mundiales a través de subvenciones a la exportación y de otras prácticas comerciales. Es probable que se establezca alguna limitación a la utilización de dichas subvenciones y de medidas equivalentes en los mercados agrarios nacionales. Esta decisión tendrá efecto directo sobre la P.A.C. y, sin duda, respecto a los productos mediterráneos. Por los demás, aunque no se llegue a acuerdo firmes, su propia posición en el mercado limitará seriamente la acción de la C.E. Es inevitable que las subvenciones a la exportación en unos mercados en los que ya se tiene una cuota del 40 al 50% resulten

Cuadro n.º 5

## PRODUCCION DE DETERMINADOS PRODUCTOS EN LA C.E.-10, C.E.-12, ESTADOS UNIDOS Y TOTAL MUNDIAL

Producto	Producción (en miles de toneladas métricas)		Participación en la producción mundial		Estados Unidos (%)
	C.E.-10	C.E.-12	Estados Unidos	Producción mundial	
Trigo .....	76,287	82,806	70,638	521,682	13,5
Cebada .....	44,033	54,863	12,988	171,635	7,6
Maíz .....	20,160	23,200	194,475	449,255	43,3
Semillas de girasol .....	1,222	2,218	1,699	15,941	10,7
Semillas de algodón .....	495	654	7,760	53,342	14,5
Tabaco .....	337	393	791	6,205	12,7
Azúcar .....	13,230	14,470	5,394	99,421	5,4
Hortalizas .....	33,268	48,258	28,073	386,824	7,6
Tomates .....	9,989	13,423	8,165	58,592	13,9
Frutas .....	43,147	55,986	22,743	299,517	7,6
Manzanas .....	8,216	9,303	3,727	40,378	9,2
Uvas .....	23,260	28,849	4,644	64,423	7,2
Cítricos .....	3,671	6,285	9,744	21,675	45
Vino .....	14,813	19,197	1,620	32,759	58,6
Aceite de oliva .....	717	1,494	1	1,917	4,9
Carne de vacuno .....	7,414	7,906	10,927	45,751	0,1
Mantequilla .....	2,075	2,092	508	7,660	23,9
Queso .....	4,154	4,296	2,402	12,337	6,6
					19,5

Cuadro n.º 6

## COMERCIO INTERNACIONAL DE DETERMINADOS PRODUCTOS Y PORCENTAJES DEL COMERCIO MUNDIAL, C.E.-10, C.E.-12 Y ESTADOS UNIDOS (1984)

Producto	Exportaciones netas (miles de toneladas)			Participación en el comercio mundial total			
	C.E.-10	C.E.-12	Estados Unidos	Total mundial	C.E.-10 (%)	C.E.-12 (%)	Estados Unidos (%)
Trigo .....	15,862	15,042	43,515	105,496	15	14,3	41,2
Cebada .....	5,885	5,728	1,425	17,803	33,1	32,2	8
Maíz .....	3,730	8,433	49,034	60,895	-61	-12,8	80,5
Semillas de girasol .....	721	680	1,439	1,453	-49,6	-46,8	99
Semillas de soja .....	9,503	12,800	19,524	24,714	-38,5	-51,8	79
Tabaco .....	279	358	37	1,167	-23,9	-30,7	3,2
Azúcar .....	1,336	1,614	3,080	17,945	-7,4	-9	-17,2
Algodón en rama .....	731	946	1,492	4,367	-16,7	-21,7	34,2
Tomates .....	390	24	301	1,107	-35,2	-2,2	-27,2
Cebollas .....	278	10	5	1,027	-27,1	-1	0,5
Manzanas .....	411	376	111	2,109	-19,5	-17,8	5,3
Uvas .....	6	89	18	639	-0,9	13,9	-2,8
Citricos .....	2,932	554	712	4,235	-69,2	-13,1	16,8
Vino .....	576	1,394	508	2,644	21,8	52,7	-19,2
Aceite de oliva .....	2	51	42	160	1,3	31,9	-26,3
Carne de vacuno .....	949	928	408	2,111	45	44	-19,3
Mantequilla .....	314	309	49	727	43,2	42,5	6,7
Queso .....	407	381	121	807	50,4	47,2	-15

caras y, además, bastante ineficaces. La C.E.-12, aún más que la C.E.-10, tiene un gran interés porque los mercados mundiales se recuperen de la depresión provocada por el sistema de subvenciones.

Los efectos potenciales de la ampliación sobre el comercio ya han dado lugar a problemas. El más aireado ha sido la protesta de Estados Unidos por la pérdida del mercado español de cereales pienso. La cuestión, aunque ha quedado resuelta —mediante un acuerdo por el que la C.E. se obliga a importar 2,3 millones de toneladas anuales de maíz y de sorgo de fuentes no comunitarias durante los próximos cuatro años—, resulta sintomática. Para los competidores extranjeros, el incremento de la participación en el comercio internacional bajo los efectos de la P.A.C. es indicativo de acceso restringido, de comercialización más agresiva y de una menor respuesta a las tendencias del mercado mundial. Los socios comerciales seguirán ejerciendo presiones para que se adopten cambios radicales en la política de exacciones reguladoras y restituciones a la exportación de la C.E.

#### IV. LOS EFECTOS DE LA AMPLIACION SOBRE EL MERCADO

Es de esperar que la ampliación afecte a dos aspectos del comercio internacional: el volumen total de los intercambios y las corrientes de intercambio. El conflicto con Estados Unidos sobre las ventas de cereales a España ha puesto de manifiesto las implicaciones en este segundo aspecto. En cuanto al efecto sobre el volumen, proviene, principalmente, del impacto de la P.A.C. sobre los productores y consumidores de los nuevos países miembros. Si se produjese un incremento neto de las importaciones de un producto por parte de uno de estos países, las oportunidades comerciales se ampliarían, aún cuando este incremento se hubiese producido a expensas de la cuota de mercado de terceros países. Asimismo, un incremento de las exportaciones de los nuevos miembros perjudicará a otros exportadores, aunque dicho incremento se dirija a la C.E. Por consiguiente, los cambios en las corrientes

---

de intercambio no siempre reflejan las implicaciones sobre el volumen total de los intercambios.

Las implicaciones presupuestarias de la ampliación son también de dos tipos: se refieren al coste neto presupuestario y al modelo de los flujos financieros. El coste neto está íntimamente relacionado con el cambio en la posición comercial de los nuevos países miembros. Si incrementan sus importaciones de productos agrarios, es probable que su impacto global sobre el presupuesto sea benigno; si incrementan sus exportaciones de productos que están subvencionados, el efecto neto tenderá a ser negativo. Los efectos sobre el gasto se derivan de las corrientes de intercambio; el coste neto derivado del cambio en la balanza comercial.

A la vista de la importancia de los cambios en el comercio de los nuevos países miembros, es conveniente analizar cómo pueden cambiar en el futuro las corrientes de intercambio. Si se consigue establecer la tendencia probable en esta dirección, será más fácil prever la influencia de la ampliación sobre la P.A.C. a través de las presiones comerciales y presupuestarias. En la raíz del problema está la cuestión de los incentivos a la producción resultantes de la P.A.C. y el tema de los efectos sobre el consumo. Ya existen pruebas de estos incentivos como resultado del Tratado de Adhesión, que especifica el camino que han de recorrer los precios de los nuevos miembros en relación con los de la C.E. Sin embargo, además de los cambios en los precios, hay que tener en cuenta la evolución estructural y en la comercialización. Hablaremos a continuación de estos cambios menos tangibles.

El Tratado de Adhesión establece determinados métodos de armonización de precios y políticas durante un período transitorio que resume el cuadro n.º 7. En lo que respecta a España, se ha establecido un período transitorio clásico, o convencional, de siete años para los principales productos cerealistas y ganaderos y para las frutas y hortalizas transformadas. Para las semillas oleaginosas se ha acordado un período transitorio especial de diez años; al aceite de oliva se le aplica un sistema gradual aún más cauto.

Para los productos portugueses más importantes se ha negociado una transición en dos etapas (al igual que para las frutas y hortalizas frescas de España), concediéndose un período de gracia de cinco años antes de la aplicación del mecanismo de la P.A.C.

Cuadro n.º 7

MECANISMOS TRANSITORIOS Y FECHA ESTIMADA PARA LA ARMONIZACION DE PRECIOS

Producto	Tipo de transición	España Fecha de armonización de precios	Medida comercial	Tipo de transición	Portugal Fecha de armonización de precios	Medida comercial
Trigo común	Clásica	1988/89	SIM	2 etapas	1995/96	
Trigo pienso	Clásica	1988/89		2 etapas	1995	96
Trigo duro	Clásica	1992/93		2 etapas	1995/96	
Cebada	Clásica	1990/91		2 etapas	1995/96	
Maíz	Clásica	1988/89		2 etapas	1995/96	
Arroz	Clásica	1992/93		2 etapas	1995/96	
Semillas de soja	Especial 1	1994/95		Especial 1	1986/87	
Semillas de girasol	Especial 1	1995/96		Especial 1	1992/93	
Semillas de colza	Especial 1	1993/94		Especial 1	1992/93	
Aceite de oliva	Especial 2	1995/96		Especial 2	1995/96	SIM
Azúcar	Clásica	1991/92		Clásica	1992/93	
Vino	Clásica	1992/93		2 etapas	1995/96	
Mantequilla	Clásica	1991/92		2 etapas	1995/96	
Leche desnatada en polvo	Clásica	1992/93	SIM	2 etapas	1995/96	
Carne de vacuno	Clásica	1991/92	SIM	2 etapas	1995/96	
Carne de ovino	Clásica	1986/87	SIM	Clásica	1986/87	
Frutas y hortalizas frescas	2 etapas	(*)	SIM	2 etapas	(*)	
Frutas y hortalizas transformadas	Clásica	(*)	SIM	Clásica	(*)	

(\*) Varía según el producto.

y de la armonización de precios. En Portugal, sólo unos pocos productos están sometidos a la transición «clásica»: en especial, el azúcar y las frutas y hortalizas transformadas. Para determinados productos en los que las diferencias de precios son actualmente pequeñas, la armonización de los niveles de precios se llevará a cabo antes del final del período transitorio. Para la carne de ovino, por ejemplo, ya se aplican en España y Portugal los precios de la C.E. El cuadro n.º 7 incluye una estimación del momento en que se producirá la armonización de precios para cada producto; dicha estimación se basa en determinadas previsiones sobre los movimientos de precios en la C.E. durante el período transitorio (1).

Uno de los principales factores determinantes de la influencia de la P.A.C. sobre la agricultura española será la evolución de los precios a la producción en España durante el período transitorio. De acuerdo con las normas en vigor, los precios políticos deberán quedar totalmente ajustados al final de dicho período. El cuadro n.º 8 señala las actuales diferencias de precios. En algunos casos —determinados productos lácteos y el azúcar—, el proceso de ajuste de precios resultará doloroso para los agricultores españoles. En otros casos, en cambio, las esperadas subidas de precios al productor mejorarán los ingresos de la agricultura y afectarán negativamente a los contribuyentes de la Comunidad (incluidos los propios españoles) y a los consumidores españoles. Es probable que suba el precio de las semillas oleaginosas, del vino, de la carne de vacuno y, en menor grado, del trigo para pienso y de la cebada.

Respecto a los efectos sobre la producción y el comercio de los productos del cuadro n.º 8, se plantean tres situaciones diferentes. En primer lugar, el grupo de productos cuyos precios de intervención en España son superiores a los de la C.E.-10, como el azúcar, la mantequilla y la leche en polvo desnatada, experimentará, probablemente, un menor crecimiento en la producción y un aumento en el consumo, como consecuencia del ajuste de precios. En segundo lugar, aparecen los productos cuyo nivel de

---

(1) Los cálculos parten del supuesto de unas subidas moderadas de los precios P.A.C., del 0,5 al 1% anual en ECUs, dependiendo del producto. Los resultados están tomados de Andrada y cols. para España y de Tangermann y Jostling para Portugal.

Cuadro n.º 8

DIFERENCIAS EN LA POLITICA DE PRECIOS DE ESPAÑA, PORTUGAL Y LA C.E., 1985/86 Y 1986/87 (ECUS/MT)

	Precio de intervención C.E.E.		Precio de intervención español		Relación entre precios		Precio de intervención portug.		Relación entre precios	
	85/86	86/87	85/86	86/87	85/86 (%)	86/87 (%)	85/86	86/87	85/86 (%)	86/87 (%)
Trigo común	179,44	179,44	171,44	172,58	95,5	96,2	307,99	307,99	171,6	171,6
Cebada	179,44	170,47	162,32	156,53	90,5	87,2	277,57	277,57	154,7	154,7
Maíz	179,44	179,44	171,44	172,58	95,5	96,2	282,63	282,63	157,5	157,5
Centeno	181,23	170,47	167,06	159,05	92,2	87,8	272,26	272,26	150,2	150,2
Sorgo	179,44	170,47	162,32	156,53	90,5	87,2				
Azúcar	541,80	541,80	627,80	627,80	115,9	115,9	492,40	501,20	90,9	92,5
Semillas de girasol	524,70	534,70	352,30	379,50	67,1	72,3	524,70	534,70	100	101,9
Semillas de soja	506,70	506,70	337,40	354,30	66,6	69,9	506,70	506,70	100	100
Aceite de oliva	2.276,20	2.162,40	1.927,10	1.346,10	57	59,1	1.981,80	1.996,50	87,1	87,7
Ayuda a prod.	709,50	709,50	83,10	145,70	11,7	20,5	0	71	0	10
Mantequilla	3.132	3.132	3.525,40	3.480,70	112,6	111,1	4.188,72	4.188,72	133,7	133,7
Leche desnatada en polvo	1.740,40	1.740,40	2.438	2.378,80	140,1	136,7	3.753,74	3.753,74	215,7	215,7
Carne de vacuno	1.845,20	1.845,20	1.552,40	1.594,20	84,1	86,4	1.831,28	1.849,59	99,2	100,2
Vino tinto	3,42	3,42	1,89	2,11	55,3	61,7	2,22	2,35	64,9	68,7
Vino blanco	3,17	3,17	1,75	1,95	55,2	61,5				69,4

Fuente: The agricultural situation in the Community, 1986 report, and Tangermann and Josling (op cit).

precios en España es inferior al de la C.E.-10; en algunos, la diferencia es tan pequeña que el ajuste se producirá mucho antes de que termine el período transitorio. Se incluyen aquí el trigo común, el trigo para pienso, el maíz, el centeno, la cebada y el sorgo; es decir, todos los cereales. Para estos productos, es probable que el efecto precio sea menos acusado.

Finalmente, pero no por ello menos importante, está el grupo de aquellos productos cuyos precios de intervención son notablemente inferiores a los de la C.E.-10, en particular las semillas oleaginosas, el vino y la carne de vacuno. Para ellos, es de esperar un significativo aumento de la producción, unido a una reducción en el consumo. El período transitorio disimulará un poco este efecto, puesto que los precios C.E. podrían variar considerablemente en siete-diez años, al igual que el establecimiento de los umbrales de garantía comunitarios, pero existen evidentes posibilidades de expansión.

El efecto de esta evolución sobre la balanza comercial es relativamente nítido en los productos C.E. que tienen las mayores diferencias de precios. No obstante, convendría no subestimar los potenciales efectos de los precios sobre la estructura de producción de aquellos cultivos cuyas perspectivas de ajuste son menos espectaculares. Ya hay señales de que la producción española de maíz está aumentando significativamente. Sin embargo, para evaluar las tendencias de la producción habrá que tener en cuenta otras cuestiones, como el margen disponible para la mejora del regadío. España puede verse impedida de conseguir rápidas mejoras en el rendimiento de la producción de cereales por razones climáticas y de calidad del suelo. Las posibilidades de regadío han desempeñado un papel clave en el desarrollo de la agricultura española durante más de un siglo y es probable que sigan haciéndolo en el futuro.

Las principales importaciones agrarias de España son los cereales pienso y las semillas oleaginosas. La aplicación del sistema de exacciones reguladoras variables hará que las importaciones de cereales pienso resulten algo más caras. Con ello aumentarían las presiones para sustituir los cereales por otros tipos de piensos. La ampliación hará inevitable la revisión de la P.A.C. en materia de sustitutivos del pienso y de semillas oleaginosas.

Los productos mediterráneos —vino, aceite de oliva, frutas y hortalizas— se enfrentan a perspectivas muy diferentes. De hecho, si bien los precios españoles sufrirán bruscas subidas durante el período transitorio, el estímulo a la producción se verá muy frenado, en el caso del vino y del aceite de oliva, por las condiciones de la demanda y por la política restrictiva que aplica la C.E.-10. El dilema con el que se enfrentan estos dos productos aún no está resuelto. Por una parte, existe una clara ventaja comparativa en la producción de aceite de oliva y, en algunas grandes áreas de España, de vino (2). Por otra parte, las limitaciones impuestas por la demanda exigen, claramente, una considerable reducción de la producción. Los acuerdos relativos al período transitorio no han hecho más que dejar este tema para más adelante; con el tiempo habrá que hacerle frente.

La adhesión de España a la C.E.E. debería favorecer en medida importante las exportaciones de cítricos; de hecho, ya se están ampliando los mercados. Sin embargo, es posible que la ampliación del mercado de las hortalizas de lugar también el abandono de la producción de cítricos en favor de aquéllas. El alcance de esa sustitución estaría condicionado, como en el caso del maíz, por la superficie de regadío disponible.

En cuanto a Portugal, las perspectivas para los distintos productos son muy diferentes. En lugar de una transición «clásica», en los principales productos de la zona templada, los cereales y la ganadería, se ha establecido una transición en dos etapas. Esta diferencia refleja las dificultades previstas para Portugal en la adopción de los precios de la P.A.C. y de sus políticas en el sector de los cereales.

Los niveles de precios del cuadro n.º 8 indican las diferencias que hay actualmente y que es preciso eliminar durante el período transitorio. En el caso de Portugal, las diferencias más notables se dan en los cereales, cuyo nivel de precios supera en un 50-70% al de la C.E.-10 y en los productos lácteos, cuya diferencia es del 34% para la mantequilla y de 116% para la leche en

---

(2) Es posible que los niveles de producción de vino descieran un poco en España cuando ya no se permita su mezcla —al quinto año, a partir de la adhesión—, pero los precios seguirán siendo un fuerte incentivo para aumentar la producción durante todo el período transitorio.

polvo desnatada. En contraste, los precios del aceite de oliva y del vino son inferiores.

Las diferencias de precios indican las presiones de cambio en la posición comercial de España y Portugal. Para Portugal, la reducción de precios en los cereales limitará la producción respecto a la que habría si siguiesen en vigor los precios actuales. Se reducirá, probablemente, la producción de trigo a medida que vayan haciéndose más rentables otros cultivos alternativos, como las semillas oleaginosas y los forrajes. Es menos probable que se reduzca la producción de maíz, cultivado en gran parte en pequeñas explotaciones del Norte y en regadíos de la zona central: actualmente, la rentabilidad del maíz de regadío es elevada y los agricultores del Norte carecen de flexibilidad suficiente para desarrollar cultivos alternativos (véase Monke y cols).

Del lado de la demanda, una marcada subida del coste de la alimentación animal será un estímulo para una mejor utilización de los prados y favorecerá el empleo como pienso de sustitutivos de los cereales. Por consiguiente, es de esperar tan sólo un modesto aumento en la importación de cereales, a pesar de una notable reducción del nivel de precios a la producción.

Es probable que aumente considerablemente la producción de vino a la vista de la subida de precios y de unos mecanismos más firmes de sostenimientos de los mismos. Los incentivos al aceite de oliva no aumentarán tanto como en España y es poco probable que su producción crezca de una manera significativa. Portugal intensificará la presión sobre los mercados de cítricos y de frutas y hortalizas de la C.E.: con mejores estructuras comerciales y con un mejor control de calidad, esos productos serían muy competitivos en los mercados de la C.E. y en los mundiales. El estímulo a estos sectores se considera uno de los principales objetivos de los importantes recursos de inversión puestos a disposición de Portugal de acuerdo con el Programa Específico, con la normativa sobre mejora de la comercialización y con los planes de desarrollo regional. Se considera, también, como una condición *quid pro quo* para que se reduzcan sustancialmente los precios de otros productos, como los cereales.

Es evidente que esta evolución del mercado tendrá implicaciones importantes para la balanza global de la C.E. y, por consi-

guiente, para los aspectos comerciales y presupuestarios de la ampliación. En lo que se refiere a los cereales, es probable que la adhesión de España y de Portugal no tenga efectos espectaculares inmediatos sobre las corrientes de intercambio. Es posible que en ninguno de los dos países se produzcan cambios importantes en los niveles de producción hasta dentro de varios años y que los precios se mantengan relativamente estables durante las próximas temporadas. No obstante, las decisiones sobre la composición de los piensos podría producir efecto a corto plazo si existiera un incentivo para reducir el componente cerealista de las raciones preparadas. Es previsible que la C.E. encuentre un cierto alivio con la ampliación a la Península de las salidas para sus productos lácteos y para la carne a medida que se liberalizan los intercambios y bajan los precios en España y Portugal. La otra cara de la moneda es la perspectiva de un considerable aumento de la producción de semillas oleaginosas, vino, aceite de oliva y cítricos, lo que reforzaría las presiones para la búsqueda de mercados en la C.E. o fuera de ella. Si no se consiguen esos mercados, la absorción de la agricultura española en la P.A.C. quedará marcada por la frustración y las esperanzas fallidas.

## V. IMPLICACIONES PARA LA P.A.C.

¿Qué implicaciones podría tener toda esta evolución sobre la P.A.C.? Podemos clasificarlas en tres grupos: financieras, externas y políticas. Las implicaciones financieras nacen de un aumento del gasto en concepto de sostenimiento de los precios y de mejoras estructurales, atemperado por un incremento de los ingresos en concepto de exacciones reguladoras y otros «recursos propios». La exposición realizada indica que la mayor parte del gasto adicional correspondiente al vino, el aceite de oliva y otros productos «problemáticos» tendrá lugar a partir de 1990. Por consiguiente, lo que afectará a la P.A.C. en los próximos años no es la carga inmediata de los costes financieros, sino la amenaza de los mismo. Es evidente que la C.E. tiene que encontrar un método de control presupuestario que permita asignar unos fondos comunitarios escasos a unos fines establecidos de común acuer-

---

do. Generalmente, se considera que la P.A.C. desvía fondos necesarios para otros programas en favor de un pequeño, pero influyente, sector de la economía. Habrá que resolver esta cuestión en los tres primeros años, período en el cual no es probable que los efectos de la ampliación sean críticos.

En cuanto a las implicaciones externas de la ampliación sobre la P.A.C., es posible que sean más profundas. Como se ha expuesto, la expansión confirma a la C.E. como una de las principales regiones exportadoras de casi todos los productos agrarios importantes, excepto las semillas oleaginosas. La P.A.C. atraviesa actualmente un período de ajuste *de facto*, en el que la política dirigida a proteger a los agricultores de la C.E. de los productos extranjeros se sustituye por otra que les ayuda a dar salida al exceso de producción en relación con la demanda interior. Esta orientación hacia la exportación se encuentra, actualmente, en una etapa inicial. Las subvenciones ilimitadas a la exportación para dar salida a las existencias de intervención en un mercado mundial débil son caras y destructivas; con el tiempo, serán sustituidas por otras políticas, de disuasión para los productos que no tengan mercado y de incentivo para satisfacer la demanda comercial exterior. La ampliación, al intensificar lo que está en juego, dará un fuerte impulso a esta orientación hacia el exterior.

No obstante, es posible que el cambio más significativo que la ampliación produzca en la P.A.C. sea de naturaleza política. La P.A.C. nació del pragmatismo del Norte de Europa, en un intento de equilibrar las exigencias de una expansión comercial en la C.E. con la necesidad de unas rentas agrarias estables y equitativas. En términos generales, cumplió sus objetivos. La expansión comercial ha seguido su curso y se están reduciendo las proporciones de las garantías de rentas. Siempre se consideró que los productos del sur quedaban fuera de este proceso, lo cual obligaba a dar un trato especial a Italia o Francia y, más tarde, Grecia.

La ampliación saca a primer plano esta cuestión. ¿Seguirá ahora la C.E. una vía similar para la agricultura ibérica, es decir, de desmantelamiento constante de barreras para el acceso a otros mercados? ¿O conseguirán los intereses nacionales, dentro de la C.E.-10, retrasar la penetración de las importaciones procedentes del Sur? ¿Conseguirán los agricultores del Sur un sostenimiento

de las rentas de sus cultivos permanentes comparable al que obtienen sus vecinos del Norte por sus prados? La respuesta dependerá mucho del interés y de la habilidad que muestren los políticos ibéricos en las mesas de negociación de Bruselas, lo que dependerá, a su vez, de las ideas que tengan sobre una estrategia agraria viable. ¿Deberían oponerse a la política de gastos en productos lácteos y cereales porque desvía recursos necesarios para las semillas oleaginosas y las hortalizas? ¿O votar a favor de la elevación del límite presupuestario para que haya más fondos disponibles? ¿Deberían optar por los fondos estructurales para conseguir ingresos para la agricultura nacional, o intentar conseguir unos precios remuneradores y unos sistemas de sostenimiento más firmes para los productos del Sur? ¿Deberían influir para que la P.A.C. de mejores respuestas a los problemas de ultramar, incluidos los de América Latina, o unirse a la «Europa fortaleza» para mantener a raya los productos extranjeros? ¿Cómo deberían reaccionar ante la presión de los países Norteafricanos y de otros productores mediterráneos para mejorar el acceso de productos competidores?

La parte más fácil de la ampliación ya ha terminado. Se han pactado los mecanismos de transición y se ha iniciado el proceso de asimilación. Todavía no han empezado a sentirse los efectos políticos y comerciales. Queda por ver todavía si la absorción de la Península Ibérica rejuvenecerá o debilitará al crujiente sistema agrario de la Comunidad.

#### BIBLIOGRAFIA

ANDRADA, FERNANDO; JOSLING, TIM, y MCCALLA, ALEX: «Structural Change in World Commodity Markets: The Issue of Spanish Accession to the E.C.» (multicopista).

DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: n.º L 302 del 15 de noviembre de 1985 (Tratado de Adhesión).

COMUNIDAD EUROPEA: «Aspectos agrícolas de la ampliación de las Comunidad a Portugal y España», *Europa Verde*, n.º 214, enero de 1986.

COMUNIDAD EUROPEA: *La situación de la agricultura en la Comunidad: informe 1986*, Luxemburgo, 1987.

F.A.O.: *Production Yearbook* (varios números).

F.A.O.: *Trade Yearbook* (varios números).

MONKE, ERIC, y cols.: «Portugal on the Brink: The C.A.P. and Portuguese Agriculture», *Journal of Agricultural Economics*, vol. XXXVIII (3), septiembre de 1986, págs. 317-331.

TANGERMANN, STEFAN, y JOSLING, TIM: «Future Prices for Portuguese Agriculture: Transition Rules and Policy Flexibility» (multicopista).

## RESUMEN

Los autores analizan la última ampliación Comunitaria, que tuvo en cuenta unos argumentos básicamente sociopolíticos, cuales fueron dar una mayor estabilidad a los países ibéricos. El momento de crisis en que se produce la incorporación obliga a realizar esfuerzos en ambos lados y de forma especial en la Política Agrícola Común, lo que está produciendo tensiones, obligando a la puesta en marcha de profundas reformas tanto operativas como institucionales.

En el trabajo se hace un análisis sobre la situación de los nuevos Estados miembros en el área agrícola y se plantean el peso que tiene la Comunidad ampliada en el contexto mundial. Finalmente, hacen unas consideraciones sobre los efectos de la ampliación en la Política Agraria Común.

## RESUME

Les auteurs analysent le dernier élargissement communautaire, pour lequel il a été tenu compte d'arguments essentiellement socio-politiques, à savoir, conférer une plus grande stabilité aux pays ibériques. Cette incorporation, qui se produit à un moment de crise, exige des efforts de part et d'autre, notamment en ce qui concerne la politique agricole commune, d'où des tensions aboutissant à de profondes réformes aussi bien opérationnelles qu'institutionnelles.

Dans ce travail, il est examiné la situation des nouveaux Etats membres du point de vue agricole, ainsi que le poids de la Communauté élargie dans le contexte mondial. Finalement, il y est présenté certaines considérations sur les effets de l'élargissements vis à vis de la politique agricole commune.

## SUMMARY

The authors have analyzed the last Community enlargement, which basically took sociopolitical reasons into account to give the Iberian countries greater stability. The crisis at the time of these countries incorporation necessitates making an effort on either side, particularly in regard to Common Agri-

---

cultural Policy, which is causing problems, obligating the setting of both operational and institutional in-depth reforms into motion.

In this study, an analysis is made of the new member States situation in the field of agriculture as well as of the weight of the Community's enlargement in a world context. Lastly, remarks are made on said enlargement's effects on Common Agricultural Policy.

---