

**LA ENTRADA DE ESPAÑA Y  
PORTUGAL A LA COMUNIDAD  
ECONOMICA EUROPEA: IMPACTOS  
EN SU AGRICULTURA, EN LA  
POLITICA AGRICOLA COMUN Y EN  
EL COMERCIO CON TERCEROS  
PAISES**

Por (\*)

JOHN H. SANDERS, JAMES K. BINKLEY  
y MARSHALL A. MARTIN

I. INTRODUCCION

**E**N enero de 1986, la Comunidad Económica Europea (C.E.E.), se amplió a 12 miembros con la entrada de España y Portugal. Ello supuso la culminación de más de seis años de planificación y difíciles negociaciones. En ambas partes ha habido preocupación acerca de los impactos de la expansión en sectores particulares de la economía, con buena parte de la atención centrada en la agricultura. En particular ha habido fuerte oposición dentro de la C.E.-10 a la entrada de España, debido a la gran magnitud de su sector agrícola, especialmente su área irrigada.

El propósito de este artículo es examinar y evaluar en forma general algunos de los posibles impactos de la entrada a la C.E.E.

---

(\*) Departamento de Economía Agrícola, Purdue University, West Lafayette, Indiana 47907.  
— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 141 (julio-septiembre 1987).

en la agricultura de España y Portugal; en la Política Agrícola Común (P.A.C.), y en la forma del comercio de productos agrícolas. El artículo contiene tres secciones. La primera es una comparación de recientes avances agrícolas en España y Portugal. La segunda hace algunas inferencias relacionadas con el impacto de la entrada a la C.E.E. en estos sectores. En la tercera sección se discuten ajustes en la política agrícola de los países de la C.E.E.-10, así como asociados comerciales en terceros países.

## II. DESARROLLO RECIENTE DE LA AGRICULTURA IBERICA

España ha experimentado un aumento constante en la producción agrícola *per cápita* desde 1965, aunque ha habido altibajos ocasionales, como ocurrió con la sequía de 1981. En contraste, la producción agrícola *per cápita* de Portugal se estancó a partir de la revolución y las reformas agrarias de 1974 y ha decaído severamente desde entonces (figura 1). ¿Por qué ha habido grandes diferencias en el desarrollo agrícola entre estos dos países?

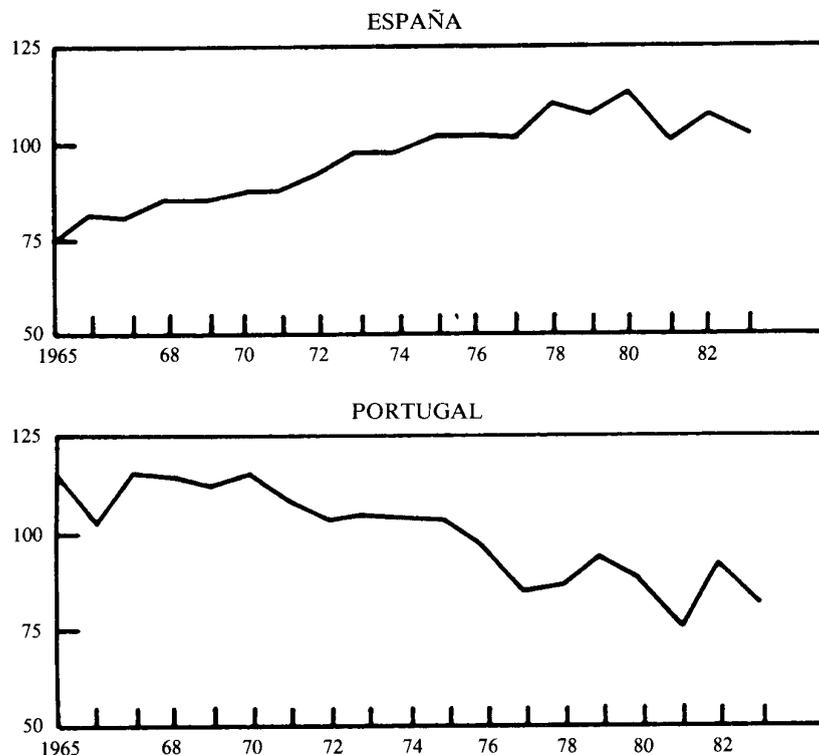
En general, las políticas interiores y de comercio exterior en ambos países en los años cincuenta y sesenta fueron muy similares. En los cincuenta, cada uno aplicó políticas autárquicas, enfatizando la sustitución de importaciones y el aislamiento de los mercados mundiales. Durante los sesenta, ambos países comenzaron a abrirse a la economía mundial y experimentaron una rápida expansión industrial y sustancial emigración de mano de obra a otros países de Europa Occidental. Este período de expansión duró hasta el incremento de los precios de los productos energéticos en 1973-74 y la subsecuente recesión europea de 1974-75 (1).

Desde los años cincuenta hasta el presente, España realizó inversiones sustanciales en su sector agrícola, más de lo que hizo Portugal. La maquinaria agrícola proporciona un buen ejemplo. De 1950 a 1983 el inventario de tractores en España aumentó exponencialmente, de 16.000 a casi 600.000 unidades, mientras que

(1) J. B. Donges, C. Krieger, R. J. Langhammer, K. V. Schatz, C. S. Thoroe, *The Second Enlargement of the European Community, Adjustment Requirements and Challenges for Policy Reform* (Mohr, West Germany, Fubingen Pub., 1982), pp. 33-39.

Figura n.º 1

INDICES DE PRODUCCION AGRICOLA PER CAPITA  
EN ESPAÑA Y PORTUGAL, 1965-1983

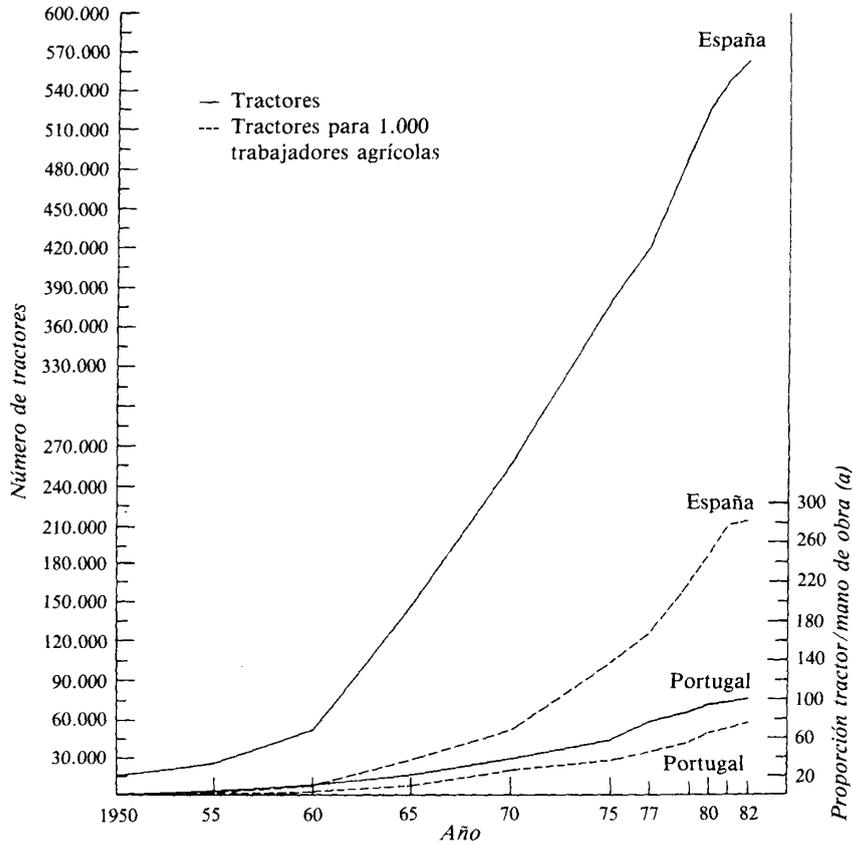


Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (F.A.O.), *Production Yearbooks*, Roma, varios años.

el de Portugal aumentó sólo gradualmente durante ese período (figura 2). La diferencia en los dos países es ilustrada por el hecho que al final de este período la relación tractor-mano de obra en España fue más de tres veces mayor que la de Portugal. Las diferencias en otros tipos de inversiones agrícolas no son tan dramáticas, pero tienden a ser grandes. En el importante sector irrigado, España hizo grandes inversiones, duplicando su área irri-

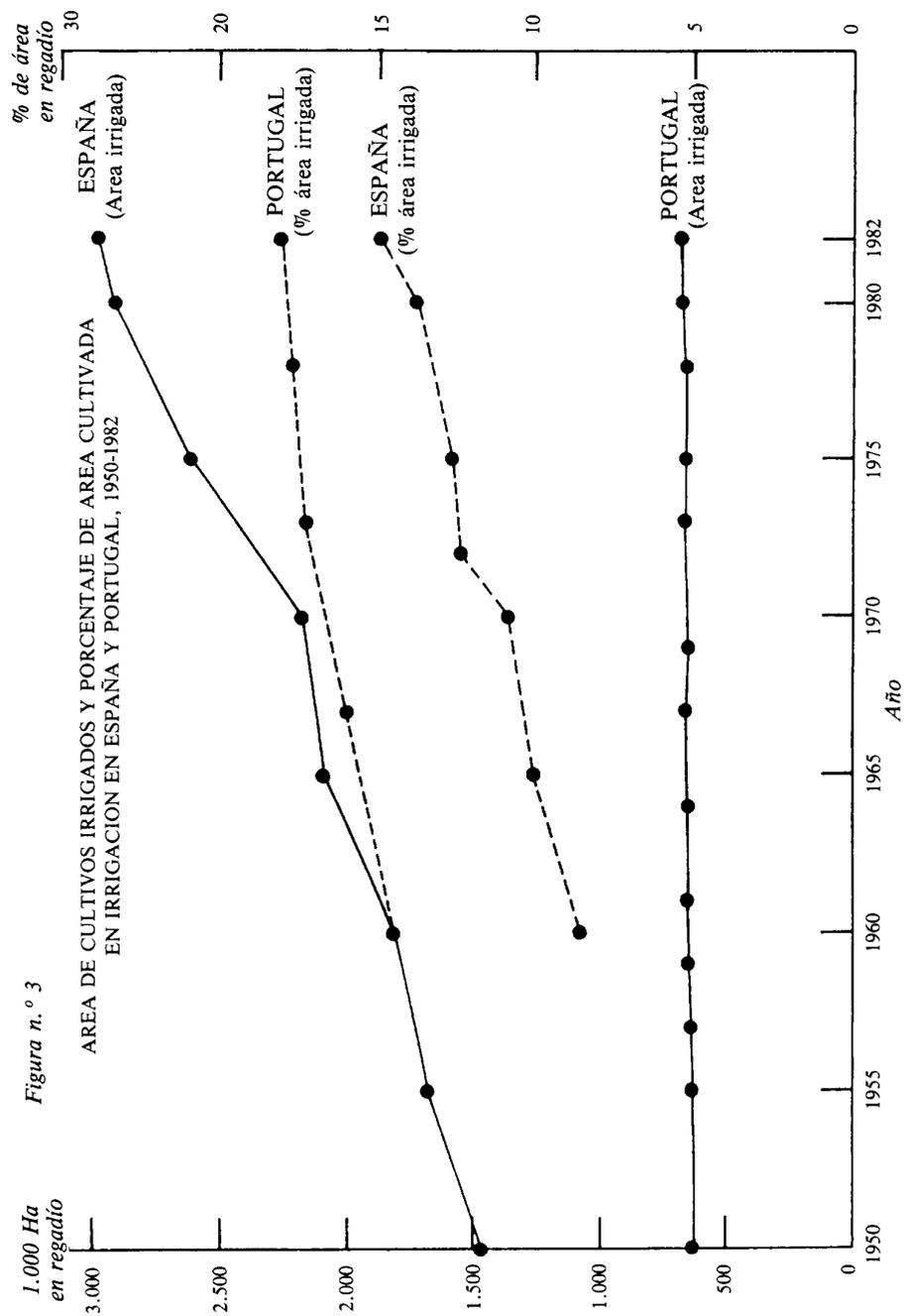
Figura n.º 2

CRECIMIENTO DE INVENTARIOS DE TRACTORES Y PROPORCIONES  
TRACTOR-MANO DE OBRA EN ESPAÑA Y PORTUGAL



(a) Número de tractores por 1.000 trabajadores agrícolas.

gada en el período de 1950 a 1980 (figura 3). En Portugal, los aumentos en los sistemas públicos de irrigación fueron casi totalmente compensados por la reducida factibilidad de los tradicionales sistemas privados de irrigación en el norte. Sin embargo, como porcentaje del total de área cultivada, la irrigación en Portugal sigue siendo más importante que en España.



La transformación de España de una sociedad agraria a una industrial ha ocurrido a un paso más rápido que en Portugal. Desde 1950 a 1983, la mano de obra agrícola Española disminuyó del 48% al 15% del total de la mano de obra. Las cifras correspondientes para Portugal fueron 42% y 26% (2). Ha habido otros factores afectando estas diferencias. España ha experimentado un crecimiento industrial más acelerado en un período más largo que Portugal. Además, España ha puesto más énfasis en crear incentivos económicos para la consolidación de la tierra, lo que ha resultado en una menor cantidad de pequeñas explotaciones (3). Sin embargo, todavía queda mucho por hacer en ambos países con respecto a la consolidación de la tierra y la racionalización hacia unidades más económicamente factibles. Existe en Iberia un mayor porcentaje de explotaciones en los extremos de la distribución de tamaños del que existe en la mayor parte de la Comunidad.

Las diferencias en inversiones en agricultura y en la reducción de la mano de obra agrícola en los dos países se reflejan en las diferentes tasas de crecimiento de la productividad agrícola. En España la productividad de mano de obra agrícola se aceleró en los años setenta, aumentando la proporción de la productividad de mano de obra agrícola con respecto a aquella del resto de la economía, de un tercio a la mitad. En contraste, la brecha de la productividad de la mano de obra entre los sectores agrícolas y no agrícolas en Portugal se amplió, disminuyendo de 39% en 1970-72 a 27% en 1980-81 (4).

Muchos de los problemas de Portugal se originan de las fracasadas políticas coloniales aplicadas durante las décadas de los

---

(2) Los datos para 1950 fueron obtenidos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (F.A.O.), *Production Yearbook* (Rome, 1956). Las estimaciones más recientes provienen de los reportes del agregado agrícola del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos para los dos países. Otra información utilizada en este artículo proviene de la misma fuente.

(3) En el período de 1953-77, 937.000 agricultores fueron afectados por el programa Español de consolidación para unificar pequeñas parcelas, especialmente en el norte. En el período 1962-72, 152.000 fincas de menos de una Ha desaparecieron. Ver M. Guedes, «Recent Agricultural Land Policies in Spain», *Oxford Agrarian Studies*, 20 (1981), 26-43, y S. Lieberman, *The Contemporary Spanish Economy: A Historical Perspective* (Winchester, Ma.: Allen and Unwin, 1982).

(4) Para España los datos fueron tomados de L. Garrido, «Eficiencia y competitividad de la agricultura. La evolución de la agricultura española en el período 1961-1980», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 123 (1983), 9-113. Los datos para Portugal fueron obtenidos del Banco Mundial, *Portugal Agricultural Sector Survey, a Near-Term Action Program for Agriculture*, vol. II, Statistical Appendix (Washington D. C., 1984), p. 3. Los estimados acerca de la mano de obra fueron obtenidas de: International Labor Office, *Yearbook of Labor Statistics* (Geneva, International Labor Organization) varias ediciones.

cincuenta y sesenta. Portugal intentó implementar una política de estímulo al desarrollo agrícola en Mozambique y Angola y de control de la industrialización y comercio exterior de estos países. Esto proporcionó a Portugal un motivo para la baja inversión en su propia agricultura. Las guerras coloniales pusieron fin al control de Portugal sobre estos países y produjo el retorno de más de medio millón de portugueses a su país de origen. La revolución de 1974 condujo a una redistribución sustancial del ingreso *per cápita* en Portugal a través de aumentos salariales y reformas agrarias. Esta redistribución de recursos de los grupos de más altos a más bajos ingresos, junto con el incremento de población debido a la pérdida de las colonias, incrementó la demanda de alimentos. Con la producción estancada, ello resultó en una presión sustancial en los precios de los alimentos (5).

Enfrentado con esos problemas inesperados, Portugal intentó mantener los precios de los alimentos a niveles más bajos y compensar su falta de inversión agrícola subsidiando los precios de los insumos, especialmente fertilizantes y alimento para ganado. En 1981, los subsidios agrícolas en Portugal fueron equivalentes a 26% del valor total del producto agrícola bruto (6). En 1983, bajo presiones de C.E.E.-10, la mayoría de estos subsidios fueron eliminados y los precios de los cereales fueron incrementados a niveles más altos que los de la Comunidad (7). Por tanto, los ajustes previos a la entrada a la C.E.E. ya han tenido efectos sustanciales en la política agrícola y en los consumidores.

En España un problema diferente resultó de la selección de inversión. Tanto el gran crecimiento de la productividad de mano de obra en agricultura, como el rápido crecimiento de la mano de obra no-agrícola han fomentado una rápida transformación estructural de la economía. Pero probablemente la sustitución de maquinaria por mano de obra en la agricultura Española ha sido demasiado rápida: con la disminución de la demanda por mano

---

(5) De acuerdo a los reportes del agregado del U.S.D.A., 38% del presupuesto promedio en Portugal en 1982 fue gastado en alimentos, comparado con 32% en España en 1984.

(6) T.V. Truong y T.E. Josling, «Agricultural Subsidies in Portugal, Their Impact on Farm Income and Consumer Cost in the Context of Accession to the European Community», «United States Department of Agriculture, Economic Research Service Staff Report n.º AGES 830720 (Washington, DC, Aug. 1983).

(7) Los precios al consumidor por trigo, arroz y leche aumentaron en 39%, 47% y 83% en 1983. Banco Mundial, *op. cit.*, p. 24.

de obra no-agrícola, la tasa de desempleo en España en 1984 fue del 20% comparado con 10% en Portugal (8).

Un cambio sustancial dentro de los sectores agrícolas de ambos países en los últimos veinte años ha sido el cambio de la producción extensiva de ganado vacuno y ovino a un sistema intensivo de engorde con cereales. La reducción de costos asociada con los sistemas modernos ha tenido un impacto pronunciado en los precios relativos de la carne y, por tanto, en las formas de consumo. En España, la proporción del precio de carne de pollo con respecto a la de oveja disminuyó de 1,3 a 0,45 de 1964 a 1976 antes de estabilizarse. En los años setenta y a principios de los ochenta, el consumo de carne de ave se incrementó hasta el punto de que España se ha convertido en el tercer consumidor *per cápita* mundial de carne de aves, después de Estados Unidos y Canadá (9).

Una consecuencia de estos cambios han sido los grandes incrementos en las importaciones de maíz y semillas de aceite desde principios de los setenta. Las importaciones de maíz en España, las cuales fueron solamente de 68.000 toneladas métricas en 1980, alcanzaron 5,4 millones de toneladas métricas en los ochenta (figura 4). Con relación a su tamaño las importaciones de Portugal aumentaron aún más. Así como en la C.E.E.-10, ninguno de estos dos países ha tenido éxito en sus esfuerzos por producir internamente ingredientes para alimentos compuestos para ganado, pero España ha sido más afortunada que Portugal. Por ejemplo, para 1975, la proporción de autosuficiencia en maíz se redujo a 30% en ambos países. Pero en España la proporción se estabilizó en esa cifra, mientras que en Portugal continuó bajando, alcanzando 16% para 1983 (figura 5). Además, con el estancamiento agrícola general en Portugal, la proporción de autosuficiencia en trigo, el alimento de cereal básico, se redujo a 30% en los setenta y se ha recuperado sólo moderadamente desde ese tiempo.

La dependencia en granos para alimento de ganado y semilla de aceite importados ha causado un incremento más acelerado en

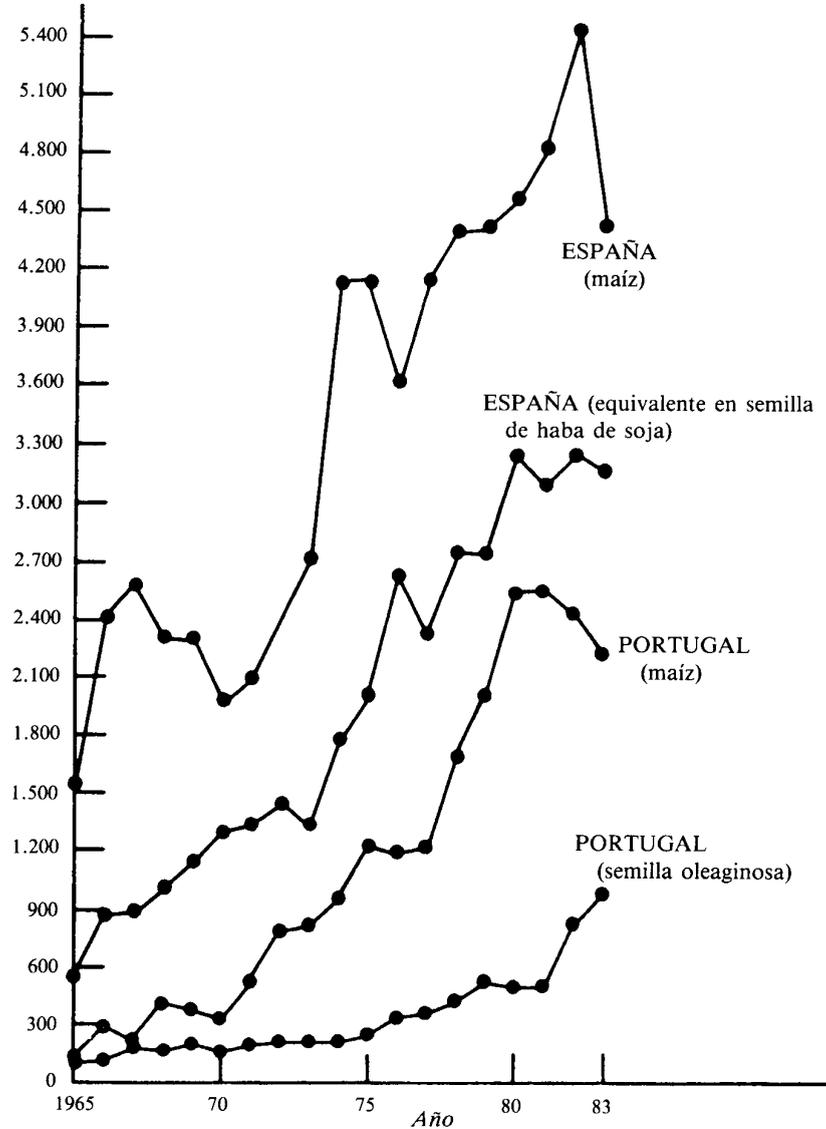
---

(8) De reportes del agregado del U.S.D.A.

(9) Desde 1960 hasta 1981, la producción de pollo para asar en España aumentó de 13.000 a 884.000 toneladas métricas. La experiencia en Portugal ha sido generalmente similar, con porcentajes de incremento algo menores en producción y consumo. Los datos de precios relativos y de consumo de aves en España provienen del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. *Anuario de Estadística Agraria. Año 1982* (Madrid, 1982), pp. 436, 449, 671-2.

Figura n.º 4

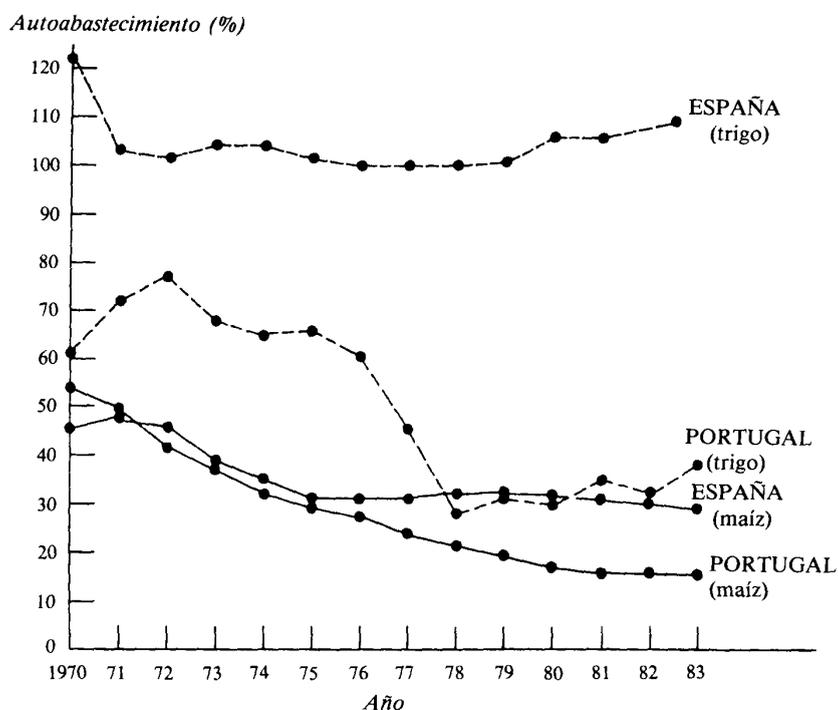
IMPORTACIONES DE MAÍZ Y SEMILLAS DE ACEITE (a) A ESPAÑA Y PORTUGAL  
1.000 toneladas métricas



(a) En Portugal la semilla de girasol también ha sido un componente importante de las importaciones de semillas de aceite. En España, de 92 a 98% de las importaciones de semillas de aceite ha sido frijol de soja. La harina de haba de soja fue convertida a equivalente de haba de soja con un 80% de harina obtenido de las semillas.

Figura n.º 5

## TASAS DE AUTOABASTECIMIENTO (a) PARA TRIGO Y MAIZ EN ESPAÑA Y PORTUGAL, 1970-1983



(a) Media móviles de tres años.

las importaciones agrícolas que en las exportaciones agrícolas en ambos países. Pero, debido a su economía agrícola más saludable, este problema es menos grave en España que en Portugal. Por ejemplo, las importaciones agrícolas de España en 1983 fueron 1,3 veces mayor que sus exportaciones agrícolas (3,89 billones de dólares *versus* 2,90 billones de dólares, respectivamente). En el mismo año, las importaciones agrícolas de Portugal fueron más de cuatro veces que sus exportaciones agrícolas (1,57 billones de dólares *vs.* 365 millones de dólares). En ese año, Portugal importó el 60% de sus requerimientos de alimentos en valor, in-

cluyendo casi el 80% de su maíz, 95% de su semilla de aceite y más del 55% de su trigo (10). Antes de la revolución de alimentos para ganado, Portugal registró déficits en trigo, cebada, azúcar y algunos productos de carne, de manera que ahora las dietas dependen de la importación de alimentos. También, el creciente déficit del comercio agrícola en Portugal, que a principios de los ochenta fue del 15% al 20% del déficit comercial total, ha sido un factor importante en el deterioro de la balanza de pagos.

### III. IMPACTO DE LA ENTRADA EN LA C.E.E. DE LA AGRICULTURA IBÉRICA

Existen factores complementarios naturales en el potencial flujo comercial entre el norte de Europa y la región Mediterránea del sur. Si ambas áreas se concentraran en aquellos productos en los cuales tienen aparentemente una ventaja comparativa, la región Mediterránea podría absorber parte del excedente de producción de cereales de invierno y productos para ganados provenientes del norte e incrementar sus exportaciones de una amplia variedad de productos mediterráneos. Sin embargo, las formas de producción actuales en ambas regiones reflejan no sólo ventaja comparativa, pero también los efectos de varias políticas agrícolas. Por tanto, la transición causará problemas de ajuste en ambos lados. Por ejemplo, en cereales de invierno, carne de vacuno, productos derivados de la leche, y azúcar de remolacha, la política española ha sido de promoción a la autosuficiencia con altos niveles de protección y apoyo gubernamental (11). Con los altos niveles de protección en la C.E.E. para muchas frutas y hortalizas la producción interior en invernaderos se ha hecho más rentable en algunas regiones del norte de Europa.

España es casi autosuficiente en productos continentales, así como lo son España y Portugal en la mayoría de los productos de ganadería (Cuadro 1). Sin embargo, en algunos de estos pro-

(10) Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica, *Economic Survey, España* (París, Mayo 1984) y *Economic Survey, Portugal* (París, junio 1984).

(11) Ver S. M. Smith, «Regional Impacts on Spanish Agriculture from E.E.C. Accession», A. E. Research Series 250 (Moscow: University of Idaho, Jan., 1986) and D. R. Kelch, *Structural and Commodity Policies of Spanish Agriculture*, Foreign Agricultural Economic Report n.º 174, U.S. Dept. of Agriculture (Washington, D.C., sept. 1982).

Cuadro n.º 1

TASAS DE AUTOSUFICIENCIA (a) PARA PRODUCTOS AGRICOLAS  
EN ESPAÑA Y PORTUGAL, 1981-1983

Producto	España (1981-83) (%)	Portugal (1981-83) (%)
<b>Productos continentales</b>		
Trigo .....	110	33
Cebada .....	93	56
Avena .....	100	99
Centeno .....	100	96
Patata .....	100	92
Azúcar .....	95	4
<b>Granos para alimento para ganado y semillas de aceite</b>		
Maíz .....	30	16
Sorgo .....	17	—
Frijol de soya .....	0,2	—
Semilla de Girasol .....	89	6
<b>Productos de ganadería</b>		
Carne de res y ternera .....	96	97
Carne de cerdo .....	100	98
Carne de oveja y cabra .....	100	100
Aves .....	99	100
Huevos .....	104	101
Leche .....	100	100
<b>Productos mediterráneos</b>		
Aceite de oliva .....	122	107
Vino .....	120	118
Naranjas .....	185	100
Melones .....	100	100
Tomates .....	119	117
Cebollas .....	134	99
Arroz .....	107	62

(a) Autosuficiencia está definida como:

$$\frac{\text{Producción doméstica}}{\text{Consumo doméstico}}$$

o:

$$\frac{\text{Producción doméstica}}{\text{Producción doméstica} + \text{Importaciones} - \text{Exportaciones}} \times 100$$

Se asumen cero inventarios entre años.

Fuente: F.A.O., *Producción yearbook*, varios años, Roma, para producción doméstica. Los datos de importaciones y exportaciones provinieron de la F.A.O., *Trade yearbooks*, varios años, Roma.

ductos los nuevos miembros se encuentran en desventaja competitiva con productores de la C.E.E.-10; por tanto, es probable que la producción interior sea reemplazada con importaciones de otros países de la C.E.E. También, algunas importaciones, especialmente los granos para alimento de ganado desde países no-miembros de la C.E.E., serán reemplazados con importaciones más caras de dentro de la Comunidad. Esa simultánea creación y cambio de comercio exterior es un factor que contribuirá a la creación de un mayor déficit de comercio agrario.

Para acomodar su economía agrícola algo precaria, a Portugal se le ha concedido un período de ajuste de cinco años para la mayoría de sus productos agrícolas. En España se espera que la alineación de precios ocurra mucho más rápidamente, con un período de transición de cuatro años exceptuando algunos sectores sensibles (12). Consecuentemente, las presiones para cambios serán más inmediatas en España. Se espera que esto cause problemas para pequeños productores de ganado en el norte y para los productores de cereales de elevado coste en el centro de España.

Actualmente, las importaciones agrícolas primarias para los nuevos miembros y la C.E.E.-10 son los granos para alimento de ganado (o sustitutos de cereales) y semillas de aceite. Debido a que los granos para alimento de ganado están sujetos a los impuestos variables de la C.E.E., España y Portugal enfrentarán precios más altos a las importaciones desde terceros países. Esto será una fuente adicional de presión en el déficit comercial y proveerá un incentivo para los productores españoles para incrementar la producción de maíz y sorgo y para sustituir los cereales de invierno en excedente en la C.E.E.-10, como cebada y trigo para alimento de ganado, por importaciones de maíz y sorgo. Además, precios más altos por granos para alimento de ganado en España y Portugal, estimularán la importación de productos de ganado desde países de la C.E.E.-10, ya que en muchos países del norte de Europa la producción de ganado es más eficiente y de más bajo costo que en Iberia.

Precios más altos del ganado y los cereales para pienso tam-

(12) Comunidad Europea, Green Europe, «Agricultural Aspects of Community Enlargement to Include Portugal and Spain», Office for Official Publications of the European Community (Luxembourg, 1986).

bién estimularán cambios tecnológicos en sistemas extensivos de ganadería. Por ejemplo, en la región de tierras áridas de España, que representa aproximadamente el 89% del total del área cultivada, los rendimientos del cereal de invierno son bajos y el sistema de pastoreo rotativo generalmente no involucra fertilización o plantación de leguminosas mejoradas. Los efectos en precios de la entrada a la C.E.E. proveerán incentivos para la adaptación y adopción de tecnologías desarrolladas en Australia. Ganancias sustanciales en la productividad del ganado y algunos ahorros en los costos de fertilizantes y preparación de la tierra, así como mejoras en el rendimiento del cereal de invierno se han obtenido en Australia bajo condiciones similares a gran parte de la Iberia Mediterránea. Con investigación científica adicional y buena administración de ganado y pastos resultados similares podrían ser obtenidos en España y Portugal.

Aproximadamente 50% de las exportaciones agrícolas Ibéricas durante los años setenta y ochenta han sido destinadas a la C.E.E. (13). Para España, frutas (especialmente cítricos), vegetales frescos y elaborados y bebidas alcohólicas son las principales exportaciones. Para Portugal, las principales exportaciones agrícolas son: bebidas alcohólicas, vegetales, y aceites vegetales. Estos patrones ilustran las ventajas comparativas de Iberia en los cultivos mediterráneos, especialmente frutas y vegetales producidos bajo condiciones de irrigación. En Iberia la temporada de crecimiento de cultivos es más prolongada, así como ausencia de la mayoría de los organismos provocadores de enfermedades en veranos secos y generalmente los costos de mano de obra son más bajos que en otros países de la C.E.E. Por tanto, los sistemas de irrigación en Iberia producen muchos cultivos de alto valor, especialmente frutas y vegetales, aunque también son usados para actividades de menor valor como producción de arroz, maíz y forrajes como alfalfa.

La expansión de la producción de cultivos de alto valor depende del acceso a los mercados para exportaciones o del rápido

---

(13) Por detalles en comercio exterior ver Louis Tsoukalis, *The European Community: Its Mediterranean Enlargement* (London, George Allen and Unwin, 1981); and European Community, «Green Europe-Agricultural Aspects of Community Enlargement to Include Spain and Portugal» (Brussels, Agricultural Information Service of the European Community Commission, January 1986).

crecimiento de los ingresos domésticos. En lo que respecta a frutas y vegetales, existirá un período de transición para ambos países con poco acceso al mercado dentro de la C.E.E. durante los primeros cuatro y cinco años para España y Portugal, respectivamente. Hasta que España obtenga un mayor acceso al mercado para sus productos en el Mediterráneo, habrá poco incentivo económico para continuar la expansión de irrigación. Dos excepciones para esto serán la producción de arroz y de maíz. En España, ambos son importantes productos de irrigación y el arroz es un cultivo de irrigación muy importante en Portugal. Dado el apoyo de precios de la C.E.E. para arroz y los impuestos variables en las importaciones de maíz, existirá un creciente interés en la producción de ambos cultivos bajo irrigación. Es también probable que Portugal acelere la introducción de tecnología más avanzada para la producción de maíz en la región costera lluviosa del norte, donde los métodos de producción están atrasados en comparación con las técnicas del norte de Europa y América.

España afrontará el problema de absorber los excedentes de la C.E.E.-10 en algunos productos antes de lograr un mayor acceso comercial para sus productos mediterráneos. ¿Por qué aceptó España hacer esto? En primer lugar, la agricultura Mediterránea actualmente tiene dos votos más en el proceso de toma de decisiones de la C.E.E.-12. Existirá un fuerte incremento en la presión por una mejor cobertura de la Política Agraria Común (P.A.C.) para los productos mediterráneos y para la inversión en estructuras en las regiones agrícolas de bajos ingresos de la C.E.E.-12. En el largo plazo después de los períodos de transición, la garantía de precios mínimos y de precios más elevados por los cultivos de exportación, acompañados con un mayor acceso a los mercados, harán gran parte de la agricultura Ibérica más rentable y estimularán rápidos cambios tecnológicos, tal como ha ocurrido en la C.E.E.-9 (14).

---

(14) Con los altos precios de apoyo, los rendimientos de trigo en la C.E.E.-9 aumentaron en 20% durante 1976-81 y la producción de leche por cabeza en 16%. Desde 1974-75 hasta 1980-81, la C.E.E.-9 cambió de una posición de 87% autosuficiente en cereales a 5% de excedentes. La Comunidad se convirtió de un importador neto de 13,3 millones de toneladas de cereales en 1974-75 a un exportador neto de 5,7 millones de toneladas en 1980-81. La producción aumentó en 27% y la utilización en 5%. Los cambios más significativos fueron el crecimiento de las exportaciones de trigo y cebada y la reducción de las importaciones de maíz. Ver C. Caspari, «*The Common Agricultural Policy: The Direction of Change*, Special Report, n.º 159, London: The Economist Intelligence Unit, dec. 1983).

#### IV. IMPACTO DE LA ENTRADA IBERICA EN LA POLITICA AGRICOLA DE LA C.E.E. Y EN TERCEROS PAISES

La entrada de España y Portugal incrementa la población de la C.E.E. en un 8% a 318,7 millones (1982). La expansión incrementa el total del área cultivada en la C.E.E. en 44% y la mano de obra agrícola en 37% (Cuadro 2). Portugal sumará un millón y España casi dos millones de trabajadores a los ocho millones de trabajadores agrícolas que actualmente existen en la C.E.E. (15).

Estos aumentos sustanciales en tierra y mano de obra agrícola no producirán incrementos correspondientes de la produc-

Cuadro n.º 2

COMPARACION DE LAS ECONOMIAS Y LOS SECTORES AGRICOLAS DE LOS PAISES DE LA C.E.E.-10 Y LOS IBERICOS

	C.E.E.-10 (a)	España	Portugal
Población total (en millones de 1982) .....	270,7	37,9	10,1
<b>Producto Doméstico Bruto</b> (cápita, en dólares de 1982) .....	10.037	5.430	2.450
<b>Crecimiento del Producto Doméstico Bruto</b> (cápita, 1960-1982) .....	3,1%	4,0	4,8
Porcentaje del P.D.B. proveniente de la agricultura (1982, %) (b) .....	4,0%	6,0%	12,0%
Porcentaje de la mano de obra en la agricultura (1.000 trabajadores, 1982) (c) .....	7,6%	18,3%	25,9%
Total de mano de obra agrícola (1.000 trabajadores, 1982) (c) .....	8.042	1.990	1.025
Area agrícola total (1982, millones de Ha) .....	101	27	4
Area cultivada (1982, millones de Ha) .....	54,8	20,5	3,6

(a) Excluye Luxemburgo, ya que estos datos no fueron reportados en la mayoría de las fuentes, a menos que se especifique lo contrario.

(b) No incluye Luxemburgo o Irlanda.

(c) Incluye Luxemburgo e Irlanda.

Fuente: Banco Mundial, *World Development Report, 1984* (Washington, D.C., Oxford University Press, 1984): 219.223; para área de tierra, F.A.O., *Production Yearbook* (Rome, 1983); para los datos de mano de obra agrícola, ver Organización Internacional del Trabajo, *Yearbook of Labor Statistics* (Geneva, O.I.T., 1983).

(15) Durante los primeros cinco años, ambos países Ibéricos conservarán el control de sus precios al consumidor de aceite de oliva y sus competidores. European Community Green Europe, *op. cit.*, p. 25.

ción agrícola en la C.E.E. Fuera de las áreas irrigadas, la productividad de tierra y mano de obra es baja en Iberia, al menos con las tecnologías existentes. Por esta razón, España y Portugal enfrentarán dificultades con muchos productos como se ha mencionado anteriormente. Esto no se aplica a los productos mediterráneos como vino y aceite de oliva, para los cuales los costos de mano de obra más bajos son especialmente importantes; productos producidos bajo sistemas de irrigación; y frutas, vegetales y cultivos permanentes propios de clima Mediterráneo. El efecto de la expansión en la producción de la C.E.E. de algunos productos específicos a precios y niveles de producción existentes se presentan en la tabla 3. Aunque el impacto de Portugal es mínimo, el ingreso de España produce aumentos significativos en muchas actividades. España permitirá a la C.E.E. convertirse en autoabastecedor de muchos cultivos mediterráneos y proveerá excedentes en algunos de ellos.

No es sorprendente entonces, que el tratamiento de cultivos mediterráneos ha sido un punto crítico en la discusión sobre la expansión de la C.E.E. En el pasado, los cultivos mediterráneos han recibido un tratamiento menos favorable bajo las políticas de la C.E.E. que los productos de la zona templada, los cuales han absorbido la mayor parte de los presupuestos. Una de las razones por esta situación es la dificultad de almacenar frutas y vegetales de descomposición rápida. Sin embargo, a finales de los setenta, los Gobiernos de Francia e Italia comenzaron a presionar para un mayor apoyo a sus productos mediterráneos, especialmente para los productos almacenables vino y aceite de oliva, como condición inicial para la entrada de España y Portugal. Grecia se les unió en 1981. El porcentaje de apoyo a productos mediterráneos aumentó más del doble en los ochenta (figura 6). Existe una preocupación dentro de la C.E.E.-10 acerca de los elevados costos de garantía y el crecimiento de excedentes de productos Mediterráneos después de la expansión. Vino y aceite de oliva pueden ocasionar serios problemas de excedentes si los niveles de precios actuales son extendidos a España. Esto empeorará aún más si los excedentes de España de aceite de soja de su industria de alimentos compuestos es destinado a los mercados interiores y no a la exportación. Habrá presiones para reducir el apoyo de pre-

Cuadro n.º 3

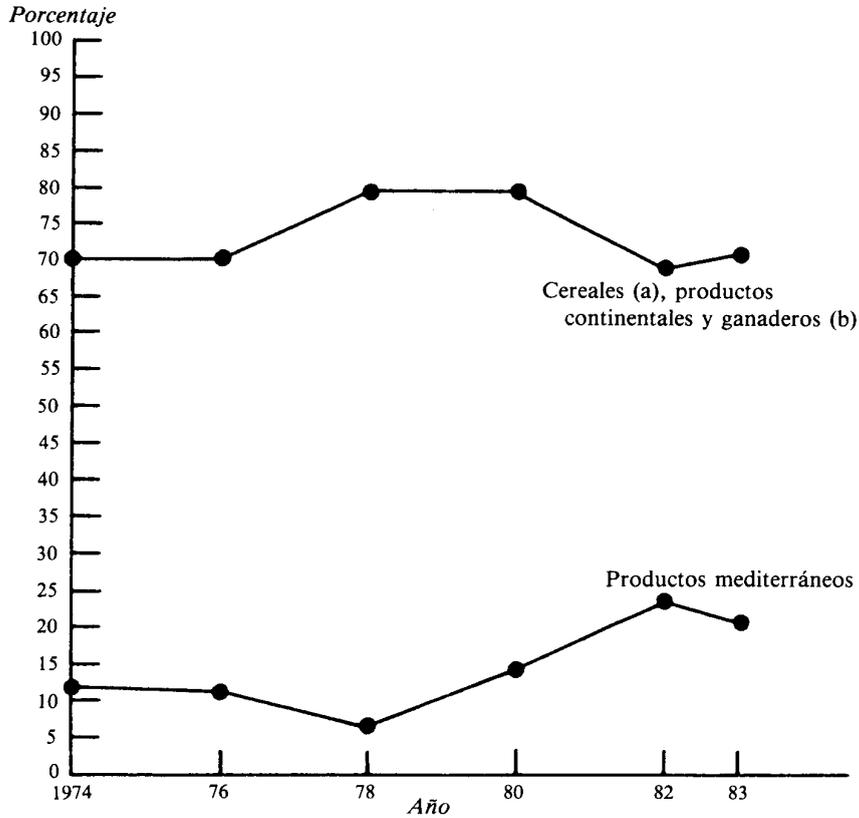
INCREMENTOS EN LA PRODUCCION DE PRODUCTOS AGRICOLAS EN LA  
C.E.E.-10 CON LA ENTRADA DE ESPAÑA Y PORTUGAL, 1981-83

Producto	Porcentaje de incremento en oferta (C.E.E.-10)	
	España × 100 (1981-83) (%)	Portugal × 100 (1981-83) (%)
<b>Productos continentales</b>		
Trigo .....	7	0,6
Cebada .....	14	0,1
Avena .....	7	1,0
Centeno .....	7	5,0
Patata .....	16	3,0
Azúcar .....	16	0,1
<b>Granos para alimento para ganado y semillas de aceite</b>		
Maiz .....	11	2,0
Sorgo .....	31	—
Frijol de soya .....	9	—
Semilla de Girasol .....	74	2,0
<b>Productos de ganadería</b>		
Carne de res y ternera .....	6	2,0
Carne de cerdo .....	11	2,0
Carne de oveja y cabra .....	19	3,0
Aves .....	19	3,0
Huevos .....	17	2,0
Leche .....	5	1,0
<b>Productos mediterráneos</b>		
Aceite de oliva .....	48	5,0
Vino .....	22	6,0
Naranjas .....	71	4,0
Melones .....	112	3,0
Tomates .....	28	6,0
Cebollas .....	63	26,0
Arroz .....	33	11,0

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (F.A.O.), *Production Yearbook*, varios años, Roma; también, para Portugal, datos no publicados del Ministerio de Agricultura, Lisboa.

Figura n.º 6

APOYO DE LA C.E.E. A LOS PRODUCTOS CONTINENTALES Y MEDITERRANEOS



(a) Aunque el arroz debería incluirse como producto mediterráneo se incluye aquí como porcentaje de los cereales.

(b) Se excluye la carne de ovino, que se incluye en los productos mediterráneos.

cios y para implementar varios tipos de controles de la oferta para estos productos.

Un serio problema asociado con la expansión es el cambio en proveedores tradicionales de muchos productos mediterráneos. La C.E.E.-10 ha estado importando productos mediterráneos de 11 países con los cuales las relaciones tradicionales han sido importantes. Estos países generalmente han tenido un acceso más

favorable a los mercados de la C.E.E.-10 que España o Portugal. Después del período de transición, esta ventaja de los países mediterráneos no ibéricos desaparecerá. Debido a que para muchos de ellos las exportaciones agrícolas a la C.E.E.-10 representan una fuente importante de ingresos de exportación, serán necesarias políticas para diversificar sus economías y para facilitar el ajuste al cambio inevitable de comercio (16).

La Comunidad Económica Europea se ha convertido en el mayor importador mundial de granos para alimento de ganado y semillas de aceite, principalmente maíz y haba de soja (Fig. 7). Sin embargo, las importaciones de maíz alcanzaron un máximo en 1977 y han disminuido en forma constante desde entonces. Esto refleja el uso creciente de varios sustitutos de cereales, los cuales, contrario al maíz y sorgo, no están sujetos a impuestos variables de importación (17). Se espera que la implementación de políticas de importación de la C.E.E. en España y Portugal, tengan similares impactos en la combinación de importaciones agrícolas (18). Sin embargo, este proceso de ajuste durante los próximos cuatro años se verá afectado por el tratado comercial U.S.A./C.E.E. firmado en enero de 1987. España importará 2.3 millones de toneladas métricas de maíz y haba de soja anualmente. Esto es solamente la mitad de los niveles recientes de importación, pero más del nivel cero de importaciones de granos para alimento de ganado registrado de 1 de marzo a 31 de diciembre de 1986, cuando se sintió el severo impacto de la imposición de los impuestos variables a las importaciones. Se espera que la mayoría de estas importaciones de granos provengan de los Estados Uni-

---

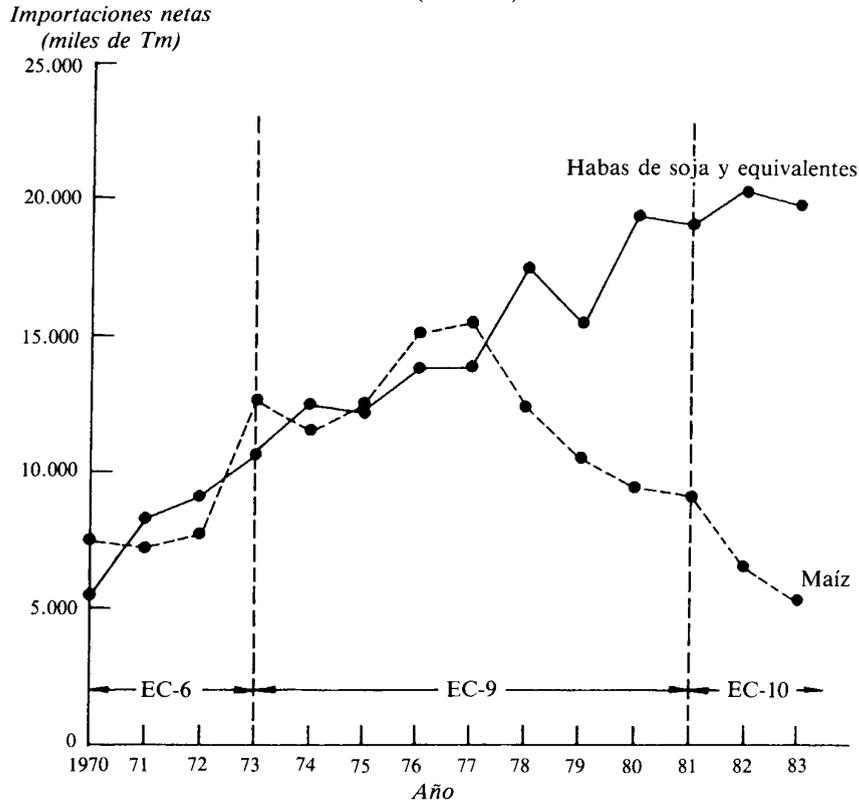
(16) Ciertos países, incluyendo Marruecos, Túnez, Chipre e Israel se han especializado en producir para la C.E.E.-10, y sus ingresos de exportación son especialmente vulnerables al reducido acceso a mercados de la nueva C.E.E.-12. La C.E.E.-9 importó entre 1/3 y 2/3 del total de exportaciones de Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto e Israel. Para mayores detalles sobre estos temas, ver P. O. Koliris, «Global Mediterranean Policy Implications in View of the New E.E.C. Enlargement», *Journal of Agricultural Economics*, 35 (30), sept. 1984. Ver también S. A. Musto, «The Mediterranean Policy of the E.C.-The Case of Agriculture», *Intereconomics*, may/june 1983: 103-110; J. M. C. Rollo, «The Second Enlargement of the European Economic Community-Some Economic Implications with Special Reference to Agriculture», *Journal of Agricultural Economics*, 30 (3), sept. 1979, 337-339; R. Pasco, «Mediterranean Agricultural Trade Problems and the Effects of the E.C. Policies», *European Review of Agricultural Economics*, 5 (3/4), 1978, 221-254.

(17) El total de sustitutos de cereal aumentó de cuatro millones de toneladas métricas en 1970 a más de 16 millones en 1982 e incluyeron harina de yuca, gluten de maíz, y pulpa de cítricos. Ver U. Koester y A. Valdés, «Reform of C.A.P.: Impact on the Third World», *Food Policy*, 9 (2), May, 1984, 97.

(18) De acuerdo a los reportes del U.S.D.A., las importaciones de harina de yuca en Portugal ya han aumentado, demostrando la habilidad de la industria de alimento para ganado de sustituir entre sus fuentes de insumos.

Figura n.º 7

IMPORTACIONES EN LA C.E.E. DE MAÍZ Y EQUIVALENTES NOTAS EN HABA DE SOJA (1970-1983)



dos. Portugal no está obligado a importar granos de la C.E.E. Bajo las anteriores condiciones a la entrada, Portugal estaba obligado a importar inicialmente el 15%, luego el 30%, luego al 45%, de sus necesidades de granos cada año de países de la C.E.E. hasta que finalmente no importara granos de países de fuera de la C.E.E. En la actualidad se espera que Portugal continúe importando trigo y maíz de fuera de la C.E.E., principalmente de los Estados Unidos, de acuerdo con el mencionado tratado comercial.

Sin embargo, con la acumulación de inventarios de cereales de invierno en la C.E.E.-10, habrá crecientes presiones para limitar el crecimiento de sustitutos de cereales por medio de la imposición de nuevos impuestos variables o cuotas. Ya se han implementado cuotas para exportadores de harina de yuca, como Tailandia, Indonesia y Brasil; y también se espera que cambios en políticas agrícolas afecten a los exportadores de gluten de maíz y pulpa de cítricos, principalmente de los Estados Unidos. Sin embargo, haya o no cambios sustanciales en las regulaciones de cereales, las importaciones a España y Portugal de proveedores de terceros países declinarán casi con seguridad.

La C.E.E.-10 ha cumplido hasta ahora con un acuerdo del G.A.T.T., de no imponer un impuesto variable en aceite de soja, y las importaciones de la C.E.E.-10 de soja y de harina de soja han continuado creciendo durante los setenta y los ochenta. Desde 1979 ha habido un gran incremento en la producción de semillas de colza y girasol en la Comunidad. Ambos representan menos del 16% de las importaciones equivalentes de soja de la C.E.E.-10, pero su reciente crecimiento es indicativo del tipo de sustitución de importaciones que la C.E.E.-12 continuará promoviendo (19). Esta tendencia, junto con la amenaza de mayor protección al sector de semilla de aceite, podría tener impactos negativos en los Estados Unidos y Brasil.

## V. CONCLUSIONES

El contraste entre España y Portugal presenta una excelente ilustración de la necesidad de realizar inversiones para mantener el crecimiento agrícola. La producción agrícola en España creció en forma estable desde los sesenta hasta los ochenta, mientras que la agricultura Portuguesa se estancó. Como en muchos países en desarrollo con ingresos medios, el rápido crecimiento económico en España ha sido acompañado con aumentos sustanciales en la importación agrícola de alimentos para el ganado a medida que

---

(19) Los datos acerca de estas semillas de aceite se encuentran disponibles en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, *Production Yearbooks*, Rome, varias ediciones.

se ha acelerado la demanda por dietas de superior calidad, que incluye más carne. En Portugal, la importación de productos agrícolas también se ha incrementado sustancialmente. Esto se debe a la mayor demanda producida por el aumento de población, redistribución de ingresos y desarrollo industrial, y refleja el pobre desenvolvimiento del sector agrícola portugués.

El impacto inicial de la entrada a la C.E.E. será que España pagará más por sus importaciones agrícolas, lo mismo que Portugal después de su período de ajuste. Habrá cambios radicales en algunos sectores, tales como ganadería lechera, los cuales no son competitivos con el norte de Europa. A largo plazo, sin embargo, habrá beneficios provenientes del mayor acceso a los mercados del norte de Europa para productos mediterráneos, y los precios altos y garantizados serán un factor importante que facilitará el cambio tecnológico y la modernización de la infraestructura agrícola, como ha ocurrido en la C.E.E.-9. En resumen, la producción agrícola Ibérica, probablemente sacará mejor provecho de su ventaja comparativa. La transformación estructural de la agricultura dependerá del renovado crecimiento del empleo en el sector no-agrícola en Iberia y en los países importadores de mano de obra de la C.E.E.-10. La experiencia española aparentemente demuestra el peligro de promover la mecanización agrícola antes de la expansión de la demanda en los sectores no-agrícolas que puedan absorber el exceso de mano de obra creado.

Obviamente, el efecto neto de la expansión dependerá grandemente del curso futuro de la política agrícola de la C.E.E. Bajo el régimen actual, la expansión a la C.E.E.-12, está destinada a crear mayores demandas en el presupuesto de la C.E.E., debido particularmente a las políticas para aceites y vinos. Las presiones presupuestarias han sido disminuidas por el incremento en los impuestos al valor añadido. A pesar de esto se espera que las presiones internas aumenten para una mayor limitación de importaciones de sustitutos de cereales a fin de hacer trigo y cebada más competitivos, con respecto a costo, como granos para alimento de ganado. Las resoluciones sobre regulaciones de sustitutos de cereales y aceites de oliva y soja podrían tener efectos sustanciales en varios países desarrollados. Sin embargo, el cambio comercial más difícil y que potencialmente provocará los cambios más drásticos

será la sustitución de productos mediterráneos ibéricos por exportaciones de países del Cercano Oriente y del norte de Africa, los cuales han disfrutado tradicionalmente de una posición privilegiada para la exportación de sus productos mediterráneos a la C.E.E.-10.

#### R E S U M E N

El presente artículo examina los aspectos agrícolas de la expansión de la C.E.E. para incluir a España y Portugal. En los últimos treinta años, la agricultura española ha sobrepasado a la de Portugal, debido principalmente a una mayor inversión en España. La creciente demanda por alimentos y el desarrollo de engorde intensivo de ganado han incrementado la dependencia de ambos países en la importación de alimentos, siendo ésta dependencia más acentuada en Portugal. La incorporación a la C.E.E. incrementará el costo de éstas importaciones, y estos incrementos estimularán cambios internos. Un área factible para cambio es la aplicación de tecnologías desarrolladas en Australia para empresas ganaderas en tierras áridas.

Con el fin de proteger a los agricultores de actuales miembros de la C.E.E. y a proveedores de terceros países, España y Portugal obtendrán un acceso gradual a los mercados de la C.E.E. para la exportación de sus productos mediterráneos. Una vez alcanzado, ambos países obtendrán beneficios sustanciales dada su ventaja comparativa en fruticultura y horticultura y la posibilidad de ampliar el regadío. Asimismo, España y Portugal proveerán una nueva fuente de presión para el apoyo de productos mediterráneos dentro de la C.E.E.-12.

La aplicación de las políticas agrícolas actuales de la Comunidad a los nuevos miembros intensificará los problemas presupuestarios. Como consecuencia, la expansión provee nuevos incentivos para cambios en éstas políticas, particularmente en lo que respecta a vinos y aceites vegetales. Dada la importancia de la industria de alimentos compuestos para ganado en Iberia, se espera que ésta precipite cambios en lo que respecta a los ingredientes en los compuestos. Esto podría tener un efecto negativo en proveedores de terceros países.

#### R E S U M E

Le présent article examine les aspects agricoles de l'élargissement de la C.E.E. à l'Espagne et au Portugal. Au cours des 30 dernières années, l'agriculture espagnole a surpassé celle du Portugal, du fait notamment d'investissements plus importants en Espagne. La demande croissante d'aliments et le

développement de l'engraissement intensif du bétail ont renforcé la dépendance de ces deux pays en ce qui concerne l'importation d'aliments, et ce d'une façon plus prononcée au Portugal. L'adhésion à la C.E.E. va accroître le coût de ces importations, et provoquer des transformations internes. L'application des technologies mises au point en Australie dans les exploitations d'élevage sur terrains arides, peut servir de point de repère à ces transformations.

Afin de protéger les agriculteurs des pays membres de la C.E.E. actuels et les fournisseurs des pays tiers, l'Espagne et le Portugal accèderont graduellement aux marchés de la C.E.E., pour ce qui est de leurs produits méditerranéens. Lorsqu'ils auront franchi cette étape, ces deux pays obtiendront des bénéfices substantiels étant donné leurs avantages comparatifs en horticulture et leur possibilité d'étendre les terres irrigables. De même, l'Espagne et le Portugal constitueront une nouvelle force de pression en faveur des produits méditerranéens dans la C.E.E. à douze.

L'application des politiques agricoles actuelles par la Communauté aux nouveaux membres risque d'intensifier les problèmes budgétaires. En conséquence, il est prévu que l'élargissement s'accompagne de nouveaux encouragements aux transformations de ces politiques, notamment dans le domaine des vins et des huiles végétales. Compte tenu de l'importance de l'industrie des aliments composés pour le bétail dans la péninsule ibérique, il est à prévoir que celle-ci s'empressera d'en modifier les ingrédients. Des effets négatifs pourraient en résulter pour les fournisseurs des pays tiers.

#### S U M M A R Y

This article explores the agricultural aspects of the E.E.C. enlargement to Spain and Portugal. In the past thirty years, Spanish agriculture has moved ahead of that of Portugal, mainly because of higher investment. The growing demand for food and the development of intensive fattening methods for livestock have increased the dependence of both countries on the importation of foodstuffs. This dependence is heavier in Portugal. Accession into the E.E.C. will increase the cost of these imports, and this increase will encourage internal change. One feasible area for change is clear in the Australian example of applying advanced technology to livestock production in arid zones.

With an eye to protecting farmers from current E.E.C. member countries and suppliers from third countries, Spain and Portugal will have only gradual access to E.E.C. markets for their Mediterranean products. Once an acceptable system is established, both countries will benefit substantially thanks to their comparative advantage regarding fruit and vegetable production and the possibility of expanding their irrigation systems. At the same time, Spain and Portugal will exert increasing pressure for the backing of Mediterranean products within the E.E.C.-12.

The application of the Community's current agricultural policies to the new members will worsen budget problems. The expansion, as a result, means new incentives for change in those policies. This is especially true regarding wines and vegetable oils. Given the importance of the livestock feed industry on the Iberian peninsula, it is hoped that this will bring about change regarding feed ingredients. Such a change could have a negative effect on suppliers from third countries.