

La agricultura española en el Mercado Común

Los duros años de la transición

Julián Abad

Cuando el 12 de junio, envueltos en la solemnidad del salón de Columnas del Palacio Real, presididos por la estatua del más europeo de nuestros monarcas (Carlos V), los plenipotenciarios europeos firmaban el Tratado de adhesión del Reino de España a las C. E. E., las campanas de nuestros campos parecían invitadas a repicar regocijadas. El análisis de los términos del tratado (capítulo 3 fundamentalmente) y los efectos inmediatos que ya hemos empezado a percibir, disminuyen notoriamente el optimismo oficial. El tratado nos ha metido en casa diez años de *transición hacia el bienestar*, de los que al menos cuatro están más llenos de perjuicios que de beneficios para los agricultores. Hago esta afirmación con carácter general, aunque las excepciones obliguen a matizarla.

I. EL MARCO COMPRENSIVO

La Comunidad Económica Europea es en realidad una unión aduanera en la que existen varias líneas de defensa: un primitivo "zollverein" en el que los bismarckianos de la primera hora protegen los intereses de sus ciudadanos, y varias líneas de ampliación en las que se obliga a los nuevos socios a reconvertir sus políticas antes de convertirse en beneficiarios de la unión.

De este modo los mecanismos proteccionistas españoles, los acuerdos con terceros países, los planes de desarrollo, la orientación de cultivos, la formación de precios, etc., son paulatinamente sustraídos a la soberanía española. Hay que decir de entrada que no existen compromisos equivalentes en los países ya miembros del Mercado Común, que conservan los compromisos adquiridos con países terceros (Israel y Marruecos sobre todo) aunque perjudiquen directamente los intereses de España. Y no sólo eso; la aún no definida política global mediterránea deja en alguna medida inerte a España de cara a futuras concesiones a terceros que necesariamente tendrán efectos negativos para España.

Pero aún hay más: sobre esta unión aduanera-definición ciertamente restringida pero válida de las CEE-planea a futuro la sombra de una evolución cuyo signo no es claro. Los privilegios que mutuamente se otorgan los países miembros van directamente en contra de los acuerdos del GATT y está por ver si los acuerdos mundiales permitirán un juego desahogado de los más particulares acuerdos del Mercado Común. Quizá el futuro dicte más una mundialización que una europeización de las economías. Mientras se despeja esta incógnita, ya percibimos signos de incomodidad cuando, por ejemplo, los Estados Unidos apelan al GATT para defender sus mercados en Portugal y España y están dispuestos a penalizar algunos productos españoles imponiendo restricciones como mecanismo de reequilibración ante las restricciones a las ventas norteamericanas. Se empieza a pedir, ahora desde el otro lado del Atlántico, después quizá desde este lado, que se reforme la PAC (Política Agrícola Común) por "irracional, antilibrecambista y generadora de desajustes presupuestarios". Podemos encontrarnos, no hay que descartar la hipótesis, caminando hacia una meta que, poco antes de ser alcanzada, haya cambiado de contenido y hasta de signo.

II. LA POLITICA AGRICOLA DE LA C. E. E.

1. Los mecanismos de intervención

El fundamento de la PAC (Política Agrícola Común) se basa en tres principios:

a) *La libre circulación de productos agrarios*, lo que en realidad nada concreta, puesto que la libre circulación de mercancías es la propia esencia del Tratado de Roma.

b) *La preferencia comunitaria*, mediante la cual, y por múltiples mecanismos, se protege el mercado europeo de las fluctuaciones del mercado mundial y, al mismo tiempo, se asegura la comercialización prioritaria de los productos obtenidos en los estados miembros.

c) *La solidaridad financiera*, que asegura el trasvase de fondos para mantener los precios. El mecanismo práctico de esta solidaridad es el FEOGA (*Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola*.)

Al servicio de estos principios, existen en las CEE varios sistemas de intervención, de los que solo citaré los más conocidos y ciertamente los que más van a determinar en el futuro inmediato el comportamiento de nuestra agricultura. Son estos:

— *OCM (Organizaciones Comunes de Mercado) tendentes a garantizar unos precios comunes*. Cuando el precio de mercado de un producto cae por debajo del precio de sostén, la CEE garantiza la compra ilimitada de dicho producto a los precios de intervención.

— *OCM tendentes a proteger al agricultor europeo frente a terceros*. Esto se hace mediante un complicado juego de *prélèvements-restitutions*.

— *OCM tendentes a ayudar complementariamente a algunos productos*. Se trata de unos cuantos productos que sólo representan el 10 por ciento de la producción final agraria, pero que son productos especialmente sensibles para España: trigo duro, aceite de oliva, algunas semillas oleaginosas y algunos tabacos. Son cultivos mediterráneos en los que la ampliación de miembros causa dificultades no solo a Italia, Grecia y Francia, sino también a países terceros que trabajan desde hace tiempo por desbordar el marco bilateral y conseguir un acuerdo global mediterráneo en materia agrícola.

El juego de estos sistemas de intervención asegura unos precios razonables al agricultor sin que crezcan parejamente los precios al consumo. Aproximadamente puede decirse que solo un veinte por ciento del incremento en el PA (precio agrario) repercute en el PD (precio doméstico)

2. Los efectos de/en las estructuras

Así pintada, la PAC parece una panacea para la agricultura comunitaria condenada, como la española, a través de decenios, a ser la pagana del desarrollo industrial. Sin embargo, existen graves problemas sin solucionar:

No se ha conseguido el equilibrio agrícola regional sino que aun se han incrementado las distancias.

La carga financiera que la Europa verde representa amenaza con crisis periódicas y, no sabemos si alguna de ellas será definitiva.

Al actuar preferentemente sobre los precios, la PAC beneficia mucho más a los agricultores que poseen mejor estructura productiva, tanto por el tamaño de la explotación como por el grado de modernización y por la adecuación del cultivo y la estacionalidad.

En consecuencia, la PAC, aun siendo un mecanismo ágil y positivo, no es en sí mismo capaz de corregir totalmente los efectos desequilibradores derivados de la estructura agraria. Por ello, la PAC conlleva también el que se modifiquen las estructuras de la agricultura en los países miembros. Los beneficios del Mercado Común agrícola sólo serán tales cuando la tecnificación, la estructura de gastos de explotación, la dimensión de las fincas, el coste oportunidad, etc. se hallen en niveles aceptables de racionalidad económica. Si analizamos tanto los gastos de *FEOGA-orientación* como los de *FEOGA-garantía* por países, observaremos fácilmente que el coeficiente por hectárea es claramente menor en Italia y Grecia que en la Europa central. La explicación es doble: por una parte los productos agrícolas del centro y del norte están globalmente mejor protegidos; pero, por otra parte, las deficiencias estructurales del sur acentúan la tendencia a ser menos beneficiarios de la PAC.

Las reflexiones anteriores se refieren a la PAC en su estado actual. De cara al futuro, son previsibles notables reformas que traerán como consecuencia el que, para obtener beneficios equivalentes, el número de agri-

cultores tendrá necesariamente que disminuir. De lo contrario, resultaría a medio plazo imposible presupuestariamente atender a las partidas de la PAC. De hecho la PAC está en continua reforma a partir del Mandato del 30 de mayo de 1980 y cada año, en la fijación de los precios de intervención, en las subvenciones por reconversión, en la protección del consumidor se producen cambios de criterio. Por ejemplo, en la fijación de los precios de 1985 la Comisión propuso incrementos entre cero y 2 por ciento para la mayoría de los productos (umbral de garantía). Para la leche, que tenía ya graves problemas de depreciación, sólo propuso un aumento del 1,5 por ciento; para la mantequilla, una reducción de más del 3 por ciento.

Estos cambios anuales se establecen en función de la buena o mala campaña (por ejemplo la excelente cosecha cerealística de 1985 obligó a la Comisión a rebajar el precio de intervención en un cinco por ciento). Esto se produce porque los excedentes hacen que se agoten los fondos y éstos no son extensibles, sino fijados por presupuesto global. Más kilos, menos precio. Más explotaciones, menos subvenciones. Esta es la ley de la PAC, que no es más que aplicación de la vieja ley del mercado, aunque moderada por la intervención.

III. LOS PROBLEMAS INMEDIATOS PARA ESPAÑA

Expuestos someramente los mecanismos de actuación de la PAC y hecha una referencia inicial al marco interpretativo de la nueva situación de nuestra agricultura, pasemos ahora a analizar los efectos inmediatos que la adhesión al Tratado de Roma provocará en nuestros agricultores. Cuando hayamos cumplimentado la etapa transitoria, con todos los defectos, seremos beneficiarios plenos de la PAC, pero, entre tanto, nuestros campesinos habrán de aguantar más palos que velas.

1. Frutas y verduras frescas

Para este importantísimo capítulo, se prevé un período transitorio de *diez años*, con once descuentos porcentuales, el primero de ellos establecido en el mes de marzo pasado y los restantes a establecer anualmente. Este desarme arancelario por parte comunitaria se producirá con el siguiente ritmo:

1986	10%	1990	25%	1992	4%
1987	10%	1991	15%	1993	4%
1988	10%			1994	4%
1989	10%			1995	4%

Como se ve en el estadillo anterior, los porcentajes de desarme comunitario serán muy fuertes los años 1990 y 1991.

Pues bien, sólo *a partir del cuarto año, la situación global de nuestras frutas y verduras será igual que la que actualmente tienen las frutas y hortalizas marroquíes*. En la actualidad y hasta el 90; nos encontramos

peor tratados arancelariamente que países terceros. Esto es una evidencia. Nuestro tratado preferencial, sustituido por el de adhesión, era notoriamente peor que el conseguido por Marruecos. Al partir de esa situación inicial tan negativa podemos prever algunas dificultades inmediatas para nuestras exportaciones del sector.

La tentación de presionar sobre Marruecos parece desaconsejable ya que no debemos olvidar que, como consecuencia de la firma del acuerdo pesquero con Rabat, estos productos gozan de facilidades de paso por nuestro territorio. Por otro lado, los marroquíes han efectuado una ingente tarea de reconversión de cultivos y se han especializado en variedades tardías. Ello nos deja en cierto modo libre el campo de frutos y verduras tempranos, en los que España goza de singular exclusividad, aunque mal aprovechada por el escaso desarrollo de los cultivos en invernadero y por la amenaza de salinización que pesa sobre las exportaciones de Almería en las que tantas esperanzas se cifraron. A pesar de la mínima concesión arancelaria, en productos tempranos podremos, por desabastecimiento del mercado europeo, colocar en condiciones ventajosas un contingente importante.

Para no magnificar nuestras oportunidades hay que señalar que el grado de autoabastecimiento de la CEE es muy elevado: 96 por ciento en hortalizas, 77 por ciento en frutas frescas (medias anuales).

Subsiste, por tanto, la preocupación por nuestras exportaciones en temporada normal (ni tempranos ni tardíos) porque en esa temporada el autoabastecimiento de cada país es aún más elevado. Además, la oferta de Bulgaria, Rumania, Albania, Egipto, Túnez, Chipre, Israel, etc., tiende a situarse muy por debajo de los precios de mercado, con lo que caben prever importaciones sobre todo clandestinas que perjudicarán nuestras posibilidades.

Ello explique quizá las restricciones cuantitativas previstas en el art. 77.

2. Los cítricos

Recordemos que en las primeras décadas del siglo XX España era exportador casi monopolista (90 por ciento) de cítricos a Europa. A partir de 1942, la política forzada de autarquía obligó a las autoridades españolas a restringir el cultivo de naranjas en beneficio de los cereales. Eran los años del hambre, a los que se añadían problemas políticos que dificultaban nuestras exportaciones. El Servicio Nacional del Trigo creó un ciclo producción-comercialización netamente protegido que repercutió en la disminución tanto de nuestra producción de cítricos como de nuestra capacidad exportadora.

En 1942 (14 de diciembre) se obligaba a la previa autorización para nuevas plantaciones de cítricos. En 1953 (26 de junio) se prorrogaron estas restricciones al mismo tiempo que el trigo gozaba de prioridad para conseguir abonos nitrogenados. Sólo a partir de 1960, se ha producido una moderada expansión de los cultivos y, lo que es más importante en

términos positivos para el futuro, una transformación de los cultivos que nos ha hecho conseguir nuevas variedades con mejores opciones exportadoras.

Pues bien, este sector va a encontrar dificultades importantes en la etapa transitoria. Verá *disminuir la desgravación fiscal a la exportación*, por imposición sobre todo de Italia que supo aprovechar a su favor los años en que este país fue el único productor comunitario.

Además, sufriremos también aquí el efecto de partir de una situación previa que, llamándose preferencial, es notablemente peor para España que para el resto de países terceros de la cuenca del Mediterráneo, como podemos ver en el cuadro siguiente:

**DISCRIMINACION ARANCELARIA CEE A LAS IMPORTACIONES
CITRICAS PROCEDENTES DE LOS PRINCIPALES
PAISES MEDITERRANEOS EN VIRTUD DE SUS RESPECTIVOS
ACUERDOS PREFERENCIALES**

Producto	TAC	España	Mogreb	Israel	Egipto	Turquía	Chipre	Malta
08-02 A 1. Δ Naranja								
1 abril a 30 abril	13	7,8	2,6	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
1 mayo a 15 mayo	6	3,6	1,2	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
16 mayo a 15 octubre	4	2,4	0,8	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
16 octubre a 31 marzo	20	12	4	8	8	8	8	8
08-02 B. Mandarina	20	12	4	8	8	8	8	20
08-02 C. Limón	8	48	1,6	4,8	4,8	4	4,8	8
08-02 D. Pomelo	4	4	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	4

Fuente: Arturo Camilleri, "La agricultura española ante la CEE".

Como puede apreciarse directamente en el cuadro, sufrimos una seria discriminación ya que nuestros cítricos son recargados proporcionalmente mucho más que los de cualquier otro país Mediterráneo. Y es precisamente en la temporada alta (octubre-marzo) cuando la discriminación es más importante, ya que nuestras naranjas están penalizadas ocho puntos por encima de las marroquíes y cuatro por encima de las israelíes, nuestros dos principales competidores.

En limones, resulta casi increíble que estemos sometidos a un arancel del 48 por ciento. A partir de estos porcentajes, cualquier rebaja porcentual resulta parca en los primeros años. Por ello, podemos afirmar que, no sólo respecto a Marruecos, sino también respecto a Israel nos vamos a encontrar en *situación de inferioridad durante al menos tres años*.

Además de estas perspectivas sobre la tarifa arancelaria, nada halagüeñas como hemos visto, el artículo 77 del tratado prevé también *contingencias*, aún no negociadas. Este año ya se ha dejado sentir la contracción del mercado europeo y hay zonas de Almería y Andalucía a las que ni siquiera se han acercado los tasadores, no habiendo por tanto recibido los cultivadores oferta alguna.

3. El vino

El sector vinícola es uno de los más intervenidos tanto en la CEE como en España: juegan precios de garantía, destilaciones obligatorias, régimen de ayudas europeas al almacenaje del vino de mesa, etc.

El sistema, no obstante, es mucho más complejo en la CEE, donde se distinguen seis tipos de vino a la hora de aplicar un determinado régimen de precios, mientras que en España únicamente se considera la *calidad única*. Además el plazo de inmovilización de stocks por parte de la iniciativa privada es sensiblemente superior en la CEE. La PAC garantiza un precio mínimo a los productores que se fija en el 82 por ciento del precio de orientación, siempre que se hayan cumplido todas las normas de destilación obligatoria.

Por otra parte, la elevada fiscalidad que grava el consumo del vino convierte el mercado europeo en un mercado prácticamente inextensible, lo que originará dificultades de colocación a nuestros vinos. Durante los cinco últimos años incluso ha descendido en un 0,9 por ciento el consumo interno de vino en la CEE.

Este es el contexto en el que se sitúa nuestra adhesión. Veamos ahora los términos: en virtud del acuerdo de Dublín de 1984, la cuota máxima de vino español de mesa con derecho a destilación con precio garantizado se sitúa en 27,5 millones de hectolitros. Ello significa que *casi la mitad de nuestra producción queda absolutamente desprotegida* (exactamente 23,375 millones de hectolitros, si se mantiene la producción del año 1984).

A la vista de estas perspectivas, se avecina una reconversión de cultivos, un arranque, no sabemos aún en qué medida subvencionado, y un control mucho más riguroso de las calidades.

Dentro de este capítulo de vinos hay algo realmente incomprensible y que no nos explicamos cómo ha podido ser admitido por los negociadores españoles: la CEE reconoce las denominaciones *Jerez*, *Xerez* o *Sherry*, pero no suprime las denominaciones *British Sherry*, e *Irish Sherry* para las bebidas comercializadas en el Reino Unido y en Irlanda respectivamente.

El Gobierno español se ha reservado la posibilidad de negociar posteriormente la supresión de estas denominaciones exteriores de nuestro Jerez, pero no vemos la manera como podrá presionar en 1995 ante los bien defendidos comerciantes ingleses e irlandeses. Es una reserva más para salvar la cara que para obtener efectos prácticos.

Quizá la ventaja mayor en este sector provenga del sistema de *restituciones* a la exportación a terceros países, sistema del que a largo plazo resultará beneficiada España.

Las nuevas plantaciones estarán vedadas excepto para los vinos de mesa de primera calidad y las replantaciones sólo se autorizarán dentro de los ocho años siguientes al arranque. También nuestros vitivinicultores se verán obligados a remodelar el tamaño de las explotaciones, pues

las ayudas a los vinos de mesa sólo se aplicarán a unidades de cien hectáreas constituidas por parcelas de dos hectáreas que sean propiedad de un mismo vitivinicultor.

La CEE otorgará primas al abandono del cultivo en las categorías segunda y tercera.

4. El aceite de oliva

El aceite de oliva, a nadie se le oculta, es un producto tradicional de exportación. Los precios del mercado interior se han mantenido casi siempre por debajo de los costes de producción, por lo que a pesar de las subvenciones, desde 1967 la superficie de nuestros olivares ha descendido en una media anual de unas 20.000 hectáreas, aunque la disminución se ha efectuado en las provincias donde era posible sustituir el olivar por otros cultivos más rentables y no en la principal región productora que es Andalucía.

El aceite de oliva fue uno de los pocos productos que obtuvo concesiones importantes en el acuerdo preferencial de 1970. Por ello la situación de partida no es tan preocupante como en otros sectores agrarios. En el artículo 2 del Anexo 1 de dicho acuerdo se establece una reducción de 0,5 Unidades de Cuenta por Quintal métrico para la importación de aceite de oliva español. Esta concesión era inferior a las obtenidas por Túnez y Marruecos en sus respectivos acuerdos, pero superior a las concedidas a Grecia.

Nuestras exportaciones a Europa se han visto perjudicadas por las tasas de prélevemet a la importación ya que estas tasas se establecen en proporción al precio de origen, y nuestros precios, aun siendo bajos, son superiores a los de Túnez, Marruecos y Turquía.

Dos consecuencias principales parece que se habrán de derivar del acuerdo de adhesión:

1. *La fijación de una superficie olivarera que pueda acogerse a la reglamentación comunitaria*, norma que ya existía en la CEE antes de la ampliación. Esta medida se complementará probablemente con la imposición de tasas sobre el consumo de otros tipos de aceite en la CEE, de forma que los precios entre el aceite de oliva y otros aceites vegetales se aproximen.

2. El mecanismo de aproximación de precios entre los españoles y los europeos —hoy sensiblemente superiores— sólo se producirá a un ritmo *del cinco por ciento anual*. Ello quiere decir que durante algunos años podrán seguir subsistiendo algunas medidas proteccionistas españolas, pero también significa que *hasta el año 2006* nuestros olivareros no gozarán de los plenos derechos comunitarios, horizonte tan lejano que "no deja de ser ridículo" en expresión de Rafael Illescas.

5. Leche fresca, mantequilla, carne, quesos y trigo blando

Todos estos productos, a diferencia de los estudiados anteriormente, son productos sensibles para España. Es decir, en principio, una supresión de aranceles perjudica a nuestro país, del mismo modo que la supresión nos beneficiaría en los productos descritos en los puntos anteriores.

Pues bien, en estos cinco productos los negociadores españoles han defendido nuestro mercado interior consiguiendo unos *contingentes*, con aumentos anuales durante cuatro años. Estos contingentes son:

- a) *Para la leche fresca*, 160.000 toneladas, con aumentos del 10, 12 y 15 por ciento en los tres años primeros de vigencia del acuerdo.
- b) *Para la mantequilla*, 1.000 toneladas, con un incremento del 15 por ciento anual.
- c) *Para la carne de bovino*, 20.000 toneladas, con incrementos del 10, 12, 15 por ciento anual.
- d) *Para los quesos*, 14.000 toneladas, con incrementos anuales del 15 por ciento.
- e) *Para el trigo blando*, 175.000 toneladas, con incrementos anuales del 15 por ciento.

El precio de todos estos productos es más bajo (en el trigo blando viene a ser equivalente) en Europa que en España donde el desarrollo de los sectores ha sido tardío y no suficientemente tecnificado.

Desde el punto de vista comunitario, estas limitaciones son muy fuertes, pero desde el punto de vista español no son suficientes y, además, se desbordan en períodos de tiempo extraordinariamente breves.

Desde los sindicatos gallegos, por otra parte, se ha venido denunciando que en los primeros meses de adhesión, la CEE está superando en términos mensuales las cantidades que corresponderían según los contingentes establecidos, con la consiguiente caída del mercado nacional.

Aún es más preocupante que, al amparo de esta política, muchos han presionado sobre las vaquerías españolas hasta hacer desistir al pequeño vaquero, que en muchos casos está vendiendo el ganado. Primero se hizo una campaña soterrada que nos quería hacer creer que la leche española era de inferior calidad. Si efectivamente el consumidor recibe leche envasada de calidad más baja, no se debe ciertamente a las vacas, que son de las mismas razas, ni a los pastos, sino a las manipulaciones especulativas que las centrales lecheras efectúan.

También me consta por un informe de los veterinarios catalanes que ha existido una acción combinada de las centrales para dificultar la recogida, poco rentable, de las pequeñas explotaciones aisladas; son múltiples los pretextos: falta de calidad, deficiencias sanitarias, insuficiente contenido de grasas, etc. Según el mismo informe, que sin duda hay que matizar porque puede interpretarse como defensa de la profesión ame-

nazada por la supresión de explotaciones, se consigna también el dato de que en 18 meses nuestra cabaña lechera ha disminuido en un millón de unidades. En general ha sido el pequeño vaquero de la cornisa cantábrica el que ha optado por cerrar ante la imposibilidad de resistir más de dos semanas sin una recogida regular de su producción. Esta disminución no sería sino el reflejo del miedo a la CEE, miedo que los contingentes no consiguen eliminar.

CONCLUSIONES

El análisis precedente no puede considerarse como definitivo, ni pretende negativizar lo conseguido en el Tratado de Adhesión, pero creo sinceramente que sustenta suficientemente la afirmación de que la transición, hasta que nuestra agricultura goce de los beneficios europeos, será dura y acelerará la disminución de nuestra población agraria, extremo por otra parte inevitable tanto si estamos en Europa como si no hubiéramos entrado en ella.

El dato frío de que, por primera vez en tres años, durante el primer trimestre de 1986 el saldo de nuestra balanza comercial con la CEE haya sido negativo, reinvertiendo una dinámica que había conseguido cobertura completa, puede ser significativo. Aunque haya otros factores explicativos, este cambio de signo tiene una parte de explicación en el tratado de adhesión. Europa ha protegido mejor sus intereses agrarios que España en el período transitorio. Las exportaciones a la CEE se redujeron en el período enero-marzo de 1986 en un 2,6 por ciento, mientras que las importaciones de los Once se incrementaron en un 14,1 por ciento sobre el mismo período del año 1985. Estas cifras engloban también el sector industrial, pero no dejan de reflejar el comportamiento de la agricultura.

Quizá no había otra opción, pero el tratado firmado no es, desde luego, el mejor de los posibles.