

La agricultura andaluza y la Política Agraria Comunitaria.

D. Antonio Gámiz.

Viceconsejero de Agricultura y Pesca.

I. LA INTEGRACION DE ESPAÑA EN LA CEE UN NUEVO MARCO PARA LA AGRICULTURA ANDALUZA.

Sin duda alguna la firma del Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas por España, que da paso a la integración de España en Europa, constituye un proceso de extraordinaria trascendencia que tendrá repercusiones de enorme importancia para el conjunto de los sectores económicos y, de manera muy especial, para la agricultura en virtud del extraordinario desarrollo de la Política Agraria Comunitaria.

En coherencia con la trascendencia del proceso, tras la firma del Tratado de Adhesión se produce un auténtico aluvión de declaraciones de primera hora, que si por un lado tienen el carácter de valoración global del Tratado, por otra revisten un carácter también extraordinariamente contradictorio sobre lo que para la agricultura andaluza supondrá la integración en Europa. Frente a las declaraciones optimistas que prometen para la Agricultura Andaluza un desarrollo sin límites que convertirían a Andalucía en la "California Europea", se dan también las valoraciones pesimistas que anuncian el inevitable hundimiento de sectores completos de la producción agraria andaluza. En nuestra opinión estas valoraciones de primera hora, apremiadas por la necesidad de juzgar las propias condiciones del Tratado de Adhesión en sus particularidades para cada uno de los sectores agrarios, resultan en no pocas ocasiones teñidas por las propias posiciones políticas de quienes enuncian tales juicios.

Pasada ya esta primera hora de forzosa improvisación, es obligado el esfuerzo de todos por analizar no sólo las condiciones particulares del Tratado de Adhesión para cada uno de los productos agrarios, sino también estudiar en pro-

fundidad el modo mejor en que cada uno de los subsectores puede beneficiarse del proceso de integración.

En razón de los propios límites de estas páginas no entraremos en ese análisis detallado, sector por sector, de las repercusiones que para la agricultura andaluza tendrá la integración de España en las Comunidades Europeas. También porque creemos que el esfuerzo de análisis no puede ser labor aislada, sino el resultado de un trabajo en común entre la Administración y los propios agentes sociales de la producción, transformación y comercialización de los productos agrarios, tarea en la que está empeñada la Consejería de Agricultura y Pesca.

El objetivo pues, de este primer trabajo lo ciframos más bien en una triple línea: por un lado en analizar el marco genérico que supone para la agricultura andaluza la integración en Europa, que le dé el auténtico significado de la importancia y consecuencias que para ésta tendrá su integración plena en el Continente; en una segunda línea describir someramente el desarrollo de la Política Agraria Comunitaria, su situación de crisis y las posibles líneas de revisión inmediata; finalmente, unas breves consideraciones sobre la real posición de la agricultura andaluza por un lado, en ese medio plazo que configura el período de transición que para la agricultura define el Tratado de Adhesión, por otro, en el largo plazo las posibilidades de incardinación y desarrollo de la agricultura andaluza en el contexto de la agricultura comunitaria.

La valoración de las repercusiones para la agricultura andaluza derivadas de su integración en la Comunidad Económica Europea, atendiendo tan sólo a las particulares condiciones de adhesión, los diferenciales de precios percibidos en España o en la Comunidad por los agricultores para un determinado producto, el

grado de autoaprovisionamiento de la Comunidad Económica Europea para dicho producto e incluso el grado de competitividad que su producción tiene en la CEE y en Andalucía, es una aproximación limitada y alicorta. Una valoración de mayor alcance, que permita darle un significado más aproximado a la realidad, ha de tener al menos en cuenta los siguientes cuatro grupo de consideraciones:

a) La integración en Europa supone el acceso a un mercado de más de 320 millones de consumidores. La valoración de este mercado ha de ser cualificada por dos reflexiones; en primer lugar la alta capacidad de compra, en términos generales del mismo; en segundo lugar que nuestra Agricultura no es ajena a este

mercado, sino que por el contrario se haya vinculada al mismo desde hace mucho tiempo. La tradición de nuestras exportaciones a Europa, permite considerar que el Tratado de Adhesión que supone esencialmente un creciente desarme de los regímenes de protección en frontera hasta la plena integración en que tales barreras habrán de desaparecer, significan una creciente intensificación de nuestras exportaciones a ese Mercado Europeo.

b) La integración, supone no sólo una más libre circulación de los bienes y productos, sino también de los trabajadores y de los capitales. Si bien cabe argüir una incidencia relativamente escasa en razón de la situación de crisis y del paro existente en Europa, en cuanto al

DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO COMUNITARIO POR SECTORES 1979-1983

(Pagos anuales realizados)

SECTORES	Mio UCE	%	Mio UCE	%
1.- Funcionamiento Institucionales	771,6	5,4	1.110,4	4,8
2.- FEOAGA - garantía	10.417,5	72,5	15.788,2	64,9
3.- Estructuras agrícolas	408,1	2,8	749,7	3,1
4.- Pesca	45,3	0,3	54,8	0,2
5.- Política Regional	672,0	4,7	2.405,8	9,9
6.- Política Social	625,0	4,3	1.020,9	4,2
7.- Investigación energía, etc.	280,6	2,0	1.307,7	5,4
8.- Reembolsos a los EEMM	741,6	5,2	1.064,7	4,4
9.- Cooperación al desarrollo	405,4	2,8	810,8	3,3
TOTAL	14.367,1	100	24.313,0	100

Fuente: Presupuesto liquidado de 1983.- Journal Officiel des Communautés européennes del 31-12-84.

movimiento de los trabajadores, por el contrario cabe pensar razonablemente en una fuerte intensificación de los flujos de capital esencialmente de Europa a España, por otro lado ya iniciado con anterioridad. Finalmente la integración en Europa habrá de suponer también un mayor desarrollo de los intercambios de tecnología de particular interés para la agricultura andaluza.

c) La aplicación de la Política Agraria Comunitaria a la agricultura española, sin atrevernos a deducir de la misma una variación en el grado de protección que actualmente recibe, sí permite afirmar que supone el establecimiento de un nuevo modo de intervención pública, sobre el sector.

La desaparición del Comercio de Estado, y su sustitución por un fuerte régimen de protección en frontera a excepción de las grasas vegetales, así como la desaparición de las regulaciones monopólicas o de concesión administrativa (tabaco, arroz, lúpulo, centrales, lecheras, etc...), y el establecimiento de nuevas regulaciones para productos como las frutas y hortalizas, suponen algunos de los más importantes cambios en el modo de intervenir del sector público en la Agricultura.

d) Finalmente, aunque no en importancia, no puede olvidarse que se establecerá con la integración un nuevo ámbito de competencia, con una agricultura que tiene un alto desarrollo particularmente en determinadas producciones. No es momento de señalar la bien conocida competitividad de la Agricultura Comunitaria, que han de enfrentar muchas de nuestras producciones, en clara desventaja especialmente en las producciones ganaderas.

II. LA POLÍTICA AGRARIA COMUNITARIA.

Para unos, y durante mucho tiempo, auténtico pilar básico de la construcción europea; para otros, más recientemente, origen de todos los problemas que aquejan a la Comunidad Económica Europea, es un hecho en el que todos hemos de convenir, la PAC es la política común europea que alcanza un mayor desarrollo, la única que ha logrado resultados evidentes, aunque ciertamente puedan ser discutibles.

Una elemental aproximación a la distribu-

ción por sectores del presupuesto comunitario, confirma lo anterior. De los 24.313 millones de ECUs del presupuesto liquidado de 1983, se destina a la Política Agrícola el 68%, cuando el renglón de la Política Regional, segundo en volumen del mismo presupuesto, se alza sólo al 9,9%, o el dedicado a Investigación, Energía, Industria y Transporte recibe el 5,4% del presupuesto total.

De acuerdo con el artículo 39 del Tratado de Roma la Política Agraria Comunitaria debe atender a la consecución del siguiente quintuple objetivo:

- a) Aumentar la productividad de la agricultura, desarrollando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agraria así como el empleo óptimo de los factores de producción, principalmente la mano de obra.
- b) Asegurar un nivel de vida justo a la población agraria, principalmente mediante la elevación de los ingresos individuales de aquellos que trabajan en la agricultura.
- c) Estabilizar los mercados.
- d) Garantizar la seguridad de los aprovisionamientos.
- e) Asegurar precios razonables a los consumidores.

Retengamos en este punto, que la PAC al pretender estos objetivos había de ser necesariamente una política de compromiso, puesto que resulta evidente que el desarrollo para el logro de cada uno de ellos viene limitado por la exigencia de cumplir los restantes.

De otra parte, también la existencia de intereses nacionales muy diferentes, en razón de las diferencias entre los distintos sectores agrarios de cada uno de los países (estructurales, de producción, de significación relativa en sus economías), exigían un delicado compromiso.

Para la consecución de estos objetivos la PAC desarrolla dos grandes instrumentos de actuación que son la Política de Precios y Mercados y la Política de Estructuras. No obstante ello, la Política de Comercio Exterior tiene también particular relevancia y merecerá un mínimo comentario por su incidencia en la Política de Precios y Mercados.

Con gran diferencia en su desarrollo sobre las restantes políticas comunitarias, absorbiendo el 65% de los recursos del presupuesto comunitario, y más del 95% de los recursos del FEOGA, la Política de Precios y Mercados se asienta en el establecimiento de las Organizaciones Comunes de Mercado, según se establecía en el artículo 40, párrafo 2º del Tratado de Roma, que supondría, para cada producto, unas reglas comunes en materia de competencias y la coordinación obligatoria de las diversas Organizaciones Nacionales de Mercado o una Organización Europea de Mercado.

Tres son los principios en que se basa la Organización Común de Mercados:

a) *La unicidad del mercado*, que permita la libre circulación de los productos agrícolas entre los mercados nacionales de cada uno de los Estados Miembros, excluyendo cualquier discriminación entre los productores o los consumidores de la Comunidad, y asegurando a los intercambios intracomunitarios condiciones únicas e idénticas a las que existen en un Mercado Nacional.

La exigencia del principio de unidad de mercado, supone la eliminación de todas las barreras arancelarias y no arancelarias entre los Estados Miembros, así como de las subvenciones y ayudas nacionales que impliquen distorsiones de la competencia, la coordinación de las medidas sanitarias y administrativas de tipo nacional y el establecimiento de un sistema de precios comunes.

b) *La preferencia comunitaria*, que pretende la utilización de los productos comunitarios en el mercado interior de la Comunidad, defendiéndolo de importaciones a bajos precios procedentes de terceros países. La aplicación de este principio no significa el cierre del Mercado Comunitario a los productos procedentes de otros países, sino la necesidad de compatibilizar los intercambios extracomunitarios con la estabilidad del mercado interior y la defensa de las rentas y de los agricultores de la Comunidad, y

c) *La solidaridad financiera*, que implica la participación conjunta de todos los Estados Miembros en la financiación de los costes derivados de las medidas aplicadas en la Organización Común de los Mercados Agrícolas (FEOGA-sección garantía), cualquiera que sea el mercado nacional sobre el que se haya actuado.

La Organización Común de Mercado para cada producto o subsector, comporta básicamente el establecimiento de:

- Un sistema de precios.
- Un sistema de intervención, y
- Un sistema de intercambios con el exterior.

Para un reducido número de productos, se establecen,

- Ayudas a la producción, (ejemplos de éstas son las cuotas de producción de azúcar o la tasa de corresponsabilidad de la leche).
- Medidas complementarias a la ordenación de producciones.

En los momentos actuales las Organizaciones Comunes de Mercado cubren a la práctica totalidad de los productos agrarios de la Comunidad Económica Europea y en todo caso a aquellos de mayor trascendencia puesto que los que cuentan con la misma superan el 95% de la producción final agraria de la Comunidad.

En términos de absoluta generalidad, y en razón de brevedad, puede afirmarse que el sistema de Organización Común de Mercado implica una garantía de ingresos y de estabilidad de Mercados a través de la fijación del sistema de precios de orientación o indicativos y de garantía, así como por el sistema de intervención pública sobre dichas producciones; implican igualmente un fuerte sistema de protección frente a las producciones internacionales a través del establecimiento de una tarifa exterior común y de un precio umbral, así como de los "prelevements" o derechos reguladores en frontera y, finalmente, suponen asimismo una incentivación de la exportación de los productos comunitarios en relación al Mercado Internacional mediante el apoyo de las exportaciones de aquellos a través del establecimiento de restituciones a dicha exportación.

A diferencia de la Política de Precios y Mercados sucintamente descrita hasta aquí, la Política de Estructuras Agrarias surge más tardíamente (las directivas socioestructurales ven la luz en 1972), cuentan con una menor dotación financiera, (aproximadamente el 4% de los recursos presupuestarios del FEOGA), y requieren de la cofinanciación de los Estados Miembros.

Las acciones comunes en materia de Estructuras Agrarias pueden ordenarse en tres tipos:

a) Acciones dirigidas a la mejora de las explotaciones agrarias.

Este grupo de acciones que alentaban desde 1972 la modernización de las explotaciones agrarias, el abandono de la actividad agraria y la información socioeconómica, así como las ayudas a la Agricultura de Montaña y Zonas Desfavorecidas, han sido suprimidas a partir del pasado mes de septiembre y recogidas algunas de ellas en un nuevo reglamento denominado de Mejora de la Eficacia de las Estructuras Agrarias (1). En él se contemplan un conjunto de medidas referentes a:

— Las inversiones en explotaciones agrícolas e instalaciones de jóvenes agricultores.

— La introducción de contabilidad, establecimiento y funcionamiento de agrupaciones, servicios y otras acciones destinadas a varias explotaciones.

— La Agricultura de Montaña y de determinadas Zonas Desfavorecidas.

— Medidas de carácter forestal en favor de explotaciones agrícolas.

— La adaptación de la formación profesional a las necesidades de una agricultura moderna.

b) Acciones directas.

Un conjunto de acciones gestionadas por la Comisión entre las que destaca la destinada a la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas, por los que se prevé la concesión de subvenciones a las inversiones que se dirijan precisamente a la industrialización y comercialización (2).

c) Las acciones estructurales ligadas a Organizaciones Comunes de Mercado que por su carácter van dirigidas a la reorientación de algún Sector concreto: erradicación de la brucelosis, saneamiento de la producción frutícola, reconversión del viñedo, ayudas a las agrupaciones de productores agrarios, etc. etc...

Insistamos en una idea ya antes anuncia-

da: frente a la Política de Precios y Mercados de formulación comunitaria y total financiación por el FEOGA —(hasta el punto de quedar prohibida toda ayuda nacional)—, la mayor autonomía de los Estados Miembros en sus acciones de Política Estructural y el carácter cofinanciado de las acciones comunes en este ámbito.

Por último nos parece obligado una mínima referencia a tres aspectos de la Política Comercial Comunitaria que inciden extraordinariamente no sólo sobre la propia configuración de la actual Política Agraria Comunitaria sino también sobre las posibilidades de desarrollo de la Agricultura Andaluza.

Son éstos:

— Las obligaciones derivadas de acuerdos previos de los Estados Miembros en el seno del GATT, y particularmente las concesiones arancelarias consolidadas en materia de granos oleaginosos a los Estados Unidos.

— Los compromisos derivados de la Convención de Lomé, y de entre ellos el acuerdo de una cuota de importación de azúcar a precios garantizados provenientes de los países signatarios de dicha Convención.

— Por último, los acuerdos preferenciales con los países del área mediterránea y de manera particular con los del Magreb (Marruecos, Argelia, Túnez) e Israel. Para los productos agrícolas procedentes de estos países se han concedido reducciones importantes de los derechos de aduanas según calendarios, de manera singular para las frutas y hortalizas frescas.

III. LINEAS DE REFORMA DE LA PAC.

El análisis crítico de los resultados de la Política Agraria Comunitaria, es uno de los tópicos con más abundante literatura de los estudiosos de la evolución de la CEE. Ello no ha de extrañar cuando, la Política Agraria Comunitaria absorbe una tan cuantiosa proporción de los presupuestos comunitarios, convirtiéndose sólo por ello en objeto central de críticas del propio quehacer comunitario. Las posturas nacionalistas, y también las de quienes se alinean en una con-

(1) Reglamento del Consejo nº 797/85 de 12 de marzo.

(2) Reglamento del Consejo nº 355/77

cepción de la Política Agraria más librecambista o menos intervencionista, tiñen muchos de esos análisis, enfatizando los agravios comparativos derivados de una diferenciada protección de cada uno de los sectores. A nuestro entender una crítica globalizadora de la PAC, es no sólo incorrecta, sino en general tendenciosa, puesto que además de olvidar las funciones positivas que aquella cumple, oculta por un lado que tal absorción de recursos comunitarios tienen una razón de ser en el hecho cierto de constituir la única política con solidaridad financiera y por tanto realmente comunitaria; por otro que la no implementación de otras políticas comunes tienen mucho que ver con la timidez y escaso aliento comunitario de los propios Estados Miembros, y que de adoptarse decisiones positivas implicaría la lógica transferencia de recursos a la Comunidad, en la parte en que dichos gastos nacionales fueran asumidos por la Comisión como ejecutora de la nueva política común. (3).

Una justa valoración de los resultados de la Política Agraria Comunitaria, nos habría de llevar al contraste de en qué modo esta PAC ha cumplido los objetivos que en su origen la definieron como necesaria, esto es, los que figuran en el artículo 39 del Tratado de Roma. Un recorrido objetivo por cada uno de los cinco objetivos que anteriormente describimos nos llevaría a concluir que la PAC ha logrado un razonablemente satisfactorio grado de cumplimiento de los mismos, pudiendo afirmarse que su ausencia en un periodo histórico de fuerte incremento de la producción agraria por el acelerado cambio tecnológico a ella aplicado, hubiera provocado una insostenible depresión de las rentas de los agricultores, como ya se dieron en otras circunstancias históricas (4).

No obstante el desarrollo de esta PAC, ha dado origen a un cierto número de problemas que, también de forma muy sucinta, pueden reducirse a los tres siguientes:

- Creación de excedentes crónicos en cada vez un número creciente de productos, que

(3) Puede verse como ejemplo de análisis positivo de la PAC: Lorenzo NATALI, "Le miracle de la PAC". *L'Europe verte*, nº 198.

(4) Vease JEAN-FRANCOIS SNEESSENS. "Le probleme agricole et sa reponse politique" (Lovaina, Cabay, 1983).

suponen la expresión de una ineficiente asignación de los recursos productivos.

- Dificultades financieras también crecientes, exigida por la intervención en los mercados de esos productos excedentarios que por absorber una desmesurada proporción de los recursos comunitarios impiden el desarrollo de otras líneas tanto de la propia PAC como de otras políticas comunes.
- Mantenimiento de estructuras de producción ineficientes en la Agricultura Comunitaria y de las diferencias y desequilibrios agrícolas, entre otras razones por la escasa entidad de las acciones comunes de la Política de Estructuras y Desarrollo Regional.

La revisión de la PAC aparece hoy como una necesidad incontrovertible, pero la misma no puede abordarse desde la simple y drástica controversia del librecambio versus proteccionismo. El análisis del cambio de la Política Agraria Comunitaria ha de tener en cuenta, desde nuestra perspectiva, los siguientes datos al menos:

- La persistencia cuando menos en el medio plazo, de la crisis económica que impedirá la salida de activos del Sector Agrario de manera importante. El objetivo del mantenimiento del empleo en la Agricultura debe ser recuperado de manera práctica en el nuevo diseño de la PAC.
- La existencia de una capacidad actual y potencial de producción de la Agricultura Europea muy superior a la previsible evolución de la demanda interna. Esta capacidad productiva se incrementa con la incorporación de España y Portugal, no ya sólo por la nueva agregación de éstas, sino también porque dado el menor nivel tecnológico de sus agriculturas tienen un más alto potencial que se actualizará con el lógico proceso de difusión tecnológica consecuente a la Integración.

La generación de sobreproducciones no es un riesgo remoto.

- Lo anteriormente expresado y la necesidad de asegurar un nivel de renta a los agricultores obliga a mantener la Política de Precios y Mercados como eje de la PAC, aún

con conciencia de que se trata de un instrumento limitado e insuficiente y que requiere no pocos ajustes.

A tenor de estos datos, y a sabiendas de que no hay una solución milagrosa ni una alternativa simple para el problema agrícola en la Comunidad, entendemos que la revisión debe caminar según las siguientes líneas:

- 1.- Avanzar en la especialización productiva de las distintas regiones europeas. Es imprescindible lograr una mejor asignación espacial de los recursos productivos, de suerte que se localicen las producciones allí donde se tengan auténticas ventajas comparativas para las mismas. La Política de Precios no debe interferir esta especialización productiva, debiendo equilibrarse los diferenciales de protección que aún hoy existen de unos productos a otros. De manera particular deben alentarse las producciones mediterráneas para las que hoy se dan ventajas de producción claras en la comunidad ampliada.
- 2.- Resulta obligado dominar la oferta de productos que ya tienen excedentes estructurales y de aquellos que amenazan con la producción de los mismos.

La estructura de los precios debe colaborar en este objetivo a fin de liberar recursos financieros que permitan la aplicación de nuevos instrumentos de Política Agraria.

El dominio de la oferta no creemos sea posible sólo por la Política de Precios, siendo obligado el recurso a la extensión de las restricciones cuantitativas y en definitiva a la contingentación de la producción en aquellos productos con más graves problemas de excedentes, aún cuando ello suponga un no deseado aumento de la gestión interventora.

La afectación de estas cuotas debe realizarse de forma singular y proporcionada, de modo que incidan sobre las explotaciones que verdaderamente son responsables de la sobreproducción.

- 3.- Paralelamente es preciso implementar sistemas de ayudas directas a los agricultores afectados por estas limitaciones de garan-

tía a sus producciones, como fórmula de asegurar sus rentas, vinculando el desarrollo de tales ayudas al ahorro de los gastos de intervención en el mismo sector derivados de las limitaciones cuantitativas.

- 4.- Resolver, por muchas que sean las dificultades que se planteen, distintas brechas que existen en la actual configuración de la PAC como son esencialmente los derechos consolidados, nulos o mínimos en el GATT para las grasas vegetales y sustitutivos de los cereales y las preferencias generalizadas acordadas.

Estas cuestiones no sólo suponen un elemento de incoherencia en la construcción de la PAC, sino la negación del propio principio de preferencia comunitaria que informa las Organizaciones Comunes de Mercado. La renegociación de tales acuerdos, permitirá abordar coherentes reformas de algunas Organizaciones de Mercado y ampliará para algunos productos de forma sensible el techo de producción.

- 5.- Finalmente la Comunidad debe intensificar el esfuerzo en la reducción de los desequilibrios regionales y en la homogeneización de las estructuras agrarias. Es preciso incrementar la Política de Estructuras y los Programas de Desarrollo Regional en forma coherente y coordinada con la especialización productiva que anteriormente proponíamos y que debería convertirse en el eje básico de la nueva Política Agraria Común.

IV. REPERCUSIONES EN LA AGRICULTURA ANDALUZA DE LA INTEGRACION EN LA C.E.E.

Antes de entrar a analizar la situación relativa de cada sector o grupo de productos de la Agricultura Andaluza en su relación con la Comunidad Económica Europea, debemos insistir una vez más en la dificultades de cualquier tipo de valoración. La integración en Europa es ciertamente un proceso de largo y amplio alcance que impide una valoración parcelada del mismo, al incidir en todos y cada uno de los sectores una multiplicidad de variables que se interrelacionan entre sí y siempre de difícil control.

Por otro lado, mal puede plantearse una valoración hoy de carácter estrictamente estático cuando la integración es en sí misma un proceso dinámico, que conlleva un inevitable grado de incertidumbre tanto por la dinamicidad de la propia Comunidad Económica Europea, de entre la que no es precisamente despreciable la situación de la Política Agraria Comunitaria y su inmediata e inevitable revisión, cuanto por la propia dinámica de cambio a la que hoy se encuentra sometida la Agricultura Andaluza.

Por último, en este establecimiento de cauteles previas, no puede olvidarse que la Integración se realiza entre unidades económicas y no por sectores, abstracción ésta que en modo alguno puede plantearse como un simple agregado de explotaciones agrarias. Es decir, predicándose de un sector o grupo de productos agrarios una situación relativa de ventaja o desventaja respecto a su homónimo en la Comunidad Económica Europea, no debe olvidarse que dentro de ese mismo sector se encontrarán explotaciones que en uno y otro caso tendrán dificultades para continuar su actividad, en tanto que otras, también en caso indistinto, podrán obtener ventajas en su integración en la Comunidad Económica Europea.

Dedicaremos unas primeras reflexiones sobre la situación de la agricultura andaluza en el corto y medio plazo para finalizar con las posibilidades de esta agricultura andaluza en un futuro de integración ya desarrollado.

1.- La Agricultura Andaluza y el Tratado de Adhesión.

Finalizado el proceso de negociaciones para la firma del Tratado de Adhesión, puede decirse que la situación en la que quedan todas y cada una de las agriculturas de las distintas Comunidades Autónomas, es el resultado confluyente de una doble lógica: por parte de la Comunidad Económica Europea el intento de establecer el mayor número de barreras y alargamiento del periodo transitorio para aquellas producciones para las que en principio se siente en inferioridad, esto es los productos de carácter mediterráneo; por el contrario pretenden obtener el mayor grado de penetración y la conquista de la más alta cuota de mercado posible en el más corto periodo

de tiempo para las producciones en las que la Comunidad Económica Europea se sabe competitiva y en situación de superioridad respecto a España.

Los negociadores españoles, por su parte, plantean justamente la estrategia inversa: obtener las mayores y más rápidas ventajas en la integración para los productos mediterráneos y aminorar, tanto en la longitud del periodo de transición cuanto en las limitaciones a una integración abierta para los productos continentales.

En esta situación, la aplicación del principio de globalidad por la parte española, lleva a intentar compensar mediante la concesión de un largo periodo transitorio para la integración de nuestros productos mediterráneos, las limitaciones a esa integración efectiva en los productos continentales, para los que determinadas regiones españolas presentan dificultades de gran importancia. De aquí sin duda, el extraordinariamente largo periodo transitorio para las frutas y hortalizas, que sin dañar de manera definitiva las posibilidades de futuro, suponen ciertamente una demora en la obtención de esas ventajas de la integración, que dan origen a la consideración, en la jerga negociadora, del lucro cesante para este sector.

Por otro lado, no debe olvidarse que una agricultura tan amplia y variada como la andaluza, cuenta con un peso específico también de productos continentales, que no pueden por menos que aprovechar también las limitaciones específicas a la plena integración en el corto plazo que se han obtenido para dichas producciones.

a) Cereales

Consideraremos en este grupo al trigo blando, trigo duro, cebada, maíz, y arroz.

El trigo blando, producto continental por excelencia, tiene según el Tratado de Adhesión al igual que los restantes cereales anteriormente citados un periodo de transición clásico, estableciéndose además un mecanismo complementario de intercambio por el que se fija para el trigo una cantidad objetivo anual, equivalente a un con-

tingente a la importación por España de una cantidad de 175.000 toneladas en el primer año con elevaciones anuales del orden de un 15%.

Dada la actual proximidad de precios, es plausible que la igualación se produzca incluso en el primer año del periodo transitorio.

De acuerdo con el Tratado de Adhesión, no parecen plantearse mayores dificultades de adhesión para este sector. No obstante han de considerarse dos variables que inciden en su evolución a corto y medio plazo: de un lado la existencia de unos rendimientos sensiblemente inferiores en España a los Comunitarios, y a su vez en Andalucía del orden de un 50% superiores a la media nacional española. De otro la previsiblemente escasa subida de los precios para este cereal así como la existencia de un excedente importante del orden de los 12 millones de toneladas en la Comunidad Económica Europea. Del modo en que reaccionen nuestros agricultores tanto a nivel de explotación minorando los costes de producción, como en su organización para la comercialización en común y aprovechando las ayudas a la exportación comunitaria a otros terceros países dependerá en buena medida el futuro a largo plazo de este sector.

Cebada y trigo son dos productos en Andalucía con unos rendimientos unitarios por superficie muy inferiores a los Comunitarios; los rendimientos del maíz, por el contrario, son incluso superiores en Andalucía a los que se obtienen en Europa. Mientras que el encarecimiento del maíz de importación será un hecho inevitable que posiblemente ayude a la expansión del maíz en nuestros regadíos, resulta mucho más difícil el mantenimiento del cultivo de la cebada, al situarse ésta en tierras de mucha peor calidad que las dedicadas a los restantes cereales. Su continuidad estará en función de la evolución de los precios comunitarios y sobre todo de su utilización alternativa respecto al maíz en las formulaciones de piensos.

Para los dos últimos productos cerealistas, trigo duro y arroz, Andalucía se encuentra en un nivel de competitividad su-

perior a los que se producen en la Comunidad Económica Europea. Los precios inferiores, del orden de un 75% de los actuales en la Comunidad, así como unos rendimientos sensiblemente superiores en trigo duro y también más alto en arroz que los mismos en la Comunidad Económica Europea, permiten augurar un futuro claro para estas producciones cerealistas en nuestra Comunidad Autónoma. En el corto plazo, sin embargo, es preciso no olvidar que las disposiciones reglamentarias actuales en la Comunidad Económica Europea protegen tan sólo a un nivel de producción equivalente a las actuales producciones de italianos y franceses. Inconsecuencia ésta, que limita las posibilidades de expansión de dos cultivos en los que tenemos ventajas claras comparativas. Deben ser eliminadas dichas limitaciones con la presencia de España en el Consejo de la Comunidad Económica Europea en un medio plazo.

b) Grasas vegetales.

Para este sector, la Comunidad Económica Europea, ante las dificultades que entiende supone la aplicación al aceite de oliva español de las ventajas y protección concedidas al aceite de oliva italiano y griego, plantea un mecanismo absolutamente nuevo y de difícil valoración en sus consecuencias que se denomina "Stand still". Por el mismo se establece que durante los próximos y primeros cinco años del periodo transitorio se mantendrán las condiciones de intercambio tanto intracomunitario como con países terceros y en cierta medida viene a suponer la congelación del status actual de nuestras grasas vegetales.

Para el aceite de oliva y en el corto plazo, es decir durante los primeros cinco años o hasta tanto en ese periodo se produzca la revisión de la reglamentación común de mercado para este producto, se obtienen ventajas claras tanto por la aproximación en precios como por la aproximación en las ayudas a la producción; se establece una aproximación en precios del 5% anual y una ayuda a la producción de un 10% en cada año.

En cuanto al girasol, producto éste cuyo precio de intervención en España es del orden de un 65% del Comunitario, se encuentra en situación de competitividad favorable tanto por esa aproximación de precios en el periodo transitorio cuanto por las ayudas a la transformación del producto que también existen en la Comunidad Económica Europea. Tanto el girasol como la soja y la misma colza son granos oleaginosos que tienen posibilidades de expansión claras en nuestra Comunidad Autónoma.

c) Azúcar

Mayores dificultades plantea la producción de azúcar tanto remolachera como de caña en nuestra Comunidad Autónoma. El azúcar junto con la leche, son los dos únicos productos con precios garantizados en España superiores a los de la Comunidad Económica Europea.

En el corto plazo, y de acuerdo con el Tratado de Adhesión, la producción de remolacha en Andalucía podría estabilizarse al obtenerse unas clasificaciones de azúcar A y B equivalentes al consumo nacional. No obstante, la existencia de un precio en España del orden de un 28% más alto que el Comunitario, presenta unas dificultades sensibles a la evolución del cultivo en razón de una aproximación de precios obligada a lo largo del periodo transitorio.

Y más a largo plazo la existencia de un excedente de azúcar notable en la Comunidad Económica Europea y una previsible evolución de los precios extraordinariamente reducida plantea problemas de otra índole.

d) Los productos ganaderos.

En términos generales, son los productos ganaderos, los que han de enfrentar mayores dificultades en el corto y medio plazo. Y ello no sólo, por el encarecimiento de los cereales pienso, sino también por enfrentar la competencia de una de las pro-

ducciones con mayores ventajas en la Comunidad Económica Europea. Reténgase, que la especialización ganadera en la Comunidad hace que la producción final derivada de estos productos alcance en algunos países hasta el 75% de la producción final agraria y como media el 57%, teniendo en cuenta que los países mediterráneos tienen una muy escasa significación productiva en este sector.

El Tratado de Adhesión establece para el conjunto de estos productos un periodo de transición de tipo clásico y de una duración de siete años, añadiéndose para la leche y productos lácteos, así como para la carne de vacuno y animales vivos de esta especie unos mecanismos complementarios de intercambios, en forma de contingentes a las importaciones españolas de productos comunitarios. Teniendo en cuenta la situación excedentaria para todos los sectores ganaderos de la Comunidad Económica Europea, a excepción de las aves y del ovino, y de la inferior competitividad de las producciones españolas en este sector, es análisis generalizado que la integración en Europa traerá consigo la inevitable pérdida de una cuota de mercado interior para estos productos.

Refiriéndonos ya a la situación andaluza, cabe decir en primer término que la incidencia de esta competitividad será algo menor que en el resto de España en razón de la menor ponderación de las producciones ganaderas en el conjunto de la producción final agraria andaluza. De otro lado y para el caso de la leche, nuestro mayor alejamiento de la Comunidad Económica Europea ofrece unas perspectivas de defensa de nuestro propio mercado andaluz, si el periodo transitorio se aprovecha para una orientación del consumo hacia la leche pasteurizada en detrimento del actual consumo de leche esterilizada.

Particularmente delicada es la situación del sector porcino, puesto que la Comunidad Económica Europea no ha considerado el carácter sensible de dicho sector en la negociación del Tratado de Adhesión. En consecuencia, el porcino registra un periodo de transición clásico pero con la particularidad de que el flujo de los intercam-

bios queda cortado en una de las direcciones, la de exportaciones de España a la Comunidad Económica Europea, en razón de los problemas sanitarios de la cabaña como consecuencia de la existencia de la Peste Porcina Africana. Siendo éste un producto autosuficiente en relación al consumo en España, e impidiéndose la salida de producciones hacia la Comunidad, resulta previsible que la penetración de la carne y productos derivados de procedencia Comunitaria alcanzando cuotas de mercado creciente en España habrán de manifestarse necesariamente en una cierta depresión de precios. Resulta urgente por extremar tanto las medidas sanitarias como aquellas que puedan suponer el competir en el mercado portugués.

e) *Vino*

Con un periodo transitorio de corte clásico y duración de siete años y un diferencial de precios extraordinariamente favorable a la producción española respecto a la Comunitaria, es opinión generalizada en todas las valoraciones que el vino es uno de los grandes beneficiarios de la integración en la Comunidad Económica Europea.

De manera particular, y en cuanto hace referencia a los vinos andaluces, entendiéndose que éstos están amparados por cuatro denominaciones de origen: Málaga, Jerez, Condado de Huelva y Moriles Montilla, la integración en la Comunidad incidirá esencialmente en una mayor apertura del mercado y unas posibilidades de colocación del producto y de conquista de cuota de mercado superiores a las actualmente existentes. En otro ámbito de actuaciones las mayores ayudas a la reconversión por abandono del viñedo así como las restituciones a las exportaciones permiten augurar ventajas sensibles para el sector vitivinícola andaluz en el proceso de integración.

Como un lunar negro, debe considerarse el mantenimiento de la denominación "British Sherry" para los caldos producidos en Inglaterra que pretenden asimilarse a los de nuestro Jerez. Habrá que esperar al

final de 1995 para renegociar la desaparición de dicha denominación, que viene a vulnerar el propio espíritu comunitario en materia de defensa de las denominaciones de origen.

f) *Frutas y Hortalizas*

El temor europeo por la competitividad de nuestras frutas y hortalizas frescas, han llevado a extender el periodo transitorio de este grupo de productos hasta un total de 10 años dividido en dos: el primero de ellos de cuatro y el segundo de seis, si bien se ha logrado en la negociación el que el pase de uno a otro sea de manera automática. Durante el primer periodo, el desarme arancelario es extraordinariamente bajo al tiempo que se mantienen los precios de referencia, auténtica barrera a nuestras exportaciones a la Comunidad. A partir del quinto año comienza el desarme arancelario en mayor intensidad situándonos en posición de competitividad respecto a las producciones de terceros países con acuerdos preferenciales, al mismo tiempo que desaparece el precio de referencia. No obstante, ha de hacerse notar, que aparece un mecanismo complementario de vigilancia por el que se pretende estimar las cantidades objetivas y su calendario que pueden ser objeto de importación por la Comunidad Económica Europea sin daño para sus producciones internas, manteniendo siempre el carácter de progresividad.

Puede decirse en términos generales que el sistema de intercambios regulado durante el periodo transitorio por el Tratado de Adhesión, resulta de una extremada complejidad y es trasunto de un temor excesivo a las producciones españolas.

Si bien es cierto que durante este periodo transitorio las producciones de frutas y hortalizas andaluzas dejan de percibir las ventajas que podrían haberse derivado de una más plena y rápida integración, no lo es menos que para las mismas incluso en la primera fase del periodo transitorio mejoran aunque muy ligeramente las condiciones de penetración en la Comunidad Económica Europea y en todo caso no plantea perjuicio respecto a la situación actual.

A partir del quinto año dichas ventajas empezarán a notarse de manera clara hasta el momento de la plena integración.

Añádase que durante la primera fase del periodo transitorio podrán obtenerse las ayudas comunitarias para la constitución de agrupaciones de productores agrarios para la comercialización de estos productos, así como la ayuda del FEOGA-Garantía en las intervenciones precisas en este sector en la proporción en que tales producciones lo sean precisamente por dichas agrupaciones de productos agrarios.

g) Algodón

El protocolo número catorce anexo al Tratado de Adhesión establece para el algodón español un régimen análogo al pactado con el gobierno helénico en su Tratado de Adhesión. Por este protocolo se extiende hasta una producción de 185.000 toneladas de algodón bruto las ayudas a la producción y garantía de precios existentes en la Comunidad. De esta suerte quedan amparadas nuestras producciones andaluzas si bien su expansión debiera requerir una ampliación de esta limitación cuantitativa.

2.- Futuro de la agricultura andaluza.

Este rápido e insatisfactorio recorrido por los distintos subsectores de la agricultura andaluza, nos lleva a concluir obligadamente que de manera general ésta se verá beneficiada por la integración en Europa. Productos que significan más del setenta por ciento de nuestra producción final agraria, se encuentran —incluso en el corto plazo— en una situación favorable. Sin embargo, creemos que la auténtica ventaja de la agricultura andaluza se halla en un largo plazo, en el que coincidan la revisión de la actual política agraria comunitaria, con los esfuerzos que el agricultor y administración autónoma están ya realizando por intensificar nuestras explotaciones y reorientar sus producciones.

Es un hecho indiscutible que la Comu-

nidad Económica Europea, reorienta su política agraria en el sentido de disminuir la creación de producciones excedentarias, que se correspondan en su práctica totalidad (a excepción del vino), con las producciones continentales. Aminorar el nivel de protección, —estableciendo precios y extendiendo los umbrales de garantía—, de estas producciones, es no sólo condición sine qua non para reducir tales excedentes, sino también prerrequisito para la solvencia financiero-presupuestaria de la propia Comisión.

Aun cuando aún no se hable formalmente de especialización productiva regional, nos parece incuestionable que el “alineamiento con los precios del mercado internacional” (5) y en definitiva la reconsideración del nivel de protección de la actual PAC, equivale a marchar en línea donde las mismas tengan ventajas comparativas. La evolución de una política agraria proteccionista a otra de precios que se aproximen a los de mercado, implica consecuentemente que sea ésta quien reasigne los recursos productivos especialmente.

Por ello, y aun concedores de que esta evolución, hoy, supone tan sólo una inflexión en la tendencia seguida, que los cambios en el sector agrario, por las peculiaridades de este sector, son extraordinariamente lentos, y que tampoco ni pueden ni deben ser acelerados, por el alto coste social que pueden comportar, estamos convencidos de que tal evolución le es favorable a la agricultura andaluza.

Ciertamente las mayores ventajas comparativas las tiene la agricultura andaluza en las producciones de carácter mediterráneo. No es sólo la producción intensiva de frutas y hortalizas en el litoral fuera de estación, cuyo desarrollo es ya bien conocido. También la producción extensiva de dichas regulaciones, aprovechando nuestra favorable climatología y buscando el calendario de salidas adecuado tiene un futuro innegable. Vino y aceitunas de mesa, son productos igualmente que se producen con ventaja y que cuentan ya con una sólida posición exportadora.

(5) Véase Perspectiva de la Política Agrícola Común. COM (85) 33 final. (Bruselas, 13 de Julio de 1985).

Finalmente, dentro de este grupo de productos, el aceite de oliva cuyas ventajas para el productor en el corto plazo, ya hemos comentado tiene un futuro condicionado ciertamente a la configuración definitiva que se da a las grasas vegetales por parte de la Comunidad Económica Europea. Difícil revisión esta, con derivaciones de gran alcance e implicaciones que afectan incluso a otros sectores de la producción comunitaria (por ejemplo, los alimentos para el ganado). No obstante, y lejos de cualquier injustificado optimismo, dos observaciones nos llevan a considerar nuestra favorable posición en esta inmediata revisión de organización común del mercado de aceite de oliva. La primera de ellas, que tal modificación se realizará con España sentada en el Consejo como miembro de pleno derecho. La segunda que nuestros olivares, en términos de media, se cultivan con una mejor tecnología y obtienen unos rendimientos unitarios superiores al olivar italiano y griego, estando en condiciones de resistir con ventaja la competencia con ambos en una situación de normas de funcionamiento comunes. Es más, puede afirmarse que los riesgos para el aceite de oliva, no se sitúan precisamente en sus competidores de la Comunidad, sino en el mantenimiento de una sobreprotección a este producto que lo sitúe en el mercado con una diferencia de precio respecto a otras grasas vegetales, que pueda suponer la pérdida de su propio mercado ante los consumidores.

Pero no es sólo ante los productos de carácter mediterráneo estricto que Andalucía tiene ventajas comparativas de producción. Existe un segundo grupo de plantas de gran cultivo para las que por tradición, clima y rendimientos la agricultura andaluza debe ser productora en expansión. Son los casos del arroz, trigo duro, maíz y algodón. Asimismo, la integración en la CEE, y la desaparición del cultivo en régimen de concesión administrativa y monopolio, debe suponer, previa la adaptación de variedades que demanda el mercado, la ocasión para la implantación importante del tabaco; producto este para el que poseemos terrenos particularmente adecuados, y cuyos requerimientos en ma-

no de obra en su cultivo y manipulación posterior, resulta del mayor interés para Andalucía.

De entre los productos continentales, trigo, cebada y remolacha, tienen un futuro menos abierto que los anteriores y su evolución se verá condicionada no sólo por consideraciones de carácter sectorial sino de explotación. Entre los cereales, son variaciones a tener en cuenta, el seguro encarecimiento del maíz de importación, la utilización de ambos en las formulaciones de alimentos para el ganado por la industria de piensos compuestos, la organización de los agricultores para su comercialización, e incluso el uso de las restituciones a la exportación que puede permitir la consolidación en unos casos y la apertura en otros de mercados en el continente africano.

Pero jugarán también variables de orden microeconómico. El modo en que se producen la adaptación de variedades de calidad harino-panaderas, la disminución de costes de producciones, e incluso como juegan los diferenciales de rendimiento respecto a otras áreas de España, son factores que no permiten una valoración sin matices. En todo caso, creo puede afirmarse razonablemente, que Andalucía, en muy buena parte de las explotaciones que se dedican a estas producciones cerealísticas cuenta con economías de escala sobre las de otras Comunidades Autónomas, y estas explotaciones obtendrán ventaja comparativa, en un periodo de estabilización de precios.

Otro tanto cabe decir de la remolacha azucarera. A largo plazo no parece claro su mantenimiento en regadío, a no ser que el régimen de cuotas deje de favorecer como hasta hoy por decisión administrativa, al Duero en perjuicio del cultivo en Andalucía. Una liberalización interna de la cuota llevaría al establecimiento de una competencia entre nuestras explotaciones con el minifundio del norte, que no es arriesgado prever se resolverá favorablemente para nuestros agricultores. En cuanto a la producción en secano, con sus menores costes de producción, y prevista una regularidad en la puesta en marcha de las campañas, puede ser competitiva y evolucionar favorablemente.

Por último, si la especialización productiva juega a largo plazo como prevemos, las mayores dificultades en el escenario son las que han de superar las producciones ganaderas. Queda sin embargo un margen para nuestras producciones ganaderas: su vinculación a la tierra. Ciertamente no vemos fácil a nivel sectorial —otra cosa es el diferente comportamiento de las explotaciones singulares— el desarrollo de una ganadería intensiva en Andalucía. Por el contrario, las producciones esencialmente vinculadas a los alimentos producidos en la explotación agraria en condiciones de extensividad, podrían resistir con ventaja la competencia europea. La mejora genética de nuestras propias razas, la reestructuración de nuestras explotaciones serranas y la búsqueda de soluciones a la garantía de autosuministro de alimentos para el ganado, son líneas de trabajo obligadas para mantener nuestra ya escasa producción pecuaria.

Aunque no de carácter sectorial, una última reflexión nos parece obligada en esta evaluación de urgencia del futuro de la agricultura andaluza en Europa. Se trata de nuestra posición ventajosa para acceder a los distintos fondos estructurales de la

Comunidad. Calificada ya como región preferente a los efectos de financiación, tanto por el FEDER como por el Fondo Social Europeo, el Gobierno Español debe conseguir para Andalucía —en razón del alto nivel porcentual de su población activa agraria, de la igualmente alta tasa de paro, y de su bajo nivel de renta por habitante— la concesión de las máximas condiciones de financiación en la aplicación de los distintos reglamentos socioestructurales. Otro tanto cabe decir de la calificación de zonas de agricultura de montaña, desfavorecidas y con handicaps específicos; no menos del 75% del territorio de esta Comunidad Autónoma debe ser conceptuado como sumatorio de estas categorías.

En resumidas cuentas, en razón de su escaso nivel de desarrollo económico, Andalucía tendrá acceso preferencial a los fondos socioestructurales, de suerte que el esfuerzo de modernización de nuestra agricultura va a contar con los apoyos financieros necesarios. Tarea de todos, agricultores y también Administración, es trabajar bien para aprovecharlos de modo que sea posible el desarrollo de nuestra agricultura.