

SEMILLAS OLEAGINOSAS, PROTEINAS Y SUSTITUTIVOS DE CEREALES: APORTACIONES ECONOMICAS Y REALIDADES POLITICAS

Por
ULRICH KOESTER y HEINRICH TERWITTE (*)

I. INTRODUCCION

EL estado de la política agrícola común (P.A.C.) es, en todo momento, consecuencia de compromisos que tienen en cuenta intereses políticos y económicos heterogéneos de todos los grupos que intervienen en el proceso decisorio. No obstante, un estado determinado de la P.A.C. puede, en un momento concreto, reflejar un compromiso razonable y representar un equilibrio, aunque sea frágil.

Cabe definir dicho equilibrio como un conjunto de instrumentos políticos, cuyo resultado es aceptado políticamente. Sin embargo, quienes participan en el mercado se adaptan, cada vez más, al marco político o a los cambios del contexto político y económico, o a las dos cosas. Las dos actitudes pueden abocar a perturbaciones del equilibrio que hagan necesarias nuevas decisiones políticas.

(*) Los autores son profesores de economía agraria e investigadores adjuntos del Departamento de Economía Agraria, Universidad de Kiel, República Federal de Alemania.

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

La hipótesis principal de este trabajo es que, si bien en algún momento pasado hubo un equilibrio frágil dentro de los sectores O.P.S. (semillas oleaginosas, proteínas y sustitutivos de cereales) de la C.E., hace ya algún tiempo que ese equilibrio se ha roto, a lo que sin duda ha contribuido la ampliación por el flanco sur.

El presente trabajo se estructura como sigue: en la primera parte presentamos una breve descripción global del marco político aplicado a los sectores O.P.S. Dicha descripción ayuda a identificar las cuestiones políticas y revela que la sola adaptación a la política establecida para los sectores O.P.S. ya ha destruido el equilibrio político de la P.A.C.

En la segunda parte del trabajo se investigan las consecuencias que para España y Portugal tiene el mantenimiento de la política, por lo que respecta a los mencionados sectores de productos. Por último, se argumentará, en la última parte del trabajo, que la ampliación por el flanco sur aumentará la presión favorable a la reforma de las políticas respectivas.

II. POLITICA VIGENTE EN LOS SECTORES DE SEMILLAS OLEAGINOSAS, PROTEINAS Y SUSTITUTIVOS DE CEREALES

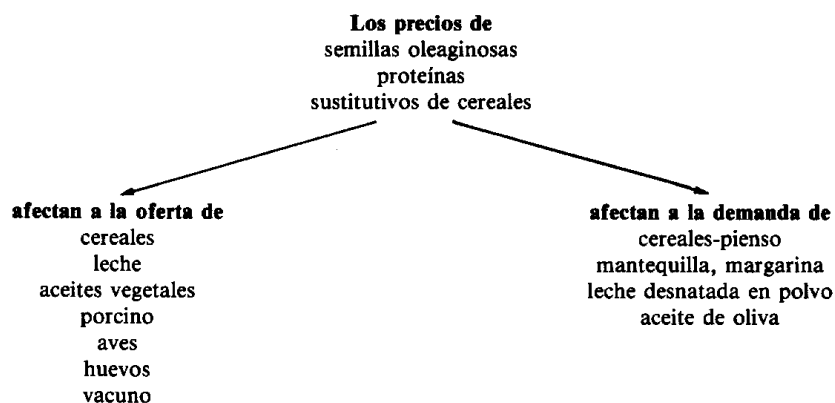
II.1. *Relaciones de mercado*

Es cierto que los productos aquí considerados no son los fundamentales dentro de la agricultura comunitaria. En contraste con casi todos los demás productos de la C.E., la importación de los pertenecientes a los sectores O.P.S. sigue siendo significativa. De ahí que una visión parcial centrada sólo en la situación del mercado en relación con productos determinados pueda llevar a conclusiones totalmente erróneas, sobre todo si —como ocurre con frecuencia— se considera que el problema principal es el de los excedentes estructurales. Como se verá enseguida, aunque no hay excedentes estructurales en los sectores O.P.S., sí hay un considerable problema político que exige acciones políticas urgentes.

La importancia de los productos O.P.S. deriva de su estrecha relación con otros mercados agrarios; la figura n.º 1 ayuda

Figura n.º 1

RELACIONES ENTRE LOS MERCADOS DE LAS SEMILLAS OLEAGINOSAS,
PROTEINAS Y SUSTITUTIVOS DE CEREALES Y LOS DE OTROS PRODUCTOS
AGRARIOS



a clarificar las relaciones de mercado. Los precios de los productos O.P.S. son muy importantes para la agricultura europea, porque presentan fuertes interconexiones con la oferta y la demanda de otros productos agrarios clave. En el lado de la oferta, las relaciones se deben, sobre todo, a que los productos O.P.S. se utilizan como insumos en la producción de leche, carne y huevos. La fuerza de esas relaciones ha crecido a lo largo del tiempo. Cuando nació la P.A.C., la producción lechera estaba muy ligada a la tierra. Pero la difusión de las tecnologías de piensos y la mejora de las razas han contribuido a reducir, a nivel de explotación, la importancia entre producción lechera y tierra. Cada vez se produce más leche a partir de piensos adquiridos. Las fuertes relaciones entre la producción lechera y los precios de los productos O.P.S. afectan directamente a la producción de vacuno. También, la producción de carnes, tanto de vacuno como de otras especies, y de huevos se ve afectada por los precios de los piensos compuestos y, en consecuencia, por los precios de los productos O.P.S. Dado que éstos pueden producirse en la C.E., compiten con otros por la tierra y, de este modo, quizá la producción de cereales sea la que muestre una respuesta más acusada a los precios de los pro-

ductos O.P.S. Resumiendo los efectos en el lado de la oferta: los precios bajos para los productos O.P.S. y los precios altos para cereales, leche, carne y huevos estimularán la producción de productos propios de la zona templada.

En el lado de la demanda, las interrelaciones pueden ser todavía más importantes. Es sabido que una mezcla de soja y tapioca puede constituir un sustitutivo perfecto de la cebada o el maíz usados como pienso. Por tanto, los bajos precios de los productos O.P.S. reducirán la demanda para uso interno de cereales-pienso en la producción ganadera y contribuirán a la acumulación creciente de cereales.

Los bajos precios de los productos O.P.S. han contribuido, también, a reducir la demanda de leche y productos lácteos. Los dos ingredientes principales de la leche —la grasas y la proteína— compiten con los productos O.P.S. en el lado de la demanda. Los precios bajos de las semillas oleaginosas mejoran los precios de la margarina y reducen la demanda de matequilla. Igualmente, los precios bajos de las proteínas vegetales hacen que el uso de lacto-proteínas, es decir, de leche en polvo desnatada, en los piensos, sea menos rentable.

Las relaciones con el aceite de oliva pueden adquirir más importancia en un futuro inmediato. Es sabido que la C.E.-12 es el principal productor de aceite de oliva y que hay un régimen de mercado concreto. Sin embargo, para gestionar ese régimen de mercado hay que tener en cuenta que el aceite de oliva compite, en cuanto a la demanda, con otros aceites vegetales y con grasas y aceites animales. El aumento de los precios del aceite de oliva y la baja de los de semillas oleaginosas podría abocar a la acumulación de grandes cantidades de aquél.

II.2. *Las políticas*

Debe estar claro que las políticas relacionadas con los productos pueden verse pronto en dificultades si no se tienen en cuenta las relaciones con otros mercados. Una política coherente no debe intervenir sólo en mercados determinados, sino en todos los mercados interrelacionados. Esto tiene aplicación, sobre todo, al es-

tablecimiento de normativas en las fronteras. Se supone que tales obstáculos al comercio introducen una cuña entre los precios interiores y los internacionales. Si sólo se protegen algunos mercados interiores, se producirán efectos secundarios negativos (distorsiones de subproductos) en otros mercados.

Por desgracia, quienes establecen la política en la C.E. se enfrentan a limitaciones que afectan a la definición de las políticas relativas a los productos. La más importante limitación procede de compromisos internacionales. Cuando se estableció la P.A.C., la C.E. tuvo que aceptar, a modo de compromiso, con el G.A.T.T. la importación, libre de derechos, de semillas oleaginosas, turtós, tapioca y otros productos como compensación a sus socios comerciales, especialmente a los productores de cereales. Desde entonces, la C.E. sólo ha podido manipular las protecciones aduaneras para los productos no O.P.S. Quizá los gestores de la política de la C.E. no percibieron la trascendencia de esa limitación en el momento de establecer la P.A.C., porque las importaciones de algunos productos O.P.S. eran marginales por entonces y, sobre todo, porque no había excedentes de productos no O.P.S. y, por tanto, tampoco consecuencias presupuestarias. Sea como sea, la P.A.C. funcionó desde el principio con elevadas protecciones aduaneras para aquellos productos no O.P.S. estrechamente relacionados con los O.P.S.; el cuadro n.º 1 recoge los tipos de protección de los productos más importantes de la C.E.

Los costes económicos y presupuestarios han crecido significativamente a lo largo del tiempo, debido, sobre todo, a la irrupción en nuevos mercados mundiales de productos no O.P.S., desarrollados bajo la protección de la C.E. Esta cuestión ha repercutido, sobre todo, en el comercio internacional de tapioca, producto del cual la C.E. es hoy el mayor importador del mundo y en las importaciones de gluten de maíz para pienso. La figura n.º 2 indica que la industria de piensos compuestos de la C.E. obtiene beneficios muy superiores usando tapioca y soja como sustitutivos del cereal pienso. La consecuencia es que el crecimiento ganadero de la C.E. se ha producido sin apenas aumentar el uso de cereales pienso (figura n.º 3).

Puede ser cierto que el actual dilema de política del sector O.P.S. se deba, sobre todo, a los compromisos internacionales

Cuadro n.º 1

INDICES DE PROTECCION (1) DE PRODUCTOS AGRARIOS EN LA C.E.-9

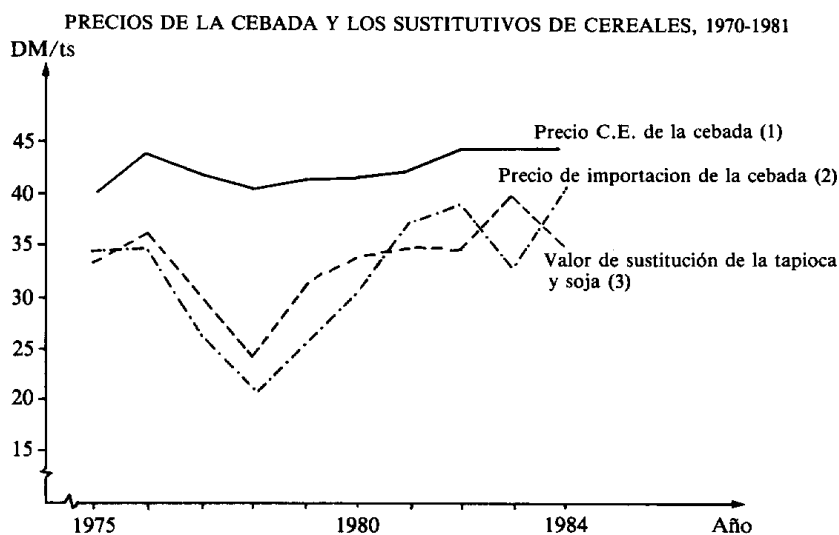
	1979	1984
Trigo	0,39	0,07
Azúcar	0,70	4,41
Leche	1,67	0,64
Vacuno	1,08	1,53
Porcino	0,59	0,26
Colza	0,60 (2)	0,12 (2)
Girasol	0,66 (2)	0,35 (2)
Soja	0,46 (2)	0,57 (2)

(1) Incremento porcentual de los precios C.E. sobre los del mercado internacional.

(2) Subvención al productor en porcentaje del precio del mercado internacional.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, *La situación agraria en la Comunidad*, Bruselas, varios números; Oficina estadística de la C.E., Eurostat, *Estadística de precios agrarios*, Luxemburgo, varios números; Banco Mundial, *Commodity Trade and Price Trends*, Washington, varios años; Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Boletín Mensual de Estadística*, Roma, varios números.

Figura n.º 2



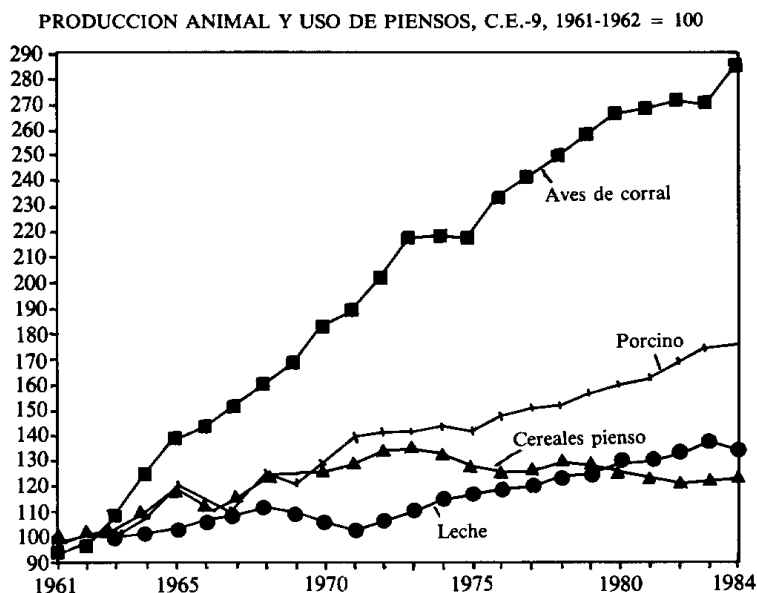
(1) Precio de compra en el Norte de Alemania.

(2) Cif Rotterdam.

(3) Mezcla de 0,2 ts de soja y 0,77 ts de tapioca.

Fuente: Oficina Estadística de la C.E., Eurostat, *Precios agrarios 1973-1984*, Luxemburgo; Toepfer International, *Statistische Infomationen 1985/86*, Hamburgo.

Figura n.º 3



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, *Anuario de producción*, Roma, varios números; Comisión de las Comunidades Europeas, *La situación agraria en la Comunidad*, Bruselas, varios números.

y al punto de partida de la P.A.C. Sin embargo, a lo largo del tiempo, la C.E. ha introducido cambios en políticas concretas que han agravado el problema. El cambio más importante fue el nacimiento de una política C.E. en materia de proteínas.

Creada en 1973, en respuesta a la llamada «crisis de las proteínas» (1), tiene que basarse en medidas de política interna para proteger a los productores de la C.E. de los productos con elevado contenido proteico, porque las normativas externas están ligadas al G.A.T.T. Por tanto, el principal instrumento aplicado al mercado de proteínas en la C.E. consiste en las subvenciones a la producción. Los productos proteicos, tanto los productos en el interior como los importados, se comercializan internamente

(1) Véase *Agra Europe*, The E.C. Proteins and Oilseeds Industry. *Agra Briefing*, n.º 11, Londres, julio de 1986.

a precios próximos a los del mercado internacional. Con el fin de incentivar a los productores para que aumenten la producción, se pagan subvenciones al sector extractor en el caso de la colza, la soja y el girasol, o a los fabricantes de piensos compuestos en el caso de las habas, guisantes y altramuces destinados a la alimentación animal, o a los industriales de forrajes desecados y deshidratados. En todos los casos, se supone que la subvención compensa la diferencia que hay entre el precio de objetivo oficial y el precio del mercado internacional. Por tanto, los desembolsos destinados al sostenimiento de estos mercados son tanto mayores cuanto mayor es la producción de la C.E. Esta evidente relación subraya el dilema de dichas organizaciones de mercado: se han creado con el fin de reducir la dependencia comunitaria de las importaciones de proteínas. Para ser eficaces, en relación con el objetivo anunciado, han de resultar muy caras. En la práctica, la eficacia de esas organizaciones ha sido sólo marginal, pero han costado mucho (cuadro n.º 2). El crecimiento de los gastos ha sido mucho mayor para estos productos que para cualesquiera otros, debido, sobre todo, a la gran diferencia que hay entre los precios de objetivo en el mercado interior y los precios que rigen en el mercado internacional.

Los principales productos proteicos cultivados en la C.E. y los gastos correspondientes han evolucionado como sigue.

Cuadro n.º 2

GASTO DE LA C.E. EN PRODUCTOS DE ELEVADO CONTENIDO PROTEICO, SEMILLAS OLEAGINOSAS, ACEITE DE OLIVA Y TODOS LOS PRODUCTOS (EN MILLONES DE ECU's)

	1974-76	1977-79	1980-82	1983-85	1985
Productos de elevado contenido proteico	10	39	70	210	273
Aceite de oliva, semillas oleaginosas	229	400	975	1.736	2.166
Todos los productos	3.705	7.501	11.000	17.376	20.273

Notas: Semillas oleaginosas: colza, girasol, soja, lino, algodón.

Productos de elevado contenido proteico: guisantes, habas, forrajes desecados.
1986: extrapolado.

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas, *La situación agraria en la Comunidad*, Bruselas, varios años.

La colza es la semilla oleaginosa y la especie proteica más cultivada en la C.E.-9. La producción pasó de 1.058 millones de toneladas en 1973 a, aproximadamente, 3,5 millones de toneladas en 1984 y en 1985, lo que supone un incremento del 330% en total o del 10,9% anual. La mayor parte del crecimiento ha tenido lugar en los últimos años. En 1984/85, la producción fue superior en un 74% a la de 1981/82, lo que revela cambios significativos en la rentabilidad relativa de este producto. El porcentaje de ayuda en 1985 fue del 38,9%, ya que el precio de la colza fue en la C.E. de 375 dólares por tonelada y el precio cif. de 270 dólares por tonelada. En cambio, los porcentajes de protección de cultivos competidores, como los cereales, fueron considerablemente más bajos.

Hasta 1978 la producción de soja en la C.E. fue sólo marginal; los principales productores se encontraban en Francia; donde cultivaban alrededor de 4.000 Ha. Sin embargo, la superficie cultivada con soja aumentó hasta 17.000 Ha en 1982. La producción de soja en la C.E.-10 fue de 0,027 millones de toneladas en 1980/81 y de 0,275 millones de toneladas en 1985/86. Obviamente, hay importantes incentivos a la expansión de la producción. En consecuencia, el gasto presupuestario de intervención de la soja ha pasado de 7,3 millones de ECUs en 1982 a, probablemente, 56 millones de ECUs en 1986, lo que supone una tasa de crecimiento total del 667%, o anual del 66,4%.

El incremento de la producción comunitaria (C.E.-9) de semillas de girasol es todavía más impresionante. En 1980/81 se produjeron 0,482 millones de toneladas y 1,780 millones de toneladas en 1985/86; la cantidad prevista para 1986/87 es de 2,100 millones de toneladas (2). Esto implica un incremento de la producción del 336% a lo largo de seis años. Grecia constituye un ejemplo significativo: desde agosto de 1981 se aplica, por primera vez, el sistema de umbral al girasol griego y, por ello, la superficie cultivada, que era sólo de 1.450 Ha en 1981, se estima en 78.000 Ha en 1986 (3). En consecuencia, la C.E. se acerca a la autosuficiencia en girasol. No es de extrañar que los gastos presupuestarios

(2) *Agra Europe, Markt + Meinung*, N.º 34, Bonn, 1986, pág. 8.

(3) *Agra Europe* (ed. inglesa) 27, agosto de 1986, Londres, pág. M/13.

para el girasol hayan aumentado significativamente. La ayuda por tonelada fue de ocho dólares en 1973/74 y de 260 en 1985.

Los productos de elevado contenido proteico, como los guisantes y las habas, han aumentado su importancia presupuestaria en la C.E. desde que el Consejo, en 1978, adoptó medidas especiales destinadas a ampliar la producción. Esta creció en un 70% para los guisantes y en un 83% para las habas entre 1981/82 y 1982/83. El gasto total fue sólo de 42,6 millones de ECUs en 1978, pero de 272 millones de ECUs en 1985.

La prolongación de la actual política sobre proteínas de la C.E. conducirá, probablemente a incrementos de los desembolsos presupuestarios todavía más notables. En primer lugar, el gasto depende, en gran medida, de los precios del mercado internacional; las proyecciones de futuro indican que los precios en ese mercado de la soja —el producto proteico más importante—, no es probable que suban y sí, por el contrario, que bajen. En segundo lugar, precios más bajos para los cereales y, sobre todo, la adhesión de España y Portugal, contribuirán, sin duda, a un fuerte aumento de los gastos. Los precios del girasol son en la C.E. superiores en un 60% a los que regían en España antes de su incorporación; es de esperar un fuerte aumento de la producción.

El desequilibrio es evidente en el sector de las proteínas: los gastos de los sectores de semillas oleaginosas y proteínas representan ya más del 10% del total de gastos agrarios anuales. Sólo la colza genera más gastos que el vino y el aceite de oliva (4); pronto igualará a los gastos causados por las frutas y hortalizas. La actual dinámica de incremento de la producción de colza y girasol exigirá, inevitablemente, la progresiva ampliación de los recursos financieros si la actual política continúa como hasta ahora.

El desequilibrio del sector de las proteínas no sólo afecta a los desembolsos presupuestarios, sino también a la eficiencia económica. Porcentajes de ayuda para los productos proteínicos superiores a la media conducen a un empleo ineficaz de los recursos de la C.E.

La anterior exposición subraya claramente la urgente necesi-

(4) *Agra Europe*, The E.C. Proteins and Oilseeds Industry, *Agra Bireging*, n.º 11.

dad de una reforma de la P.A.C. en los sectores O.P.S. y en sus respectivos mercados. Sin embargo, la experiencia demuestra que cambiar las políticas es extremadamente difícil. Quienes han de establecerlas están muy limitados por las decisiones del pasado, debido a los intereses creados. Dado el actual proceso decisorio de la P.A.C., no se ve solución al problema, pese a que es más urgente que nunca.

III. CONSECUENCIAS PARA ESPAÑA Y PORTUGAL DEL MANTENIMIENTO DE LA POLITICA

El mantenimiento de la P.A.C. tiene dos tipos de consecuencias, estrechamente interrelacionadas, para los nuevos miembros. En primer lugar, hay que detectar las evoluciones probables de las agriculturas de España y Portugal. En segundo lugar, las consecuencias que se derivan del hecho de que los dos países intervienen ahora en el desarrollo global de la P.A.C., de modo que las repercusiones de las tendencias en la C.E.-10 adquieren importancia para ellos; deben, por ejemplo, participar en la financiación del presupuesto comunitario, que puede aumentar más de lo que ellos esperaban.

En cuanto al primer aspecto, es difícil elaborar un análisis general, porque la situación actual de la agricultura es muy distinta en los dos países, y ello para los tres sectores estudiados en este trabajo: cereales, piensos y semillas oleaginosas. Centraremos, pues, la discusión en España. Antes de la entrada en la C.E., regían en España dos situaciones diferentes de precios para los cereales. 1.º *Trigo y cebada*. Mientras que los precios al consumo eran ligeramente inferiores, los precios al productor de trigo eran aproximadamente iguales a los de la C.E. y desde el comienzo de la década de 1970, también los precios de la cebada se han ido acercando a los de la C.E. con el fin de reducir el excedente de trigo (5). Durante dicha década, la autosuficiencia se ha mantenido casi exactamente al 100%. 2.º *Maíz*. Sin embargo, la si-

(5) F. Hulse Meyer y S. Graser, Der Getreidemarkt in einer erweiterten EG. In: von Alvensleben, R., U. Koester y H. Storck (dirs. de ed.), *Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft*. Munster-Hiltrup, 1981, págs. 283-299.

tuación del precio del maíz es diferente a la que existe en la Comunidad. El precio de garantía español para los productores era, aproximadamente, superior en un 10% al correspondiente comunitario, pero el precio de umbral para los ganaderos usuarios era inferior en, aproximadamente, un 17%, al precio de umbral de la C.E. (6). Durante la década de 1970, la autosuficiencia fue, aproximadamente, del 30 al 35% y las importaciones necesarias (alrededor de 4 millones de toneladas) se hacían, sobre todo, de Estados Unidos.

En el marco de la P.A.C., el cambio más importante dentro del sector cerealista será, obviamente, el necesario ajuste del precio del maíz. La superficie de maíz (aproximadamente, 0,5 millones de Ha) debe disminuir, pero ello sólo supondrá un ligero aumento de las superficies de trigo y cebada (en la actualidad, aproximadamente, 6,5 millones de Ha). No obstante, el aumento de los precios de maíz y de otros cereales al consumidor influirá en la estructura alimentaria. En general, los precios de los piensos aumentarán, amortiguados, quizá, por el uso creciente de sustitutos. Por tanto, las exportaciones intracomunitarias de cereales a España serán inferiores a las cantidades importadas por España antes de su incorporación a la C.E. y ello por dos razones. En primer lugar, porque el consumo total de piensos puede disminuir ligeramente, y, en segundo lugar, porque parte de los cereales pueden ser sustituidos, al igual que ha ocurrido en la C.E. Por ejemplo: en los primeros cuatro meses de 1986, las importaciones españolas de yuca fueron de 88.600 toneladas. Las importaciones portuguesas de tapioca fueron, en 1985, de 392.000 toneladas, ocho veces más que en 1984 (7). En teoría, podría estimarse empíricamente el posible efecto de sustitución a partir de funciones de demanda obtenidas por programación lineal al coste mínimo de las raciones de pienso; sin embargo, en este caso, parece adecuado suponer que la estructura alimentaria de España será pronto similar a la media comunitaria. El tiempo de adaptación necesario será, probablemente, corto, porque, en la actualidad, España cuenta con una industria de piensos notable. Su pro-

(6) F. Hulsmeyer y S. Graser, *op. cit.*, pág. 194.

(7) Es muy probable que gran parte de las importaciones de Portugal sean reexportadas a los países de la C.E., con el fin de soslayar el acuerdo de limitación voluntaria a la exportación firmado con Tailandia. *Agra Europe* (ed. alemana), *Landerberichte*, n.º 27, Bonn, 1986, pág. 25.

ducción se ha multiplicado por más de tres desde 1975, hasta llegar a los 12,4 millones de toneladas en 1983. La producción media por planta es casi tan grande como, por ejemplo, la de Alemania (8), lo que hace suponer que la industria es competitiva y adaptable. El cuadro n.º 3 recoge las proporciones de diversas materias primas en los piensos compuestos españoles y comunitarios antes de la adhesión.

La proporción de cereales es en España (64%) claramente superior a la de la C.E. (36%). La diferencia puede deberse, casi con total seguridad, a que los productos sustitutivos, tapioca y gluten de maíz, no se usan en España y al empleo, en proporción notablemente baja, de subproductos de la industria alimentaria, imputable, probablemente, a prejuicios por parte de los ganaderos (9); es de esperar que el alza de los precios de los cereales debilite esos prejuicios y que la proporción aumente hasta los niveles comunitarios. Para simplificar, suponemos que la demanda total de piensos permanecerá constante en España, pese al incremento del 10 al 15% en el precio. A partir de esa suposición, es

Cuadro n.º 3

MATERIAS PRIMAS USADAS POR LA INDUSTRIA DE PIENSOS COMPUESTOS EN 1983

	C.E.-9	España	Adaptación (2)
Producción (1)	83.240	12.431	
Proporciones:			
Cereales	26	64	-3.480
Tortas de aceite	22,9	17,2	+684
Tapioca	7,1	—	+883
Gluten de maíz	4,3	—	+536
Subproductos de la industria alimentaria	17,8	7,2	+1.442
Productos animales	5,9	3,4	+311
Otros	6	8,2	+275

(1) Piensos compuestos en miles de toneladas.

(2) En miles de toneladas: cambios necesarios para igualar las proporciones de la C.E.

Fuente: Cálculos propios basados en cifras dadas por Grothe, H., «Zur Situation der Mischfut-terindustrie in Spanien», *Kraftfutter*, vol. 68, 1985, pág. 246.

(8) H. Grothe, Zur Situation der Mischfutter industrie in Spanien, *Kraftfutteeer*, vol. 68, 1985, págs. 243-246.

(9) H. Grothe, *op. cit.*, pág. 246.

fácil calcular los cambios absolutos necesarios para adaptar la estructura alimentaria española a la media comunitaria, porque las adaptaciones necesarias se producirán, sobre todo, a través de la capacidad de mezcla del sector de piensos compuestos. Las importaciones, desde otros países miembros de la C.E., apenas cambiarán el cuadro global, porque los costes del transporte son caros, especialmente si se hace en sacos, como necesitan las empresas pequeñas.

En consecuencia, el consumo de cereales en España puede descender en 3,5 millones de toneladas. La tapioca y el gluten de maíz podrían aumentar en 1,5 millones de toneladas, acompañados de un incremento de 0,7 millones de toneladas de turtós para satisfacer las necesidades de proteínas. A primera vista, puede parecer asombroso que el crecimiento potencial de los turtós sea tan pequeño; sin embargo, al mismo tiempo, las importaciones de maíz procedentes de Estados Unidos serán sustituidas por cereales de la C.E., como cebada y trigo, con un contenido proteico superior entre un 8 y un 20% (10).

Hasta ahora, las consecuencias de la P.A.C. para los cereales españoles pueden resumirse como sigue: los productores apenas ganarán, porque los precios al productor de cereales no cambiarán mucho tras la adhesión (11); los consumidores perderán, porque se producirá un incremento del 10 al 20% en los precios de los cereales para los ganaderos; no obstante, las consecuencias negativas serán amortiguadas por un proceso de sustitución de cereales. El presupuesto nacional pierde ingresos, porque había un arancel sobre las importaciones de maíz, aunque, por otra parte, se ahorran las subvenciones al consumidor de cereales. El efecto general sobre el sector de piensos y cárnico será, probablemente, ligeramente negativo (12).

El cuadro cambia si se tiene, también, en cuenta el sector de las semillas oleaginosas. Mientras que la actual producción española de colza y soja es despreciable, la de girasol es de 0,65 millones de toneladas, lo que representa el 67% de toda la producción

M. Irchgessner, *Tierernahrung*, Frankfurt, 1978, pág. 487.

(11) F. Hulsemeyer y S. Graser, *op. cit.*, pág. 286.

(12) D. Kirschke, *Wohlfahrtsökonomische Konsequenzen der gemeinsamen Agrarpreipolitik in einer erweiterten EG*. In: von Alvensleben, R., U. Koester y H. Storck (dirs. de ed.), *Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft*. Munster-Hiltrup, 1981, págs. 421-443.

de la C.E.-10. La cuota total de producción de semillas oleaginosas de España, respecto a la C.E.-12 (excluyendo la aceituna) fue del 13% en el mismo período, 1982-84. En este sector de las semillas oleaginosas es, probablemente, en el que se producirá el ajuste más dinámico a la P.A.C. Antes de la adhesión, los precios al productor de girasol eran inferiores en casi un 60% a los de la C.E., mientras que los precios al productor cerealista eran casi iguales. Dos cambios plausibles conducirán a un fuerte incremento de la producción española de semillas oleaginosas: en primer lugar, la producción se hará más intensiva, debido, sobre todo, al uso de fertilizantes y fitosanitarios y, en parte, también al aumento del regadío; esto elevará el rendimiento medio, que en la actualidad es sólo el 37% del normal en la C.E. En segundo lugar, se producirá la sustitución de los cereales por las semillas oleaginosas, aunque es difícil estimar en qué medida. Bien puede ocurrir que estos cambios modifiquen la favorable posición española antes mencionada. Es cierto que los precios altos al productor tienden, normalmente, a reducir el beneficio global, a consecuencia de la asignación errónea de recursos escasos, pero en el caso de una unión aduanera, también intervienen los flujos de transferencias internos (13). En el caso de las semillas oleaginosas, es obvio que la «subvención de extracción», que hace a las semillas oleaginosas competitivas para la industria, la pagan todos los miembros de la C.E. por medio del presupuesto comunitario, pero beneficiará a España de forma más que proporcional.

Casi todos los aspectos expuestos para España son, igualmente, aplicables a Portugal. Sin embargo, este país está menos desarrollado que España en casi todos los campos (por ejemplo, rendimiento medio de la capacidad de las fábricas de piensos). En consecuencia, no podrá compensar, en la misma medida, las pérdidas de beneficios, debido a la importación forzosa de cereales de la C.E. en lugar de usar sustitutivos de cereales. Por otra parte, cabe esperar un fuerte incremento de la producción de girasol, sobre todo porque hasta era competitiva sin necesidad de protección (14).

(13) U. Koester, The redistributive effects of the common agricultural financial system. *European Review of Agricultural Economics*, vol. 4, 1977, págs. 321-347.

(14) E. Monke y otros, Portugal on the brink of Europe: the C.A.P. and Portuguese Agriculture. *Journal of Agricultural Economics*, vol. 37, 1986, pág. 324.

IV. CONSECUENCIAS DE LA AMPLIACION PARA LA VIABILIDAD Y LA NECESARIA REFORMA DE LA P.A.C.

Se ha demostrado, en los primeros capítulos, que, aun sin ampliación, la P.A.C. está en crisis, debido a varias causas; entre ellas, determinadas distorsiones dentro del sector de productos O.P.S.. Vemos ahora si la ampliación va a amortiguar la crisis de esos sectores o, por el contrario, la agudizará. Empezaremos, también, por los aspectos presupuestarios que pueden ser más importantes para los políticos. Actualmente, España y Portugal importan cereales, por lo que los excedentes comunitarios globales disminuirán con la ampliación, lo que aliviará la carga presupuestaria; pero el efecto es tan pequeño, en términos absolutos, que se mantendrán los excedentes de la C.E.-12 en igualdad de las demás circunstancias. Por tanto, la ampliación no aliviará de forma apreciable el mercado de cereales de la C.E., máxime si se tiene en cuenta que el consumo de cereales en los nuevos mercados puede disminuir, a consecuencia de los mayores precios al consumidor.

Los gastos presupuestarios en el sector de semillas oleaginosas aumentarán claramente. Los políticos comunitarios no deben subestimar los posibles incrementos de la producción. Un buen ejemplo es el de la evolución británica tras su incorporación a la C.E.: la superficie cultivada con trigo aumentó en un 90% entre 1976 y 1984 y el rendimiento por hectárea subió en un 96%, con un incremento total de la producción del 215%; paralelamente, los precios del trigo subieron desde la fase precomunitaria (1972) hasta 1976 en un 130%. Semejante dinámica imposibilita la estimación empírica de las futuras cargas presupuestarias. Otra razón de peso es que los precios C.E. no entrarán plenamente en vigor hasta después del período transitorio, que será de diez años en el sector de las semillas oleaginosas. Estos supone, por ejemplo, que España reducirá lentamente las cuotas de importación de soja adoptadas para mantener la demanda de aceite de oliva (15).

(15) *Agra Europe* (ed. alemana), n.º 1/2, 1986, Documentation, pág. 4.

En términos generales, es de esperar que las fuertes relaciones de sustitución que hay entre el aceite de semillas oleaginosas y el aceite de oliva incrementarán las ya de por sí crecientes reservas de éste. Actualmente, la producción española representa casi el 50% de la producción de la C.E.-10. Antes de la adhesión, los precios españoles del aceite de oliva al productor eran inferiores en, aproximadamente, un 50% a los de la C.E., con rendimientos medios inferiores en casi un 60%; ésto pone de relieve, una vez más, el potencial de incremento futuro de la producción. Pero la aceituna es un producto perenne, de modo que el cambio de los métodos de producción no abocará a incrementos de producción sino a largo plazo. A este respecto, el aceite de oliva constituye, dentro de la P.A.C., un producto peligroso, porque los políticos con sus subjetivos altos tipos de descuento, pueden adoptar las medidas amortiguadoras demasiado tarde. Pero no significa ésto que los excedentes españoles de aceite de oliva vayan a crecer sólo en un futuro lejano. En el lado de la producción, los precios más altos hacen rentable el cultivo en zonas (mal comunicadas, por ejemplo) en las que los costes marginales eran antes demasiado altos. Además, el riego puede influir significativamente, puesto que incrementa el rendimiento por hectárea hasta en un 100% (16). En el lado del consumo, el aceite de oliva ha logrado mantener su posición relativa dentro de los aceites vegetales gracias al exiguo consumo de aceite de soja que se hace en España, que cayó desde 0,24 millones de toneladas, en 1976, hasta 0,09 millones de toneladas, en 1983 (17). Estas limitaciones cederán en función de la normativa C.E. Por tanto, el excedente español de aceite de oliva (en torno al 26% en 1982-84) aumentará y se sumará al comunitario.

Desde un punto de vista económico, la mejor opción política sería, sin duda, reducir los precios en la C.E. de los cereales y los productos O.P.S. hasta los valores previos a la incorporación de España. Los precios reales de los cereales al productor en la C.E. ya han bajado bastante en los últimos años. Sin embargo, a la vista de las experiencias de la leche y el vino, es probable que al

(16) D. Wienberg y R. Redinger, Informationen über die spanische Landwirtschaft, *Berichte über Landwirtschaft*, vol. 63, 1985, págs. 460-490.

(17) D. Wienberg y R. Redinger, *op. cit.*, pág. 474.

menos se apliquen también medidas administrativas como cuotas, arranque de cultivos, limitaciones a la plantación, etc., para mantener los flujos de transferencia tradicionales. Si estas medidas irán o no en beneficio de España y Portugal, es una cuestión discutible. En las negociaciones políticas, los actuales «derechos de propiedad» en forma de cuotas de producción y transferencias desempeñan una función decisiva. A este respecto, la posición actual de los nuevos miembros es todavía débil, porque los competidores de la C.E. han tenido mucho tiempo para aumentar la producción con ayuda de subvenciones. Por tanto, el interés nacional de España y Portugal debe estar en garantizar condiciones liberales de competencia, para dar a su agricultura la posibilidad de aprovechar sus ventajas relativas, aunque ello de lugar a precios más bajos y, probablemente, a pérdidas de transferencias a corto plazo.

Sin embargo, los productores basarán sus decisiones de expansión en los aumentos de precios esperados y, por tanto, las tensiones presupuestarias reducirán pronto, todavía más, la viabilidad de la P.A.C., también, desde la perspectiva cameralista. En particular, los gastos del girasol podrían estallar en un futuro próximo, tanto más cuanto que su precio ya es exageradamente alto en la C.E.-10. La aceituna seguirá pronto, tras cierto intervalo, mientras que las tensiones de la política cerealista de la C.E. no aumentarán significativamente, aunque se mantendrán altas de todos modos. Es ilustrativo de éstas tensiones el conflicto comercial entre la C.E. y Estados Unidos, que, a principios de 1986, reversionó sobre las consecuencias de la ampliación de la C.E. Estados Unidos afirmaba que perdería el mercado español de exportación de maíz, de unos cinco millones de toneladas y solicitaba una compensación de la C.E., aunque esa cantidad sólo constituye el 6% de todas sus exportaciones de cereales y puede, además, beneficiarse de las mayores exportaciones de sustitutivos a la C.E. o a España por ese motivo.

Sin embargo, este ejemplo demuestra que la C.E. se encuentra, en este momento, a la defensiva en el mercado internacional, en el que hasta las menores consecuencias de la ampliación, difíciles de predecir, pueden generar efectos negativos de importancia para la viabilidad de la P.A.C.

Por tanto, hay que aceptar que la ampliación refuerza la presión favorable a la reforma de la P.A.C. Los economistas ya han establecido el mismo diagnóstico con frecuencia, pero el tratamiento recomendado —reducir y armonizar la ayuda a los precios— siempre ha provocado miedos políticos sobre las consecuencias de un cambio para el frágil equilibrio de intereses ya mencionado. Es difícil predecir si esos temores tendrán, una vez más, fuerza suficiente para impedir los recortes de precios, particularmente por lo que respecta a los precios al productor de semillas oleaginosas, sobre todo si se piensa que ello se produciría predominantemente a expensas de los estados miembros del flanco sur.

V. RESUMEN

Las semillas oleaginosas, las proteínas y los sustitutivos de cereales son bienes que causan cada vez más dificultades a la P.A.C. Estas dificultades son dinamita política, porque abocan a gastos presupuestarios muy altos y crecientes. En el caso de los productos cultivados en la C.E., se deben a las subvenciones al productor para que incremente la producción. Los productos O.P.S. importados están casi libres de derechos, debido a las imposiciones de la normativa G.A.T.T. y desplazan a los cereales pienso de la C.E., que a su vez han de exportarse con ayuda de enormes subvenciones a la exportación. Así, el sector O.P.S. pone de manifiesto dos aspectos que son también relevantes en términos generales para el establecimiento de una política económica: en primer lugar, con mucha frecuencia hay relaciones de sustitución entre productos, tanto en la demanda como en la producción; por tanto, una política adaptada a un solo mercado —los cereales, por ejemplo— se enfrentará, casi inevitablemente, con dificultades si no se tienen en cuenta las posibles reacciones por parte de sectores relacionados.

En segundo lugar, los cambios en el contexto económico exigen ajustes en la economía y, por tanto, en la política económica. En el caso de los O.P.S., la política apenas ha cambiado desde la crisis mundial de alimentos de 1973/74 y, con respecto a las importaciones, desde la última conferencia del G.A.T.T. de prin-

cipios de la década de 1960, lo que hace todavía más significativos los desequilibrios.

La adhesión de España y Portugal también modifica las limitaciones de la política O.P.S. No es de esperar que alivie los problemas, porque hasta las necesidades de importación de cereales que tienen los nuevos miembros son relativamente pequeñas, en términos de la C.E. y disminuirán todavía más. A primera vista, parece que los nuevos miembros podrán beneficiarse de las elevadas subvenciones pagadas por los O.P.S. cultivados en la C.E., porque están normalmente financiadas; pero es poco probable que la política anterior pueda continuar durante mucho tiempo, por lo que España y Portugal deben valorar sus intereses de cara a las posibles consecuencias de la reforma. Como revelan las cuotas de la leche, es probable que a una reforma políticamente factible acompañe algún tipo de control administrativo de la producción. Tales medidas de control siempre constituyen un obstáculo para los miembros que no han desarrollado su economía en la medida de sus competidores. Es probable que semejante reforma de la P.A.C. suponga fuertes costes de oportunidad a largo plazo, particularmente para España y Portugal, y, por tanto, quizá fuese más acertado para ellos aceptar pérdidas menores a corto plazo y presionar en la comunidad a favor de la baja de los precios O.P.S.

BIBLIOGRAFIA

- AGRA EUROPE: «The E.C. Proteins and Oilseeds Industry», *Agra Briefing*, n.º 11, Londres, julio de 1986.
- AGRA EUROPE (ed. inglesa): 27, agosto de 1986, Londres, pág. M/13.
- AGRA EUROPE (ed. alemana): *Markt + Meinung*, n.º 34, Bonn, 1986.
- AGRA EUROPE (ed. alemana): *Länderberichte*, n.º 27, Bonn, 1986.
- AGRA EUROPE (ed. alemana): *Dokumentation*, n.º 1-2, Bonn, 1986.
- COMISIÓN DE LA COMUNIDAD EUROPEA: «La situación agraria en la Comunidad», Bruselas, varios números.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN: *Boletín Mensual de Estadística*, Roma, varios números.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN: *Anuario de Producción*, Roma, varios números.
-

- GROTHER, H.: «Zur Situation der Mischfutterindustrie in Spanien», *Kraftfut-
terr*, vol. 68, 1985, págs. 243-246.
- HULSEMEYER, F., y GRASER, S.: «Der Getreidemarkt in einer erweiterten E.G.»,
in Von Alvensleben, R., U. Koester y H. Storck (dirs. de ed.), *Agrarwirtschaft
und Agrarpolitik in einer erweiterten Gemeinschaft, Munster-Hiltrup*, 1981,
págs. 283-299.
- KERCHGESSNER, M.: *Tierernahrung*, Frankfurt, 1978, pág. 487.
- KIRSCHKE, D.: «Wohlfahrtsökonomische Konsequenzen der gemeinsamen
Agrarpreispolitik in einer erweiterten EG», in von Alvensleben, R., U. Koester
y H. Storck (dirs. de ed.), *Agrarwirtschaft und Agrarpolitik in einer erweitem
Gemeinschaft, Munster-Hiltrup*, 1981, págs. 421-443.
- KOESTER, U.: «The redistributive effects of the common agricultural finan-
cial system», *European Review of Agricultural Economics*, vol. 4, 1977, págs.
321-347.
- MONKE, E. y cols.: «Portugal on the brink of Europe: the C.A.P. and Portu-
guese Agriculture», *Journal of Agricultural Economics*, vol. 37, 1986, págs.
317-333.
- OFICINA ESTADÍSTICA DE LA C.E.: «Eurostat, Estadística de precios agrarios»,
Luxemburgo, varios números.
- OFICINA ESTADÍSTICA DE LA C.E.: «Eurostat, Precios agrarios 1973-1984», Lu-
xemburgo.
- BANCO MUNDIAL: *Commodity Trade and Price Trends*, Washington, varios
años.
- TOEPFER INTERNATIONAL: *Statistische Informationen 1985/86*, Hamburgo.
- WIENBERG, D., y REDINGER, R.: «Informationen über die spanische Land-
wirtschaft», *Berichte über Landwirtschaft*, vol. 63, 1985, págs. 460-490.

R E S U M E N

El trabajo trata de los problemas que los llamados productos O.P.S. (granos oleaginosos, cultivos proteicos y sustitutivos de cereales) plantean hoy a la C.E.E., sobre todo después de la incorporación de España y Portugal.

Cuando se estableció la P.A.C. tuvo la C.E.E. que aceptar, como compromiso con el G.A.T.T., la importación, prácticamente libre de derechos, de esos productos O.P.S.

Posiblemente la C.E.E. no valoró adecuadamente la importancia del acuerdo con el G.A.T.T., pero los hechos han puesto de manifiesto que la trascendencia económica del citado compromiso ha sido enorme, habiéndose disparado los costes presupuestarios.

Los problemas actuales del sector O.P.S. se deben, además, a la respuesta que la C.E.E. dio a la llamada «crisis de las proteínas», en el año 1973, estableciendo unas medidas de política interna, para reducir la dependencia comunitaria de las importaciones, basadas en el fomento de los cultivos proteicos en los países miembros.

Los gastos han sido muy elevados y, porcentualmente, mucho mayores para estos productos (colza, soja, girasol, guisantes y habas) que para cualesquiera otros. El mantenimiento de la actual política conduciría inevitablemente a aumentar aún más los gastos presupuestarios de la C.E.E. Por ello, resulta necesario y urgente la reforma de la P.A.C. en los sectores O.P.S., aunque se es consciente de las dificultades y resistentes que todo cambio entraña.

R E S U M E

Cette étude porte sur les problèmes que posent aujourd'hui à la C.E.E. les produits dénommés O.P.S. (graines oléagineuses, cultures protéagineuses et produits de substitution des céréales), notamment à partir de l'incorporation de l'Espagne et du Portugal.

Lors de l'établissement de la P.A.C., la C.E.E. a dû accepter le compromis avec le G.A.T.T. qui libérait pratiquement ces produits O.P.S. de tous droits à l'importation.

La C.E.E. n'a vraisemblablement pas évalué dans toute son ampleur l'importance de l'accord avec le G.A.T.T., mais les faits ont prouvé l'énorme transcendence économique de ce compromis, suite auquel les coûts budgétaires se sont accrus démesurément.

Les problèmes actuels du secteur O.P.S., découlent, en outre, de la réponse que la C.E.E. a donnée à ce que l'on a désigné comme «crise des protéines», en 1973, par la mise en place de mesures de politique intérieure destinées à réduire la dépendance communautaire vis à vis des importations, et qui encourageaient les cultures protéagineuses dans les pays membres.

Les frais très élevés se sont avérés proportionnellement beaucoup plus considérables pour ces produits (colza, soja, tournesol, pois et fèves) que pour tous les autres. Le maintien de la politique actuelle conduirait inévitablement à accroître encore davantage les frais budgétaires de la C.E.E. C'est pourquoi, il apparaît nécessaire et urgent de réformer la P.A.C. dans les secteurs O.P.S., tout en tenant compte des difficultés et des résistances inhérentes à tout changement.

S U M M A R Y

This study deals with the problems the so-called O.P.S. products (oil seeds, protein plants and substitute of cereals) pose to the E.E.C. today, especially after Spain and Portugal's incorporation.

When the C.A.P. was established, the E.E.C. agreed with the G.A.T.T. on importing these O.P.S. products practically free of duties.

The E.E.C. possibly did not adequately assess the importance of the agreement with the G.A.T.T., but the facts show the enormous economic importance of said commitment, which has boosted budget costs.

Today's O.P.S. sector problems are also due to the E.E.C.'s response to the so-called «protein crisis» in 1973, establishing a series of internal policy measures to reduce the Community's dependence on imports, by promoting protein plants in the member countries.

Costs have been very high and percentage-wise, much higher for these products (colza, soya, sunflower, peas and fiel beans) than for any others. Maintaining the current policy would inevitably lead to and even greater increase in the E.E.C.'s budget costs. Therefore, the C.A.P. reform in the O.P.S. sector is necessary and urgent, although there is an awareness of the difficulties involved in and resistance to any kind of change.
