

IMPACTO DE LA ADHESION COMUNITARIA PARA EL SECTOR PESQUERO ANDALUZ

Por
JOSE LUIS OSUNA LLANEZA Y MARTA MACIAS DORISSA (*)

I. INTRODUCCION

NO resulta fácil establecer con rotundidad las consecuencias que la adhesión comunitaria ha tenido para el sector pesquero andaluz. La diferente conceptualización económica, la heterogeneidad del sector y el poco tiempo transcurrido (ni siquiera encaja en el «medio plazo económico») unido a los cambios importantes habidos en la propia P.P.C. (del Reglamento 2908/83 al 4028/86 en Política de Estructuras), por ejemplo, y en el marco de las relaciones con terceros países (1) nos obliga a adelantar al lector que nuestras conclusiones revisten más el carácter de opiniones sobre tendencias que de rigurosos análisis de contrastación de impacto.

En efecto, nosotros partimos —en coincidencia con el profesor González Laxe (2)— de la diferente conceptualización económica que la pesca tiene en el marco de la Economía Andaluza y en el de la Comunidad Europea. La dimensión económica pro-

(*) Economistas pesqueros.

(1) Cuando escribimos este artículo hace apenas 15 días que se firmó el nuevo Acuerdo Pesquero con Marruecos.

(2) González Laxe, F.: «El sector pesquero español ante la Comunidad Europea», *Revista de Estudios Agro-Sociales*, n.º 129, octubre-diciembre 1984, pág. 51.

— *Revista de Estudios Agro-Sociales*. Núm. 144 (abril-junio 1988).

vincial (3), la dimensión del mercado (4) y la concentración de riesgo social (5), hacen de la pesca un sector con una trascendencia político-económica sin parangón en la C.E.

Establezcamos, pues, como punto de partida, que si no se comprende esa realidad diferencial se corre el peligro de caer en errores de planteamiento de la política económica que conllevan a situaciones de grave deterioro en el marco de las relaciones socio-económicas regionales, nacionales y en última instancia comunitarias.

La heterogeneidad del sector se manifiesta en la multiplicidad de tipologías dentro del sector pesquero andaluz. Pesquerías artesanales, semiindustriales e industriales desarrolladas forman parte no ya del sector pesquero regional sino, incluso, local.

Desde embarcaciones con menos de seis metros de eslora entre p.p. hasta unidades con más de 30 metros, desde la utilización de arrastres o palangres de elevada tecnología hasta modestos trasmallos y/o alcatruces ... cabe toda la gama de inventos, para extraer del mar la biomasa marina para alimentación, en los puertos del Sur de España.

No cabe sorprenderse, pues, que cada decisión sobre recursos, estructuras, mercados y/o acuerdos internacionales tomada en Bruselas tenga un impacto directo en el sector pesquero andaluz.

A falta de una pormenorización puerto a puerto, y flota a flota, con las limitaciones ya apuntadas, vamos a tratar de describir el impacto en base a las distintas políticas diferenciadas en el seno de la P.P.C.

II. EL IMPACTO SEGUN LAS DISTINTAS POLITICAS DENTRO DE LA P.P.C.

Las implicaciones de la Política Pesquera Comunitaria se derivan del capítulo IV del Tratado de Adhesión que resumidamente podemos describir así:

(3) Huelva tiene un sector pesquero cuya participación en el V.A.B. provincial es seis veces superior a la media comunitaria y cuatro veces superior a la española.

(4) Cádiz presenta un consumo *per cápita* tres veces superior a la media europea.

(5) El sector pesquero sostiene, directa e indirectamente, 150.000 puestos de trabajo, en una región, Andalucía, con una tasa de paro superior al 20% de su población activa.

- SECCION I: Disposiciones generales. Consta de dos artículos. En el primero (art. 154) se inscribe a la pesca dentro de las normas generales del Acta de Adhesión y se admite la posibilidad de «medidas transitorias para facilitar el paso del régimen existente en España al que resulte de la aplicación de la organización común de mercados ...» (art. 90). En el segundo artículo de esta sección, el 155, se establece que Andalucía se encuentra dentro del marco de aplicación de la política común de pesca.
- SECCION II: Acceso a las aguas y a los recursos. Donde se define el acceso a las aguas sometidas a la soberanía o jurisdicción de los Estados miembros actuales por barcos que naveguen bajo pabellón español. Consta de 11 artículos que van desde el 156 al 166, ambos inclusive.
- SECCION III: Recursos externos. En la que se establecen las formas en que se gestionarán los acuerdos celebrados por el Reino de España con terceros países. Y, de otra parte, en el artículo 168 se fijan las normas para el establecimiento de contingentes y cuotas de importación.
- SECCION IV: Organización común de mercados. Se regula mediante cuatro artículos (169, 170, 171 y 172) la adaptación del sistema de precios comunitarios al mercado español.
- SECCION V: Régimen aplicable a los intercambios. Se fija el sistema de reducción de los aranceles aduaneros entre la C.E. y España a lo largo de cuatro artículos (173, 174, 175 y 176).

Como todo cambio en el marco económico, la integración ha presentado una serie de aspectos positivos y otros no tanto, para la economía pesquera andaluza. Para desentrañar esa contradictoria dualidad hacemos un análisis «ex ante» y «ex pos»; es decir, lo que pensábamos a principios de 1986 y lo que constatamos hoy.

A la luz del Tratado de Adhesión, las secciones que más afectan al sector pesquero andaluz son, sin duda, la III y la IV. Y más concretamente los siguientes aspectos:

a) El cambio de centro negociador

Ya en 1984 escribíamos (6) que «el cambio de centro negociador de Madrid a Bruselas, posibilitará una mayor fuerza en la negociación con terceros países en orden a la consecución de acuerdos más estables que los actuales».

Esta es una de las dudas que ha despejado el Tratado de Adhesión que en su artículo 167 establece: «[...] Los derechos y obligaciones que se deriven para el Reino de España de los acuerdos contemplados en el primer párrafo se mantendrán inalterados durante el período en que las disposiciones de dichos acuerdos sean mantenidas provisionalmente», y, en fin, en el tercer apartado se plantea el que la Comisión de la C.E. inicie los contactos para el establecimiento de nuevos acuerdos antes de la expiración de los actuales «para la preservación de las actividades de pesca que de ellos se deriven».

Creo que con este artículo quedan despejadas todas las dudas sobre la continuidad del acuerdo con Marruecos. Garantizada la permanencia de las condiciones del actual acuerdo que finaliza en el verano de 1987, también se desprende la continuidad del mismo a más largo plazo, preservando la actividad de la flota pesquera andaluza. Y buena prueba del interés comunitario en este tema, y a la vez, ejemplificadora de cómo deben llevarse los asuntos relativos a negociaciones pesqueras con terceros países es el hecho de que a finales de julio, representantes de la comisión han viajado a Marruecos para iniciar los contactos de cara a la firma del nuevo acuerdo.

¿Por qué suponemos una mayor fuerza negociadora en Bruselas? Por dos razones: primera, los «puntos negros» (exigencias de tipo reivindicativo político) de algunas de las negociaciones actuales dejan de tener razón de ser y segunda, no cabe duda que las compensaciones económicas y técnicas que puede ofrecer la C.E. son mayores que las que podemos ofrecer nosotros.

Nunca uno se ha equivocado tanto como nosotros, a este respecto. Vayan junto a nuestra rectificación y autocrítica, las argumentaciones que la justifican:

(6) «Perspectivas de la economía pesquera andaluza ante el ingreso de España en la C.E. (Análisis de las relaciones con terceros países.)», *Revista de Estudios Andaluces*, n.º 2 (1984), págs. 113-128.

- 1.º La Comunidad se ha visto involucrada en las maniobras dilatorias del gobierno marroquí, con mayor radicalismo si cabe con que antes lo era el gobierno español. El espectáculo del verano pasado con una prórroga de seis meses, petición de ser país comunitario incluida (7), que que no sirvió más que para la paralización de la flota durante los dos primeros meses del presente año, es buena prueba de los dicho.
- 2.º La Comunidad ha firmado, a finales de febrero, un acuerdo que incumple —a nuestro entender— el apartado tercero del artículo 167 del Tratado de Adhesión, puesto que no preserva las actividades de pesca andaluzas en el caladero de Marruecos:
 - La flota de Huelva al norte de Cabo Noun utiliza un sistema mixto-refrigerado y no es de fresco «puro» como se ha firmado.
 - La categoría de cefalópodos pesca fresca al sur de Cabo Noun es absurda, puesto que después de veinte días de marea el producto llegaría en condiciones inadecuadas para el consumo humano.
 - Los derechos históricos de la flota barbateña siguen sin reconocerse.

Es hora pues, de afrontar el tema con rigor, y confesar al sector pesquero andaluz que su dependencia del caladero marroquí se termina, por decreto, con el Acuerdo firmado.

b) La comercialización

Antes de la incorporación de nuestro país a la C.E., decíamos: «[...] La adaptación a las nuevas condiciones del mercado mejorará sustancialmente los actuales canales de comercialización haciéndolos más transparentes. Acercar a los productores a los circuitos comerciales produce un mayor peso específico de los mismos en la formación de los precios en primera venta y la mejora

(7) Como si las propias siglas Comunidad Europea no dejaran explícitamente fuera a los países africanos.

en la presentación del pescado, el mayor rigor en la calidad y en las condiciones higiénico-sanitarias del mismo... son todas cuestiones que, a pesar de la rigidez de principio de aceptarlas, sólo pueden venir a mejorar la rentabilidad de la actividad.»

Hoy pensamos exactamente igual y en efecto, las repercusiones que pueden tener en los precios del mercado interior el libre acceso al mismo de los productos pesqueros comunitarios con ser preocupante no debe ser juzgado bajo prismas alarmista. En primer lugar porque las organizaciones de productores pueden y deben jugar un papel de primer orden en la consolidación de los precios, máxime cuando cuentan con importantes mecanismos financieros de ayuda. En segundo lugar, porque el período de adecuación de precios alcanzará hasta 1992, tiempo más que suficiente como para que el sector pesquero andaluz afronte la adaptación sin riesgos traumáticos; además, durante el período transitorio las importaciones de productos pesqueros procedentes de los países comunitarios no podrán superar la media de los tres últimos años. Y en tercer lugar, porque los consumos son tan diferentes que sólo en algunas especies de superficie (sardina, principalmente pueden ser notables las distorsiones.

Encarando el futuro con la necesaria dosis de optimismo para afrontar cualquier reto, no cabe duda que determinados productos andaluces pueden verse beneficiados por la expansión de mercado que supone la integración. Así es el caso del marisco congelado, los productos acuícolas e incluso las conservas de pescado si superan en condiciones competitivas el período transitorio de siete años, al final del cual ya no tendrán que padecer las tasas arancelarias que estrangulan la salida al exterior de su producción en la actualidad.

Más preocupante resulta la posibilidad de irrupción de las multinacionales de la agroalimentación en Andalucía. Dado el peso específico de la producción del sector primario andaluz (pesca incluido) no es descabellado preveer una entrada en aluvión de empresas multinacionales dedicadas a la actividad agroalimentaria.

De hecho, ya existen hoy en nuestra tierra empresas de este tipo para productos agrícolas congelados y transformados, con una perfecta red de comercialización y que de cara a su expansión el sector más consecuentemente interesante para aprovechar

las economías externas que generan sus actividades actuales, sería —sin duda— el sector pesquero. Pero, en todo caso ello no es un problema de la integración sino de la falta de iniciativa inversora del capital propio que no parece darse cuenta de los cambios en los hábitos de consumo que provoca una sociedad más tecnificada y desarrollada.

c) La reestructuración de la flota pesquera del Sur

Inserta en el marco de la política de estructuras comunitarias, es uno de los factores que más preocupan en Andalucía.

Hay que sentar una premisa aclaratoria de partida: llevar a cabo la reestructuración —o reconversión en su caso— de la flota pesquera andaluza parece no sólo inevitable sino necesario. Y un dato más, no es algo impuesto, es sencillamente que no podrán mantenerse por más tiempo unidades extractivas obsoletas e irrentables.

A este respecto es de considerar que, desde la integración, se ha producido un suceso de trascendental importancia. En efecto, en el ejercicio 1986 estaba vigente el Reglamento (C.E.) 2908/83 y a partir de enero de 1987 el Reglamento (C.E.) 4028/86, que viene a consolidar una política de estructuras a medio y largo plazo.

La normativa citada en primer lugar, nació con una vigencia prevista de tres años, por lo que en 1986 debía implantarse una nueva legislación. Sin embargo, estos reglamentos se prorrogaron un año más, durante el cual tuvieron lugar las negociaciones para la implantación de la nueva política de estructuras comunitaria, que nace esta vez con un horizonte temporal más amplio al objeto de permitir el establecimiento de una política estable y duradera, con un apoyo financiero por un montante total plurianual significativo.

El nuevo Reglamento encuadra las acciones estructurales, como lo hacía el anteriormente vigente, en el marco de programas de orientación plurianuales que aseguren para cada Estado miembro la coherencia necesaria entre las medidas comunitarias y las medidas nacionales, así como la compatibilidad de estas últimas con los objetivos de la política común y con la política regional.

Las líneas fundamentales que contempla el nuevo Reglamento son las siguientes:

- La reestructuración de las flotas comunitarias, a fin de limitar la inseguridad económica de los productores; esta acción comprende tanto la renovación de la flota como la modernización de las unidades existentes y su objetivo fundamental es asegurar una productividad óptima a largo plazo de dichos medios de producción y la promoción de una estructura de empresas *económicamente viables*.
 - El desarrollo del sector de la acuicultura.
 - La instalación de estructuras artificiales que supongan la protección de las zonas costeras.
 - La adaptación de las capacidades; una acción destinada a eliminar excesos en la capacidad, y es por ello que la comunidad apoya el cese temporal o definitivo de la actividad pesquera.
 - El apoyo a los proyectos de pesca experimental y a las asociaciones temporales de empresas se establece con el objeto de mantener y mejorar, en lo posible, las posibilidades de pesca fuera de las aguas a las que se aplica la normativa comunitaria de pesca.
 - Apoyo específico a las inversiones relativas al equipamiento de los puertos pesqueros, que deben tender a la mejora de las condiciones de producción, desembarque y puesta a la venta de los productos de la pesca. La Comunidad opina que para ello es necesario ampliar la acción establecida por el Reglamento (C.E.) n.º 355/77, relativo a una acción común para la mejora de las condiciones de transformación y de comercialización de los productos agrícolas y de la pesca. Estas acciones se deberán realizar en el marco de un proyecto global referido al conjunto del puerto pesquero de que se trate, debiendo financiarse dichos proyectos prioritariamente a título del Reglamento (C.E.) n.º 355/77.
-

- La Comunidad considera igualmente que se necesitan medidas para favorecer el consumo de productos procedentes de especies excedentarias o poco explotadas, por lo que se prevé un apoyo financiero comunitario en los proyectos colectivos de acción en dicho terreno.
- Por último, se considera que determinadas situaciones regionales o sectoriales pueden requerir la adopción de medidas específicas no previstas hasta el momento, para ello es necesario la previsión de un procedimiento ágil que permita la adopción rápida de dichas medidas específicas, que deberán ser coherentes con otras medidas comunitarias existentes fuera del sector pesquero.

Con el nuevo Reglamento, la Comunidad ha intentado asegurar la máxima transparencia en la gestión del conjunto de dichas acciones estructurales, para lo cual se ha considerado conveniente reducir las exigencias administrativas y simplificar procedimientos adoptándose paralelamente todas las medidas necesarias para prevenir y perseguir todas las irregularidades y para recuperar las sumas perdidas como consecuencia de las mismas, para lo que es también necesario contemplar la reducción, suspensión o supresión de la financiación comunitaria.

Como ya hemos mencionado estas medidas deben encuadrarse en el marco de los programas de orientación plurianuales que se definen en el artículo 1 del Reglamento como «un conjunto de objetivos acompañados de un inventario de los medios necesarios para su realización». Los programas deberán dirigirse especialmente a asegurar el establecimiento de una flota viable, habida cuenta las exigencias económicas y sociales de las regiones afectadas y los recursos disponibles, el aprovisionamiento regular del mercado y la adaptación de oferta y demanda de productos pesqueros y el desarrollo de la acuicultura.

Con la necesidad antes señalada y la normativa expuesta es fácil imaginar las expectativas que se generaron en Andalucía.

El primer año ya fue una dura llamada de atención, de 79 proyectos de construcción sólo 24 fueron objeto de ayuda; el nuevo reglamento no ha cambiado la tendencia pesimista, sino que la ha consolidado como demuestran los datos siguientes:

AYUDAS AL SECTOR PESQUERO

	Construcción		Acuicultura	
	España	Andalucía	España	Andalucía
<i>Reglamento (C.E.) 2908/83</i>				
N.º proyectos	47	24 (51%)	34	14 (41%)
Subvención C.E.	1.726.233.442	863.543.598 (48%)	1.029.081.852	547.659.023 (53%)
Subvención España	307.363.200	159.715.200 (52%)	147.251.230	68.887.473 (47%)
<i>Reglamento (C.E.) 4028/86</i>				
N.º proyectos	64	21 (33%)	43	9 (21%)
Subvenciones C.E.	2.805.089.402	1.122.264.378 (40%)	1.229.041.595	571.698.922 (46,5%)
Subvención España	1.048.376.338	370.253.133 (35%)	350.090.487	146.568.848 (41,8%)

Un 18% en el número de proyectos, un 8% en el montante de ayuda comunitaria y un 17% en la ayuda española de diferencial a la baja es el resultado entre la aplicación de los dos reglamentos.

III. A MODO DE CONCLUSION

Dos años después de la adhesión española a la C.E., el sector pesquero andaluz no ha visto cumplido ninguno de los aspectos positivos que se le pregonaban antes de la integración.

En efecto, la realidad ha puesto al descubierto la debilidad organizativo-empresarial de las pesquerías del Sur de España. Un mayor control de la gestión de los recursos, el rigor en la competencia y la necesidad de modernizar sus estructuras productivas —siendo una rémora y no (*sic*) un factor coadyuvante, la dependencia de los caladeros marroquí— no favorecen la necesariamente lenta transformación de la actividad, con objeto de no resultar socialmente traumática.

Quizá la razón última está en que «en el fondo, a la Comisión de la C.E. le gustaría que, en el futuro, la situación se compusiera de los dos vectores siguientes:

- Un conjunto de sectores pesqueros de escasa dimensión y actividad más bien doméstica o de vecindad.

- Un fantástico negocio comercial, apoyado sobre unos «lobbys» poderosos, en el cual las decisiones básicas están sometidas al poder administrativo comunitario» (8).

La Administración española debería tomar la iniciativa en esas negociaciones en las que todavía hay mucho que hablar y procurar ese puesto importante que el sector pesquero español, en su conjunto, y dentro de él, el andaluz, debe tener en el esquema comunitario.

RESUMEN

La dimensión económica y del mercado, así como la concentración del riesgo social de la pesca en la Comunidad andaluza es de tal diferencia con la Comunitaria que las nuevas circunstancias son de gran trascendencia político-económica para esta autonomía.

El impacto se analiza desde varios ángulos; el cambio del centro negociador, la repercusión que puede tener en los precios del mercado interior y la reestructuración de la flota pesquera del Sur que han puesto al descubierto la debilidad organizativo-empresarial de estas pesquerías, lo que va a obligar a la Administración española a tomar la iniciativa si se quieren evitar males mayores.

RESUME

La dimension économique et du marché ainsi que la concentration du risque social de la pêche dans la communauté andalouse diffèrent à tel point de celles de la Communauté que les nouvelles circonstances sont d'une grande portée politique et économique pour ce Gouvernement autonome.

L'impact est analysé dans cette étude sous plusieurs points de vue: l'apparition d'un nouveau centre de négociation, les répercussions pouvant avoir lieu sur les prix du marché intérieur et la réorganisation de la flotte de pêche du sud qui a mis à jour les points faibles de la structure des entreprises dans ces pêcheries, dans lesquelles l'administration espagnole devra prendre l'initiative afin d'éviter des maux plus graves.

(8) Arruza Beti, P, y González Laxe, F.: «La integración de España en la C.E. en el sector pesquero», *I.C.E.*, n.º 653/654, enero-febrero 1988, pág. 133.

S U M M A R Y

The dimensions of the economy and the market in the fishing sector, as well as the concentration of social risks, are so different in the Andalusian Community and in the E.E.C., that the new circumstances are of enormous political-economic significance for this region.

This impact is analysed from different angles; the change of negotiating center; the potential effect on the domestic market prices; and the reorganisation of the Southern fishing fleet; all of which have made evident the organisational weakness of these fisheries, which will force the Spanish Administration to take the initiative if worse evils are to be avoided.