

# INTERVENCION DEL ESTADO EN EL COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGRARIOS

Por  
NEMESIO FERNANDEZ CUESTA  
Dr. en Derecho y en Ciencias Económicas

**E**s una gran satisfacción haber sido invitado a participar a estas Reuniones de Estudio, sobre la intervención del Estado en la agricultura, que es un tema de extraordinaria importancia y de extraordinaria actualidad. Porque hoy día —y algunos no lo quieren creer— la agricultura es quizá el problema más importante no sólo desde el punto de vista económico y social, que incide directamente en el plano político nacional e internacional.

Una política agraria requiere, exige, una intervención. De ahí que plantearnos el tema en toda su extensión nos lleva decididamente a algo que para mí es importante y tal vez lo que justifica la presencia aquí de dos ex-ministros de Comercio para hablar precisamente de agricultura; sobre todo en el caso mío, con unos conocimientos del tema que, como saben todos ustedes, son tan insuficientes.

Pero, si me permito abordar esta parcela es precisamente por mi convicción de que la fase comercial, la comercialización, es tal vez el punto más estratégico sobre el cual la intervención del Estado actúa y ha tenido manifestaciones más ostensibles a lo largo de los últimos años. Es una realidad sabida la rigidez y las limitaciones naturales para adaptar unas producciones a las variaciones de una demanda; sabemos todos, por tanto, que es preciso un período de adaptación de esas producciones a unos precios, a una demanda, a un comercio, en definitiva, a un mercado. De ahí que esta realidad haya traído dos consecuencias evidentes que están presentes y que juegan, queramos o no, un papel fundamental en todo planteamiento del problema: cara a la política económica interior, una íntima relación de las áreas de

---

responsabilidad entre los Ministerios de Agricultura y Comercio, y cara al exterior, una dificultad evidente para la integración de los productos agrícolas en el comercio internacional.

En nuestro país, ante un desarrollo espectacular, se han planteado problemas importantes que han requerido una intervención estatal cada vez más intensa. Por un lado, la insuficiente capacidad de abastecimiento ante un cambio alimenticio trascendental acaecido en nuestro país, por otro lado, la coincidencia evidente con una crisis de la sociedad agrícola tradicional, nos ha forzado a impulsar, y no cabe duda que hay éxitos indiscutibles, una transformación de esa sociedad agrícola, en busca de una eficacia frente a la rutina, los cambios y transformaciones de mentalidad, y una mayor capacidad económica que le permitiera, por un lado, abordar la comercialización y, por otro lado, llevar a cabo aquellas inversiones imprescindibles por una insuficiencia crediticia y tal vez por una dispersión de la estructura de los créditos.

Pero tal vez lo más importante, como ocurre por lo general, sean las ideas fuerza. Aquellas que deben quedar arraigadas. Porque la realidad económica es sólo una. El proceso económico tiene distintas fases, pero es común, y de ahí que cuando utilizamos la palabra desarrollo, término relativamente reciente, evitemos la palabra subdesarrollo y utilicemos la expresión países en vías de desarrollo. Antes había países ricos y países pobres, ahora eso lo hemos sustituido por países desarrollados y países en vías de desarrollo.

Y ¿de dónde procedía este desarrollo? También, como en el caso de nuestra agricultura, no faltaron las dos grandes teorías, las dos grandes posiciones doctrinales: la del casticismo, que pretende el aislamiento exterior, y la internacionalista, que pretende eliminar el principio de la protección, una teoría económica convertida en una doctrina pragmática, por parte de los economistas de los países desarrollados que dicen a los países en vías de desarrollo. Si no se comercia, si no se mantiene un volumen importante de comercio exterior, nunca habría desarrollo. ¿Por qué? Sencillamente, porque el comercio exterior es el que proporciona impulsos dinámicos que generan crecimiento. Pero los países en vías de desarrollo pudieron comprobar que cuanto más comerciaban con los países desarrollados, éstos más se enriquecían en forma desproporcionada. Y de ahí que esa doctrina, que se presentaba con un bagaje teórico aparentemente sólido, tuviera que ir siendo sustituida por algo que implicaba, dentro del mundo de las relaciones económicas internacionales, una ruptura trascendental:

la quiebra del principio de la reciprocidad. La reciprocidad era la ley del comercio internacional, que respondía al lema: «yo te doy tanto, para que tú me des una contrapartida equivalente. Lo mismo da que yo sea rico y tú seas pobre: tenemos que darnos unos y otros una contraprestación equivalente». Este planteamiento se rompió y fue sustituido por eso que se ha denominado sistema de preferencias generalizadas. ¿Y qué significa ésto? Pues que los países desarrollados tienen que otorgar, sin contrapartida, preferencias arancelarias, rebajas arancelarias, facilidades arancelarias, a la entrada en sus mercados de los productos procedentes de aquellos países menos desarrollados. Pero da la casualidad de que este nuevo sistema da lugar a una serie de discusiones, vivas aún en los organismos internacionales, porque se aplican las posiciones arancelarias desde la número 24 a la número 99, que son precisamente las que excluyen los productos agrícolas. O sea, que los países desarrollados, los países industrialmente avanzados, que son muy librecambistas, porque pueden serlo, que son generosos en aquello que saben que es muy difícil que se les haga la competencia, en cambio se han mantenido herméticos hasta ahora, cerrando sus fronteras a la entrada de aquellos productos agrícolas, de aquellos productos alimenticios que, por regla general, salvo poquísimas excepciones, no tienen preferencias generalizadas por parte de ninguno de estos países desarrollados.

Existe, además, otro principio impuesto por más del 80 por 100 de los países, que son los no desarrollados, y que consiste en decir: «hay que mantener la estabilidad de los ingresos producidos por nuestras exportaciones, que son, fundamentalmente, materias primas y productos alimenticios. Ahora bien, si no existe una estabilidad en los mercados, si estamos sujetos a estas oscilaciones de precios, realmente nuestras economías, nuestro desarrollo interno que preocupa tanto, no lo podremos mantener». Porque parecía, pero era una mera apariencia, y en estos temas es muy importante distinguir los hechos de las apariencias y de las opiniones. Precisamente en esa relación de intercambio entre los productos industrializados y las materias primas parecía que asistíamos a una revolución de las materias primas, que esa ley de la deteriorización progresiva de la relación de intercambio entre las materias primas y los productos industriales se había trastocado, se había quebrado definitivamente. Pero en el fondo hemos visto que no es así, porque como no podía ser de otro modo, las subidas de precio alentadas por las elevaciones energéticas han tenido una repercusión evidente en los precios de los productos de aquellas importa-

---

ciones imprescindibles para los países en vías de desarrollo, principales productores de materias primas y productos agrícolas.

Hasta ahí el esquema, quizá muy general, del telón de fondo, del horizonte en el que debemos encuadrar nuestro caso. Partiendo de la base de la evolución de nuestro país y de los problemas con que nos encontramos en un momento como el actual, considero muy importante discernir certeramente cuáles deben ser los supuestos de nuestra política económica y dentro de ella de algo que es preciso repetir machaconamente, y que ya se ha dicho esta tarde aquí. Me refiero a la necesidad absoluta de que la política agrícola no debe considerarse como una pieza separada que deba recibir un tratamiento irracional, emotivo, sentimental o demagógico, si se me acepta la palabra. La política agrícola debe integrar sus líneas dentro de una política económica racional. Y no puede haber país desarrollado sin una industria avanzada, pero también sin una agricultura avanzada. Hemos de huir de las falacias de la macroeconomía. Esas cifras, esos porcentajes que manejamos tan fácilmente. Decir que el 26 por 100 de la población activa sólo produce el 13 por 100 del Producto Interior Bruto es una realidad. Pero, ¿qué significa esa realidad? Que hoy por hoy, y desde un ángulo macroeconómico, el sector agrícola tiene una productividad inferior a la media de los demás sectores económicos del país.

Existe la tendencia a pensar que es preciso despoblar el campo, trasvasando mano de obra, podamos o no, a los demás sectores, en la creencia de que así mejoraremos este porcentaje macroeconómico. Creo que es una visión que quizá por ser superficial puede ser peligrosa y hay que tener en cuenta —y eso lo saben muy bien todos los países y todos los Gobiernos— que la agricultura es siempre eminentemente política y de ahí que un gobierno sería miope si descuidara un tratamiento adecuado e inteligente del tema.

Problema fundamental es también el del autoabastecimiento, íntimamente relacionado con esa apertura exterior, con ese comercio internacional. ¿Puede desconocer nadie la importancia básica que dentro de una mínima estrategia defensiva exige una cobertura adecuada de nuestros abastecimientos? ¿Significa eso propugnar una política autárquica a ultranza? Ciertamente no. Eso significa racionalizar unas producciones y tener un criterio más amplio que el estrictamente económico, cuando la economía, en éste y en otros muchos casos, debe estar subordinada a intereses prioritarios por todos conceptos.

Y cuando nos referimos al comercio exterior, yo quisiera subrayar con toda sinceridad la importancia que en estos momentos tiene no equi-

vocar nuestra política acerca de ese fenómeno extraordinario que debemos seguir con permanente atención, y que se llama la Comunidad Económica Europea. Pienso que el proteccionismo del Mercado Común ha tenido un efecto perturbador en el mundo y en España. En el mundo, porque ha desencadenado represalias de otros países para establecer en términos de polémica, en términos de absoluta batalla, unas relaciones que han perjudicado y cuya factura ha sido pagada por terceros países. Y en segundo lugar, respecto a nuestra agricultura, sobre todo nuestra agricultura tradicional exportadora, estableciendo una serie de barreras con un proteccionismo que, una y otra vez, me he atrevido a calificar de diabólico. Porque con la apariencia de la libre importación de los productos, esos inventos de los derechos reguladores y de las tasas compensatorias llegan a yugular realmente la entrada de los productos españoles porque les ponen unas tasas que los desplazan del mercado, siempre que la baja de los precios les haga competencia, no sólo a las mismas producciones, sino también a otras producciones análogas, con las cuales pueden competir frente a determinados sectores de consumidores.

Pero asimismo, la Comunidad Económica Europea, con sus reglamentaciones, ha sido extraordinariamente pedagógica para nuestro país, y tenemos que confesarlo. Hemos copiado, casi calcado, una serie de reglamentaciones, una serie de intervencionismos burocráticos, que comenzaron, si no recuerdo mal, el año 1964 por vez primera con los derechos reguladores. En el año 1972 se perfeccionó el sistema de importación, a través de derechos reguladores, unas tasas compensatorias variables, calendarios de importación, reglamentos para importación de productos y el planteamiento de las campañas a más largo plazo, como ha estudiado el FORPPA, en los dos últimos años.

Todo esto ha representado la necesidad de conciliar algo importante, que ha ido implicando una revisión de todas las políticas agrícolas nacionales con un objetivo triple y difícil, eso que hemos llamado el desarrollo económico con la estabilidad de los precios, aspiración ampliamente sentida por todos los países, y con esa integración de las economías agrícolas nacionales en la economía internacional. Algo que parece fácil, que parece lógico como pretensión razonable, pero algo extraordinariamente difícil de conseguir porque exige, sobre todo, capacidad económica. Y la capacidad económica ha de traducirse en inversiones, y el dinero se invierte en billetes del Banco de España y la agricultura española necesita una financiación sin la cual es difícil que nuestro campo, como tantas veces se ha dicho, pase de ser una

agricultura de propietarios a ser una agricultura de campesinos empresarios. Creo que es esencial esta vinculación, estas dos ideas de ser campesinos con toda la fuerza vital, y emocional, y humana que el vocablo tiene, y fomentar un sentido empresarial que necesita una actividad que es económica y que debe estar en condiciones de abordar por sí misma la comercialización de sus productos, porque sin ella tiene la llave del mercado cerrada. Es necesaria una capacidad económica, y esa capacidad económica realmente la hemos querido impulsar estos últimos años. Yo sé los esfuerzos valiosísimos, extraordinariamente meritorios de todas las instituciones dedicadas a ayudar a la agricultura.

Pero seamos conscientes, ¿es suficiente todo lo que se ha hecho? Ya sé que no podemos hacer más, o no hemos podido hacer más. ¿Pero es suficiente? ¿Podemos exigir de nuestra agricultura lo que le exigimos cuando no la hemos situado en la misma condición de otros sectores? Y dentro de estas facilidades financieras, realmente, la cantidad dedicada a capital circulante tal vez muchas veces ha ido en merma de la cifra de la inversión.

Un sector que se ha citado aquí, como es el de la ganadería, absorbe el 40 por 100 del producto final agrario. Ese sector recibe solamente el 12 por 100 de nuestro crédito oficial. Estoy citando cifras, porcentajes de memoria, puedo incurrir en errores. Por cada peseta invertida en el sector cerealista el crédito es de 1,25. En la ganadería, por cada peseta se reciben 16 céntimos. Esto lo pongo simplemente para explicar lo que a mí me parece necesario replantear para que nuestro campo tenga la capacidad económica requerida y pueda dar la respuesta necesaria y estar a la altura de su responsabilidad en un momento clave para nuestra política económica.

Pero pensemos, como es lógico, que aunque el dinero significa mucho, no lo es todo. Los avances tecnológicos van unidos a la capacidad económica que nuestra agricultura sea capaz de alcanzar, para abordar mejoras de productividad imprescindibles si de verdad queremos convivir en una economía internacional abierta. Sabemos que nuestra tierra no es la de los Estados Unidos, donde prácticamente la mitad de su producción pueden comercializarla más allá de sus fronteras. ¡Qué capacidad de negociación tan extraordinaria! No me extraña que precisamente el «Time» diga que «las proteínas son mucho más importantes que la bomba atómica». Y que el señor BUTZ, secretario de Estado para la Agricultura, que acaba de llegar de Rumania de negociar con el bloque socialista, haya dicho lo que allí le mani-

---

festaron: «señor BUTZ, usted tiene lo que a nosotros más nos hace falta, lo que nosotros no podemos conseguir pese a toda nuestra planificación centralizada económica: saber y poder producir alimentos». Y los alimentos no son algo que pueda ser demorado, que puede considerarse como accesorio dentro de una estrategia, una cobertura nacional, sino algo esencial, sin lo cual se desmorona y no tienen sentido la mayoría de los planteamientos económicos.

Pero la agricultura española, eso lo he dicho más de una vez, tampoco puede estar esclavizada por ese concepto del índice del coste de la vida. Nadie pone en duda lo que significa para un país el índice del coste de la vida, que es algo fundamental, pero ¿por conseguir una centésima de mejora a corto plazo, vamos a sacrificar las producciones y la seguridad nacional, tal vez, a lo largo de años? Seamos sinceros para plantear la necesidad de acelerar una transmutación que hasta ahora hemos sido incapaces de llevar a cabo. ¿Por qué? Porque la intervención del Estado se ha quedado en una epidermis burocrática. Ha regulado el comercio exterior tanto de importación como el de exportación de productos agrarios, ha creado una ordenación comercial exterior en la que está incluida el 40 por 100 de nuestras exportaciones agrícolas, ha establecido un sistema de compras del Estado que afecta a 76 posiciones arancelarias de las cuales 70 son productos agrarios; hemos estimulado tanto la importación como la exportación; la importación, cuando era necesaria a base de la suspensión de los derechos arancelarios y del impuesto de compensación de gravámenes interiores. La exportación a base de la desgravación fiscal, de los créditos del capital circulante, etc., pero ¿nos hemos adentrado en las modificaciones de fondo que necesitaba un planteamiento racional de nuestra economía agraria?

Mis queridos amigos, yo les he confesado muy sinceramente que no soy ningún experto. Yo hablo aquí por condescendencia de todos ustedes, para exponer unas ideas muy generales, unos criterios que entiendo —no sé si son de sentido común, pero a mí me lo parecen— de interés general. Es la única pretensión que tengo, ¿para qué? Para que en esta Reunión de Estudios en la cual se plantea este tema genérico de interés tan palpitante, como es el grado de intervención deseable del Estado en la agricultura española, podamos sacar juntos una conclusión, y es que el grado de intervención deseable será aquél que permita a la agricultura española jugar el papel que le corresponde en la estrategia de la política nacional; las políticas económicas nacionales son nacionales, pero cada vez tienen que ser más internacionales.

---

Cuando nos lo planteamos ahora otra vez, cuando renace el tema de la Comunidad Económica Europea, cuando los países miembros de esa Comunidad nos ofrecen un área de libre cambio industrial, pero en cuanto a política agrícola sólo ofrecen una reducida rebaja arancelaria, debemos preguntarnos: ¿qué es el Mercado Común? Dos cosas: un área de libre cambio industrial y una política agrícola común. Si se nos da sólo una parte y se nos impide el acceso a esa política común, le estamos dando lo que tenemos y no tenemos nada más que mercado, treinta y cinco millones de consumidores de un país con un ya discreto potencial económico. ¿Qué recibimos? Unas rebajas arancelarias valorables en unos miles, muy pocos miles, de millones de pesetas, no más de dos mil o tres mil millones. Pretendemos que si, efectivamente, vamos a jugar limpiamente con el Mercado Común, tengamos un acceso a ese centro de decisiones donde se elabora la política agrícola común; que tengamos acceso a esos reglamentos que hoy son ese instrumento proteccionista a ultranza que limita gravemente, peligrosamente, nuestra tradicional agricultura exportadora. Pero no hagamos ilusiones; si España entrara en la Comunidad Económica Europea como miembro de pleno derecho, si España firmara un tratado de adhesión con la Comunidad, los países comunitarios modificarían sus reglamentaciones, porque saben que esas reglamentaciones son imposibles con España. Este es quizá, voy a caer en el tópico conscientemente el desafío que tiene planteado nuestra agricultura cara a su futuro de convivencia europea.

En el mejor de los casos, tendrá que hacer frente a un replanteamiento total de su economía exterior. Y de ahí, y con esto quisiera terminar, dejando esta idea muy clara, porque como antes dije, creo que es la clave básica de todo el enfoque racional que podemos hacer. No parceleamos, no aislemos unos problemas de otros cuando realmente son manifestaciones de un mismo proceso. No se puede concebir una política de productos agrarios si no se tiene una seguridad en los precios y una garantía de mercados. Sin embargo, la política de precios de garantía, precios de garantía con explotaciones tal vez poco adecuadas, poco homogéneas unas con otras, con dimensiones insuficientes muchas veces, no ha permitido obtener unos resultados satisfactorios porque realmente al no apoyar las rentas agrarias, no ha tenido por desgracia la virtualidad necesaria para permitirnos esa seguridad en los abastecimientos, esa estabilidad en los ingresos del agricultor español y la posibilidad de un nivel de vida campesina digna, que nos permitiera integrar esta economía agraria en el conjunto

---



de la economía española, no como ese pariente pobre —no me gusta utilizar esta palabra—, sino como ese pivote fundamental básico, sobre el cual se puede crear, se pueden elaborar muchas cosas. Pero si no, ¿qué economía exterior se puede hacer, cuando hay un desequilibrio externo que nos cuesta mil millones de dólares al año? ¿Es que creemos que no es importante nuestra agricultura cuando, por un insuficiente planteamiento en profundidad de los problemas del campo español estamos pagando a los agricultores extranjeros, mil millones de dólares?

Sé que esto también es demagogia. Pero es que quiero plantearles el problema en estos términos de simplicidad para que nos demos cuenta de la importancia extraordinaria de la agricultura en un planteamiento global de la política económica española.

Y termino con ello. Tengamos la seguridad, seamos conscientes que el problema de la intervención del Estado en el comercio exterior de productos agrícolas no es más que un reflejo de un problema interno mucho más importante y que por afectar profundamente a las posibilidades de toda nuestra política española, en tanto en cuanto las líneas maestras de esa política no se integren definitivamente en las líneas de la política económica nacional, no sólo nuestra agricultura, nuestro bienestar económico, no podrá alcanzar planteamientos racionales que permitan que ese despegue iniciado por nuestro país en el decenio de los 70, pueda efectivamente consumarse para convertir a España en un país desarrollado en el sentido auténtico de la palabra. No un país que haya crecido macroeconómicamente cuando tiene tantas deficiencias que saltan a la vista y que nos impiden, por crear una serie de estrangulamientos fundamentales, que progrese como corresponde al potencial económico de España. Ser capaces de aprovechar el potencial de crecimiento y de desarrollo de nuestra economía, es la variante que ha de fundamentar nuestro desarrollo. Pero este desarrollo no se podrá conseguir sin una industria que debe estar apoyada, por razones de justicia y por razones de egoísmo, en una agricultura próspera.

Que este sea mi mensaje y mi modesta contribución a esta jornada inaugural de la Reunión de Estudios de la Asociación Española de Economía y Sociología Agrarias.

---