

LA AGRICULTURA ESPAÑOLA: DE LA NEGOCIACION DE LA ADHESION A LA REFORMA DE LA P.A.C.

Por
CARLOS TIO SARALEGUI (*)

HACE ahora un año que España es miembro de pleno derecho de la Comunidad Económica Europea. La efeméride es adecuada para analizar el proceso negociador español, con la perspectiva proporcionada por casi dos años transcurridos desde el final de las conversaciones de adhesión. Parece obligado diferenciar los aspectos singulares de la Adhesión de España, en muchos matices irrepetibles, de lo que pueden ser las características del proceso negociador comunitario en sí mismo, cuyas particularidades se originan en la propia estructura institucional de la C.E.E. La negociación entre España y la C.E.E. se caracterizó por aspectos peculiares propios, provocados por el momento histórico y las circunstancias de las partes negociadoras y otros más generalizables, implícitos en la mecánica de funcionamiento de las Instituciones Comunitarias y que pueden tener un carácter permanente y condicionar la elaboración de la P.A.C. en el futuro.

(*) Universidad Politécnica. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Madrid.
— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 140 - (abril-junio 1987).

I. LOS ASPECTOS SINGULARES DE LA NEGOCIACION AGRICOLA ENTRE ESPAÑA Y LA C.E.E.

La ampliación de la Comunidad a España y Portugal ha tenido su momento histórico. La Comunidad Económica Europea, paralizada durante años por un cúmulo de problemas e incoherencias internas prácticamente irresolubles, decidió, por la voluntad política de los países miembros, abordar una solución global de compromiso que desbloqueará el conjunto de temas pendientes, incluida la ampliación a la Península Ibérica. Las fechas clave de estos Acuerdos pueden ser las de las cumbres europeas de junio de 1983 y 1984, en Stuttgart y Fontainebleau respectivamente.

Hasta ese momento, la negociación entre España y la Comunidad se había visto empantanada, paralizándose en repetidas ocasiones. El capítulo agrícola fue uno de los elementos clave en las dificultades negociadoras, personificándose en Francia la principal labor obstruccionista en el capítulo agrícola.

Sin ánimo de profundizar en las razones o sinrazones de esta actitud francesa, parece cierto que el bloqueo tuvo sus orígenes en la propia dificultad y entidad del capítulo agrícola en sí mismo, en las características de la agricultura española y, también, en la negativa francesa a proceder a una nueva ampliación si no se resolvían los problemas internos, que estaban paralizando, a su vez, la vida de la Comunidad. En muchas ocasiones, se pudo comprobar el carácter instrumental de la oposición a la adhesión de España, hasta el punto de llegar a afirmarse que España fue un rehén en las manos de Francia, con ánimo de lograr determinadas reformas en la P.A.C. Sin embargo, el precedente de la adhesión británica, obsesionaba a Francia. No se quería repetir una nueva ampliación sin atar bien todos los cabos en la negociación.

Se deduce de lo dicho una serie de aspectos que serán tratados en profundidad más adelante: trascendencia de los temas agrarios en la vida comunitaria, estado de permanente conflictividad interna de la C.E.E., utilización del método de la obstrucción sistemática como habitual en la vida cotidiana comunitaria...

El retraso de años en las negociaciones y la oportunidad abierta en 1983 de finalizarlas, con éxito, a corto plazo, llenaron de

enorme tensión la negociación del capítulo agrícola. Estaba claro que la ampliación de la Comunidad no podía verse frenada ni retrasada por aspectos sectoriales y técnicos que, en muchos casos, encontrarían solución posterior, en el período anterior a la firma del Tratado o, incluso, en el período de ratificación por los Parlamentos de los Estados Miembros. La voluntad política de avanzar en la construcción europea, explícita en la Adhesión de España y Portugal, barrió los obstáculos acumulados durante años, pasando por encima de intereses propios y extraños que, por pertenecer a un ámbito más reducido, deberían encontrar solución en negociaciones técnicas o políticas de inferior rango.

De este modo, la adaptación de los múltiples mecanismos de la P.A.C. a la agricultura española quedó diseñada de un modo muy genérico en los Acuerdos de marzo de 1985. Las grandes líneas pactadas implicaban una transición de carácter clásico, en siete años, para la mayor parte de los productos agrarios, exceptuándose la transición en dos etapas, para frutas y hortalizas y el «stand-still», en el caso de las materias grasas, ambos sectores con período de transición de diez años, así como la aplicación de un Mecanismo Complementario de Vigilancia de los Intercambios, que preveía el establecimiento de restricciones cuantitativas para las importaciones en España de algunos productos lácteos, carne de vacuno y trigo panificable comunitarios. En aspectos más concretos hubo que esperar el transcurso de 1985 y de algunos meses de 1986 para que se alcanzaran acuerdos definitivos o que la Comisión plasmara en Reglamentos los mecanismos y procedimientos a aplicar en múltiples cuestiones de relevancia para la aplicación de la P.A.C. a España.

Todo ello, es indiscutible, que ha condicionado el proceso de adhesión de la agricultura española, que se ha producido, en definitiva, de un modo más confuso de lo que hubiera sido de desear. En otras ocasiones precedentes, como la adhesión griega, se habían producido también situaciones similares, aunque el nivel de desarrollo y de organización de la economía y la Administración española hacían posible, en nuestro caso, un proceso más riguroso y controlado.

Lo que, sin embargo, parece haberse logrado es una adhesión, al menos en el primer año de período transitorio, sin graves

perturbaciones en los intercambios entre España y la C.E.E.-10. La identificación de problemas y las medidas precautorias previstas, de una parte y de otra, parecen haber logrado su primer objetivo, de una apertura gradual y amortiguada de las fronteras, confirmándose el previsible carácter deficitario en la balanza comercial agraria española.

1.1. El primer año tras la adhesión

Los hechos más relevantes del primer año tras la adhesión han sido: la normalidad en el proceso de implantación de la P.A.C., el nuevo carácter deficitario de la balanza agraria española y la incapacidad mostrada en España para captar los potenciales recursos financieros procedentes del F.E.O.G.A.-Garantía.

Por normalidad en el proceso de implantación de la P.A.C. en España, me refiero a que los desajustes y retrasos producidos, no han superado las cotas previsibles en un proceso de esta complejidad.

En el sector de los cereales, la realidad puede llegar a demostrar que se trata de producciones más sensibles de lo que algunos previeron. Desde la adhesión se han iniciado cambios muy importantes en la política común de cereales, que pueden afectar a nuestros agricultores cerealistas, principalmente a los de secano. Las medidas de disminución de los precios en términos reales, las exigencias de calidad, la introducción de la tasa de corresponsabilidad y el retraso en varios meses de las compras en régimen de intervención, constituyen el conjunto de medidas adoptadas en 1986, con objeto de hacer frente a los excedentes de cereales y de atajar el coste financiero que estos representan para la Comunidad.

A lo largo de 1986 se ha reavivado el contencioso comercial entre Estados Unidos y la C.E.E., motivado, en esta ocasión, precisamente, por el cambio de política cerealista impuesto en España y Portugal tras la ampliación. Estados Unidos se ha considerado afectado por la implantación del principio de la preferencia comunitaria en la Península Ibérica y ha impuesto sanciones de tipo comercial equivalentes.

La tregua establecida en el verano de 1986 supuso la apertu-

ra de un contingente de importación de cereales americanos en Europa con exacción reguladora reducida.

Igual que en el sector cerealista, los grandes excedentes acumulados en el sector lácteo gravitan, de forma muy preocupante, sobre los presupuestos comunitarios, la disminución de cuotas lecheras, la limitación de las intervenciones y otra serie de medidas restrictivas terminarán provocando serios problemas en el sector lechero español. Sin embargo, el primer año tras la adhesión, no puede considerarse un año problemático. Al contrario, los precios han sido buenos y, aún más, no se ha puesto en marcha el régimen de cuota. Incluso ha habido inversiones de capital extranjero en España, lo cual es una muestra de confianza en el futuro. Claro está que siempre se pensó que el impacto más negativo de la adhesión sería para el sector ganadero y no para el sector transformador.

Otro de los sectores preocupantes es el de las carnes, en el que se confirma la penetración de importaciones en España, tanto de carne de vacuno, como en porcino. En este último caso han sido importantes, durante 1986, las importaciones de animales vivos. Los precios han sido menos favorables que en el sector lácteo, especialmente en el caso del vacuno, teniendo que efectuarse compras de intervención.

En los sectores de tradición exportadora nuestras ventas al exterior no han crecido, más bien, han disminuido. En el caso del vino, han influido los montantes correctores y la aplicación del Mecanismo Complementario de Intercambios, cuyas modalidades desarrolladas por la Comisión suponen un freno muy considerable a nuestras exportaciones. Vuelve a confirmarse la importancia del desarrollo reglamentario en los resultados prácticos. El Mecanismo Complementario, que fue concebido como freno a las exportaciones comunitarias de los productos sensibles para España, puede convertirse en un serio problema para nuestras exportaciones. En la actual campaña ya ha creado problemas en vino y patata temprana y si llega a aplicarse de igual modo en el sector exportador de frutas y hortalizas, a partir de 1990, las consecuencias pueden ser lamentables.

El desarrollo práctico del Mecanismo Complementario de In-

tercambios, en estos sectores, supone un retroceso respecto a la situación anterior a la adhesión.

De igual modo, el sector exportador de aceite de oliva parece tener problemas, debido, en parte, a los elevados montantes compensatorios, pero, en mayor medida, como consecuencia de las grandes operaciones de exportación de aceite de oliva procedente de la intervención, que han terminado coincidiendo con las exportaciones tradicionales, como era inevitable que sucediera. Los excedentes acumulados, en este sector como en cualquier otro, son una amenaza para el futuro del mercado.

En el resto de los sectores no parecen haberse planteado problemas serios. Es decir, en el primer años tras la adhesión, puede considerarse que no se han producido grandes desajustes, lo cual, en buena media, confirma el exceso de precauciones adoptadas en la negociación. Tal vez sean más preocupantes las tendencias previsibles en la Política Agrícola Común, que pueden llegar a afectar a algunos de nuestros sectores ganaderos, cerealistas y remolachero. En este último caso, las reformas de la política comunitaria no se producirán antes de 1988.

A pesar de no haberse producido desajustes graves en los intercambios, la balanza comercial agraria española ha vuelto a recuperar su tradicional signo deficitario, a pesar de las escasas compras realizadas de cereales de pienso.

De especial significación ha sido la incapacidad mostrada por España para captar recursos financieros a través del F.E.O.G.A.-Garantía. Como es bien sabido, la sección Garantía del F.E.O.G.A. es clave en el reparto del presupuesto comunitario por países.

El origen de este problema es necesario buscarlo en la propia negociación de adhesión. La Comunidad temía la capacidad de captación de recursos de nuestros sectores de frutas y hortalizas, frescas y transformadas, del aceite de oliva y del vino. En plena negociación se modificaron los Reglamentos del vino, Acuerdo de Dublín, y de frutas y hortalizas transformadas, introduciendo umbrales cuantitativos máximos con derecho de ayuda. En el caso de las frutas y hortalizas frescas se estableció un período de transición totalmente atípico, que dejaba al sector español, prác-

ticamente, al margen de la posibilidad de acceso al Presupuesto Comunitario, hasta 1990.

En el caso de las materias grasas, se diseñó, también, un período de transición muy especial, con una aproximación muy lenta de los precios de intervención del aceite de oliva, al tiempo que se retrasaba, hasta 1991, la liberalización exterior del mercado español de aceites, semillas oleaginosas y otras grasas.

A pesar de estos hechos, la Comisión había estimado en más de 70.000 millones de pesetas el valor de los gastos del F.E.O.G.A.-Garantía en España durante 1986. Al parecer sólo se han obtenido 38.000 millones, es decir, la mitad de lo previsto.

Este hecho ha obligado a compensar a España por otras vías no automáticas, como es el caso de los Fondos estructurales, Fondo Regional y Fondo Social, que ha representado el 65% de los ingresos obtenidos por España en 1986, procedentes del presupuesto comunitario.

La estructura de los gastos comunitarios en España, en 1986, adquiere, pues, una fisonomía peculiar. Se ha logrado aplicar, en los nuevos países miembros, la política que se desea implantar en la Comunidad del futuro, es decir, mayor dedicación de recursos a los Fondos Estructurales y menos gastos en la intervención de los mercados agrarios. Todo ello estaría muy bien si dicha estrategia lograra generalizarse rápidamente al resto de los Estados Miembros y a todas las políticas comunitarias. Sin embargo, ello no parece fácil de lograrse a corto plazo y, por tanto, la situación financiera de España frente a la C.E.E. resulta preocupante.

Efectivamente, la contribución financiera de España a los recursos propios de la Comunidad va a aumentar, de un modo constante, según avance el período de transición. Sin embargo, por el lado de los gastos comunitarios en España, no es cierto que ocurra, necesariamente, lo mismo. Los únicos gastos de importancia que tienen carácter automático son, precisamente, lo que se derivan de la sección Garantía del F.E.O.G.A. Por el volumen que representan y por su carácter automático, el futuro del equilibrio financiero de España dentro de la Comunidad va a depender de su capacidad de captar recursos por esta vía, lo cual es equivalente a decir que el futuro del equilibrio financiero de España dentro

de la Comunidad va a depender de lo que ocurra con la Reforma de la Política Agrícola Común, hoy día en curso.

II. LA MECANICA COMUNITARIA DE FUNCIONAMIENTO EN MATERIA AGRICOLA

No es mi intención efectuar un análisis exhaustivo de un tema tan complejo, sino señalar algunos aspectos que se derivan de la negociación con España y que tienen especial interés en el actual proceso de Reforma de la Política Agrícola Común.

En primer lugar, me referiré al proceso de toma de decisiones y a la conflictividad interna.

La Comunidad tiene enormes dificultades para lograr la unanimidad. Los conflictos internos de intereses se pusieron permanentemente de manifiesto durante la negociación agrícola con España. Este hecho llevó, en varias ocasiones, al absurdo de que las posiciones adoptadas por la Comunidad como tal eran innegociables para España, al plasmar los deseos y aspiraciones de todos y cada uno de los países miembros.

Desde esta perspectiva, cobra un papel de singular relevancia la función de la Comisión Europea. Es ella la que, en ocasiones como la señalada, debe buscar el punto de equilibrio de intereses, que logre compensaciones suficientes para unos y otros, avanzando lentamente hacia un Acuerdo global.

La conflictividad interna se manifiesta en cualquier tipo de negociación de la Comunidad, en la negociación de adhesión de España, en el enfrentamiento entre Francia y el resto de los países miembros en muchos aspectos del capítulo agrícola, en otras ocasiones fueron Italia, Reino Unido, Alemania, etc., los que se enfrentaron en solitario, o en alianzas, por diversos motivos y con distintos resultados.

Posteriormente, la Comunidad ha vivido situaciones similares, en el Acuerdo con Estados Unidos, en agosto de 1986, en la fijación de la posición negociadora comunitaria para actualizar los acuerdos preferenciales con los países mediterráneos y, también, respecto a la extensión y repercusión en la P.A.C., de la nueva Ronda Negociadora del G.A.T.T., cuya reunión preparatoria se

celebró en septiembre de 1986. Esta conflictividad interna ha llevado a que la obstrucción, como método de presión, sea una táctica común en la vida comunitaria.

La conflictividad interna no sería algo sorprendente sino fuera porque ha conducido a una situación en que todos los países miembros de la C.E.E. parecen sentirse agraviados y, por tanto, con derecho a utilizar los asuntos más extravagantes para lograr mejoras en sus posiciones relativas. De este modo, cualquier tema puede convertirse en buen instrumento para efectuar una especie de chantaje a las Instituciones Europeas. Francia bloqueó la negociación agrícola con España durante años. Cuando todo parecía haber acabado, llegó el veto griego. ¿Motivo? Los P.I.M. Pero el caso griego no es excepción, sino más bien la norma. Posteriormente, España ha seguido la regla de oro comunitaria, bloqueando el Acuerdo para la negociación de los Tratados Preferenciales con los países mediterráneos, con objeto de modificar las normas de aplicación del Mecanismo Complementario de los Intercambios, así como los contingentes de exportación canarios.

Todos los países practican con gran impunidad la regla de la obstrucción, como única vía de lograr objetivos que tienen bloqueados y que, normalmente, no conseguirían por vías de racionalidad.

Esta situación representa un lastre de gran importancia en la vida comunitaria. Nadie confía en imponer el argumento de la razón o de la lógica si no va acompañado de presión o medidas obstruccionistas en temas de interés para terceros, con el objeto de lograr el voto decisivo.

Tampoco debe ser motivo de escándalo cuanto se viene diciendo, al tratarse de procedimientos, prácticas de uso político no exclusivas de la vida comunitaria. Y, sin embargo, en la vida comunitaria estas prácticas terminan por tener un curioso efecto «boomerang», al realizarse, con todo ello, el papel de la Comisión Europea.

Efectivamente, frente a la irracionalidad de muchas de las posiciones nacionales, en defensa de los intereses a corto plazo se abren camino, frecuentemente, las posiciones de la Comisión, más inspiradas en soluciones a medio y largo plazo.

El Consejo, como órgano decisorio, tiene en sus manos el fu-

turo de la Comunidad, pero, frecuentemente, las posiciones irreconciliables de los diversos países miembros, las posturas extremas y sin sentido de cada país en diversos temas, la lentitud e incapacidad manifiesta para abordar la mayor parte de los conflictos de un modo imaginativo, etc., terminan por precisar de las buenas labores negociadoras y pactistas de la Comisión. De este modo, la Comisión avanza desde hace muchos años sus peones. Las posiciones avanzadas por la Comisión tardan años en abrirse camino, pero, normalmente, terminan imponiéndose con ajustes de tipo coyuntural.

De las tensiones entre el Consejo y la Comisión han ido surgiendo prácticas peculiares, muchas veces deformantes de lo que debería ser una Política Agrícola coherente. Igualmente, la necesidad de resolver la contraposición de intereses y la conflictividad interna han impulsado una metodología de análisis un tanto irracional. Me refiero, por ejemplo, al análisis de los problemas y sectores «por sus méritos propios». La enorme dificultad en obtener decisiones del Consejo, en materia agrícola, ha aconsejado a la Comisión a parcelar el análisis y discusión de las reformas de la P.A.C., a pesar de que, posteriormente, las decisiones puedan exigir agrupar los temas en una «solución paquete», para poder compensar los sacrificios de unos países con los de otros.

Pero del análisis de cada sector «por sus méritos propios», sin un cuerpo de doctrina coherente, sin una visión estratégica general de lo que debe ser la agricultura europea, ha llevado a convertir la Política Agrícola Común en una selva intransitable, llena de irracionalidades e incoherencias.

No puede culparse a la Comisión por todo ello. Su posición es lógica: si es difícil obtener decisiones del Consejo, sería imposible si no se adopta un sistema de parcelación y aislamiento de cada problema en sí mismo.

Como ejemplo de deformaciones, al analizar los sectores «por sus méritos propios», surge la asimetría de sus regulaciones. El principio de la preferencia comunitaria es indiscutible en leche y en cereales y, sin embargo, no existe en aceites vegetales. La libertad y unicidad del mercado es válida para el azúcar y las carnes y, sin embarco, se condiciona en frutas y hortalizas. ¿Por qué?

Las razones históricas son comprensibles. La Política Agrí-

cola Común ha ido haciéndose de un modo pragmático, acoplándose a la evolución de la agricultura europea y mundial, al tiempo que sufría el enorme impacto de tres sucesivas ampliaciones. Pero lo que tuvo su sentido un día, ha ido convirtiéndose en un método totalmente inadecuado. La propia Comisión Europea ha planteado indirecta y tímidamente en el «Libro Verde» de 1985, la necesidad de un cambio de estrategia.

La Comunidad ha ido agrandándose, llegando, en la actualidad, a ser excedentaria en casi todos los grandes sectores de la agricultura, llegando el momento en que ya no es posible seguir avanzando aplicando los métodos tradicionales. Si la inercia impide el cambio de estrategia, los problemas acumulados tenderán a agravarse.

II.1. *La Reforma de la P.A.C.*

El mayor problema de la reforma de la P.A.C. consiste en que en la actual Comunidad de doce miembros, ya no son sólo necesarios cambios de regulación, adaptación de mecanismos, etc. Además, es urgente una nueva visión estratégica global y, por tanto, un cambio sustancial en los métodos tradicionales de elaboración de la P.A.C.

Hasta el momento presente, la Comunidad, como tal, ha carecido de una visión global y coherente de lo que debería ser la Política Agrícola Europea. Esta estrategia la han desarrollado algunos países miembros. De este modo, existe una estrategia británica, una visión francesa de la agricultura europea y, también, una táctica típicamente italiana de proceder. Es decir, existen, aún, estrategias nacionales y frente a ellas la Comunidad ha ido construyendo un modelo de agricultura deformada por sus cuatro costados.

Desde los años de Sicco Mansholt, a los intentos de Gundelach y al actual «Libro Verde» de Andriessen, la Comisión Europea ha intentado establecer unas bases racionales de evolución de la P.A.C., con resultados realmente mediocres. Las ideas pueden ser claras, pero los métodos puestos en práctica para su aplicación no son los apropiados. La P.A.C. sigue avanzando y evolu-

cionando en base al análisis y toma de decisiones sectoriales «por sus méritos propios» y ello va a generar nuevos desequilibrios en el futuro.

Es cierto que la complejidad de los temas ligados a la Reforma de la P.A.C., hace más fácil que los cambios se produzcan aislados y de una forma gradual.

Esto es sentato y posiblemente sea el único modo de proceder. Pero el mayor problema es que no exista una programación de dichos cambios, un eje fundamental sobre el que ir desplazando la evolución de la P.A.C., extendiéndola, por igual, a todo los sectores y que afecte, de un modo simétrico, a todos los Estados miembros, dentro de un modelo coherente de futuro.

La Comunidad ha llegado a la certidumbre de que la P.A.C., y los desequilibrios productivos y financieros que genera, no pueden proseguir sin un reforma profunda. Entre los muchos medios que se han propuesto en la actual reforma, destacan, desde mi punto de vista cuatro:

- a) Avanzar en una política de precios crecientemente restrictiva.
- b) Limitar cuantitativamente las producciones excedentarias.
- c) Restringir las condiciones requeridas para las intervenciones.
- d) Incrementar los gastos en la política socioestructural, según vayan reduciéndose los gastos de la sección Garantía del F.E.O.G.A.

Estas medidas tienen una cierta incoherencia interna. El objetivo de una política de precios crecientemente restrictiva sería una mayor especialización productiva de la agricultura europea, una aproximación de los niveles de precios europeos a los que se registran en los mercados internacionales. Sin embargo, la limitación cuantitativa de las producciones excedentarias, introducida en distintos sectores mediante cuotas de producción nacional o a través de mecanismos más complejos, como es el caso de las producciones de referencia en el sector del vino, los umbrales de garantía de carácter nacional, etc., todos estos mecanismos tienen un efecto de renacionalización de la producción agrícola euro-

pea, limitando los efectos del mercado único en los intercambios y frenando la dinámica del cambio estructural.

Es cierto que los efectos sociales y regionales de cambios bruscos no son, hoy en día, soportables por ningún país miembro de la Comunidad. Frente a la urgente necesidad de sanear el presupuesto agrícola, la Comunidad se enfrenta con la necesidad de graduar los efectos sociales de dicha política. De ahí la necesidad de limitar cuantitativamente las producciones y suavizar el recorte de los precios agrícolas, al tiempo que se intentan incrementar los gastos en la política socioestructural. Pero, todo ello puede desembocar en un falseamiento de la Reforma de la P.A.C., si no existe un modelo final para el proceso y, sobre todo, si no existe una programación completa del cambio. La Comunidad ha iniciado sus reformas en los sectores con mayores desequilibrios. Los cambios introducidos, en el sector lácteo, en el de cereales y en el de carne de vacuno, intentan frenar la espiral excedentaria en estos sectores. Mientras tanto, se retrasa a 1988 la reforma en el sector remolachero-azucarero. Los cambios en el Reglamento del vino no se harán antes de 1990. En el sector hortofrutícola no hay prisa, mientras duren los cuatro primeros años, la primera fase, del período de transición de España. Igualmente, en el sector de las materias grasas, tampoco hay prisa mientras se mantengan aislados, hasta 1991, los mercados de la Península Ibérica, dando tiempo, mientras tanto, a que progresen las negociaciones en el seno del G.A.T.T.

Nadie duda que dicho calendario tiene una lógica. Seguramente responde a una estrategia preconcebida. El problema estriba en conocer que modelo de Política Agrícola puede obtenerse con la secuencia de reformas descrita.

En mi opinión, la evolución de los hechos impulsa hacia una creciente especialización productiva en el sector de la ganadería, vacuna, carne y leche, y en el sector cerealista. Las reformas en curso implican un estrangulamiento a corto y medio plazo en las zonas menos productivas, así como la realización final del mercado único europeo en el horizonte 1992. Adicionalmente, la reducción de excedentes y, por tanto, de gastos del F.E.O.G.A. en estos sectores, contribuirá de modo decisivo a sanear los Presupuestos Comunitarios.

Ahora bien, en 1990, cuando este proceso esté encauzado, ¿quién estará interesado en aplicar una lógica económica equivalente cuando la Comunidad tenga que enfrentarse con las reformas en el sector del vino, de las materias grasas y de las frutas y hortalizas? ¿Se aplicará, entonces, una política de precios restrictiva que impulse la especialización productiva en Europa? ¿Se complementará la realización del mercado único europeo en estos sectores para 1992? ¿Se tenderá a alcanzar unos precios europeos más próximos a los del mercado internacional o, por el contrario, se intensificará el proteccionismo frente a terceros países?

Con todas estas preguntas vuelve a plantearse, en toda su crudeza, la asimetría de la Política Agrícola Común aplicada a las producciones denominadas mediterráneas respecto a las producciones ganaderas, cerealistas y azucarera. Hasta ahora se argumentó que la Comunidad no protegía por igual a sus producciones mediterráneas, porque el F.E.O.G.A. gastaba menos en estos sectores. Partiendo de dicho razonamiento, pudiera resultar lógico que se intensifiquen los gastos en las producciones mediterráneas en los próximos años. Parecería lógico, pero no lo es en absoluto.

Si la Comunidad se empeña en una estrategia de especialización productiva y de limitación de las barreras que le separan del mercado mundial, debe hacerlo con todas sus consecuencias y en todos los sectores. De lo contrario, se proseguiría en la actual contradicción: aquellos países que tienen que disminuir sus producciones en los sectores en que son menos competitivos, no pueden expandir sus producciones en los sectores en que son altamente competitivos. La lógica económica que se aplica en unos casos y en otros es distinta.

La evolución de la Política Agrícola Común y el aislamiento de España hasta 1986, han distorsionado el marco agrario europeo. De este modo, los mismos conceptos económicos deben ser utilizados con cierta prudencia. Es preciso matizar el significado de país productor, así como el concepto de zonas y empresas más productivas y, sobre todo, valorar las condiciones, especialmente de precios y de protección exterior, en que se han desarrollado algunas productividades. Efectivamente, España alcanzó la autosuficiencia en leche y en carnes en base a un sistema de precios

interiores y de protección exterior que se ha visto modificado sustancialmente con la adhesión a la C.E.E. Igualmente, las elevadas productividades de Italia y Francia en el sector vitivinícola sólo pueden explicarse por el nivel de precios de orientación y el mantenimiento de precios de referencia muy elevados en el comercio exterior.

A partir de la adhesión de España a la C.E.E. deben ser modificados muchos de los supuestos sobre los que se apoyaba la Política Agrícola Común. Entre ellos, el supuesto básico sobre el que se ha apoyado la estrategia de Francia, según el cual, la agricultura europea debía proteger, en frontera, los cereales, las producciones ganaderas, el azúcar..., manteniendo precios interiores superiores a los del mercado mundial. Por otra parte, las materias grasas y las frutas y hortalizas, por ser productos deficitarios, debían basar sus regulaciones en un sistema apoyado en ayudas y subvenciones que permitieran, simultáneamente, conceder preferencias comerciales a terceros países. En el caso del vino, la mejor estrategia, por unas vías u otras, sería no permitir que se instaurase una regulación y un mercado común.

Esta visión de la política agrícola común se ha completado con la ficción de la necesidad de reforzar la protección a la agricultura mediterránea, como única forma de «reequilibrar la P.A.C.».

La verdad es muy distinta. La agricultura europea ha quedado automáticamente reequilibrada, entre Norte y Sur, con la adhesión de España y Portugal. No es, por tanto, necesario reforzar la protección de la agricultura mediterránea.

A pesar de ser evidente, España ha caído en la trampa de la «estrategia mediterránea». Repetidas veces se ha recurrido a la ficción de la «minoría de bloqueo» con Portugal, Italia, Grecia... Pero, ¿cuáles pueden ser los intereses comunes entre estos países en la política de regulación de mercados agrarios? ¿A quién puede interesarle mantener elevados los precios del aceite de oliva y del vino? Desde luego, no a España.

El actual método y calendario en que se basa la reforma de la P.A.C. responden a una lógica poderosa. No se trata de una estrategia comunitaria, porque esta no existe. No responde a criterios de racionalidad económica. Es producto de los intereses que

controlan la evolución de la Política Agrícola Común, que, básicamente, siguen respondiente a una iniciativa francesa, con la condición de adaptarse a las exigencias alemanas y holandesas y con concesiones de importancia secundaria a otros países, como Italia, Bélgica o Dinamarca.

Frente a esta estrategia, básicamente, francesa, el Reino Unido vive su vida, ignorando la unidad del mercado, la preferencia comunitaria o la solidaridad financiera, cuando van contra sus intereses. Pueden servir como ejemplos la reglamentación del ovino, la fiscalidad del vino o, simplemente, la devolución de la contribución británica a las finanzas comunitarias.

En el caso de España, tras la adhesión, las cosas siguen ocurriendo como durante la negociación. La actual estrategia seguida en la reforma de la P.A.C. sigue parcelando la negociación, como ocurría hace dos años. España tuvo que soportar negociar el capítulo agrícola sin posiciones comunitarias en el sector vitivinícola y de materias grasas. A la Comunidad era evidente que le interesaba no ir a una negociación global del capítulo agrícola, en la que España podría disponer de muchos más elementos a negociar.

Con la actual reforma de la P.A.C. está ocurriendo exactamente lo mismo que entonces. Discutiendo exclusivamente de excedentes de leche o de cereales, España se encuentra totalmente indefensa.

En una negociación global, sobre el futuro de la Política Agrícola Común, la situación sería muy distinta. España es un país muy heterogéneo, donde el futuro modelo de agricultura europea, sea cual sea, nos beneficia en unos sectores y nos perjudica en otros. El modelo británico, basado en la liberalización de la agricultura o el modelo francés, apoyado en el proteccionismo agrícola, tienen aplicados al caso español, sus luces y sus sombras. Lo que, en cualquier caso, perjudica a España es el hecho de que la evolución de la política agrícola común no responda a ningún modelo coherente y racional, sino, más bien, a la estrategia de uno o pocos países, que aplican una lógica y unos principios cuando los benefician y otros principios distintos allí donde les perjudican los anteriores.

Pero establecer una estrategia en la Comunidad no es tarea fácil. Exige mucho trabajo de maduración de ideas, muchos años de explicación y convencimiento a otros países. Esta tarea exige un análisis previo que en España aún no se ha iniciado apenas. En enero de 1989, dentro de un año y medio, España ocupará la Presidencia del Consejo. Puede ser un momento clave en la revisión de la política vitivinícola y de materias grasas. Lo que ocurra, entonces, puede depender de la iniciativa de la Presidencia española. Pero ¿es que acaso sabemos en España cómo queremos que sea la futura política europea en el sector vitivinícola o de materias grasas? ¿Queremos precios y ayudas, altos o bajos, en estos sectores? ¿Es que hemos pensado en un modelo para intentar convencer a nuestros «partenaires» europeos?

Ante la situación actual poco puede esperarse. Cuando España defina su estrategia de política agraria en Europa, la Comunidad tendrá resuelto, básicamente, su problema presupuestario, los grandes sectores de la agricultura y la ganadería continental de Centroeuropa habrán ganado cuota de mercado en la Península Ibérica y, cuando se replanteen las nuevas reglamentaciones para las producciones mediterráneas, no será posible negociar nada, se habrán cedido ya todos los elementos de cambio que teníamos en nuestro poder en 1986. De un modo u otro, se prorrogarán dichas reglamentaciones, para proteger la sensibilidad de la agricultura del Sur de Italia y del Midi francés. Se mantendrá atado el potencial productivo y de expansión de la agricultura mediterránea española.

La agricultura española, debido, precisamente, a su diversidad, puede apostar por una nueva renacionalización de la P.A.C. o por un proceso de especialización productiva progresiva. Una u otra estrategia tienen evidentes costes. Pero lo que España nunca debería aceptar es liberalizar sus sectores menos competitivos, al tiempo que se renacionaliza la P.A.C. en los sectores de agricultura mediterránea, con el pretexto de que hay que reforzar la protección a la agricultura mediterránea. Si esta es la estrategia que ha conducido a diseñar la llamada «Minoría de bloqueo», sería urgente recordar que ni Grecia, ni Portugal, ni Italia, se autoabastecen en producciones de carácter continental. Sin embargo, España sí. En España la liberalización de estos sectores, ganade-

ros, cerealista y azucarero, representa costes de todo tipo, que habría que compensar de algún modo, con alguna ganancia.

Esta discusión de hoy no es nueva. Es la misma de hace tres años, durante las negociaciones de adhesión, entonces, y con ocasión de la reforma de la P.A.C., ahora. El centro del problema es que a un país como España no se le puede condenar, simultáneamente, a congelar los rendimientos en el sector lácteo, por el hecho de ser menos competitivos y que los excedentes ya los han generado otros países y, también, congelar los rendimientos en vino, aceite de oliva o frutas y hortalizas, porque, como somos más productivos potencialmente, podríamos agudizar el problema de excedentes que han provocado otros países, menos productivos que nosotros, en base a disfrutar precios mucho más remuneradores.

La actual reforma de la P.A.C. sigue basándose en el método de los cambios y reajustes sectoriales, es decir, cada capítulo «por sus méritos propios». La Comisión sigue planteándose el problema acuciante del día a día. Cada país de la C.E.E.-10, sigue profundizando en su propia estrategia, que le permita un cierto equilibrio dentro del desorden de la P.A.C.

En el caso español, la estrategia está aún por definir. Mi opinión es que son varias las posibles. Sin duda alguna, la peor de las vías posibles de futuro, pasa por la minoría permanente de bloqueo con países como son Italia, Grecia y Portugal, con los que no tenemos intereses en común, salvo la protección frente a terceros países. Muy al contrario, somos países competidores en los mismo sectores.

Los intereses españoles en agricultura pasan antes por la necesidad de romper la actual estructura de poder en materia de agricultura dentro de la Comunidad, que, de un modo u otro, representan los franceses, con el apoyo implícito de alemanes y holandeses. Este esquema de poder se refleja, desde antiguo, en la Comisión europea, con un comisario holandés o danés, sea Mansholt, Gundelach o Andriessen, junto a un poderoso Director General francés, se llame Villain o Legrás.

La situación de la Comunidad, tras la adhesión de España, apenas se ha modificado. Los problemas siguen siendo los mismos. La negociación permitió retrasar los problemas derivados

de la adhesión española a la década de los años noventa. Mientras llega este día, se irá abriendo el mercado español a los productos agrícolas y alimentarios comunitarios. Pero ahora, como entonces, la Política Agrícola Común sigue sin responder a una visión comunitaria de futuro, una visión de lo que debe ser la agricultura europea en el mundo actual.

RESUMEN

Se analiza en este artículo el proceso negociador de España para formar parte como miembro de pleno derecho de la Comunidad Económica Europea.

Este análisis diferencia los aspectos singulares de la adhesión de España, de las características genéricas de todo el proceso negociador comunitario, características, ésta últimas, originadas en la propia estructura institucional de la C.E.E.

Esta mecánica de funcionamiento interno de las instituciones comunitarias, puede tener un carácter permanente y condicionar en el futuro la modificación de la P.A.C.

RESUME

Il est analysé dans cet article le processus suivi par l'Espagne dans les négociations qui ont abouti à sa participation, en tant que membre de plein droit, dans la Communauté économique européenne.

L'auteur établit une différence entre les aspects particuliers de l'adhésion de l'Espagne et les caractéristiques génériques du processus communautaire de négociation, qui elles découlent des structures institutionnelles spécifiques de la C.E.E.

Ces mécanismes de fonctionnement interne des institutions communautaires, de par leur caractère permanent, peuvent conditionner dans l'avenir les modifications de la P.A.C.

SUMMARY

This article analyzes the process of Spain's negotiations to become a full status member of the European Economic Community.

In this analysis distinction is made between the individual aspects of Spain's accession and the general features of the entire process of Community negotiations, the latter stemming from the E.E.C.'s own institutional structure.

This internal operation mechanism of Community institutions may be of permanent nature and condition future C.A.P. modifications.
