

ALGUNOS ELEMENTOS SOBRE LA EVOLUCION RECIENTE DE LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS ORGANIZACIONES PROFESIONALES AGRARIAS EN FRANCIA (*)

Por
DANIELLE BARRES (**)

LOS efectos de la crisis económica sobre las políticas agrarias nacionales y sobre la función y posturas de las organizaciones profesionales agrarias (O.P.A.S.) son bastante conocidos y con relativa frecuencia estudiados. En cambio, los efectos de esta crisis sobre la P.A.C. y sobre las relaciones económicas internacionales, y también sobre la manera en que el sindicalismo agrario toma conciencia de esta dimensión europea e internacional han sido menos estudiados.

Se pueden distinguir tres etapas en la evolución de la P.A.C., desde sus orígenes hasta hoy. En una primera etapa, hasta el final de la década de los sesenta, la P.A.C. jugó, al menos desde el punto de vista francés, el papel que de ella se esperaba: abrió mercados para ciertas producciones (cereales y azúcar, principal-

(*) Este artículo está basado en la ponencia que su autor presentó en el Seminario sobre «Sindicalismo y Política Agraria», celebrado en mayo de 1986, en el Departamento de Economía y Sociología Agrarias de la Universidad de Córdoba.

(**) Investigadora del I.N.R.A., París, Francia.
Traducción de Tomás García González.

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 141 (julio-septiembre 1987).

mente), permitiendo justificar los esfuerzos de modernización incessantemente pedidos a los agricultores franceses.

En el curso de los años setenta se abre una segunda etapa. La aparición de los primeros síntomas de crisis económica, manifestados inicialmente en el campo monetario con la instauración de los M.C.M. (Montantes Compensatorios Monetarios), significó un punto de inflexión en el contenido y en la aplicación de la P.A.C. (Política Agraria Común), que, como es sabido, había sido creada sobre tres principios claros: preferencia comunitaria, unicidad de mercado y unicidad de precios. En estas circunstancias, la P.A.C. no podía seguir existiendo si no era llevando a cabo una separación de los mercados y una diferenciación en la determinación de los precios, así como infringiendo el principio de la preferencia comunitaria.

A pesar de todo ello, la P.A.C. sigue existiendo. Ocurre que, junto a las ventajas económicas que cada Estado sigue encontrando en ella, aunque sean menos numerosas que al principio, la P.A.C. se ha convertido, con los años, en un medio cómodo y eficaz, utilizado por cada Estado en sus relaciones con las O.P.A.S. nacionales. En efecto, la pertenencia de un país a la Comunidad Europea ha permitido que sus poderes públicos persuadan a los agricultores a aceptar ciertas medidas presentándolas como si hubieran sido previamente impuestas al Estado por parte de los organismos supranacionales. Sin la presencia de este elemento condicionante, la aceptación de estas medidas sería mucho más difícil por parte de los agricultores. Hay que añadir, por otra parte, que los agricultores también se han beneficiado de esta situación, en la medida en que la C.E.E. ha sido también un verdadero y variado maná de subvenciones para ellos.

Al principio de los años ochenta, se inicia una tercera fase en esta evolución. La amplitud y profundidad de la crisis económica imponen a cada Estado, y también a la propia Comunidad, el establecimiento de políticas de rigor y de restricciones económicas, instaurándose la fase de lo que se ha venido en llamar los «condicionamientos presupuestarios». Todo ello, en el marco de una competencia cada vez más aguda en el mercado mundial.

Son estas dos cuestiones las que quiero desarrollar en este artículo, analizando los efectos que están teniendo no sólo sobre la

política agraria francesa, sino también sobre las O.P.A.S. de mi país. Espero que esta reflexión sea útil para abrir el debate en otros países en los que, tal vez, no exista aún gran sensibilidad sobre estas cuestiones.

I. LAS CONSECUENCIAS DE LOS CONDICIONAMIENTOS PRESUPUESTARIOS

Es obvio que las políticas agrarias nacionales dependen de la política agraria comunitaria. Pero las consecuencias que la P.A.C. tiene sobre ellas varían según que el presupuesto comunitario sea generoso y extensible o que haya dejado de serlo.

El compromiso de las autoridades comunitarias a aceptar la disciplina presupuestaria vino en un momento en que los diferentes presupuestos nacionales también estaban siendo restringidos y sometidos a estrechos controles.

En este contexto general de dinero escaso, tanto a nivel nacional como comunitario, ya no es posible distribuir los fondos de cualquier manera, a medida que son solicitados, tal como se venía haciendo hasta entonces en ciertos casos. Ahora, hay que decidir cuidadosamente entre lo que es importante, o incluso esencial, y lo que tiene una importancia menor, es decir, entre intereses que, aunque *a priori* no son necesariamente contradictorios, acaban siéndolo porque entran en competencia directa para el acceso a la distribución del dinero público.

Esta competencia se manifiesta en el hecho de que son cada vez más difíciles las discusiones y las decisiones adoptadas en los organismos comunitarios y nacionales. Pero también se manifiesta en el seno de las O.P.A.S. de cada país miembro, particularmente de las que se definen como unitarias y reivindican la cogestión del sector agrario, como es el caso de la F.N.S.E.A. (*) en Francia. Así, puede observarse cómo las federaciones regionales se enfrentan a la hora de abordar el problema de la aplicación de las

(*) La F.N.S.E.A. (Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles) es el sindicato de agricultores mayoritario en Francia. Durante veinte años ha monopolizado, junto con el C.N.J.A. (Centre National des Jeunes Agriculteurs), la representación oficial del sector agrario francés y ha sido el gran protagonista y beneficiario de la política de cogestión (*Nota del Traductor*).

«cuotas lecheras»; o cómo los cerealistas, ante la perspectiva de una reducción del precio de sus productos se niegan a continuar pagando las tasas parafiscales cuyo montante sirve para financiar las acciones técnicas en favor de los ganaderos, etcétera.

En semejante situación, el arbitraje entre estos intereses en competencia se realiza cada vez con mayor dificultad en el seno de las O.P.A.S., y es el propio poder público quien, en última instancia, tiene que decidir sobre materias cuyo poder de decisión correspondía en épocas anteriores a estas organizaciones.

Se pueden dar algunos ejemplos recientes de esta situación, que han tenido una especial resonancia en el caso francés.

- a) El primer ejemplo concierne a la producción lechera. Tras la decisión comunitaria de implantar las «cuotas» lecheras, se acordó en la primavera de 1985 una segunda ola de ayudas para los productores de leche que abandonasen dicha actividad, estableciéndose un montante global para cada país. A raíz de estos acuerdos, el problema que se ha venido planteando ha sido el de fijar el procedimiento para su distribución. Así, el Ministro de Agricultura pidió al «office» de la leche (O.N.I.L.A.I.T.) que hiciese propuestas después de haberle definido algunos grandes principios: que las reglas fuesen claras y sencillas, y que se realizasen rápidamente (*). Los representantes de la Profesión en el seno del «office» no pudieron ponerse de acuerdo, porque las contradicciones eran numerosas: entre transformadores (cada uno pensaba que tenía más necesidad que los demás) para acceder a una parte mayor de la cuota, y entre regiones ocurría algo similar. Los representantes de la Administración no consiguieron que, a la hora de elaborar las propuestas, se tomase en cuenta el interés general o, al menos, que éste primara sobre los intereses particulares de las distintas categorías profesionales representadas en el

(*) Los «offices» por productos son organismos públicos, resultantes de la disolución del antiguo F.O.R.M.A., acordado por el Gobierno socialista en la Ley 847/82. Para cada producto o grupo de productos, existe un «office», dirigido por un funcionario nombrado por el ministro de agricultura y en cuya estructura administrativa existe un «consejo» en donde está representado el sector privado (agricultores, comerciantes, transformadores, consumidores...). (Nota del Traductor.)

O.N.I.L.A.I.T. Finalmente, a la vista de la incapacidad para llegar a un acuerdo, la decisión tuvo que ser adoptada por los poderes públicos sin que el «office» pudiese formular sus correspondientes propuestas.

- b) Algo parecido ha ocurrido en el caso de la carne de bovino. Tras largas y ásperas discusiones, Francia, Italia e Irlanda, únicos grandes productores de la Comunidad, obtuvieron ayudas específicas para los productores de carne de bovino que se encontraban entonces en una situación difícil. En la aplicación de estas ayudas, en Francia se reprodujo el mismo proceso seguido para el caso de la leche. Las contradicciones entre productores y entre regiones eran tales que el «office» de la carne denominado O.F.I.V.A.L., al que el Gobierno había pedido que hiciera propuestas para la distribución de los 350 millones de FF obtenidos, se mostró incapaz de ello. Una vez más, la decisión final correspondió a los poderes públicos.

Estos dos ejemplos ilustran bien una situación relativamente nueva y que corre el peligro de prolongarse: la escasez de dinero público pone al descubierto la competencia que existe en el seno de la agricultura. Y esta competencia es tan aguda que pone a las O.P.A.S. en la imposibilidad de encontrar un acuerdo en su seno. De este modo, devuelven automáticamente al Estado el poder que antaño estas organizaciones asumieron, y se puede incluso decir que el poder estatal sale reforzado de la nueva situación.

II. LAS CONSECUENCIA DE LA COMPETENCIA ECONOMICA INTERNACIONAL

La coyuntura económica actual está condicionada por las restricciones presupuestarias, pero también por los condicionamientos internacionales, caracterizados por una competencia muy aguda entre países industrializados e incluso entre éstos y algunos países en vías de desarrollo (por ejemplo, algunos países de América Latina), y también por el hecho de que estas relaciones tienen lugar en un marco preciso, cual es el de los acuerdos comerciales internacionales.

No se puede decir que se trate de problemas nuevos. Lo que es nuevo, en cambio, es que se hayan exacerbado a causa de la coyuntura económica. Por un lado, en efecto, la C.E.E. se ha vuelto definitivamente superproductora de productos agrarios. Se dirige, pues, para dar salida a sus productos, hacia el mercado internacional, en donde choca con los países tradicionalmente exportadores: por supuesto, y sobre todo, con los Estados Unidos (en el mercado de los cereales principalmente), pero también con Canadá (en ese mismo mercado), con Australia y con Nueva Zelanda (en el mercado de los productos lácteos), con Argentina (en el de la carne de bovino), etc. Por otro lado, la mayoría de los países potencialmente importadores no son solventes.

Estos dos elementos hacen que la competencia por los mercados solventes (esencialmente los de la Europa del Este y algunos países árabes) sea sumamente dura; una competencia tanto más dura cuanto que la renegociación de los acuerdos G.A.T.T. (que, como se sabe, fijan las reglas de juego del comercio internacional) entra en una fase de gran actividad. El actual acuerdo data de 1972, y es precisamente su antigüedad lo que se le puede reprochar, ya que no corresponde a la situación actual.

Es evidente, que algunas cláusulas de este acuerdo son hoy muy desfavorables para los agricultores de la C.E.E., como ocurre, por ejemplo, con los P.S.C. (productos sustitutivos de los cereales), que se introducen en Europa sin derechos arancelarios y hacen una dura competencia a los productos europeos (el maíz principalmente), o como ocurre también con la mantequilla neozelandesa o la carne de vacuno argentina, que entran en la Comunidad cuando los frigoríficos comunitarios rebosan ya de carne y mantequilla almacenadas.

¿Cómo reaccionan los agricultores franceses y sus organizaciones profesionales ante estos problemas?

Aunque ciertos responsables sindicales, sobre todo los principales líderes de algunas asociaciones especializadas —como, por ejemplo, la A.G.P.B. (Association Générale des Producteurs de Blé) (*)—, conocen bien todos los mecanismos del comercio internacional, tal vez porque ellos son exportadores desde hace mu-

(*) La A.G.P.B. es la asociación especializada de los productores de trigo. Es, tal vez, el sindicato sectorial de mayor potencia en Francia; sus orígenes se remontan a los años treinta. (*Nota del Traductor.*)

cho tiempo, no puede decirse lo mismo para todos los dirigentes de las O.P.A.S. Así, es interesante señalar que en todos los discursos de los responsables sindicales de nivel medio —es decir, los de las federaciones provinciales—, su reacción ante el problema de los P.S.C. o de la mantequilla neozelandesa es siempre la misma: denuncian el escándalo que significa ver al Gobierno y a la C.E.E. perjudicando expresamente los intereses de los agricultores.

En la práctica ocurre, en verdad, que el responsable sindical medio ignora totalmente las reglas del comercio internacional, lo que plantea un problema importante, cual es el de la formación de los cuadros sindicales agrarios. Un problema que resulta paradójico si se tiene en cuenta que el sector agrario francés es, precisamente, el que ha hecho los mayores esfuerzos en este terreno formativo, y en donde, globalmente, se encuentran los cuadros mejor formados en materia económica. ¿A qué se debe entonces semejante laguna?

Existe, claro está, una razón coyuntural: mientras no se estaba en periodo de superproducción crónica y mientras se podían distribuir ampliamente ayudas a los productores y restituciones a la exportación, se podían ignorar los acuerdos internacionales, pues no se sufrían directamente las consecuencias. Pero desde el momento en que se instauran cuotas lecheras, por ejemplo, es normal interrogarse sobre las importaciones de mantequilla neozelandesa; o cuando los frigoríficos comunitarios rebosan de carne de vacuno es entonces cuando los dirigentes de las O.P.A.S. se preguntan por qué la C.E.E. renueva las importaciones de este producto; o cuando el precio del maíz se hunde surge la pregunta de por qué se sigue dejando entrar los P.S.C. sin aranceles.

Hay otra razón, relacionada más bien con la táctica sindical, para explicar el problema de la deficiente formación de los cuadros medios. Nos podemos preguntar, en efecto, si ese problema ha sido resultado del interés de los dirigentes sindicales nacionales en mantener entre esos cuadros un cierto nivel de desinformación sobre los problemas internacionales, en la medida en que esta escasa información les ha dado cierta capacidad de movilización sobre sus bases sociales frente a Gobiernos con los que estaban en desacuerdo, y en un período en que no disponían de nin-

gún proyecto a largo plazo y movilizador para la agricultura francesa.

Se podría decir, pues, que la estrategia obstruccionista de los «estados mayores» de las O.P.A.S. ante la política gubernamental se ha venido apoyando en la ignorancia de sus «tropas».

Pero se puede pensar que esta situación va a evolucionar. En efecto, de igual manera que los condicionamientos presupuestarios inducen a una concurrencia entre agricultores en el seno de una misma O.P.A., los condicionamientos internacionales revelan unos intereses contradictorios entre ellos. Así, por ejemplo, frente a las demandas de los EE.UU. para la venta de maíz americano a España, los productores franceses de maíz eran partidarios de un cierre de dichas importaciones (en nombre de la preferencia comunitaria y de sus propios intereses), mientras que los productores de vino de alta calidad (Bordeaux, Champagne), temerosos de que las represalias americanas se dirigiesen contra estos productos, imploraban la búsqueda de un compromiso.

Aunque problemas de este tipo continuarán planteándose, la F.N.S.E.A. se verá obligada a conceder a la información y a la formación de sus cuadros, sobre estos problemas internacionales el lugar que le corresponde, so pena de verse contestada por una parte de sus «tropas». Esto es tanto más importante cuanto que en la fase de negociación del G.A.T.T. celebrada recientemente en Punta del Este, se tomó la decisión de que cualquier tipo de compensación tendrá que hacerse en el interior del sector afectado; dicho de otra manera, si un país pide una ventaja en materia agrícola tendrá que ceder otra en ese mismo sector.

La P.A.C. y la negociación comercial internacional se convierten, así, en un terreno privilegiado para analizar las relaciones entre los Estados y sus O.P.A.S. nacionales.

En toda negociación, cada país tiene que escoger sus aliados, y en este sentido puede decirse que, en la situación actual, Francia no carece de ellos.

En materia de cereales, por ejemplo, los intereses franceses se encuentran próximos a los de los Países Bajos, país que como Francia quiere que se le reconozca su vocación exportadora. Pero esta alianza sería negativa para los ganaderos y para los productores de maíz franceses, porque los Países Bajos no están dis-

puestos a renunciar a las ventajas concedidas a los P.S.C. sobre los cuales se basa la competitividad de su ganadería. En lo que concierne a la leche, por ejemplo, la postura francesa se acerca a la de los alemanes, que tienen una estructura productiva similar, y ni unos ni otros desean que se produzca un descenso importante del nivel actual de las cuotas y de los precios, que es, precisamente, lo que piden los Países Bajos.

En consecuencia, según que sea cerealista, ganadero o productor de leche, un agricultor deseará que el Gobierno francés se halie con uno u otro de sus interlocutores europeos, lo que tendría como consecuencia ir en contra de los intereses de otra categoría de productores.

Es del todo evidente que en una negociación semejante es el interés nacional el que acaba prevaleciendo a medio plazo. En efecto, hay que considerar que la negociación agrícola no es sino una negociación más entre las muchas que abordan los Gobiernos, y que está inserta en el conjunto de las relaciones políticas, económicas y diplomáticas internacionales. Se puede, pues, imaginar muy bien que un Gobierno renuncie a una ventaja agrícola con tal de conseguir un beneficio en otro sector juzgado como más importante desde el punto de vista del interés nacional. En cierto modo, no existe autonomía de la política agraria.

Y en un marco semejante es evidente que las nociones de co-gestión y de concertación entre los poderes públicos y las O.P.A.S. adoptan una dimensión bien diferente de la que han tenido hasta ahora. Está claro, en efecto, que la co-gestión no puede existir en el terreno de las negociaciones internacionales, y ello no solamente por el hecho de que los intereses de los diferentes productores agrícolas sean contradictorios, sino, sobre todo, porque en el contexto económico actual el contenido de las negociaciones que abordan los Gobiernos rebasa en gran medida la simple dimensión agrícola.

R E S U M E N

La competencia en el mercado internacional y el reajuste de los gastos presupuestarios de la P.A.C., obligan en Francia a una política de rigor y restricciones económicas que están modificando las relaciones del Estado francés con

las organizaciones profesionales. Es más, estas circunstancias se traducen en enfrentamientos entre las O.P.A.S. a la hora de armonizar intereses en el marco de una política global para el sector agrario.

En esta situación el arbitraje entre los intereses en competencia se realiza con dificultades crecientes en el seno de las O.P.A.S. y es el propio poder público quien en última instancia se ve obligado a decidir sobre materias que en otro tiempo se resolvían en el nivel de estas organizaciones.

R E S U M E

La concurrence sur le marché international et l'ajustement des frais budgétaires de la P.A.C. forcent la France à une politique d'austérité et de restrictions économiques qui sont en train de modifier les relations du gouvernement français avec les organisations professionnelles. Il en résulte même des frictions entre les O.P.A.S. au moment d'harmoniser les intérêts dans le cadre d'une politique globale du secteur agricole.

Dans ces circonstances, l'arbitrage entre les intérêts opposés se heurte à des difficultés croissantes au sein des O.P.A.S. et il arrive même que les pouvoirs publics se voient obligés en dernier ressort à trancher dans des matières qui auparavant trouvaient leur solution au niveau de ces organisations.

S U M M A R Y

Competition in the international market and a adjustment in the budget spending of the C.A.P. requires France to take stiff and restrictive economic policies which are changing relations between the State and producer organizations. What is more, such circumstances bring about confrontations among these organizations when it comes to balancing individual interests within the framework of a global policy for the agricultural sector.

Given such a situation, mediation among the competing interests is becoming increasingly difficult within the producer organizations. As a result, the public authorities themselves are forced, in the final analysis, to decide on questions which in other instances would be dealt with by the organizations.