
LA POLITICA AGRARIA COMUNITARIA Y LAS NUEVAS SOLICITUDES DE ADHESION A LA COMUNIDAD

Por John Marsh*

En un momento en que los actuales miembros encuentran tan difícil la cooperación dentro de la propia Comunidad, parece absurdo considerar el ampliarla aún más. Sin embargo, y a pesar de las muchas dificultades, el Consejo de Ministros ha dispensado una respuesta favorable a la solicitud griega de convertirse en miembro de pleno derecho y los países miembros esperan que también España se una al club. El proceso no terminará ahí. Portugal puede ser un serio candidato y Turquía es ya un país asociado en unos términos que se concibieron como paso previo a la adhesión. Una cierta ampliación de la Comunidad hacia el Sur parece probable, pero su magnitud y el momento en que cada uno de los solicitantes se convierta en un nuevo miembro están todavía por verse claros.

Una característica que los nuevos miembros en potencia comparten es una mayor dependencia de la agricultura y del comercio agrario que los actuales miembros. Para ellos la política agrícola comunitaria es de especial importancia. Puesto que la agricultura emplea una parte tan importante de su población activa y genera una parte sustancial de su P. N. B., podría pensarse que una política que beneficia a los agricultores les sería favorable. Un estudio más cuidadoso sugiere, sin embargo, que los países en cuestión deberían ser más bien escépticos respecto a los beneficios que obtendrán de la P. A. C. y que los actuales miembros deben ser conscientes de que la ampliación aumentará las dificultades de las políticas en vigor.

* «Profesor» de Economía Agraria en la Universidad de Aberdeen (UK).

El aspecto más importante de la P. A. C. es su sistema de regulación de precios. Para la mayoría de los productos agrícolas, éste intenta regular la corriente de mercancías que llega al mercado comunitario, ya sea procedente del interior o de otros países, de forma que se mantenga el nivel de precios fijado anualmente por el Consejo de Ministros. A este nivel de precios, y dependiendo de las complejidades relacionadas con variaciones en los tipos de cambio, los productos agrícolas pueden moverse libremente entre los países miembros.

En los años sesenta la Comunidad pretendió estabilizar los precios internos a niveles mucho más elevados que los del mercado mundial de la época. Por un tiempo, durante la subida de los precios internacionales de los cereales en 1973 y 1974, algunos de los precios de la Comunidad estuvieron por debajo de los mundiales y se aplicaron impuestos sobre las exportaciones para evitar la subida de los precios interiores a la C. E. E. Aunque los consumidores se beneficiaron de ello, resulta difícil creer que este tipo de relación entre los precios mundiales y los de la Comunidad pueda ser duradero. En general hay que esperar que la P. A. C. mantenga un margen de preferencia para los productos agrícolas de origen comunitario en los mercados de la Comunidad.

Los efectos de dicha política proteccionista varían para los distintos países miembros. En términos de reservas de divisas y de Producto Nacional, los importadores netos pierden: pagan más a los productores comunitarios o en impuestos a la Comunidad de lo que necesitarían pagar para asegurarse un aprovisionamiento adecuado a través de los proveedores más baratos. Recíprocamente, los países miembros que son exportadores netos ganan. Su ventaja procede de la diferencia entre el valor de sus exportaciones a los precios mundiales y a los precios comunitarios menos alguna contribución que pueden haber tenido que hacer para el gasto presupuestario que supone el sostenimiento de precios. Hay otro tipo de pérdida que afecta a todos los países miembros. Al estar los precios fijados a niveles artificialmente altos, en cada país se destinan a la agricultura más recursos de lo que sería adecuado. Al transferir recursos de la agricultura a otros sectores, la Comunidad tendría acceso a la producción de bienes por los que sus consumidores tienen una preferencia colectiva. La situación de cada país depende, pues, de si es exportador o importador y de la significación para su economía de los recursos atrapados en el sector agrario por la política citada.

A pesar de la importante parte de sus recursos destinados a la agricultura, tanto España como Portugal son importadores netos de productos agrarios. Grecia tiene un pequeño superávit exportador, y Turquía, cuyas exportaciones agrarias representan más de tres cuartas partes del total, tiene un importante superávit exportador de productos agrarios. Dichas estadísticas sugieren que la P. A. C. empobrecería a España y Portugal, mientras que resultaría beneficiosa para Grecia y, especialmente, para Turquía.

El anterior análisis es, sin embargo, demasiado favorable en lo que respecta a los posibles nuevos miembros. La Comunidad no ofrece el mismo grado de protección a todos los productos. La diferencia entre los precios interno y externo fluctúa a lo largo del tiempo, pero en general ha sido mayor en productos tales como los cereales, la leche, los productos lácteos y la carne. Para la fruta y las verduras, el tabaco y el vino, el grado de protección ha sido relativamente pequeño. Exceptuando a Turquía, los países solicitantes son actualmente importadores netos de cereales y carne y sus principales exportaciones son las de fruta, especialmente cítricos, verduras, vino y tabaco. Por lo tanto, los beneficios obtenidos con el efecto proteccionista sobre las exportaciones de la P. A. C. se verán más que compensados, excepto en Turquía, por los mayores costes de las importaciones.

La adhesión a la Comunidad no puede juzgarse solamente en términos estáticos. A lo largo del tiempo la estructura del comercio exterior de cada país cambia y los que aspiran a entrar en la C. E. E. naturalmente esperan que las nuevas oportunidades estimularán un crecimiento económico más rápido. Por eso es necesario considerar el tipo de cambios que pueden aparecer en el comercio y en la producción y cómo estos cambios pueden afectar el balance ventajas-desventajas de la adhesión para cada país. No se pretende aquí realizar un estudio exhaustivo, sino apuntar algunas tendencias importantes.

Al incrementarse la prosperidad per cápita de un país, el nivel de consumo de carne tiende a aumentar. A principios de los años 70, el consumo de carne en Grecia era alrededor del 65 por 100 y en España del 56 por 100, del nivel de la C. E. E. de los nueve. En Portugal y Turquía el consumo era más bajo: 45 por 100 y 22 por 100 del nivel comunitario. En esos países, con la excepción de Turquía, al incrementarse las rentas la demanda de carne ha crecido más rápidamente que la producción. Dadas las dificultades para el cultivo de forrajes en los países mediterráneos, es previsible que nuevos aumentos de rentas den lugar a mayores importaciones de carne o de alimentos para el ganado.

Los productos para los que estos países tienen una ventaja natural —fruta, verduras y vino, en concreto— pueden producirse en mayores cantidades dentro del contexto de la P. A. C.. Aunque las comparaciones entre países pueden ser engañosas, parece probable que los costes de esos productos sean menores en estos países que en los situados más al norte de la Comunidad. Un precio que satisfaga a los productores de la actual Comunidad puede, por tanto, estimular incrementos en la producción de los nuevos miembros. Cualquier aumento de la producción causaría serios problemas para la P. A. C. El problema de la producción excedentaria de vino ya ha causado tensiones entre Francia e Italia y una costosa intervención de la Comunidad. La producción de fruta y verduras varía con el tiempo, pero no son infrecuentes considerables excedentes de manzanas, peras, tomates, melocotones y algunos cítricos. Si estos excedentes se incrementan al aumentarse la producción de los nuevos miembros, los precios tendrían que caer o bien el presupuesto de la Comunidad ampliarse para hacer frente a un compromiso abierto y potencialmente grande. Dadas las actuales actitudes ante la magnitud del presupuesto de la C. E. E. no parece probable que los europeos del Norte estén dispuestos a hacer, a través del presupuesto, las transferencias necesarias para mantener los precios a los productores.

La mencionada expansión productiva se complica aún más al tener en cuenta los compromisos de la Comunidad con una serie de terceros países. En el área mediterránea, la Comunidad tiene acuerdos con países cuyas exportaciones componen la misma lista de productos agrarios que para los posibles nuevos miembros. Como resultado de las discusiones con países del acuerdo de Lomé, existen compromisos de reservar una parte de algunos mercados agrícolas a estos países africanos, del Caribe y del Pacífico. En los Estados Unidos existe un atento grupo de presión vinculado a la producción de cítricos que no admitirá fácilmente una reducción de las salidas de sus productos en el mercado europeo.

La consecuencia parece ser que el mercado de los actuales países miembros no ofrece perspectivas de crecimiento suficientemente grandes como para absorber un importante aumento de las exportaciones agrícolas de Grecia, España o Portugal. Por lo tanto, hay pocas posibilidades de que los efectos negativos de la P. A. C. sobre sus importaciones de carne y cereales puedan ser compensados a través de mayores exportaciones a los países de la C. E. E. En el caso de Turquía es posible llegar a conclusiones

más alentadoras. Teniendo en cuenta que podría mobilizarse su inmenso potencial de desarrollo agrario, la producción de semillas oleaginosas y cereales-pienso, de que la Comunidad es un importador neto, podría aumentar en Turquía sustancialmente los ingresos provenientes de la exportación.

No es una novedad que la P. A. C. pueda dar lugar a una transferencia de países relativamente pobres a países relativamente ricos, pero resulta embarazoso y potencialmente disruptivo. Italia, a pesar de que su economía está más desarrollada que la de los posibles nuevos miembros, comparte muchas de sus características agrarias. La reacción de la Comunidad al efecto negativo de la P. A. C. en la economía italiana ha sido la creación de niveles de protección especialmente altos para el aceite de oliva y para el trigo duro. En menor medida, se le ha recompensado a través de mayores proporciones de contribución comunitaria en los fondos estructurales destinados a facilitar la modernización de la agricultura en Italia.

En Italia se ha mantenido, a veces, que la ampliación de la Comunidad reforzaría la voz del Sur y llevaría a un mayor grado de protección de los productos de interés para los productores mediterráneos. Las organizaciones de agricultores también piden una mayor protección para fruta y verduras. Estas esperanzas difícilmente se harán realidad. Las posibilidades de mejora de la situación de la agricultura en el sur de la Comunidad dependen precisamente y en gran medida de qué países entran a formar parte de ella. Grecia es relativamente pequeño, comparado con los actuales países miembros, España mucho mayor y Turquía —en el caso de su adhesión— aportaría una superficie agrícola equivalente a la mitad de la de la actual Comunidad. Para el resto de la Comunidad el coste de incrementar la protección está directamente relacionado con la cantidad de producción que tenga que pagar. Cualquier incremento en el nivel de protección o la aportación de fondos para reformas estructurales implicaría un deseo por parte de los comunitarios del Norte de hacer grandes transferencias de rentas a los comunitarios del Sur.

El malestar actual respecto a los excedentes, que se ha reflejado en las peticiones de Alemania y el Reino Unido de revisar la P. A. C., sugiere que no son de prever nuevos y mayores gastos en la P. A. C. para compensar las transferencias de países pobres a países ricos.

Si esto es así, los países interesados pueden intentar una solución alternativa. Para ellos, una reducción en el nivel de

protección de los cereales y los productos ganaderos supondría un paso adelante en la eliminación de las desventajas de la P. A. C. Esa protección tendrá un peso político sustancial en países en los que, tradicionalmente, casi un 40 por 100 del gasto de los consumidores se destina a alimentación. Al propugnar su reducción, los nuevos miembros encontrarán apoyo entre los actuales miembros de la Comunidad: consumidores, importadores netos...

**La agricultura en Grecia, Portugal, España y Turquía
alrededor de 1971-73**

	<i>Grecia</i>	<i>Portugal</i>	<i>España</i>	<i>Turquía</i>
Superficie agrícola (millones Ha)	9,1	4,9	37,4	46,7
Población activa agraria (millones)	1,4*	0,8	3,5	8,7
% Población activa	41*	30	27	65
% P. N. B. procedente de la agricultura	19	13	13	29
Balanza comercial agraria (en \$)	+ 55	- 170	- 125	+ 648
Exportaciones agrarias (en \$) de las cuales:	310	273	936	695
Fruta y verduras	43 %	36 %	63 %	53 % **
Bebidas	6 %	46 %	20 %	N/A
Tabaco	28 %	N/A	N/A	19 %
Importaciones agrarias (en \$) de las cuales:	255	443	1061	47
Carne y productos animales	52 %	9 %	16 %	N/A
Cereales	14 %	32 %	15 %	N/A
Aceites y grasas	6 %	17 %	24 %	N/A

Fuente: O. C. D. E., Informes sobre las políticas agrarias (1973-75).

Notas: * Observadores competentes estiman que las cifras de población activa agraria en Grecia exageran el número de los que viven de la agricultura, como fuente principal de ingresos.

** Los cultivos incluidos aquí son cereales, legumbres, algodón, tabaco, avellanas, pasas, cítricos y "otros".