

VICENZO GUIZZI (*)

El Mezzogiorno italiano y la Comunidad Económica Europea ()**

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Como es sabido, los tratados comunitarios y en particular el tratado que ha instituido la Comunidad Económica Europea (al cual podemos remitirnos por su carácter globalizador de los otros dos, que responden a sectores específicos y limitados) prevén como objetivo fundamental "el mejoramiento constante de las condiciones de vida y ocupación de sus pueblos"; "el desarrollo armónico, reduciendo las disparidades entre las diferentes regiones y el retraso de aquellas menos favorecidas".

Objetivo fundamental de los tratados comunitarios es, por tanto, el reequilibrio sectorial y territorial y la realización de una general armonización social que, según la definición dada por el artículo 117 (recogido en el título dedicado a la política social), permita la "igualdad en el progreso". Estas premisas recogidas por el Tratado deberían hacer pensar en una particular atención prestada a las regiones más desfavorecidas y en una constante obra de redistribución de los recursos y las riquezas, con el fin de alcanzar un equilibrio, como se ha dicho, territorial además de sectorial.

Especial atención se habría debido prestar al Mezzogiorno que hasta 1972 constituía, dentro de la Comunidad de los Seis, el área en términos absolutos de mayor subdesarrollo. Con el ingreso de los tres nuevos Países, al

(*) De la Oficina de Relaciones Comunitarias, Cámara de los Diputados, Roma. Profesor de Organizaciones Económicas Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas, Universidad de Nápoles.

(**) Traducido por Rita Coli. Profesora de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Málaga.

Mezzogiorno se ha ido añadiendo todo el territorio irlandés, incluida la parte perteneciente al Reino Unido (es decir, Irlanda del Norte) y desde el 1.1.1981, Grecia.

Que los autores del Tratado fuesen conscientes de la necesidad de hacer particular incapié en el *Mezzogiorno* se deduce de la preocupación que los restantes países comunitarios tuvieron en el momento de la firma al incluir en el Tratado, como parte integrante, un Protocolo especial dedicado a Italia. En él, teniendo en cuenta los esfuerzos que había de llevar a cabo el Gobierno italiano al efectuar un programa decenal de expansión económica para sanear los desequilibrios estructurales de la economía italiana, con especial referencia a las zonas menos desarrolladas del *Mezzogiorno* y de las islas, se sancionaba el solemne compromiso de "ayuda" al Gobierno italiano en el cumplimiento de sus tareas y se solicitaba a las instituciones comunitarias que "activasen todos los medios y procedimientos previstos por el Tratado recurriendo especialmente a un adecuado empleo del Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Social Europeo". La afirmación más importante es aquella en la que las partes suscribientes del Tratado CEE reconocían que: "alcanzar los objetivos del programa italiano responde a su común interés". Es decir, se consideraba que el desarrollo del *Mezzogiorno* italiano constituía un objetivo de toda la Comunidad.

No es exagerado afirmar que el contenido del Protocolo ha quedado prácticamente en letra muerta.

Dado que las iniciativas específicas de intervención en el *Mezzogiorno* han sido pocas, hablar de las relaciones entre Comunidad y *Mezzogiorno* supone más en general hablar de las intervenciones de la Comunidad en Italia y de los resultados de las más importantes políticas comunes en Italia y el *Mezzogiorno* además de los instrumentos normativos y financieros utilizados y utilizables.

Antes de iniciar un rápido examen de las políticas que tienen una mayor incidencia potencial sobre el desarrollo, es oportuno hacer una precisión de método. Es evidente en efecto, que toda la política comunitaria, y por tanto las normas para las diferentes políticas, pueden tener una influencia directa o indirecta, en términos tanto negativos como positivos, sobre el *Mezzogiorno*. Por mucho que tal premisa pueda resultar banal, se hace necesaria, ya que demasiado a menudo, para valorar "el impacto" de las políticas comunitarias, se suele razonar pura y simplemente en términos de debe y haber, es decir cuánto entrega Italia a la Comunidad y cuánto recibe y en particular qué cantidad está presuntamente destinada a las regiones meridionales. Este cálculo, que sin embargo puede que tenga su valor,

resulta falaz porque hay políticas que no implican gastos y no son inmediatamente cuantificables en términos monetarios, pero que sin embargo influyen en la economía de un sector o de un área geográfica. Piénsese a este respecto en los efectos que pueden tener ciertos mecanismos en la fijación de los precios agrícolas, o más aún en el sector de los precios compensatorios que determina los desplazamientos de corrientes de comercio y de salidas económicas-comerciales de los productos agrícolas-alimenticios.

En efecto, según algunas afirmaciones de la Comisión con ocasión de la discusión sobre la llamada convergencia de las economías, Italia, por lo menos en los últimos años, habría recibido más de lo que ingresó en el presupuesto comunitario, a través del mecanismo de los recursos propios. Este dato está confirmado también por parte italiana y hoy se lee en el llamado "2º informe sobre Europa" elaborado por el CNEL (Consejo Nacional de Economía y Trabajo), según el cual resulta que desde 1978 a 1980 Italia ha entregado a la Comunidad y recibido respectivamente: en 1978 14,4% y 18,6%, en 1979 12,6% y 13,9% y en 1980 11,9% y 16,3% (estas cifras están extraídas de los datos comunitarios). Pero la erroneidad de un juicio superficial, que solo considerara estos aspectos contables está inmediatamente demostrada por otras fuentes comunitarias. Es el caso de decir con Sócrates que la verdad se puede hacer nacer de las propias fuentes comunitarias.

En la 6ª Memoria anual (1980) del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) se recoge, en efecto, que la disparidad en término de producto bruto per-cápita entre las regiones más desarrolladas y las regiones menos desarrolladas de la Comunidad ha pasado de 2,9 a 1 en 1970 de 4 a 1 en 1977 y después de la adhesión de Grecia a la Comunidad en 1981 de 5 a 1.

A decir verdad, previsiones procedentes de la propia Comunidad y elaboraciones de investigadores han indicado para la Comunidad de los 12, cuando ingresen España y Portugal, disparidades aún mayores entre regiones ricas y pobres que llegarían hasta un 12 a 1. Los mismos datos ofrecidos por la citada 6ª Memoria del Fondo Regional bastan para demostrar que no se puede limitar el problema de la evolución de la Comunidad enfocándolo en términos de debe y haber, entre ingresos en el presupuesto comunitario por parte de cada País y subvenciones de la Comunidad a estos últimos.

El problema real es el de una más amplia transferencia de recursos económicos de las áreas más ricas hacia las desfavorecidas, para alcanzar aquellos objetivos de reequilibrio que —hay que repetirlo con insistencia— constituyen el fin último de la construcción comunitaria.

2. POLITICA E INSTRUMENTOS FINANCIEROS DE LA COMUNIDAD

2.1. Política agraria común.

Desde luego no cabe, dentro de las limitaciones de una breve relación, la exposición detallada de las varias políticas comunitarias y sus instrumentos financieros; sin embargo es preciso recordar su contenido esencial para poder emitir un juicio sobre su aplicación, las funciones desarrolladas y su posible modificación y diversa utilización.

Tal vez sea preciso aclarar de antemano qué es lo que se entiende por política común: ésta es un conjunto de instrumentos normativos y financieros.

La política agraria común es seguramente la que ha sido regulada con más detalle en el Tratado de la CEE y la que ha tenido mayor desarrollo hasta absorber una parte considerable de los recursos financieros de la Comunidad y que ha condicionado toda la actividad (incluso en términos normativos, ya que parte considerable del llamado derecho comunitario, está constituido por la regulación de los distintos sectores agrícolas).

El Tratado se ocupa de la política agraria común en la parte segunda dedicada a los fundamentos de la Comunidad — Título II: Agricultura — arts. 38-47.

Vale la pena recordar los objetivos asignados a la política agraria común (en la jerga comunitaria definida por PAC, de las iniciales de las tres palabras):

- extensión del mercado común (que constituye para todos los productos industriales y agrícolas el objeto de la Comunidad) a la agricultura y al comercio de los productos agrícolas (art. 38 parr. 1)
- incremento de la productividad agrícola (art. 39 parr. 1, letra a)
- justo nivel de vida de las poblaciones agrícolas, a través de la mejora de la renta de los agricultores (art. 39 parr. 1 letra b)
- atención especial a las disparidades sociales, estructurales y naturales de las distintas regiones agrícolas (art. 39 parr. 2, letra a)

- estabilidad de los mercados (art. 39 parr. 1, letra c)
- seguridad de los aprovisionamientos (art. 39 parr. 1, letra d)
- precios razonables para el consumidor (art. 39 parr. 1, letra e)

A estos objetivos, en el transcurso de los años, se han ido añadiendo otros, de hecho ya implícitos o aludidos en otras partes del Tratado, en particular:

- desarrollo armónico del comercio mundial y contribución de la Comunidad en la solución del problema del hambre en el mundo.
- tutela del medio ambiente.

Como instrumentos para alcanzar estos objetivos se indican la superación de la organización nacional de los mercados y la puesta en marcha de organizaciones comunes de mercados agrícolas por un lado, y por otro de la política de estructuras.

Junto a éstos se proponen toda una serie de otros instrumentos y formas de intervención, unos previstos en las mismas normas del Tratado, otros esbozados en el curso de los años: tales como medidas sociales, investigaciones agronómicas, formación y orientación profesional, integración de precios y ayudas directas a la renta (algunos de éstos se pueden al fin y al cabo reconducir al ámbito general de la política socio-estructural).

Una ulterior profundización de los objetivos y de la acción que la Comunidad debía desarrollar en vista de la realización de una política agraria común, se cumplió en la Conferencia de Stresa, presentes los Gobiernos, las instituciones comunitarias y los representantes del mundo agrícola, que se concluyó con una Resolución aprobada por los Países miembros el 11 de julio de 1958.

No es supérfluo recordar algunos puntos de la Resolución de Stresa, ya que buena parte de su contenido sigue siendo hoy objeto de debate, tanto a nivel comunitario como italiano, acerca de la aplicación de la política agrícola común y más en general de los problemas de la agricultura europea e italiana.

La Resolución de Stresa en efecto llegaba a mejorar incluso el planteamiento dado por las normas del Tratado porque en la tercera parte en el punto 3 establecía algo así como una correlación "entre la política de

adaptación estructural y la política de mercado”, asignando a la primera “la tarea de contribuir a equiparar los costes y a una orientación racional de la producción”, y a la segunda la de “incentivar la mejora de la productividad”. En el punto 4º se subraya la exigencia de un equilibrio entre producción y posibilidad de salida para la misma, incluso en relación con una especialización conforme a la estructura económica y a las condiciones naturales existentes en la Comunidad.

En el punto 5º se pone de relieve la finalidad de la política de los precios que “evite la sobreproducción al mismo tiempo que permita mantenerse o volverse competitivos” y se establece una unión precisa con la política de ayudas a las regiones y empresas desfavorecidas.

No pudiendo por razones de brevedad examinar por extenso la Resolución, queda por recordar que en ella ya se fijaba el objetivo de alcanzar una “renta comparable” con la de los demás sectores económicos, a través de la mejora de las estructuras agrícolas. Análogamente se ponía de relieve la importancia de las empresas de estructura familiar y la recualificación profesional de la mano de obra agrícola y, en cuanto a los productores, la disponibilidad de suficientes capitales “a condición de que se destinen a las necesidades particulares del sector agrícola”.

Otro punto fundamental era el enlace con el desarrollo industrial de las regiones rurales, para permitir “la solución” de los problemas de empresas marginales no susceptibles de volverse rentables”.

Nos hemos detenido, aunque sea brevemente, sobre los resultados de la Conferencia de Stresa porque, una vez planteados tan claramente los objetivos e indicados además los medios para realizarlos, se puede valorar más fácilmente su desarrollo concreto en estos años.

Es sobradamente conocida la manera con que se ha ido realizando la política agraria común. Ya desde los primeros años, antes de forma provisional y después definitiva, han sido puestas en marcha organizaciones de mercado para varios productos agrícolas, de tal manera que hoy en día el 90% de la producción agrícola se encuentra cubierta por una organización de mercado.

Merece la pena recordar los tres “principios” (que más correctamente definiría, por lo menos dos de ellos, como “reglas”) en los que está inspirada la política de los mercados, es decir: mercados y precios únicos; preferencia comunitaria; solidaridad financiera.

Estos principios han tenido distintos desarrollos, al igual que los mismos objetivos generales de la política agraria común. No es posible descender a los detalles; muy aproximadamente, por lo que atañe a los objetivos de la política agraria común, se puede responder positivamente sólo por algunos, no por todos.

Objetivamente, ha habido una subida de la productividad media de la agricultura europea, aunque de manera profundamente distinta según las zonas. También se ha realizado un considerable progreso técnico, también éste de manera desequilibrada según las distintas regiones.

Por lo que se refiere al objetivo de la mejora del nivel de vida indudablemente que en términos absolutos se ha verificado, pero en términos relativos, los desequilibrios, al revés de atenuarse, se han agudizado.

Muy desequilibrada ha sido también la marcha de los costes de producción. Por contra, se ha logrado una notable estabilidad de los mercados y cierta seguridad en los aprovisionamientos, a pesar de que no para todos los productos se pueda hablar de haber alcanzado la autosuficiencia, lo que después de todo demuestra que a pesar de las críticas de proteccionismo, la Comunidad resulta notablemente abierta hacia el exterior y si bien es cierto que la Comunidad ha llegado a ser la potencia comercial más fuerte del mundo y en los últimos años las importaciones de productos agrícola-alimenticios exceden a las exportaciones.

No se ha realizado sin embargo el objetivo —que de todos modos no constituye un problema muy difícil de resolver— del equilibrio de precios remunerativos para los productores y justos para los consumidores.

En cuanto a la realización de los principios que se refieren a la política de mercado, con respecto a la unicidad, se puede decir que ha sido totalmente válida hasta 1971.

Después con las “perturbaciones” monetarias debidas a la decisión del Presidente Nixon en Agosto de 1971 acerca de la no convertibilidad del dólar y las consiguientes fluctuaciones de las monedas, ha venido a faltar progresivamente la base sobre la cual se apoyaba, es decir la estabilidad monetaria, la posibilidad de un precio verdaderamente único.

El artificio constituido por los llamados precios compensatorios se ha revelado de hecho ilusorio y perjudicial en el sentido de que en lugar de eliminarlas ha determinado profundas distorsiones, por lo que se han producido importaciones masivas en los países con moneda débil y la casi imposibilidad de exportar de los primeros hacia los segundos.

Si los precios compensatorios no han conseguido restablecer la estabilidad monetaria en el sector agrícola y la igualdad de condiciones entre los mercados de los distintos Países miembros, y por tanto el principio fundamental del precio único, no puede decirse que se haya respetado la preferencia comunitaria.

Ha ocurrido en efecto que no sólo no se ha procedido al progreso correlativo de la política de las estructuras y de los mercados, sino que en la puesta en marcha de esta última han sido las organizaciones de mercado de los productos típicos de las áreas continentales del Centro-Norte de Europa las primeras que se han realizado y con muchas garantías. En efecto la primera organización ha sido la de los cereales que, por mucho que estén difundidos por toda la Comunidad, son típicos de algunas de las áreas agrícolas más prósperas. El automatismo de los mecanismos y la garantía prácticamente absoluta para con estos productos al igual que, aunque con distintas modulaciones, para otros productos del sector zootécnico y en particular el láctico, han determinado en pocos años un desequilibrio entre las producciones llamadas continentales y las producciones mediterráneas, que han recibido un sostén muy inferior. Los productos mediterráneos de hecho, excepto los hortofrutícolas, han sido regulados mucho más tarde y en general sin el automatismo y la garantía fijada para los productos típicamente continentales. La prueba de cuanto se ha dicho se halla en la constatación del nivel de protecciones establecido para los productos continentales que va desde el 40% hasta, algunas veces, el 300% y constituye una verdadera barrera con respecto a los productos de los terceros Países. La protección acordada para los productos mediterráneos es por contra casi siempre inferior al 10% del valor del producto.

El efecto ha sido una verdadera "invasión" de los productos de las áreas desarrolladas de la Comunidad a las menos desarrolladas tales como el Mezzogiorno, a la que no ha correspondido una análoga difusión de los productos mediterráneos en las áreas prósperas del Centro y Norte de Europa. Ha ocurrido entonces que Italia, que al comienzo del "mercado común" era exportadora neta de productos agrícolas se ha transformado en pocos años en importadora neta con cantidades a menudo relevantes.

De un documento del Gobierno italiano con ocasión de la puesta en marcha de una estrategia mediterránea de la Comunidad, se extraen cifras impresionantes.

En 1975, por ejemplo, las importaciones italianas de carnes y reses vivas sumaban 2.500 millones de U.C.E.; de ellas 2.000 millones, cerca del 80% de las importaciones, han sido procedencia comunitaria.

En cuanto a los productos lácticos el porcentaje de las importaciones de la Comunidad ha subido al 88%, con 729 millones de U.C.E. sobre un total de 828 millones de importaciones.

No menos significativa es la constatación de que la parte de nuestras exportaciones de productos típicos "mediterráneos" en el área comunitaria, ha disminuido significativamente:

- con respecto a los agrios, del 7,7% en 1969-70 al 4,9% en 1974-75;
- con respecto a las hortalizas, del 19,6% en 1969-70 al 17,2% en 1974-75;
- con respecto a los frutos secos, en el mismo período, del 25,5% al 17%.

Pasando a lo que considero el verdadero principio que no solo debería sustentar la política de mercados, o más en general la política agraria común, sino toda la política comunitaria, es decir, al de la solidaridad financiera -expresión en términos monetarios del concepto de solidaridad que inspira todo el Tratado-, la constatación de su correcta aplicación es aún más desoladora.

Por mucho que se reafirme la premisa acerca de la necesidad de no quedarse en las cifras, algunos datos nos parecen significativos de la línea de tendencia que ya se ha indicado tratando de las preferencias comunitarias.

Dejando una vez más que "hablen" las fuentes comunitarias (concretamente estos datos están sacados del Informe general sobre la situación de la agricultura para 1980), se deduce que los sectores continentales, aún cuando fundamentales para los fines de la satisfacción de las necesidades esenciales, reciben mucho más en proporción, a veces hasta increíble, con respecto a los productos mediterráneos, sobre todo si se establece una relación entre los recursos destinados al apoyo de los mercados y el porcentaje que representan determinados productos sobre el total de la producción final de la Comunidad.

PRODUCTOS	AÑO 1979	
	Porcentaje sobre el total de la producción final de la Comunidad	Porcentaje de los gastos del FEOGA-Garantía
Cereales	11,5	15
Lácteos	19,5	43,4
Bovino	15,8	7,2
Hortofrutícolas	11	4,2
Vino de calidad	3,7	0,6
Tabaco	0,4	2,2
Aceite de oliva	0,8	3,7

Como se puede constatar de los datos citados, frente al 43% de recursos destinados al sector láctico, que constituye el 19,5% del total de la producción final de la Comunidad, el conjunto de los productos típicamente mediterráneos, ha recibido el 11% de recursos del FEOGA-Garantía-, contribuyendo, en la producción final con cerca del 16%.

Cuando se considera que en 1980 sólo por las devoluciones se han gastado 5.440 millones de U.C.E. y que sobre estas una fortísima cuota ha sido absorbida por Francia, podemos darnos cuenta, conjuntamente con lo que se ha dicho antes, de lo verdadera que es la afirmación de que el actual movimiento de la política de los mercados determina una transferencia de recursos de las zonas pobres hacia las ricas.

Este análisis resulta aún más cierto si se añade lo que se ha dicho anteriormente con respecto a la escasa aplicación de la presencia comunitaria a favor de los productos mediterráneos, por lo cual Italia en particular adquiere a precios mucho más elevados los productos continentales de los demás países comunitarios y, no obstante la institución de los llamados precios de penetración, no consigue colocar sobre los mercados comunitarios (dejando a un lado por ahora las carencias de su red de comercialización) los productos de las regiones meridionales.

De investigaciones desarrolladas por algunos estudiosos ingleses y un italiano ha resultado que, calculando los beneficios per-cápita obtenidos por los agricultores a través de intervenciones del FEOGA-Garantía-, los

agricultores italianos reciben alrededor de 1/5, con respecto a los agricultores de los demás países de la Comunidad (200 mil liras sobre más de un millón) (1).

Mirando la suma de unidades de cuenta gastadas por el FEOGA por persona ocupada en la agricultura, los resultados son también muy significativos porque tenemos; para Alemania 434, Francia 499, Holanda 684, Bélgica 667 e Italia 325. Fijando en 100 la media CEE se obtienen los siguiente datos: Alemania 101, Francia 116, Holanda 159, Bélgica 155 e Italia 76.

La situación empeora aún más si se añaden a los gastos comunitarios los nacionales a favor de la agricultura, destruyendo también el mito de que Italia tenga una agricultura muy subvencionada.

De hecho, respecto a los 138 puntos de Francia y los 114 de Alemania, Italia solo alcanza 57 (siempre por persona ocupada fijando la media comunitaria en 100).

Aún con los límites de las consideraciones hasta ahora desarrolladas, se puede llegar a una conclusión provisional, es decir que el instrumento financiero instituido para la realización de la política agrícola común, el FEOGA, en la sección garantía destinada a los mercados, lejos de realizar el principio de la solidaridad financiera, ha contribuido en particular —evidentemente como reflejo del conjunto de la política del que es expresión— al empeoramiento de las disparidades entre zonas prósperas y zonas desfavorecidas.

Si damos un rápido vistazo a la política estructural se puede apreciar que, aparte de algunas iniciales enunciaciones de principios, frecuentemente afirmadas en el transcurso de los años, ha tenido una puesta en marcha muy lenta, no habiéndose respetado la correspondencia con la política de los mercados que se había sancionado con la resolución de Stresa de 11 de Julio de 1958.

Después de la aprobación de una decisión en 1962 sobre la coordinación de las políticas nacionales de estructuras, las primeras intervenciones homogéneas se han decidido en abril de 1972, con la aprobación de las primeras tres directrices socio-estructurales, núms. 159-160-161.

(1) Estos datos están extraídos del "*Primo rapporto Europa*" (pág. 53), elaborado en 1979 por C.N.E.L. y de "*Quaderni di documentazione*", 1979 (pág. 97). El "*Rapporto Europa*", a su vez, utiliza estudios de T.E. JOSLING; HAMWAY, D.; y de G. CODA NUNZIANTE "*Le contraddizioni Nord-Sud nell'ambito dell'Europa*" Informe al Congreso "*L'agricoltura nei rapporti mediterranei*", Organizado en 1976 por la Société Française d' Economie Rurale.

Estas debían desembocar en la aplicación —ya fuera muy parcial— de las ideas expresadas por la Comisión Ejecutiva en el ya famoso “*Memorandum Mansholt*”, o sea en un cambio de sentido en el tipo de intervenciones sobre las estructuras.

Mientras hasta entonces había sido aplicado el método de financiación de proyectos individuales con miras a mejorar las estructuras tanto de producción como de transformación y de comercialización, con el nuevo reglamento financiero número 729/70, que ha sustituido en gran medida el viejo reglamento núm. 17/64, ha sido introducido el nuevo sistema de “acciones comunes”.

Este prevee un reembolso, no a cada proyecto sino a los Estados miembros, de los gastos por ellos sostenidos durante la puesta en práctica de dichas acciones comunes.

No es posible en este lugar describir el contenido de estas acciones comunes. Sólo se puede recordar que las mismas tienden a modernizar las empresas agrícolas, a la formación de los agricultores “en principio” capaces de alcanzar en sus empresas una “renta comparable” a las de las actividades extra-agrícolas, una posibilidad de recualificación y orientación para los agricultores, una indemnización para los agricultores cediendo sus tierras a quienes quieran proceder a la modernización de las empresas.

Estas directrices han tenido escasa aplicación, especialmente en los primeros años, en toda la Comunidad y han sido aplicadas mucho más tarde y sólo embrionariamente.

A tal propósito debería abrirse un capítulo “doloroso” para Italia que ha entendido tarde y aún más tarde ha empezado la aplicación de éstas como de otras medidas comunitarias más. No es posible examinar en este lugar las causas de estos retrasos, por lo cual me permito remitir a la monografía “*Comunità Europea e sviluppo del Mezzogiorno*”, SVIMEZ, 1978. Sólo puedo decir que el planteamiento de la Comunidad ha tenido el defecto de esbozar un modelo general válido para toda situación, aunque con alguna iniciativa en favor de las zonas desfavorecidas, por lo cual éste ha resultado difícilmente adaptable a realidades excesivamente diferenciadas.

Una cierta corrección la constituye la llamada IV directriz acerca de las áreas de montaña y desfavorecidas que introduce el interesante principio de la ayuda directa al productor a través de una “indemnización compensatoria” referida a las unidades de inversión.

Análogamente, otra acción común que reviste un notable interés para Italia y el Mezzogiorno, es la adoptada por el Reglamento 355/77 para la mejora de las condiciones de transformación y comercialización de los productos agrícolas. Este reglamento, a raíz de una importante modificación llevada a cabo en 1978, puede intervenir en condiciones de garantizar un mejor resultado para las regiones menos prósperas pero también tiene el defecto de encontrar una aplicación generalizada. La primera intervención que por contra se inspira en criterios de delimitación regional y por tanto con intervenciones de prioridad en zonas consideradas como más necesitadas de ayuda, está constituida por el llamado "paquete mediterráneo". Se trata de un conjunto de medidas tanto de mercado como de carácter estructural.

Dentro de las primeras entran las modificaciones de la organización común del mercado de las grasas, por lo que se refiere al aceite de oliva, y otra para los productos hortofrutícolas transformados. Para éstos últimos ha sido introducido el principio de las ayudas a los industriales quienes deben comprometerse a pagar un precio mínimo a los productores. Se garantiza de esta manera una segura colocación del producto, evitando eventuales destrucciones o artificiales bajas de precios. Los productos para los cuales está prevista son típicamente mediterráneos (tomates, melocotones, etc..).

Por lo que se refiere a las estructuras, están previstas intervenciones para la irrigación, la repoblación forestal, las infraestructuras rurales y la extensión agraria.

El interés de este conjunto de intervenciones está, no tanto en las cantidades presupuestadas (cerca de 800 millones de U.C.E. en cuatro años, que de todos modos son irrisorios en relación al gasto realizado sólo para el sector láctico), sino más bien desde el punto de vista cualitativo; antes de todo porque como se ha visto se establece una delimitación territorial precisa y además porque todas las acciones comunes previstas en el "paquete" se inspiran en un criterio de programación de las intervenciones. De hecho todas prevén la creación de un programa o plan marco en el cual después se insertarán los proyectos específicos.

Por un deber de objetividad, se debe recordar que la Comunidad tiene previstas algunas intervenciones particulares a favor del Mezzogiorno en sectores específicos. Entre los más importantes hay que mencionar el llamado "Plan de Cítricos", previsto en el Rmto. núm. 2511/69 pero que está teniendo una lentísima puesta en práctica en el Mezzogiorno, no obstante el presumible interés de una reconversión de las tierras de cítricos empezando por las mismas variedades, y pasando por las instalaciones de almacenamiento y comercialización.

Incluso un rapidísimo examen de las intervenciones estructurales confirma lo antedicho acerca de la incapacidad de cambiar en profundidad la realidad de las estructuras existentes, de manera que se llegue a un reequilibrio entre las distintas regiones. Los mismos documentos comunitarios nos muestran que, en un plano general continúa una *profunda diversificación por lo que se refiere a las rentas agrícolas entre las regiones europeas*. Estableciendo el índice comunitario igual a 100, bastará con decir que frente a los 285 puntos de Holanda Occidental, a los 240 de Schleswig-Holstein, tenemos los 27 puntos de Molise, los 33 de Basilicata, los 42 de Calabria.

Quedándonos con los posibles efectos de la sección de Orientación del FEOGA, destinado a las intervenciones de carácter estructural, se puede decir que han sido muy modestos y a veces distorsionadores, porque, de los datos extraídos del citado Informe sobre la situación de la agricultura en 1980, se deduce que las regiones del Mezzogiorno italiano han recibido mucho menos que regiones como Schleswig-Holstein, Baviera, Niedersachsen, por dar un ejemplo. Esto sin hablar del desequilibrio patente incluso en el ámbito italiano entre el Norte y algunas regiones centrales con respecto a las regiones centro-meridionales. Aunque no podamos detenernos sobre este argumento, hay que observar que evidentemente existe un vicio de origen por lo que se refiere a la sección de Orientación: ésta ha tenido un techo muy limitado ya que la relación con la sección de Garantía se sitúa en un 2% a 3% de las cantidades presupuestadas globales del FEOGA.

2.2. Política social y Fondo Social Europeo (FSE)

También la política social está prevista explícitamente por el Tratado en los artículos 117 a 128, a los cuales se añaden los artículos 48-51 sobre la libre circulación de los trabajadores, que también regulan materias sociales. El instrumento financiero previsto en el ámbito de la política social ha sido el *Fondo Social Europeo*.

El Tratado le asigna la tarea fundamental de promover la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores para realizar el objetivo (recordado también a ese propósito) de "mejorar el nivel de vida de las poblaciones europeas", con particular referencia a las regiones más desfavorecidas. Una explícita mención se hace, como se ha visto, en el Protocolo concerniente a Italia, incluido en el Tratado CEE. Por mucho que el Fondo se hubiese creado casi esencialmente para Italia, ha funcionado durante muchos años mal y de manera distorsionadora, hasta el punto que la mayoría de las cantidades presupuestadas (el 42,3%) en un período de casi 12 años han ido al país económica y socialmente más desarrollado, es decir la

República Federal Alemana. Para mejorar su funcionamiento fué aprobada en 1971 la directriz n° 66, entrada en vigor el 1 de Mayo de 1972.

El Nuevo Fondo Social preyé dos tipos de intervenciones: una en base al artículo 4 de la citada directriz para los casos en que la situación del empleo está perjudicada o corra el riesgo de estarlo a causa de medidas tomadas en el cuadro de las políticas comunitarias, o para asegurar una mejor adaptación de la oferta a la demanda de mano de obra; la segunda, en base al artículo 5 de la antedicha directriz, tiende a hacer frente al desempleo o al subempleo estructural.

El interés de la actividad del Nuevo Fondo Social, especialmente a consecuencia de una ulterior modificación de las normas, incorporada en diciembre de 1977, radica en la acentuada "regionalización" de sus intervenciones.

Ha sido establecido, en efecto, que el Fondo puede intervenir a favor de operaciones realizadas por los Estados miembros en el ámbito de su política de mercado de trabajo para los problemas que se plantean en las regiones desfavorecidas, o para los sectores o categorías particulares, por ejemplo: para los jóvenes, las mujeres, los ancianos; con relación a los sectores, para la agricultura y el textil-confección.

Por exigencia de brevedad no puedo examinar en los detalles la normativa en el campo de la política social. Resulta oportuno, sin embargo, recordar brevemente que el Nuevo Fondo Social ha realizado contribuciones de más envergadura que en el pasado a regiones meridionales y, sobre todo, tienen la posibilidad de mayores intervenciones en las regiones desfavorecidas porque las nuevas normas permiten, como se ha visto, una concentración "regional" y garantizan un porcentaje mayor (60% en lugar del 50%) de contribución a regiones desfavorecidas.

En los últimos años "las orientaciones para la gestión del Fondo Social", que la comisión publica cada año con previsión de un trienio, han señalado algunas regiones con "absoluta prioridad" entre las cuales aparece el Mezzogiorno (las otras cuatro son: Groenlandia, los Departamentos franceses de Ultramar, Irlanda e Irlanda del Norte),

Del último Informe financiero sobre la actividad del Fondo Social para 1980 se deduce que, con 172,79 millones de U.C.E., al Mezzogiorno se ha destinado la suma más importante del importe reservado a las "regiones de prioridad absoluta".

Pero, si se atiende a la ayuda per-cápita, el Mezzogiorno, en el ámbito de estas regiones, resulta el último, a mucha distancia con respecto de las demás.

En conjunto las ayudas a todas las regiones de absoluta prioridad representan el 54% del total general con una disminución respecto a 1979 (año en el que el porcentaje ha sido del 62%). De todos modos está el dato confortante de que la Comisión, también a través de un estudio detallado, en preparación, tiene la intención de orientar cada vez más la concentración de las intervenciones en las cinco regiones de absoluta prioridad.

A pesar de que las necesidades de recualificación de la mano de obra, y en general de adecuadas intervenciones sociales, aumenten cada vez más, no se puede negar que haya existido un fuerte crecimiento en las asignaciones desde los 182,1 millones de U.C.E. de 1973 a los 620,4 millones de U.C.E. en 1981.

En el ámbito de la política social también hay que mencionar las intervenciones en base al Tratado CECA, a pesar de que ya resulten inadecuadas con respecto a las necesidades por la dimensión asumida por la crisis que atañe a la industria siderúrgica.

A pesar de sus límites, las intervenciones CECA parecen muy significativas y se puede decir que en este ámbito la Comisión, con los mayores poderes que se le delegan por parte de la Alta Autoridad de la CECA, ha llevado a cabo interesantes iniciativas de política social contando con pocas normas. Basta con recordar la significativa intervención a favor de la edificación social y las investigaciones promovidas, especialmente en el sector de las enfermedades profesionales y más en general, de higiene y seguridad en el trabajo.

2.3. Política Regional y Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

Aunque se opine, y personalmente lo he afirmado más de una vez, que no se puede dar por completada una verdadera "política regional", sin embargo, con la institución del Fondo Regional, con la revisión que se tiene prevista de éste, y con una serie de iniciativas que tienden sobre todo a coordinar los diferentes instrumentos financieros de la Comunidad, se va delineando una política de desarrollo regional que constituye una de las mayores novedades de la política comunitaria en estos años.

La política regional, hasta ahora tan sólo delimitada, empieza a adquirir un carácter "absorbente" frente a las demás políticas estructurales

asumiendo los objetivos generales de desarrollo y equilibrio territorial y sectorial y de redistribución de los recursos que son, como hemos visto, fundamento de toda la política de la Comunidad y que en el Tratado están definidas en particular con referencia a la política social.

Por tanto, aunque la política regional no haya sido prevista como tal (podríamos decir con una etiqueta precisa), en los Tratados Comunitarios, ha venido tomando forma en el transcurso de los años y al comienzo de manera casi residual. Es decir, se ha considerado la política regional más como política de coordinación de las ayudas nacionales que como política de desarrollo.

Sólo un constante trabajo del Parlamento Europeo y de la propia Comisión Ejecutiva, después de años, ha llevado a un cambio, en el sentido de considerar indispensable la formulación de una política que desarrollase un papel positivo de ayuda ventajosa para las regiones desfavorecidas de la Comunidad con el fin de eliminar las disparidades existentes en términos de desarrollo económico-social general y de rentas.

El objetivo del Fondo Regional instituido con el Rmto. 724/75 modificado por el Rmto. 214/79, es el de corregir los principales desequilibrios de la Comunidad, con particular referencia a los que resultan de la preponderancia de la actividad agrícola, de las transformaciones industriales y de un subempleo estructural.

Para los primeros tres años se ha fijado el importe de 1.300 millones de U.C.E., después con la modificación de 1979 se ha establecido que las sumas se fijen anualmente en el Presupuesto, lo que ha permitido en estos últimos años un notable aumento de las inversiones, también gracias a enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo que ha convertido el Fondo Regional en el mayor elemento de enfrentamiento con el Consejo en materia de Presupuesto. El Fondo interviene principalmente según una distribución en cuotas nacionales y, por un importe del 5% (que constituye el llamado "fuera de cuota"), con iniciativas decididas por la Comunidad y que de hecho, son definidas como "acciones comunitarias específicas de desarrollo regional". El 7-10-1980 el Consejo aprobó las primeras cinco acciones específicas entre las cuales recordaré aquella destinada a las regiones mediterráneas (por un importe de 120 millones de U.C.E.) en relación con el impacto que estas regiones sufran por la ampliación de la Comunidad.

También con respecto al Fondo Regional, es imposible describir, en este breve informe, las modalidades de intervención. Pero es útil recordar un aspecto cualificante que es, el de incluir los proyectos a financiar dentro del ámbito de los programas de desarrollo regional que los Estados están

obligados a tramitar a la Comisión. En estos planes y en las revisiones, que deben de ser comunicadas antes del 1 de octubre de cada año, hay que incluir toda modificación útil concerniente a los recursos financieros destinados al desarrollo regional y al empleo que se le quiere dar. Una novedad la constituye el comienzo de los llamados "proyectos integrados" que tienden a una coordinación de los diferentes instrumentos comunitarios entre ellos mismos y con los instrumentos e iniciativas tomadas por las autoridades nacionales y locales. Constituye el primer ejemplo el "proyecto integrado Nápoles", puesto en marcha en 1979, que prevé una cuota global de las acciones sectoriales que supera los 3.500 millones de U.C.E.

Para el futuro desarrollo de la política regional tienen cierta importancia las orientaciones elaboradas en 1977 por la Comisión y sólo en parte acogidas por el Consejo de Ministros en la Resolución del 6 de febrero 1979, en la que ha sido previsto un cuadro global de análisis de la política regional comunitaria y la presentación todos los años de un informe periódico por parte de la Comisión (el primer informe es de enero 1981); además de la valoración de la incidencia regional de las políticas de la Comunidad y la coordinación de las políticas regionales nacionales. Si examinamos rápidamente algún resultado, de los datos ofrecidos por los mismos documentos comunitarios, se deduce que un tercio de las contribuciones ha sido hasta ahora destinada a las actividades industriales y a los servicios y los otros dos tercios a las infraestructuras.

En cuanto al impacto sobre el empleo, se puede deducir que precisamente el país que más necesidad tendría de aumento de puestos de trabajo, Italia, (y dentro de ella el Mezzogiorno, que es el área de intervención del Fondo Regional), ha experimentado un menor incremento del empleo respecto a otros países; ésto, tal vez a raíz de la excesiva concentración de las inversiones tanto en el sector de las infraestructuras como en las actividades económicas en el sentido estricto.

En la distribución de las ayudas del Fondo Regional en el periodo 1975-80, la región italiana que más ayudas ha recibido ha sido Campania en términos absolutos, mientras en términos relativos la región más subdesarrollada del Mezzogiorno italiano, y de ahí de la Comunidad, Calabria (con el índice de paro más elevado y el producto por habitante más bajo) está en los últimos lugares en la distribución de ayudas por habitante.

2.4. Política Industrial.

Por deber de exhaustividad se menciona la política industrial, pero es preciso aclarar inmediatamente que, no obstante los esfuerzos realizados por

la Comisión y el Parlamento Europeo para identificarla, no se puede decir que exista en realidad una verdadera "política industrial", si se excluye tal vez el sector CECA. Se ha considerado que quizás la falta de previsión de una política industrial derivase inicialmente de no haber pensado que existieran problemas particulares para la actividad industrial; y que más que ir paralelamente a las otras políticas, la política industrial debería haberse entendido como un modo de enfocar a las otras desde el punto de vista del desarrollo industrial. La Comisión intentó más de una vez perfilar una estrategia de política industrial; importante resulta sobre todo el "memorándum" de 1970.

Tal vez se pueda decir que, en analogía con lo que se ha observado para la política regional, también para la política industrial, se ha iniciado una coordinación de ayudas nacionales y no se ha apreciado, sino recientemente, el problema en términos positivos, de desarrollo.

Frente a la imposibilidad de examinar las diferentes tentativas llevadas a cabo para identificar una política industrial comunitaria, sólo indicaré que en el plano operativo los instrumentos de la política industrial son los mismos que se utilizan para la política social y regional, es decir el Fondo Social, el Fondo Regional, las intervenciones en base al Tratado CECA y las diversas formas de préstamos comunitarios. En un plano general sigue la normativa basada sobre el respeto de la competencia, que constituye la trama de fondo de toda la actividad dirigida a la realización de un gran mercado europeo. Al igual que para las demás políticas, la política industrial tiene una aplicación general, pero, si se quiere intentar modificar el orden socio-económico existente, deben encontrarse particulares adaptaciones en la aplicación a las regiones desfavorecidas.

No se puede decir que por parte de los Gobiernos haya un convencimiento real respecto a este objetivo, máximo si se considera que el único instrumento *ad hoc* para promover proyectos de restructuración y reconversión industrial, esto es una propuesta de reglamentación presentada por la Comisión en 1979, no ha sido aún aprobado.

2.5. Otros Instrumentos Financieros.

A) *Bonificaciones de interés para préstamos concedidos en el marco del SME.*

Además de las intervenciones que podríamos definir a fondo perdido, anteriormente examinadas, existe otra de reciente institución (Rmto. 1736/79), la bonificación de intereses sobre los préstamos concedidos por el

Banco Europeo y por el "Nuevo Instrumento Comunitario", de la cual vamos a hablar ahora mismo. Al empezar el Sistema Monetario Europeo, se consideró importante crear un instrumento que compensase las indudables repercusiones que el nuevo mecanismo monetario comunitario crearía en las regiones más débiles. Se trata de un instrumento, por ahora no de gran envergadura, pero no menos interesante e importante bajo un perfil cualitativo.

B) *Formas de intervención a través de préstamos comunitarios.*

1. *El Banco Europeo de Inversiones (BEI)*

Al igual que las demás intervenciones a través de préstamos, es un instrumento para la realización de los fines de la política regional e industrial que fue establecido antes de que se delinearán estas dos políticas. No es el caso de analizar la estructura y el funcionamiento de las intervenciones del Banco. Sólo recordaré, sin disminuir la indudable aportación del Banco Europeo, que mantiene el "vicio" de toda institución de crédito, con lo cual ha acabado favoreciendo en general inversiones con alta concentración de capital y suministrando préstamos a iniciativas que ya gozaban de las necesarias garantías. Ha sido justamente analizado por la investigadora italiana, AGOSTINI, que en este sentido las actuaciones del Banco han tenido un efecto distorsionador y una reducida incidencia sobre el plan de empleo, en contraste con el objetivo recogido en el Tratado de la "valorización de las regiones menos desarrolladas".

2. *Nuevo Instrumento Comunitario.*

Una forma reciente de intervención es la prevista por el llamado instrumento o "ventanilla" Ortolí (o según las siglas francesas más conocidas, N.I.C.) que prevé la financiación de proyectos de inversión que contribuyan a la convergencia e integración creciente de las políticas económicas de los Estados miembros y que respondan a objetivos prioritarios de la Comunidad en los sectores de la energía, industria e infraestructuras. Es importante notar que en la directriz que ha instituido el Nuevo Instrumento Comunitario (n. 870/78) se hace referencia al impacto regional de los proyectos y a la necesidad de luchar contra el desempleo. Está fijado un máximo de 1.000 millones de U.C.E., que acuerdos del Consejo repartirán por series de proyectos. Los préstamos concedidos proceden de las cantidades que la Comisión detrae de los préstamos que está habilitada a contraer y que están garantizados por el Presupuesto comunitario.

3. Préstamo EURATOM.

Otra forma, aunque muy ilimitada, está constituida por los préstamos concedidos por la Comisión para contribuir a la financiación de las centrales electro-nucleares. Estos préstamos, al igual que los del Nuevo Instrumento Comunitario, son concedidos por la Comunidad, pero "gestionados" por el Banco Europeo que examina las demandas y se ocupa concretamente de la concesión y del reembolso.

4. Otra forma de préstamo comunitario es la prevista para ayudar a los Estados miembros cuya balanza de pagos esté afectada por la subida de los productos petrolíferos. La emisión de estos préstamos (introducida con el Rmto. 397 y 398 de 1975) está limitada al equivalente en U.C.E. de 3.000 millones de dólares USA. Se ha señalado esta forma de préstamo sólo por exhaustividad de la exposición, pero es evidente que ésta concierne a la situación del País en su conjunto y sólo indirectamente a las regiones desfavorecidas.

3. CONCLUSIONES

Resumiendo brevemente lo que hemos venido diciendo sin pretender llegar a ninguna verdadera conclusión, se puede recordar ante todo la aportación global de los instrumentos financieros que en el período 1975-79 ha alcanzado la cifra de casi 20.000 millones de U.C.E.. De éstas, a Italia han ido 3.800 millones de préstamos y 2.400 millones de subvenciones que constituyen respectivamente el 31 y el 31,5% de la cifra global. Por lo que se refiere al Mezzogiorno en el período 1975-80, según se deduce del VI Informe financiero del Fondo Regional, se le han destinado 2.061,9 millones de U.C.E. como subvenciones y 3.318,7 millones de U.C.E. como préstamos por un total de 5.380,5 millones de U.C.E..

Se indican estas cifras por un deber de objetividad porque se trata desde luego de una cantidad no indiferente. Por otra parte, si se considera que las intervenciones de carácter estructural constituyen sólo poco más del 15% del conjunto del Presupuesto comunitario y que sólo el sector láctico absorbe más, en cuanto a ayudas de mercado, de lo que se haya destinado a las intervenciones estructurales, se puede confirmar el tipo desequilibrado y desequilibrante de la política hasta ahora desarrollada por la Comunidad. Los datos antes ofrecidos acerca del aumento de las disparidades entre las rentas de las regiones más prósperas y las de las regiones desfavorecidas, confirman esta amarga conclusión.

Frente a esta situación se puede uno legítimamente preguntar cual será la perspectiva para el futuro, especialmente para las regiones desfavorecidas

y para los Países, como España, que quieren entrar en la Comunidad. El único camino está representado por una profunda transformación en la estrategia general de la política económica de la Comunidad a través de una rigurosa limitación y selectividad de las intervenciones de mercado y un poderoso aumento de todo tipo de intervención estructural, sea de política agraria, regional, social, industrial y de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías. Con la recientísima propuesta para la aplicación del llamado mandato del 30 de Mayo, la Comisión Europea parece orientarse hacia dicha dirección.

Frente a la imposibilidad de exponer detalladamente las posibles y necesarias transformaciones de la política comunitaria, quisiera indicar lo que considero el elemento fundamental que debería ser aplicado a todas las formas de intervención comunitaria; la fijación de criterios de prioridades para las intervenciones en base a indicadores, los más objetivos posibles (nivel de renta per-cápita, tasa de emigración, de desempleo, de prevalencia de actividad agrícola) y una precisa delimitación de las intervenciones. Es necesario que las instituciones comunitarias, y en particular la que tiene mayor poder decisional, el Consejo de Ministros, estén convencidas de que el seguir aplicando criterios y medidas uniformes a situaciones diferenciadas, lleva a resultados profundamente injustos, en contraste con los mismos objetivos del Tratado.

El corolario indispensable está constituido por *la concentración de las intervenciones*, o dicho en otros términos, por una *precisa delimitación regional*. Lejos de creer que se quiera "revolucionar" el orden comunitario y el planteamiento de los Tratados, es necesario cambiar el actual *estatu quo* que ha traicionado el espíritu y la letra de los Tratados; si acaso se trataría de volver a los orígenes.

Frente a los desequilibrios creados por la Comunidad se ha ido perfilando en los últimos años una opinión que considero absolutamente equivocada, la que mira a una sustancial "vuelta a las nacionalizaciones" de las políticas comunitarias. Según mi parecer, para que la Comunidad pueda realizar su objetivo de reequilibrio y redistribución, es preciso que las decisiones sean verdaderamente comunitarias, pero que sepan tener en cuenta las diferencias existentes y establezcan las necesarias limitaciones y eventuales sacrificios. Es evidente que un modelo como éste sólo pueda ser realizado completamente si se procede a una más general reestructuración de la Comunidad y sobre todo a una efectiva democratización de su estructura institucional y de sus mecanismos decisionales.

Por lo que se refiere a la ampliación de la Comunidad, considero poder reafirmar cuanto tuve la ocasión de decir claramente hace años, es decir que ésta constituye un "acontecimiento de alcance histórico del cual nuestro País y el mismo Mezzogiorno podrán sacar una ventaja política y económica sin son capaces de activar las necesarias condiciones y modificaciones al actual orden comunitario". Si puedo permitirme lanzar un llamamiento a los amigos españoles, es que entren en la Comunidad aceptando los motivos inspiradores, pero también luchando, junto a Italia, y a todas las fuerzas políticas disponibles para ésto en los demás Países, para modificar realmente las directrices según las cuales hasta ahora se ha movido el proceso de integración.

Es necesario evitar absurdas competencias entre zonas desfavorecidas y luchar juntos para realizar los objetivos de una diferente distribución de las riquezas y de ahí de un reequilibrio entre las distintas regiones comunitarias.

No olvidando además los problemas de países externos a la Comunidad frente a los cuales hay que perseguir una política de colaboración y en cuanto al área mediterránea buscando poner en marcha una programación productiva general que es la única que puede evitar increíbles y antihistóricas "guerras" entre pobres.

