

LORENZO NATALI (*)

Consideraciones acerca del proceso de ampliación de la Comunidad hacia los países Ibéricos

*He aceptado con placer la invitación que me ha sido hecha por los organizadores de las **V Jornadas de Estudios Andaluces**, dedicadas al estudio monográfico del tema **Andalucía y las Comunidades Europeas**, para contribuir a la presentación de las Actas de las Jornadas.*

La ocasión que se me brinda deseo emplearla en la realización de ciertas consideraciones relativas, en términos generales, al actual proceso de ampliación de la Comunidad hacia los países Ibéricos y, de modo particular, a contemplar ciertos aspectos de dicho proceso relevantes para regiones que, como Andalucía, forman o han de formar parte del gran área mediterránea europea: agricultura, política regional y política mediterránea de la Comunidad serán concretamente aludidas.

1. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

La ampliación es ante todo un acto político decisivo para la Comunidad y para los candidatos. Los tratados han creado una Comunidad abierta a todos los pueblos europeos y democráticos. No cabe duda que los países candidatos cumplen estas condiciones. Por su parte, los candidatos han considerado, y se trata de su propia decisión, que su integración en la Comunidad representará un elemento de garantía y de salvaguardia de los principios democráticos. Quisiera reafirmar mi convicción de que esta sola motivación política ya me parece suficiente para justificar la ampliación.

(*) Vicepresidente de la Comisión de las Comunidades Europeas

Pero la ampliación es también, globalmente y a largo plazo, un proceso positivo en términos económicos. La extensión del mercado comunitario tendrá efectos beneficiosos tanto para la Comunidad actual como para los candidatos, en la medida que permita a las producciones, tanto agrícolas como industriales, de ambas partes beneficiarse de un mercado más amplio en el que se abolirá todo tipo de obstáculos. Además, teniendo en cuenta los acuerdos en vigor, está claro que la evolución, incluso de las simples relaciones comerciales, se habría dirigido en el sentido de una integración siempre en aumento. La ampliación, asegurando la instauración de condiciones de competencia comparables entre las partes, permitiendo a todos beneficiarse de las intervenciones de los distintos instrumentos comunitarios, y sobre todo obligando a una mayor coherencia en las decisiones económicas, debería permitir resolver ciertas dificultades que subsisten actualmente en los intercambios.

Finalmente, en el plano mundial, la Comunidad ampliada ciertamente desempeñará un papel más importante que el actual, debido a su reforzamiento político, a su acrecentado poder económico, a las relaciones privilegiadas que España y Portugal han mantenido tradicionalmente con ciertos países o grupos de países.

Sin embargo, si bien la ampliación es una decisión política y económica globalmente positiva, no por ello dejan de existir una serie de dificultades que no deben ser menospreciadas. Para la Comunidad, cada paso hacia una ampliación del número de miembros implica adaptaciones y la necesidad de asegurar igualmente un desarrollo cualitativo. Para los candidatos, se trata de adaptar sus estructuras económicas y sociales a esquemas que, ya desde un principio, no se concibieron para tener en cuenta su carácter específico y que además, se han mostrado poco adecuados para ajustarse al retraso de las economías menos desarrolladas. No quisiera extenderme excesivamente en el análisis de los problemas ante los cuales la Comisión, desde hace ya tiempo, ha tomado una postura y que, por otra parte, ya se han examinado ampliamente.

Los problemas ligados al nivel de desarrollo de los países candidatos, inferior a la media comunitaria, o a la situación de su balanza de pagos, las adaptaciones que la adhesión hará indispensables en sus sectores industrial y agrícola, el impacto

previsible de su adhesión a nivel regional y social, son otros tantos problemas estrechamente ligados a las negociaciones de adhesión y que deberá tener en cuenta la Comunidad.

2. LAS PERSPECTIVAS EN EL TERRENO DE LA AGRICULTURA

La agricultura, por razón de la estructura económica andaluza, resulta de especial relevancia para Andalucía. La Comunidad y España a lo largo del pasado año y durante los meses del presente han procedido al intercambio de "declaraciones" y a la fijación de ciertas posiciones. No obstante, un cierto retraso en la negociación agrícola debe ser reconocido.

Resulta evidente que el retraso de la negociación agrícola deriva en gran medida de algunos países miembros que rehusan comprometerse en torno a los problemas "de fondo" en tanto no se lleven a cabo las tareas relativas a la adaptación del "reglamento". Sin embargo, no es intención de la Comisión legitimar esta postura.

Es obvio que la ampliación llevará a algunas modificaciones en las existentes organizaciones de mercado a cuyo respecto la Comisión hizo recientemente propuestas concretas que el Parlamento europeo y el Consejo de Ministros estarán llamados a discutir durante los próximos meses. Pero estas modificaciones no deben volver a poner en tela de juicio los principios básicos de la política agraria común, que todos los estamentos comunitarios han declarado repetidamente como fundamentales.

Por lo tanto la Comisión considera posible seguir con la negociación, planteando los problemas de fondo también en el sector agrícola, pero dejando para una fase sucesiva los aspectos sectoriales directamente relacionados con el actual proceso de revisión.

Uno de los objetivos de la negociación es precisamente aclarar a las dos partes la entidad real de los problemas que plantea la adhesión y los medios disponibles para resolverlos. Por lo tanto la negociación, siempre que se realice sin reticencias o hipocresías por ambas partes, puede incluso proporcionar útiles indicaciones a los fines de modificar el "reglamento" vigente.

Por otra parte no se puede comparar una negociación de adhesión con una comercial, en la que ambas partes buscan sin muchos escrúpulos su máxima ventaja, a causa de las consecuencias que las soluciones finalmente convenidas puedan tener para la parte contraria. En la negociación en curso la búsqueda de soluciones justas y eficaces responde al común interés. Todo error de valoración, sin importar si es de la Comunidad o del país candidato, llevaría inevitablemente, después de la adhesión, a unas repercusiones negativas para toda la Comunidad y no sólo para uno y otro de los Estados miembros. La Comunidad tuvo ya al respecto experiencias que no conviene olvidar.

De otra parte llegar a acuerdos técnicamente injustificados puede favorecer cierta confusión entre modificaciones del "reglamento" y medidas transitorias. En el ámbito de la negociación en curso son ambas igualmente necesarias, pero persiguen objetivos diferentes:

- las modificaciones del "reglamento" deben garantizar a los mecanismos de la PAC la necesaria eficacia dentro de una Comunidad de los doce. No tienen la función de proteger eventuales "derechos adquiridos", oponiéndose a la integración del nuevo país miembro. Estas responden esencialmente a necesidades de gestión.*
- Por contra, es deber de las medidas transitorias programar en el tiempo el proceso de integración y las modificaciones económicas que éste inevitablemente conlleva en ambas partes. Son éstas las que deben, en particular, evitar modificaciones demasiado bruscas, que resultarían inoportunas en el plano económico e inaceptables en el plano social.*

Estas consideraciones inducen a la Comisión a insistir en la necesidad de que los trabajos relativos a la reforma de la PAC progresen paralelamente y a los relacionados con la negociación de adhesión sin dar lugar a recíprocos bloqueos.

La adhesión de España modificará sensiblemente la estructura de la agricultura comunitaria, ya sea por la notable aportación de su población agrícola activa y superficies cultivadas (cerca del

30%) ya sea por las características específicas de la agricultura española, preferentemente orientada hacia producciones de tipo mediterráneo.

Por lo que se refiere a la Comunidad actual, los problemas que se pueden presentar en el ámbito de la ampliación derivan esencialmente del aumento de las tasas de auto-aprovisionamiento que la adhesión de España implica para los productos mediterráneos. Se trata de aumentos derivados no sólo del total de las producciones actuales, sino más bien del incremento que éstas podrían tener, en el nuevo Estado miembro, a consecuencia de la aplicación de los regímenes comunitarios, más favorables que los nacionales.

Las modificaciones de las tasas de auto-aprovisionamiento corren el peligro de determinar:

- el aumento de competencia para los productos relativamente menos protegidos por la política agraria común y que responden a regiones particularmente poco desarrolladas de la Comunidad actual.;*
- la posible creación de excedentes con carácter estructural que se añadirían a los ya existentes en los sectores nórdicos y que aumentarían los problemas de presupuesto.;*
- mayores dificultades en los intercambios con países terceros mediterráneos y riesgo de crisis en el ámbito de nuestras relaciones preferenciales en esta zona estratégica y económicamente importante para la Comunidad.*

Pero la adhesión genera el peligro de que se planteen serios problemas incluso para el futuro nuevo Estado miembro. De todas formas, en este caso los problemas atañen esencialmente a los sectores que podríamos calificar de "nórdicos", en oposición a "mediterráneos", en particular al ganado. En tales sectores, la producción española, cuando esté integrada con el contexto comunitario, corre el riesgo de ser en conjunto poco competitiva. Hay que subrayar que se trata de sectores que contribuyen en más del 50% a la producción agrícola final del país y que cubren una parte considerable del territorio nacional, y especialmente unas regiones que ya en la actualidad están poco desarrolladas y con pocas alternativas económicas de cambio.

No debe ser, sin embargo, éste último, el caso de regiones como Andalucía, dotadas de una agricultura marcadamente "mediterránea".

2.1. Las medidas transitorias

Como en el caso de Grecia y de la primera ampliación, el principio básico de la negociación sigue siendo, para los países miembros, el "reglamento" comunitario. Se deduce que la solución a los problemas de modificación planteados tanto por parte comunitaria como por España y Portugal debe ser buscada en la definición de medidas transitorias y no en la modificación de las reglas comunitarias. Este principio fue claramente expuesto por la Comunidad en la sesión de apertura de la negociación y aceptado por parte española y portuguesa. Es obvio que dentro de este principio, las medidas a definir relativas a la transición (en particular duración del período transitorio y naturaleza de los mecanismos compensatorios que lo acompañan) han de tener en cuenta la entidad de los problemas que, en el caso de España, superan en gran medida a los identificados en el caso de Grecia.

Parece evidente la necesidad de un período transitorio relativamente largo (según la Comisión debería estar comprendido entre 7 y 10 años) y de mecanismos de compensación que permitan graduar eficazmente en el tiempo el impacto de la integración.

El estado de la negociación, que aún no ha planteado los problemas de fondo de la agricultura, no permite entrar en más detalles.

2.2. Las modificaciones de la reglamentación comunitaria

En la medida en que la adhesión, en particular la española, modifica de manera substancial algunos datos básicos de la agricultura comunitaria, la Comisión ha estimado necesario proponer un cierto número de modificaciones a la reglamentación comunitaria vigente.

*Los sectores modificados son aquellos para los cuales el impacto de los nuevos países resulta más consistente: **aceite de oliva, vino, fruta y legumbre.***

Respecto al aceite de oliva, por motivos sociales, ecológicos, productivos, compromisos comunitarios en el ámbito del GATT y respeto a los países terceros del área Mediterránea la Comisión ha llegado a la conclusión de que, sobre todo, es indispensable actuar sobre el consumo, sin tocar la renta de los productores, ya muy baja. El objetivo es evitar que la adhesión determine una disminución en los actuales niveles de consumo tanto comunitarios como de España y Portugal.

A este respecto, se estima necesario que la relación de precios entre aceite de oliva y productos sustitutivos no supere 2:1.

Para alcanzar este objetivo la Comisión propone actuar a través de una ayuda al consumo, pero además sugiere medidas estructurales y prevé negociar, en ámbito del GATT, una eventual modificación del régimen comunitario vigente de importación de los aceites y grasas vegetales competitivos con el aceite de oliva.

Por lo que se refiere al vino se trata sobre todo de consolidar lo actualmente en vigor en España sobre las instalaciones y prácticas enológicas. En efecto este régimen es, en muchos aspectos, más riguroso que el vigente en la Comunidad. A tal fin están previstas modificaciones considerables de la reglamentación comunitaria.

La propuesta de la Comisión prevé la prohibición de plantar vides sobre superficies de regadío carentes de aptitudes vitícolas naturales; la no prorrogabilidad de la fecha acordada del 15 de marzo 1984 para el enriquecimiento con sacarosa "húmeda", hasta ahora permitido en un número limitado de regiones septentrionales de la Comunidad; la introducción de un índice sobre la sacarosa empleada para el enriquecimiento de las vendimias, y ésto con el fin de dar un impulso decisivo a la producción y utilización del mosto de uvas concentrado. Se calcula que esta disposición deberá impulsar la utilización anual de cerca de 5 millones de hl. de vino. La propuesta de la Comisión prevé una nueva disposición relativa a la destilación preventiva y al conjunto de las destilaciones obligatorias. Prevé además el aumento en todas las zonas vitícolas del título alcohométrico mínimo natural del 0,5 % vol.

Finalmente, la Comisión vuelve a recomendar una sensible reducción en relación a los impuestos que penalizan el consumo del vino.

Para el sector de cítricos la Comisión ha propuesto mejoras de las disposiciones existentes tendentes a aumentar la competitividad de los cítricos comunitarios, en particular desde el punto de vista cualitativo. Entre las varias medidas se debe citar la ampliación del actual plan de reestructuración y la modificación de las correspondientes disposiciones de manera que se acrecente la eficacia y se ajuste a las exigencias de las regiones que necesitan de la ayuda comunitaria para el plan de reestructuración y del reforzamiento del dispositivo de comercialización, para poder hacer frente a la previsible intensificación de la competencia. Para los hortifrutícolas la Comisión está convencida de que es posible, a medio plazo, ajustar la oferta a la demanda y evitar crisis en el mercado ampliando el radio de acción de las asociaciones de productores y potenciando sus atribuciones.

3. LAS PERSPECTIVAS EN EL AMBITO DE LA POLITICA MEDITERRANEA Y REGIONAL.

*Es cierto que la ampliación provoca inquietud en el Mediterráneo, en el interior de la Comunidad como en los demás países. Pero también puede ser la ocasión para una toma de conciencia, dentro y fuera de la Comunidad, de una verdadera "problemática mediterránea", con la reafirmación de una "identidad mediterránea". Nunca como en estos últimos años nos hemos dado cuenta de que en el interior de la Comunidad existe un **Mezzogiorno**, con sus características, su potencialidad y sus problemas, al cual es necesario dar una posibilidad de desarrollarse de manera original y según objetivos más en consonancia a su natural vocación; ya que el Mezzogiorno supera al fin y al cabo los límites comunitarios y abarca una zona más amplia que forma un conjunto homogéneo.*

El descubrimiento de esta unidad y originalidad del conjunto mediterráneo tal vez sea la primera, y no la menos importante, aportación de la ampliación para la reflexión actual sobre el futuro de la Comunidad.

En efecto, la experiencia del pasado nos enseña que, no obstante las medidas tomadas y los esfuerzos realizados a todos los niveles, éstos no han sido suficientes, porque los problemas se plantearon de manera sectorial, sin ninguna visión de conjunto. La

ampliación, que vuelve antiguos a los problemas más agudos y actuales, tal vez nos dé la ocasión para enfrentarnos con los problemas en su globalidad, teniendo en cuenta la unicidad y la especificidad mediterránea antes dicha.

Se trata de una de las cuestiones principales en el debate interno sobre el porvenir de la Comunidad: en efecto la persistencia y agravamiento del desequilibrio Norte-Sur constituye uno de los problemas cruciales con los que la Comunidad debe enfrentarse, en la medida que conlleva problemas de carácter no sólo económico sino también, y sobre todo, social y humano.

Las desventajas que caracterizan a las regiones meridionales de la Comunidad han hecho que estas regiones se hayan beneficiado, comparativamente, menos que las otras de los efectos positivos que se derivan de la integración económica en la Comunidad. Por otra parte, ciertas políticas comunitarias a veces han tenido efectos negativos sobre las posibilidades de desarrollo de este tipo de regiones, y aún más cuando las políticas estructurales no han sido lo suficientemente desarrolladas o dotadas con los recursos necesarios. Por último, los Estados miembros interesados no siempre han puesto a la disposición de estas regiones los medios indispensables para su despegue efectivo, sin mencionar ciertas carencias en materia de coordinación de las intervenciones de distinto origen.

En lo que respecta a las regiones mediterráneas de la Comunidad actual, la acción de la Comunidad en favor de ellas se ha acentuado sensiblemente en el curso de los últimos años, precisamente con la perspectiva de la ampliación. Aparte de las tradicionales intervenciones de fondos, quisiera ante todo mencionar el "paquete mediterráneo", adoptado en 1978, y en vías de ejecución. Están también en vías de aplicación unos programas regionales específicos para la preparación a la adhesión en favor del Mezzogiorno italiano y el sudoeste francés por un total de 120 millones de Ecus (de los cuales 55 se han destinado a Francia) y para un período de 5 años.

Al mismo tiempo, la Comisión ha propuesto una serie de medidas de adaptación de la reglamentación comunitaria en ciertos sectores de la agricultura mediterránea que tengan en cuenta las dificultades actuales y las necesidades de una Comunidad ampliada.

Igualmente la Comisión ha presentado al Consejo, en el marco de los trabajos bajo el mandato del 30 de mayo, una serie de orientaciones para la realización de "programas integrados" a medio plazo, en favor de las regiones mediterráneas. Partiendo de una aproximación global a los problemas, se trata de orientar, hacia un objetivo común, las intervenciones de la Comunidad en favor de los diferentes sectores de la actividad económica de estas regiones, integrándolas al mismo tiempo en las acciones dirigidas a nivel local y nacional. Estas medidas deberían ser financiadas por los diferentes instrumentos de los que dispone la Comunidad. Se trata de fondos con una finalidad estructural, tales como el FEOGA-orientación, el Fondo Social o el Fondo Regional, y otros instrumentos como, por ejemplo, el Nuevo Instrumento Financiero o el Banco Europeo de Inversiones. Convendría por otra parte aportar a su funcionamiento los correctivos necesarios para hacerlas, teniendo en cuenta anteriores experiencias, más adecuadas a las necesidades particulares de las regiones mediterráneas. Las orientaciones de la Comisión han recibido una acogida positiva por parte de los jefes de Estado y de los gobiernos, en el pasado noviembre en Londres. La Comisión elabora en la actualidad las medidas concretas, que serán además ultimadas con las autoridades nacionales y locales de las regiones interesadas, con fines de su presentación al Consejo y al Parlamento Europeo en el curso de los próximos meses.

Quisiera recordar igualmente que, en general, el refuerzo de los fondos con fines estructurales y de las políticas comunitarias de solidaridad preconizado por la Comisión para hacer la acción de la Comunidad más incisiva y más concentrada sobre las zonas menos desarrolladas, debería favorecer la puesta en marcha de una política coherente y a largo plazo en favor de las regiones mediterráneas.

En lo que atañe a los países candidatos, está claro que una gran parte de los problemas de integración de sus economías en la economía comunitaria deberá ser resuelta mediante medidas transitorias adecuadas que, respetando los intereses recíprocos de las partes presentes, permitan escalar en el tiempo el choque que inevitablemente conlleva todo proceso de adhesión. Pero la complejidad de ciertos problemas requiere que, más allá de medidas transitorias, los países candidatos emprendan una acción profunda de adaptación de sus economías, a fin de asegurar desde ese momento una cierta convergencia de las decisiones

económicas de base. Con esta finalidad, la Comisión había recomendado, a finales de 1977, que ya durante el período de negociaciones, se buscara una cierta convergencia de las decisiones comunitarias y las de los países candidatos y que además la Comunidad concediera un cierto apoyo financiero a las acciones de reestructuración emprendidas por los dos países en la preparación de sus economías cara a la adhesión. Una cierta cooperación financiera, en forma de préstamos ordinarios del Banco Europeo de Inversiones, por un total máximo de 200 millones de Ecus, se ha ultimado con España en junio del año pasado. Finalmente, el trabajo en profundidad de información recíproca que la Comisión ha llevado a cabo con las autoridades portuguesas y españolas en los diferentes sectores económicos, ha permitido con frecuencia mejorar la percepción de los problemas en su realidad y sacar las consecuencias adecuadas por ambas partes, a nivel de decisiones.

La cuestión de la contribución de la Comunidad al desarrollo de estos dos países se planteará en términos completamente diferentes cuando España y Portugal lleguen a ser Estados miembros. Ambos países se beneficiarán evidentemente, con el mismo derecho que los otros Estados miembros, de las intervenciones de los diferentes fondos e instrumentos financieros comunitarios. Dado su nivel de desarrollo y su situación social, se puede pensar que el problema del refuerzo de las dotaciones de estos instrumentos financieros se planteará de una forma aún más aguda que en la actualidad. Por otra parte, se puede estimar que las acciones del tipo "programas integrados", de las que acabo de hablar, deberán igualmente beneficiar a las regiones de los países candidatos, que tienen que afrontar problemas análogos a los de las regiones mediterráneas actuales.

La posibilidad de afirmación de vuestra identidad, a través primero de la conciencia de vuestros propios problemas y después mediante la proposición de soluciones para los mismos, adecuadas a vuestras posibilidades y aspiraciones, es la ocasión que la Comunidad os ofrece con su ampliación hacia el sur y con la reafirmación de su papel en el Mediterráneo.

Tal es la ocasión a saber aprovechar para hacer de Andalucía un socio equilibrado e igual en el seno de una Comunidad ampliada y más próxima a las aspiraciones de su población.

Cabe pues felicitarse de estas Jornadas, prometedor prólogo a ese futuro plenamente europeo de la Andalucía a construir con el esfuerzo común y solidario de sus ciudadanos y de toda la Comunidad.