

## «LA C.E.E. ANTE LA ADHESION DE ESPAÑA»

■ Conferencias de Stefan A. Musto

«Es comprensible que exista una cierta preocupación en la CEE ante la perspectiva de la integración de España, dado que la adhesión podría agravar los problemas ya existentes y dificultar la búsqueda de soluciones; pero sería vergonzoso que todos esos problemas técnicos bloqueasen la voluntad política de integrar a España en la Comunidad. Sería, a mi juicio, más inteligente acelerar el proceso de adhesión para emprender después la aventura común de definir las reformas que, de mutuo acuerdo, se estimen necesarias». Así juzga el problema de la adhesión española al Mercado Común el profesor Stefan A. Musto, catedrático de Ciencias Sociales y Planificación de la Universidad Técnica de Berlín y asesor de la Comisión de la CEE, en un ciclo de conferencias sobre el tema «La Comunidad Económica Europea ante la adhesión de España», que impartió en la Fundación el pasado mes de marzo.

En estas cuatro lecciones, con las que finalizaba el ciclo sobre la Europa comunitaria, iniciado por el jurista Francesco Capotorti, el profesor Musto abordó diversas cuestiones sobre la política agraria, financiación, política regional y problemas del mercado de trabajo, y las repercusiones que en estos ámbitos tendría la adhesión española. Ofrecemos seguidamente un resumen del ciclo.

Asimismo, el profesor Musto dirigió tres seminarios sobre estos temas con economistas y expertos procedentes de la Administración Pública y de la Empresa Privada, celebrados en la Fundación.

La Política Agraria Comunitaria (PAC) constituye el principal impulso del proceso de integración europea. Resultado del compromiso histórico, al crearse el Mercado Común, entre los intereses complemen-



STEFAN A. MUSTO es Doctor en Ciencias Políticas y Económicas por la Universidad de Madrid, y en Sociología y Planificación, por la Universidad Técnica de Berlín. Afincado en Alemania, es catedrático de Ciencias Sociales y Planificación en la última Universidad citada, Presidente del Círculo de Desarrollo Europeo del EADI (Asociación Europea de Institutos de Desarrollo), y asesor del gobierno alemán y de la Comisión de la Comunidad Económica Europea.

tarios de Francia y Alemania, la PAC tiene cinco objetivos fundamentales: incrementar los ingresos de los agricultores, promover el progreso tecnológico y la óptima distribución de los factores de producción para aumentar la productividad agrícola; estabilización de los mercados; asegurar el aprovechamiento de los consumidores a precios razonables; y contribuir al desarrollo armónico del comercio mundial.

El instrumento principal para alcanzar estos objetivos es el sistema de regulación de los precios que se aplica en tres áreas de acción: el comercio exterior, los mercados agrarios intracomunitarios y la modificación de las estructuras agrarias. Con respecto al comercio exterior, la Comunidad se ha desconectado, a tra-

vés de su sistema común y unitario, del mercado mundial y la apertura que mantiene con el mundo exterior es muy selectiva y reglamentada. Dado que los precios agrarios dentro de la Comunidad son diferentes —en general, bastante más elevados— de los del mercado mundial, se produce una *desnivel en los precios*. Para los productos *importados* de países terceros, la Comunidad fija un precio mínimo de entrada. La diferencia entre éste y el precio mundial es cobrada por la Comunidad (*prélèvement*). Cuando, por el contrario, es la Comunidad la que *exporta* al mercado mundial, le corresponde a ella restituir tal diferencia. La restitución beneficia, pues, a los países terceros que compran productos agrarios a la CEE a los precios del mercado mundial.

Este sistema tiene dos objetivos: proteger a los productores comunitarios de la competencia de productos baratos importados de otros países, y proteger el mercado intracomunitario de las excesivas fluctuaciones de precios en el mercado mundial.

Con respecto al segundo campo de acción —el mercado agrario intracomunitario—, la mayor parte de los productos está regulada por las respectivas organizaciones de mercado, a través de varios mecanismos (según determinados grupos de productos, un sistema de precios de apoyo aplicado al 75 por 100 de la producción total agraria, ayudas directas al productor o ayudas por hectárea o volumen de producción). Los precios los fija cada año el Consejo de Ministros de la Comunidad y los pagos se efectúan a través del FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía para la Agricultura)-Sección de Garantía.

---

## LA POLITICA AGRARIA COMUNITARIA

---

Las estructuras agrarias constituyen el tercer campo de acción mencionado. Aquí el objetivo de la CEE se centra en la modernización de la agricultura mediante ayudas al agricultor en regiones desfavorecidas, subsidios para la comercialización, etc. En cinco puntos podrían resumirse los principales problemas que tiene hoy la PAC: 1) una fuerte tendencia hacia la producción de exceden-

tes en la mayoría de los productos. Los precios garantizados para cantidades ilimitadas mueven al agricultor a producir cada vez más, con lo que se llega a un creciente desequilibrio entre oferta y demanda; 2) una tirantez en la situación presupuestaria: los gastos agrarios suponen ya en torno al 70 por 100 del presupuesto de la CEE. Los excedentes obligan a vender en el mercado mundial, con las consiguientes restituciones que, por sí solas, constituyen la mitad de los gastos del FEOGA-Garantía; 3) los pagos del FEOGA-Garantía benefician mucho más a las regiones más ricas que a las pobres, por el mayor desarrollo tecnológico y más alto nivel de productividad de las primeras, y por la mayor protección de los productos de las zonas templadas del norte, en detrimento de las zonas mediterráneas, más pobres; 4) un problema político: el proteccionismo agrario de la CEE reduce el campo de acción de la Comunidad en el ámbito internacional. La PAC es considerada por Estados Unidos como una amenaza para el comercio libre y una fuente de discordias internacionales; y 5) la monstruosa complejidad del aparato de la PAC hace difícil su control por la Auditoría de la Comunidad.

Estos son, en síntesis, los problemas más relevantes de la Política Agraria Comunitaria. Como posible camino de orientación para la búsqueda de soluciones a los mismos, cabría enunciar los seis principios siguientes: 1) fijar los precios agrarios comunitarios más de acuerdo con los precios mundiales; 2) las garantías de los precios deberían ir ligadas a determinados objetivos, por ejemplo, con relación al volumen de producción, y limitadas a determinadas cantidades. Un control cuantitativo, pues; 3) seguir un principio de co-responsabilidad del productor, fijando un límite más allá del cual el agricultor no recibirá el precio garantizado o tan sólo una parte; 4) una regionalización de la política agraria, de acuerdo con las necesidades de cada región; 5) intensificar el control de calidad del producto, para equilibrar más la oferta y la demanda; y 6) una mayor disciplina y armonización de las ayudas y subsidios por parte de los distintos gobiernos nacionales, con el fin de crear condiciones de competencia más uniformes en la Comunidad.

Tras lo expuesto, es comprensible que exista una cierta preocupación en la CEE ante la perspectiva de la integración de España, pues esta adhesión podría agravar los problemas ya existentes y dificultar la búsqueda de soluciones. Con el ingreso de España en la Comunidad —aún sin haber una expansión agraria de este país— el grado de autoprovisionamiento de la Comunidad se elevaría, en muchos productos, muy por encima del 100 por 100 (aumento de los excedentes de vino, aceite de oliva y algunas frutas y hortalizas). Además, la adopción por España de los precios más elevados de la CEE y de los beneficios de las ayudas del FEOGA podrían impulsar a la agricultura española a un aumento de su producción y exportaciones (con las consiguientes «montañas» de tomates y «lagos» de leche y vino). En 1980 la CEE importaba de países terceros un total de 400.000 toneladas de tomates. España produce en la región de Almería, más Canarias, casi 800.000 toneladas. El FEOGA tendría que pagar los precios de intervención para deshacerse de los excedentes.

Se contribuiría a una agravación de las condiciones de competencia en el mercado comunitario para países como Italia, Francia, Holanda, Marruecos, Túnez, Israel y Chipre; y habría, naturalmente, el temor de que España se aliase con Italia y Grecia para elevar el nivel de protección de los productos mediterráneos.

Si hasta ahora los productos mediterráneos españoles han sido muy competitivos, ha sido quizá precisamente por sus malas condiciones de acceso al mercado comunitario, lo que les obligaba a esforzarse en lograr una mayor calidad. En cuanto a los costos, la agricultura española le costaría a la Comunidad, aproximadamente, 1,2 mil millones de Unidades de Cuenta (sin considerar aumentos en la producción agrícola española).

Cuando se retrasan las negociaciones, no se trata, pues, de una simple actitud antiespañola. Aunque también es verdad que sería penoso que todos estos problemas técnicos llegasen a bloquear la voluntad política de integrar a España en la Comunidad. Hoy, tras un cambio político que despertó la admiración profunda de toda Europa hacia la

nación española, son la crisis económica y los «pequeños» problemas técnicos los que dificultan las negociaciones. Algunos piensan que primero hay que arreglar las cosas en la Comunidad y definir las condiciones de la reforma presupuestaria, en relación con la agricultura comunitaria. En mi opinión, sería más inteligente acelerar el proceso de adhesión para emprender después la aventura común de definir las reformas que, de mutuo acuerdo, se estimen necesarias.

---

### FINANCIACION DE LA COMUNIDAD ECONOMICA

---

Las finanzas de la Comunidad presentan hoy un objeto de crecientes discordias. ¿Cómo se financia la Comunidad? ¿De dónde proceden sus ingresos y a dónde van sus gastos? ¿Cuáles son los problemas actuales del presupuesto comunitario y cuáles los planes de reforma? ¿Qué implicaciones financieras tendrá la adhesión de España? Tratemos de responder a todas estas cuestiones muy brevemente.

Tres fuentes de ingresos propios posee la CEE: a) todos los gravámenes a las importaciones agrarias de países terceros (prélèvements y otras tasas suplementarias) que cobra directamente la Comunidad; b) todos los ingresos aduaneros (la TEC, Tarifa Exterior Común), que se transfieren directamente a la CEE; y c) el resto se financia a través del IVA, hasta el 1 por 100 de la base imponible del Impuesto sobre el Valor Añadido de los países miembros. De hecho, el IVA es hoy la fuente más importante de ingresos presupuestarios de la Comunidad. Los tipos de IVA son diferentes en cada país y actualmente se está trabajando para armonizar la presión fiscal en los diversos países miembros.

Los principales problemas financieros se resumen en tres puntos: a) las controversias sobre el *just return*. Cada país quiere obtener del presupuesto comunitario, al menos, la misma cantidad que ha puesto para contribuir a formarlo. Los beneficios monetarios se reparten a base de los fondos comunitarios (sobre todo el FEOGA-Garantía) y estos fondos afectan de una manera muy desigual a las diferentes regiones de

la Comunidad; b) no son calculables, por otra parte, los beneficios efectivos y globales que trae el ser miembro de la CEE. Costos y beneficios no pueden ser, pues, evaluados únicamente en términos presupuestarios; y c) la Comunidad está alcanzando, poco a poco, el límite del 1 por 100 del IVA que se ha fijado como margen para sus recursos propios (en 1982 alcanzaba el 0,92 por 100). Esto implica que la demanda crece en un período de crisis económica y con déficits presupuestarios crónicos en todos los países miembros. De donde se deduce que habrá una mayor necesidad de apoyar a las regiones deprimidas y de iniciar programas para combatir el paro en Europa. Esa demanda crece, además, a la vista de la ampliación de la CEE, con la integración de nuevas regiones estructuralmente débiles (Grecia, España y Portugal).

¿La solución? La CEE ha de partir de la realidad de la crisis y pensar que tiene que subsistir con lo que tiene. Medidas posibles serían, a mi juicio, una reestructuración a favor de los gastos de inversión, sobre todo, en el campo de las reformas estructurales, lo que implica modificar la PAC; y elevar el límite del 1 por 100 del IVA a 1,5 por 100, lo cual constituye hoy un tema político objeto de conflicto. Los problemas internos de la Comunidad no se van a resolver a medio plazo, entre otras razones por el miedo al ingreso de España. Quizá tal temor desaparecería mucho antes si España estuviera sentada a la misma mesa, participando en la búsqueda de soluciones.

Y aquí llegamos a la última cuestión planteada más arriba: las repercusiones financieras de la adhesión española. Los costos y beneficios globales no pueden contabilizarse, ya que dependen de innumerables factores desconocidos, como son la reacción de la industria española frente al desarme arancelario, la competitividad de los productos españoles en el Mercado Común e internacional, la evolución de la actual crisis, los precios del petróleo y otras muchas incógnitas. Me voy a referir sólo a dos aspectos: la introducción del IVA en España y la balanza de costos y beneficios presupuestarios.

La CEE insiste en que España aplique el IVA desde el primer mo-

mento, por ser éste la base de los recursos propios comunitarios y porque el sistema fiscal actual español es sumamente complejo. El IVA permite una mayor disciplina fiscal y es un instrumento neutral sobre el comercio exterior y el empleo, al no recargar doblemente los bienes de inversión. Sin embargo, es muy difícil afirmar, en términos globales, si el IVA ejercerá un efecto de aumento o de disminución de la presión fiscal en España.

En cuanto a la balanza de costos y beneficios presupuestarios, parece cierto que España será una beneficiaria neta del presupuesto comunitario. Dependerá también, en último término, de la eficacia de la economía española en el nuevo marco de condiciones de competencia.

---

## PROBLEMAS DEL MERCADO DE TRABAJO

---

En los años 1960-70, más de un millón de españoles trabajaban en Europa occidental. Cuando en el futuro próximo tras la adhesión española a la CEE, los trabajadores españoles adquieran el pleno derecho de libre circulación, el número de emigrantes se irá reduciendo, sin embargo. Las causas de esta paradoja radican en el desequilibrio existente entre los derechos que implica ser miembro de la CEE y las realidades políticas y económicas en el seno de la Comunidad. Veamos cuatro aspectos esenciales de este desequilibrio:

a) *La libre circulación.* La CEE estableció en el Tratado de Roma el principio de la libre circulación de mano de obra en los países miembros, aunque con algunas limitaciones. Es enormemente compleja la labor desarrollada por los tribunales comunitarios con respecto a la unificación de condiciones laborales de no-discriminación y a la armonización de legislaciones nacionales.

b) *El fenómeno migratorio.* Debido al ritmo de crecimiento económico por el consiguiente aumento de la demanda de mano de obra en la Comunidad (hasta 1973), se produjo en Europa una de las invasiones más importantes de la historia. El Mercado laboral comunitario se abrió hacia otros países que enviaban tradicionalmente mano de obra a Europa (sobre todo, países mediterráneos

como Turquía, Magreb, España, Portugal y Yugoslavia). Para que no hubiese discriminación de trabajadores procedentes de estos países terceros, se firmaron unos convenios —bilateralmente entre los diferentes Estados, y entre el país tercero y la Comunidad como ente colectivo—, en virtud de los cuales los trabajadores de estos países terceros adquirieron el derecho de igualdad de trato en nivel salarial, Seguridad Social, reconocimiento de los periodos para el Seguro de la vejez y subsidios familiares.

¿Qué es lo que motivó esa emigración? Por parte de los países receptores, simplemente la demanda de mano de obra; por parte de los países de origen, al menos al comienzo, tres esperanzas: la de descargar el propio mercado laboral mediante la emigración; mejorar la balanza de pagos a través de las remesas de los emigrantes; y sacar provecho de las cualificaciones de los retornados, obtenidas en los países a los que emigraron. Ninguna de ellas se ha cumplido y la migración ha dejado ya de ser vista como la receta para los males laborales.

c) La *crisis económica*, iniciada en 1973-74, cuyas causas reales están más allá del repentino aumento de los precios del petróleo. Cuatro factores determinaron el fin de una época caracterizada por una fe ciega en el progreso y crecimiento económico ilimitado: la saturación de los mercados en los países industrializados; la falta de demanda en los países en vías de desarrollo; la pérdida del monopolio tecnológico europeo, ante la competencia con países del sudeste asiático; y la revolución tecnológica y sus efectos —no beneficiosos— para el empleo. Ninguno de estos cuatro factores constituye, por sí solo, una explicación satisfactoria del fenómeno del paro, pero en su conjunto, se refuerzan mutuamente y producen una constelación de desempleo no coyuntural, sino estructural. En 1982 el número de parados en la CEE fue, en conjunto, de 12 millones, con tendencia a aumentar. Así pues, el crecimiento económico, por sí solo, no va a resolver el problema del paro.

d) La *migración española*. La crisis ha afectado también al fenómeno migratorio español. Es más: en los últimos años se observa incluso un retorno de los trabajadores,

tanto dentro de España (de Cataluña a Andalucía, por ejemplo), como en la vertiente internacional. Entre 1973 y 1980 regresaron de Europa más de un millón de españoles. Tal situación no cambiará por la adhesión española a la CEE. Entrando ya en las implicaciones que con respecto al mercado de trabajo tendría la adhesión, sólo cabe opinar que parece que la Comunidad aplicará a España las mismas reglas —o similares— que en el caso de Grecia (un período transitorio en el que habrá un control de las tendencias migratorias para ajustar las corrientes a la situación efectiva del mercado laboral). Me parece más bien infundado el temor de la Comunidad ante la perspectiva de una invasión de trabajadores españoles en Europa, tras la adhesión. Habrá, sí, una corriente migratoria, pero se desarrollará dentro de ciertos límites.

El derecho de libre circulación debería ser considerado no sólo como un instrumento técnico para equilibrar los mercados de trabajo en la Comunidad ampliada, sino también y, tal vez preferentemente, como un vínculo más de la integración europea: es decir, integración no sólo de gobiernos y empresarios, sino también de trabajadores y sus familias. Habría que conseguir que el impulso de la emigración no se debiese puramente a una necesidad económica, sino al interés cultural, al afán de capacitarse en el extranjero o a otros motivos similares.

---

### LA POLITICA REGIONAL

---

Hasta ahora la política de los países industrializados de Europa Occidental orientada hacia el desarrollo regional ha sido una política de transferencias, de subsidios, de redistribución de la riqueza nacional a nivel regional, y no una política basada en el desarrollo de los recursos propios de las diferentes regiones. El desarrollo de la Comunidad ha sido, en resumidas cuentas, desigual y ha aumentado las disparidades regionales de la CEE. La conciencia de que las estructuras de producción se habían mejorado en las regiones ricas y, al mismo tiempo, se habían debilitado en las regiones más pobres, se agudizó con la llegada de la recesión y de la crisis económica de fines de los setenta. Actualmente

hay tres tipos de regiones en crisis en la Comunidad: las de agricultura tradicional, las industriales en declive y las fronterizas y periféricas.

Esos desequilibrios regionales suponen un costo social y político muy alto y una considerable presión en los gastos públicos; además de un freno a la integración: es muy difícil concebir y ejecutar políticas comunes y uniformes en esta situación de disparidad.

Otro aspecto del desarrollo desigual de la Comunidad radica en que los instrumentos disponibles para promover el desarrollo regional son insuficientes para nivelar las disparidades: el FEOGA-Garantía, el FEOGA-Orientación, el Fondo Social Europeo y otros Fondos de la CECA, el FED o el FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), éste último, el más importante de la política regional comunitaria, cuya finalidad es contribuir al desarrollo de aquellas regiones de la CEE económicamente más atrasadas o en transformación. Frente a los problemas crecientes del desequilibrio comunitario, frente a la crisis económica y frente a la perspectiva de ampliación (de nuevas regiones pobres), la dimensión de estos instrumentos de política regional no corresponde, a pesar de los esfuerzos realizados, a la dimensión de los problemas existentes. Actualmente hay nuevas iniciativas, como la Reforma del FEDER de 1982 y el Programa de desarrollo de las regiones mediterráneas acordado en febrero del presente año. La CEE financiará con 6.600 millones de UCE (Unidades de Cuenta Europeas) el desarrollo de las regiones mediterráneas económicamente necesitadas, a partir de 1985, durante seis años. El 48 por 100 de esta cantidad se destinará al desarrollo de la agricultura y la pesca, y el resto a la pequeña y mediana industria, servicios, turismo...

España no participaría de estos beneficios del programa mediterráneo. Al contrario: en mi opinión, tal programa tiene por objeto fortalecer la economía de los demás países mediterráneos, adaptar sus economías frente a la «amenaza» que puede representar la adhesión española. Esto tiene su explicación en la competitividad de España en el ámbito de los productos mediterráneos. A pesar de las barreras comerciales,

España ha llegado a conquistar importantes mercados en Europa, a costa de otras regiones mediterráneas comunitarias. Creo que el principal beneficio que España obtendría del hecho de ser miembro de la Comunidad consiste menos en las ventajas netas, mensurables en términos monetarios o comerciales, que en el hecho de estar presente ejerciendo su influencia sobre las decisiones.

Resulta, pues, evidente, que los desequilibrios regionales aumentarán a consecuencia de la ampliación de la Comunidad. ¿Qué modelo debería seguir la política regional comunitaria después de la ampliación? En primer lugar, habrá de nivelar las discrepancias en el nivel de vida, las disparidades regionales y los desequilibrios estructurales entre el Norte y el Sur de la Comunidad. Pero, ¿cómo? ¿A través de un proceso acelerado de crecimiento económico funcional, imitando el modelo, y con él, los errores de los países nórdicos, y adorando el mismo idolo en el que cada vez creen menos los países industrializados de Europa Occidental? Creo que habrá que plantearse una política que no excluya, naturalmente, el principio del crecimiento económico, pero que acentúe más la descentralización y, con ella, el principio del desarrollo territorial en lugar del puro desarrollo funcional; que se apoye más en los recursos, en el potencial de una región determinada, y en la iniciativa regional, y no en modelos planificados por la administración central e impuestos desde arriba a las regiones; una política que abandone el principio de *subvenciones* y promueva la *creación de fuentes de ingresos*. Una política, en fin, que aprecie el significado de una región, no en función de su aportación al producto global, sino, ante todo, en función de su propio desarrollo territorial. Tal política regional requerirá nuevos instrumentos para el progreso, más poderosos y eficaces que los actualmente disponibles: perfeccionamiento de la capacidad organizadora (no de la organización desde arriba); mejora de la accesibilidad a los sistemas de información; accesibilidad a nuevas tecnologías; y fortalecimiento de la identidad regional como fuente de motivación para que la propia población y administración regionales puedan desarrollar mejor su propia unidad territorial.