

POLÍTICA AGRARIA COMÚN Y POLÍTICA DE PESCA

José Álvarez Gancedo

Consejero de Ganadería, Agricultura y Pesca de la Comunidad de Cantabria

Carlos Díaz Eimil

Secretario General de Agricultura y Pesca. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Fernando Mansito Caballero

Antiguo Director General Adjunto de la Dirección General IV (Agricultura), Jefe de Gabinete del Representante Civil de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina

José Luis Messeguer

Antiguo Asesor Jurídico Internacional de la Secretaría General de Pesca Marítima. Abogado de los Ilustres Colegios de Madrid, La Coruña y Vigo.

Intervención de D. Fernando Mansito Caballero

Para entender a dónde parece ser que quiere ir a parar en este momento la Comunidad Europea, en lo que se refiere a las nuevas maneras de gestionar la política agrícola, merece la pena pasar revista a dos aspectos que son anteriores a la situación de ahora de reforma, pero que un poco están detrás de las ideas que actualmente están puestas en candelero.

En primer lugar, para algunos de ustedes —me imagino que otros conocen ya lo que fue anteriormente la Política Agrícola Común—, creo que merece la pena pasar un momentín revista a cómo se estructuró la Política Agrícola Común a partir del 62, es decir, mucho antes de que ingresara España.

Y el segundo aspecto que merecería la pena ver, es la reforma de 1992 que fue una reforma fundamental de la Política Agrícola Común y de la que de alguna manera el retroceso por así decir, el efecto colateral son las ideas de reforma que en estos momentos se están manejando.

El caso es que después de la Segunda Guerra Mundial, Europa se encontraba en una situación de desabastecimiento de alimentos, ustedes saben que la seguridad alimentaria es algo muy reciente, es algo que data para Europa, e incluso para los Estados Unidos, básicamente del siglo pasado. Eso quiere decir que, cuando después de la Segunda Guerra Mundial se produce esta situación de desaprovisionamiento, el interés fundamental de los políticos europeos era encontrar una manera de subven-

cionar la agricultura que garantizase un aumento rápido de la producción.

Saben ustedes que hay diversas maneras de sostener la agricultura, se puede sostener con ayudas directas a los agricultores, se puede sostener con lo que se llama restituciones a la exportación y derechos reguladores, esto es, compensaciones de las diferencias de costes de producción con los competidores comerciales, o se puede sostener también por ejemplo subvencionando al comercio de productos alimenticios.

Este tercer tipo de subvención es el que escogió la Comunidad a partir de la creación de la Política Agraria Común, y de la primera organización común de mercados en 1962. Lo que se hizo fue en síntesis lo siguiente: en primer lugar fijar un precio de intervención al que los principales productos agrícolas podían venderse libremente a la autoridad pública; ese precio de intervención estaba fijado a nivel de importador mayorista, y por lo tanto era un precio que percibía el comerciante y no el agricultor. Para que el agricultor pudiera percibir lo que en realidad era una fracción de la subvención hacia falta que vendiera su producto a un intermediario comercial, el cual a su vez lo ponía a disposición de los organismos de intervención. De una forma indirecta se suponía que ese precio de intervención que cobraba el comerciante, mayorista o importador reflejaba en su evolución la de los precios percibidos por los agricultores.

Al lado de este mecanismo, ciertamente a veces un poco más complejo, se fijaba también algo que como concepto general se puede llamar un precio del suelo. Es decir, un precio mínimo al que los productos procedentes de los otros grandes productores agrícolas del mundo podía entrar en el mercado europeo.

La diferencia entre el precio de intervención y este precio de suelo era lo que se llamaba el derecho regula-

dor, que era una cantidad que se cobraba a las importaciones para garantizar que efectivamente no se introducían a un precio inferior al de suelo.

Este sistema, a partir de mediados de los años 70, llevó, primero a la autosuficiencia alimentaria de la Comunidad; segundo, fue extraordinariamente eficiente en aumentar la producción; y tercero, fue provocando —como no podía ser de otra manera— aumentos progresivos de las cantidades de productos alimenticios que se presentaban a la intervención.

Pero al mismo tiempo, un informe del año 1987 de la comisión en que tuve el placer de participar, que fue el informe sobre el futuro del mundo rural, ponía de manifiesto que este sistema había provocado otros tipos de efectos.

En primer lugar, había provocado un incremento progresivo y creciente de las subvenciones con un aumento exponencial del gasto comunitario en la agricultura.

En segundo lugar, este gasto comunitario en la agricultura no había ido a parar a los agricultores, sino fundamentalmente a los comerciantes. Es decir, que frente al aumento del gasto agrícola, se producía un estancamiento de la renta de los agricultores.

En tercer lugar, el informe sobre el futuro del mundo rural, ponía de manifiesto que en la situación de 1986 aproximadamente un 80% del total de los fondos invertidos en la agricultura que iba a parar a los agricultores, un 80% se concentraba en un 20% de las explotaciones. Es decir, que las explotaciones más grandes y más competitivas, absorbían la mayor parte del gasto agrícola comunitario.

Y en cuarto lugar, el informe de 1987 comprobaba que el efecto de reestructuración que había producido en la agricultura el hecho de que, para poder tener garantizado el precio, los agricultores tuvieran que vender

primero su producto a los comerciantes, estaba provocando una acentuación de la propia reestructuración de la agricultura producida con la introducción de los tractores y los pesticidas, y por lo tanto entre 1975 y 1985, una pérdida anual de un millón de activos agrícolas en el territorio de la Comunidad, es decir, un despoblamiento acelerado del campo.

Ustedes se darán cuenta de que estas consecuencias eran relativamente naturales, dichas así son dramáticas pero no cabe duda de que el sistema por una parte obligaba a los agricultores a ser competitivos, y por otra parte para ser competitivos los agricultores tenían que tener explotaciones más grandes, tenían que producir a precio inferior: concentración de las explotaciones, aumento del input de capital, disminución del input de mano de obra, y por lo tanto despoblación del campo. El efecto de que una parte creciente de los fondos comunitarios fuese a parar al circuito comercial y no a los agricultores también era de esperar, puesto que el sostenimiento se hacía a nivel importador mayorista. Los otros efectos, aumento fuerte de la producción, aumento fuerte de los excedentes y por lo tanto de las cantidades en intervención, estaban también dentro de la lógica del sistema, puesto que el sostenimiento de los precios se realizaba a través de la intervención.

A partir de 1986 pero sobre todo a partir del informe sobre el futuro del mundo rural, empiezan a producirse vaivenes en la Política Agrícola Común.

En el primer vaivén la preocupación básica fue evitar la acumulación de los excedentes y la continuación de la tendencia al aumento del gasto. Y para eso se estableció un sistema llamado de estabilizadores, que duró relativamente poco, sólo hasta la reforma de 1992. El sistema de estabilizadores era también relativamente sencillo, se trataba de mantener los mecanismos de protec-

ción anteriores —los que acabamos de ver—, sólo que se fijaban unas cantidades máximas de producto a las que se aplicaría el precio de intervención. De tal manera que todo lo que se produjera por encima de estas cantidades máximas garantizadas no disfrutaba de la subvención.

Los estabilizadores produjeron protestas por parte de la población campesina europea y rechazo por parte de los Estados miembros. Al mismo tiempo que el sistema de estabilizadores entraba en funcionamiento, y que provocaba esta reacciones de carácter negativo, lógicas puesto que se disminuía la protección, empezaba la comunidad a negociar en el GATT. Y por primera vez desde la creación del GATT a raíz de la Segunda Guerra Mundial, la Comunidad se empezaba a encontrar en una posición difícil y a la defensiva frente a sus socios comerciales principales. Habida cuenta de que el mercado europeo es el mercado más importante del mundo, o lo era por lo menos en aquel momento, nuestros socios comerciales pedían, en primer lugar, una menor agresividad en nuestras exportaciones que estaban subvencionadas en lo mismo que estaban penalizadas las importaciones, en la diferencia entre el precio del suelo y el precio de intervención; y en segundo lugar, una disminución lo más fuerte posible de la protección interna en la Comunidad. La presión política por parte de nuestros socios comerciales, llevó naturalmente a la Comunidad a plantearse la necesidad de modificar la manera de proteger a la agricultura, y poder pasar la ronda Uruguay del GATT con un resultado que le fuera lo más favorable posible.

El resultado fue a partir de 1989 una reflexión de fondo a nivel de la Comisión, y luego del Consejo, sobre otra manera de proteger a la agricultura que fuese al mismo tiempo compatible con el GATT y garantizara que el efecto despoblamiento de la política anterior podía irse limitando, y si es posible invirtiéndose.

Para conseguir una política que fuese compatible con el GATT, había que acercar los precios de la producción comunitaria lo más posible a los precios internacionales, había que disminuir las subvenciones a la exportación y había que disminuir los gravámenes a la importación.

Si se bajaban los precios agrícolas, pero se mantenía el esquema anterior de protección a través del circuito comercial, evidentemente los agricultores iban a perder ingreso, puesto que su renta en la situación anterior estaba mediada por el ingreso del sector comercial. Era entonces una ocasión adecuada para reconvertir la disminución del precio de intervención en ayudas directas a los agricultores.

El sistema de ayudas directas a los agricultores resultaba inicialmente más costoso que el sostenimiento indirecto a través de la intervención, del control de las importaciones y de las subvenciones de la exportación, pero garantizaba un techo teórico de gasto y, al mismo tiempo, garantizaba que en vez de lo que sucedía en la situación anterior, donde la mayor parte del gasto de la Comunidad se iba al circuito comercial, ese gasto de la Comunidad lo percibiera directamente el agricultor.

Ese fue el espíritu de la reforma de 1992: disminuir los precios de intervención comunitarios, y consiguientemente las ayudas a la exportación y los gravámenes a la importación, e introducir ayudas directas a los agricultores. Esas ayudas se introdujeron fundamentalmente en dos campos de la actividad agrícola, por una parte los cultivos anuales y por otra parte en el sector del vacuno, añadiéndose así al sistema de ayudas directas que ya existía para el ovino en la anterior política.

El sistema se puso en marcha en tres etapas, y el efecto para España fue espectacular. Nuestro país pasó de percibir en el sector agrícola alrededor de unos 375 mil millones de pesetas a recibir más de 800 mil millo-

nes de pesetas. Esto era relativamente lógico, y de hecho no fue ajeno al diseño del propio sistema. España es un país que tiene amplias zonas en las que la población rural es importante, pero la actividad agrícola tiene dificultades para competir con productores más efectivos de otras zonas europeas. En la competencia por vender, que era el factor fundamental de renta del sistema antiguo, todas estas zonas más desfavorecidas de España, y también de otros países, no llegaban a competir eficazmente, luego no se llevaban suficientes recursos comunitarios. Al pasar a un sistema de ayudas directas esas explotaciones pasaban a percibir directamente la ayuda, luego la participación de España y de otros países en situaciones similares en el total del gasto comunitario tenía que crecer. Antes les he dado dos de los factores que contribuyeron a este efecto. Hubo otro factor, que fue que hubiese en aquel momento un Comisario al que la suerte del agricultor como persona le importaba.

Y antes de terminar les diría que de todas maneras eso no quiere decir que la reforma de 1992 fuese desde el punto de vista agrícola la solución ideal. Si lo hubiera sido probablemente nunca se hubiera aplicado otra.

Una solución en la que se está aplicando una ayuda directa a los agricultores, que o es constante o es como era en la propia reforma del 92 una función de rendimientos agrícolas anteriores, no incentiva tanto a la modernización de la agricultura y a la competitividad de la agricultura como el sistema anterior.

Cada uno de los dos tiene sus dificultades. En el fondo son ideológicamente diferentes, uno es para mantener a la población en el campo —la reforma de 1992—, mientras que el otro es para modernizar y reestructurar la agricultura y producir más —el sistema original—.

De modo que la reforma de 1992 tiene sus aspectos positivos y sus aspectos negativos. Desde un punto

de vista global de financiación agrícola a España, sin ninguna duda ha sido eficaz, pero probablemente el Ministerio de Agricultura está en muchas mejores condiciones que yo para saber lo que ha producido en el tejido microeconómico español, donde ha podido haber ventajas por un lado e inconvenientes por otro.

El otro factor que fue importante en la reforma, pero que tenía un carácter colateral con respecto al propio cambio fundamental de ideas sobre cómo apoyar a la agricultura, fue la introducción dentro de los propios fondos agrícolas de mecanismos de protección no relacionados directamente con los precios ni con los productos. Un mecanismo de prejubilación, un mecanismo de reforestación —por primera vez importante—, y la introducción por primera vez de ayudas medioambientales a la agricultura.

A ustedes les interesará de los tres aspectos el que más el último. ¿Por qué? Porque estas medidas de apoyo medioambiental tenían la característica particular de que no solamente se concedían por el hecho de mejorar las condiciones medioambientales de producción agrícola, sino incluso por el mero hecho de mantener las existentes. Las medidas medioambientales han tenido por consiguiente una aplicación mucho más fuerte en el Norte de la Comunidad que en el Sur. Más particularmente, se han estado concentrando sobre todo en el esquema de producción agrícola que es característico de Alemania, y después de otros nuevos Estados Miembros como Austria por ejemplo.

La razón por la que me refería ahora a las medidas medioambientales es porque nos las vamos a encontrar dentro de exactamente 30 segundos.

¿Si en 1992 hubo una reforma tan radical de la Política Agraria Común, por qué volverla a cambiar? Pues por una serie de factores que a mi modo de ver han in-

tervenido en el hecho de que estemos otra vez hablando de una reforma de la Política Agraria Común.

El primero es que para la nueva Comisión el aspecto medioambiental es más importante que para la antigua. Cosa por otra parte perfectamente normal, porque en vez de tener un comisario irlandés de agricultura, como sucedió en la reforma del 92, ahora hay un comisario austriaco.

En segundo lugar, porque las restricciones presupuestarias no han esperado tanto como las perspectivas y la lógica de la aplicación del nuevo sistema. Me explico; decíamos antes que un sistema de ayudas directas cuesta más al principio, pero lo que hace es interrumpir el crecimiento exponencial del coste en el esquema anterior de protección a través del circuito comercial.

Para comprobar si el sistema de ayudas directas a los agricultores funciona, probablemente cualquiera de nosotros habría esperado veinte años, hasta que hubiésemos comprobado que las previsiones de aumento del gasto en el sistema anterior empezaban a pasar por encima del coste de las ayudas directas. Pero la política es diferente, y como las restricciones presupuestarias han sido una preocupación fundamental para todos los gobiernos precisamente a partir del principio de los años 90, por no hablar ya de los criterios de convergencia para la Unión Económica y Monetaria, es normal que los políticos se hayan preocupado cada vez más del coste de las ayudas directas.

A esta preocupación ha contribuido un tercer factor, y es que durante lo que llevamos de años noventa, la tendencia en la agricultura en general ha sido un crecimiento relativamente fuerte de la demanda. Con lo cual, las ayudas que se dieron para compensar la baja de los precios de intervención se han estado dando sin que bajen los precios de mercado. Así pues, la preocupación

presupuestaria por el coste de las ayudas directas se ha visto reforzada por el argumento de que las ayudas estaban sobrecompensando a los agricultores, especialmente en Europa del Norte y Central.

Y por último, ha habido también, yo creo, detrás de estas ideas súbitas de ponerse otra vez a reformar la Política Agrícola Común, una serie de críticas que se han producido sobre a quiénes les estaban llegando las ayudas, sobre el hecho de que algunos propietarios agrícolas, particularmente visibles en algunos países europeos —no mencionaré quién—, estaban recibiendo subvenciones masivas de la Comunidad Europea, cuando por su estatuto social y económico no se les supone.

Al mismo tiempo, ha habido también críticas en el sentido de que había cada vez más una inversión no agrícola en el campo para cobrar las ayudas.

Yo creo que estos han sido fundamentalmente los factores que han llevado a hablar de una nueva reforma.

Antes de pasarle la palabra a Carlos, terminaré —todavía me tomaré dos minutos y medio más si me dejáis— para decir a dónde en principio querían ir esas ideas de reforma, que no es al mismo sitio del que os hablará después Carlos, que es a dónde han llegado.

En principio las ideas estaban perfectamente claras, de cara a la próxima ronda del GATT y a la incorporación de los países del Este a la Comunidad Europea: había que conseguir que los precios a la producción en agricultura y los precios de venta bajen, que se peguen lo más posible al precio internacional; y al mismo tiempo, en la medida de lo posible, había que tratar de reducir las ayudas.

Esas eran dos de las ideas fundamentales, la tercera idea fundamental era descentralizar las ayudas comunitarias, e intentar que las ayudas comunitarias en su conjunto se gestionen a nivel de las regiones. Es decir,

que haya algo así como un plan regional en el que se integren, al mismo tiempo, las ayudas de carácter estructural y las ayudas directas del 92. Dentro de cada programa regional, una parte sería la vertiente estructural que estaría mucho más concentrada que hasta ahora en las ayudas de carácter medioambiental.

De modo que con estas tres ideas, estaba la Comunidad en el año 1996, y el resultado de la negociación interna en la Comisión fue el capítulo agricultura de la Agenda 2000.

Pero este tema merece más la pena que lo aborde Carlos Díaz Eimil, que ha estado directamente implicado en la Agenda 2000 y en todo su desarrollo ulterior.

Intervención de D. Carlos Díaz Eimil

Ya hemos visto los antecedentes y los condicionantes con los que se llega a la Agenda 2000. Lo que primero se pregunta uno es: si la reforma que se hizo de la agricultura en el año 92 es aceptablemente buena y está funcionando aceptablemente bien, por qué una nueva filosofía que viene a conmocionar en profundidad el sector agrícola.

Hay motivos que ha dado Fernando Mansito que se podían tener en cuenta sin necesidad de una reforma de carácter general. Por ejemplo intensificar las medidas agroambientales o impulsar una política de desarrollo rural más desligada de la actividad agrícola. Eso podría hacerse sin necesidad de toda esta reflexión de conjunto que significa la Agenda 2000.

Las razones de la reforma consisten en tres circunstancias que son inevitables y que exigen un replanteamiento general. Una de ellas es la ampliación políticamente aceptada de la Unión Europea hacia los países del Este, y por tanto la agricultura europea tendrá que asimi-

lar las agriculturas de todos estos países. La experiencia de la unificación alemana no ha sido lo suficientemente tranquilizadora, en el sentido de que si Alemania Oriental era de todos esos países el que estaba más desarrollado económicamente y sus dimensiones económicas representaban muy poco respecto de Alemania Occidental, sin embargo la asimilación de esa reunificación ha costado y está costando muchísimo más de lo previsto no sólo en dinero sino en tiempo y en el cambio de la mentalidad de las personas incluso. Eso hace suponer que la ampliación de la Unión Europea hacia los países del Este va a ser una operación muy complicada y va a exigir un replanteamiento general de la Política Agrícola Común.

Por otra parte, en las últimas negociaciones multilaterales en el GATT, en la Ronda Uruguay se convino en abrir nuevas negociaciones a partir del 1 de enero del año 2000, es decir, que ya se sabe que a partir de ese año se entra en una negociación que indudablemente va a exigir una nueva liberalización de la agricultura, que por tanto hay que irse preparando para eso. Por último el factor más determinante es que el marco financiero actual de la Unión Europea está vigente hasta el año 2000, y a partir del año 2000 habrá que prolongar el sistema actual, o bien diseñar uno nuevo, y cuando se habla de dinero en la Unión Europea es imprescindible pensar en la agricultura, porque la agricultura representa el 50 por ciento de todos los gastos de la Unión Europea.

Estos tres factores, junto con todos los que nos ha dicho Fernando Mansito justifican ese replanteamiento que ha hecho la Comisión y ese tratamiento no sólo de la agricultura sino de todas las demás políticas de la Unión Europea en ese documento de reflexión que se llama la Agenda 2000.

La Agenda 2000 comienza con una evaluación de la reforma del año 92, hace una perspectiva a largo plazo

de cómo van a evolucionar los mercados, y define unos nuevos objetivos políticos para la nueva política común. Entra en el detalle de ciertos sectores y propone reformas concretas en los sectores de carne de vacuno, de leche y de los cultivos herbáceos e introduce un elemento nuevo, precisamente para evitar el hecho de que el 80 por ciento del dinero que se gasta, va al 20 por ciento de esos agricultores.

Precisamente para evitar esto, se introduce lo que se ha venido en llamar la modulación de las ayudas, es decir, una especie de tope máximo de las ayudas por agricultor. La Comisión introduce ese límite, pero lo deja muy en el aire, para ver como es esto recibido entre los Estados miembros. Y también esboza un poco como puede ser el modelo de integración de la agricultura de los países del Este, en la Unión Europea.

En este marco, la Agenda 2000 es un documento lanzado para provocar el debate a todos los niveles. Ese debate ya está iniciado, el Consejo de Agricultura ya ha hecho una primera lectura e incluso el Consejo Europeo en su reunión de diciembre hizo una declaración, con una primera valoración de la Agenda 2000.

¿Cuál ha sido la posición española sobre este documento? La delegación española fue la única que se opuso a una declaración inicial que se quería hacer en el Consejo de Agricultura y se opuso por razones estrictamente financieras porque se estimaba que los cálculos que hacía la Comisión, de perspectivas de mercados a largo plazo, no tenían gran valor, porque eran estimaciones que llegaban hasta el año 2006 y por tanto por mucha finura matemática que se utilice, llegar a afinar a qué va a pasar en el año 2006, cómo van a estar los mercados mundiales es algo que no hace ninguna institución internacional y que la Comisión se lanzó a ello, por razones de justificación de su trabajo.

Por otra parte, se calculaba el dinero disponible para la agricultura de una manera, que nosotros también pensábamos, que era muy optimista y que consistía en suponer que el crecimiento de la Unión Europea, durante todo este período, hasta el año 2006, iba a ser a una media de un 2'5 por ciento anual del PIB.

Los gastos agrícolas ahora mismo, están sometidos a una disciplina financiera, fijando lo que se llama la línea directriz agrícola, en función del crecimiento del PIB. Es decir que los gastos agrícolas, no pueden crecer más de una determinada proporción, que ahora es el 74 por ciento de lo que crece el PIB. Es decir, que la agricultura va sistemáticamente perdiendo peso presupuestario, dentro del presupuesto global de la Unión Europea, porque crece a un 74 por ciento de lo que crece ese presupuesto. Naturalmente, para calcular ese dinero disponible en el futuro, hay que calcular o estimar, cuanto va a crecer el PIB y nosotros suponíamos que ese cálculo que hacía la Comisión era demasiado optimista. Por otra parte, había también un cálculo del dinero que se iba a ahorrar en restituciones a la exportación al hacer un acercamiento de precios a los precios internacionales, que también era optimista. Es decir, que no estaba nada claro que en el futuro fuese a haber dinero disponible para la agricultura tal y como se esboza dentro de la Agenda 2000.

Por otra parte, todos los Estados miembros, salvo España, estaban de acuerdo en que el límite actual, para el presupuesto global de la Unión Europea, que está fijado en el 1'27% del PIB, no se aumentase en todo este período, es decir congelar el nivel del presupuesto comunitario y hacer frente a nuevas obligaciones, como son la adhesión de los países del Este, y las nuevas ayudas que habrá que dar a la agricultura. Si se quiere liberalizar más la agricultura europea, bajando los precios para acercarlos al nivel mundial habrá que compensar a los agricul-

tores de alguna manera. Hay que decir que los agricultores europeos se mueven en un contexto económico en que hay un nivel de salarios relativamente elevados, y que por tanto un agricultor europeo, no puede tener una renta al nivel de lo que se podría tener en Latinoamérica o en países menos desarrollados que Europa, porque naturalmente la diferencia sería una diferencia indigna, por decirlo de alguna manera; es por tanto, por lo que hay que garantizar un nivel de renta digno a los agricultores. Por otra parte, los agricultores europeos tienen una estructura que no les permite ser competitivos a nivel mundial; hay países que tienen estructuras agrícolas muchísimo mejores como pueden ser los Estados Unidos, cuya superficie media por explotación es diez veces la superficie de las explotaciones europeas y por tanto sólo pensando en las economías de escala ya se da uno cuenta de que es imposible competir con Estados Unidos, Australia, Canadá o Nueva Zelanda. Y tampoco puede competir el agricultor europeo con aquellos países del tercer mundo en los cuales los salarios son muy bajos, porque a los agricultores europeos no se les puede poner al nivel salarial de los países en desarrollo.

Por todas estas razones, nosotros creemos que hay esta restricción, y se llegó a una declaración finalmente en el Consejo Europeo de diciembre, en la cual el párrafo que se dedica a la agricultura, lo leo literalmente, dice así "El Consejo Europeo toma nota del resultado de los trabajos del Consejo de Agricultura. La Unión tiene la voluntad de continuar desarrollando el modelo actual de agricultura europea y procurando lograr al mismo tiempo una mayor competitividad externa e interna". Es evidente que incluso con ese modelo, la agricultura tiene que tender a tener una competitividad cada vez mayor, porque indudablemente no se puede dar las espaldas al progreso técnico.

"En su calidad de sector económico, la agricultura europea debe ser multifuncional, sostenible, competitiva y estar repartida por todo el territorio europeo". Cuando se aplican a la agricultura criterios de competitividad pura y dura, entonces lo que ocurre en todos los países es que se cultivan las áreas más productivas y se abandonan las menos productivas; es decir, si se le aplicase una política de liberalización total a la agricultura española, por ejemplo, se cultivaría en la Vega del Guadalquivir, en el litoral Mediterráneo frutas y hortalizas y poco más, porque todo el resto de España no sería competitivo.

Y dice, "está repartida por todo el territorio europeo". Esto quiere decir, que hay que aplicar criterios de cohesión a la agricultura, hay que aplicar criterios que permitan que la agricultura siga practicándose en zonas desfavorecidas, que no son competitivas y que esas zonas desfavorecidas necesitan un tratamiento especial, para poder subsistir, incluidas las regiones afectadas de problemas específicos.

"Es conveniente —dice el Consejo Europeo— proseguir, profundizar, adaptar y completar el proceso de reforma iniciado en el 92, extendiendo la reforma a las producciones mediterráneas".

Una de las asignaturas pendientes de la Agenda 2000 es que los productos mediterráneos están prácticamente olvidados. Sólo merecen un párrafo y además sin ninguna consideración financiera, es decir, todos los cálculos financieros que se hacen para ver el dinero que hay disponible, es para aplicarlos a los sectores del vacuno y de los herbáceos; sin embargo, el Consejo Europeo, corrige a la Comisión en esa cuestión y reconoce que la reforma del año 92 todavía no está terminada porque faltan sectores como el aceite de oliva, el vino, el tabaco, que están todavía pendientes de su reforma y en los cuales se han introducido sólo pequeñas variaciones,

siempre respetando la neutralidad financiera, pero no aplicando criterios de mayor financiación, como se han aplicado en otros sectores.

Continua el Consejo Europeo diciendo, "la reforma debe conducir a soluciones económicamente sanas y viables, socialmente aceptables, que permitan garantizar rentas equitativas, así como un justo equilibrio entre sectores de producción, productores y regiones, evitando las distorsiones de la competencia".

Dice luego "los medios financieros necesarios para la ejecución de la política agrícola común se determinarán con arreglo a la línea directriz agrícola, tal como se define en el nuevo marco financiero". Y luego se hizo una declaración aclaratoria, diciendo, "queda entendido, que la riqueza agrícola se estudiará al debatir el futuro marco financiero de la Unión", es decir, como esta declaración se hizo por consenso, para recoger la postura española, fue necesario dejar bien claro que los aspectos financieros de la política agrícola común están todavía pendientes, que la delegación española no ha aceptado una limitación como la que se quería imponer y que el debate está todavía abierto.

¿Cuál es el futuro previsible para todas estas reformas? La Comisión va muy velozmente, ha anunciado ya que al final de este mes de enero presentará las propuestas sobre el aceite de oliva y tabaco y que para el mes de marzo hará sus propuestas sobre los cultivos herbáceos, la carne de vacuno, la leche, el vino y la reforma de fondos estructurales.

Naturalmente la Comisión conserva intacto su poder de iniciativa, y es la que presenta todas estas propuestas al Consejo, pero mi opinión es que el Consejo no va a trabajar tan rápido y con tanto entusiasmo, puesto que existen factores políticos que no tienen nada que ver con la agricultura, pero que condicionan el trabajo del Con-

sejo de Agricultura y es, por ejemplo, elecciones en Holanda, en Alemania, que existen este año y que por lo tanto se supone que el Consejo no está en disposición política de tomar decisiones importantes en este año.

Y por otra parte en el primer semestre del año 99, tomará la Presidencia Alemania y se supone que Alemania no va a dejar escapar la oportunidad de su presidencia para dejar este tema decidido y por tanto se piensa, esto ya es algo que cae dentro del campo de las profecías, que en junio del 99 podría ser el momento en que se determinase o se llegase a una decisión definitiva sobre la reforma, llamada Agenda 2000.

Por tanto hay mucho trabajo por delante pero indudablemente las cosas no son excesivamente urgentes, porque la ampliación de los países al Este es una operación política cierta, pero lenta y por otra parte las negociaciones que hay que iniciar en la Organización Mundial de Comercio, se inician en enero del año 2000, pero el acuerdo actual llega hasta el año 2003 y por tanto hay tiempo para esas negociaciones e incluso si se llegase a acuerdos que no estuviesen previstos dentro de la política agrícola hay tres años más para ponerlos en marcha y finalmente el único condicionante que existe para determinar el calendario de estas actuaciones es la necesidad de definir un nuevo marco financiero a partir del año 2000.

Intervención de D. José Luis Messeguer

1. Consideraciones previas

1.1 El sector de la pesca en el Mercado Común Agrícola.

Analogías y diferencias

Por las especiales características sociales y estructurales de la agricultura frente a los demás sectores de producción y comercialización, en 1957 el Tratado de Roma

le dedicó el Título II de la Primera Parte que establece un tratamiento adecuado a las peculiaridades agrícolas. En este Título, integrado por los artículos 38 a 47, ambos inclusive, se prevé la aplicación de los principios comunes que constituyen el objeto y el fin del Tratado, a la vez que se incluyen las directrices generales para implantar una política común agrícola y, con objeto de favorecer su desarrollo, crear una Organización Común de Mercados Agrícolas.

En la elaboración de esta Política Agrícola Común (PAC) y de los métodos especiales que tal política pueda llevar consigo, el artículo 39.2 dispone que habrá de tenerse en cuenta, necesariamente, entre otras circunstancias.

“Las características especiales de la actividad agrícola que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas”.

Estas características especiales de la agricultura concurren también, quizá de manera más dramática, en el sector de la pesca marítima que, desde siglos, tiene una peculiarísima estructura social y sufre grandes desigualdades estructurales y naturales, no sólo entre las diferentes regiones pesqueras de un mismo Estado, sino también, entre las distintas modalidades de pesca a que se dedica en una misma región e incluso en un mismo puerto.

Por estas especiales características, análogas a las que afectan a la agricultura, así como por su mismo carácter de sector primario, la pesca fue incluida —como es sabido— en el Título II del Tratado de Roma entre los productos agrícolas. Conforme al artículo 38.1 se entiende por productos agrícolas “los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación directamente relacionados con aquellos”; están incluidos en el Capítulo 3 de la Lista del Anexo II.

Se deriva de lo anterior que, en cuanto productos agrícolas, desde la entrada en vigor del Tratado, se aplicaron a los productos de la pesca y sus derivados en primera transformación, de una parte, el conjunto de las disposiciones comunes del Tratado de Roma relativos a la creación, funcionamiento y desarrollo del mercado común; y, de otra, los principios de una Política Agrícola Común establecida entre los Estados miembros (art. 38.4) cuya consecuencia inmediata era el establecimiento de una organización de mercados agrícolas según las formas que aconsejaron la especialidad de cada producto (art. 40.2).

Estos dos principios fundamentales que han favorecido el desarrollo del Mercado Común en el sector agrícola, no han servido, sin embargo, en el marco de la agricultura, para producir progresos semejantes en el sector de la pesca. La razón de ser estriba en las profundas diferencias que separan a ambas actividades, hasta el extremo que, si “el mundo agrícola es un mundo aparte”, como se ha dicho expresivamente, para justificar el especial tratamiento comunitario de la agricultura, la pesca constituye por sí misma un mundo aparte dentro del mundo agrícola.

Las diferencias entre la agricultura y la pesca son, en efecto, mayores y más significativas que las posibles identidades basadas, en exclusiva, en la especial estructura social que se deriva del carácter sectorial primario de ambas actividades. La actividad de la pesca y su economía, en mayor grado que la agrícola, se encuentra especialmente condicionada por la existencia de factores naturales cuyas alteraciones escapan a la acción del hombre; a la vez que, en contraposición con la agricultura, la pesca se caracteriza esencialmente por el carácter internacional de sus recursos cuya explotación y conservación no podrían ser ejercidos en un marco estrictamente comunitario fuera del contexto internacional.

Este carácter internacional de la pesca marítima, se manifiesta por las normas de regulación aplicables a la captura en los distintos espacios marítimos, según se efectúen en las aguas interiores y mar territorial de un Estado ribereño o por fuera de este espacio en su zona económica exclusiva de hasta 200 millas, en alta mar o en los espacios marítimos de otros Estados. En todos estos supuestos la pesca está sometida al Derecho Internacional y a los ordenamientos jurídicos internos informados en esta materia por el propio Derecho Internacional, sea general o particular.

Esto en cuanto al carácter extractivo de la industria pesquera; respecto a la comercialización de las capturas y de los productos transformados, rige el carácter nacional. Tradicionalmente el origen nacional de las capturas, su “nacionalidad”, se ha venido determinando por el pabellón que tenía derecho a enarbolar el buque de pesca, con independencia de la nacionalidad de sus tripulaciones. En la década de los años 70, sin embargo, debido principalmente al incremento de las relaciones internacionales, al proteccionismo de las mercancías propias y al incremento de la inversión de capitales extranjeros en el sector de la pesca, se estableció una “nacionalidad funcional” de las capturas basada, fundamentalmente, en elementos empresariales distintos a la mera nacionalidad de los buques, e incluso, en algunos casos, como en las empresas pesqueras conjuntas, el origen nacional de las capturas se declara con independencia del pabellón que enarbore el buque de pesca. El criterio funcional ha sido adoptado también por la reglamentación comunitaria relativa a la libre circulación de mercancías originarias de los Estados miembros y países asociados.

En definitiva, al contrario de lo que sucede con el origen de los productos agrícolas definidos por la territorialidad, es decir, por el lugar de su producción, el origen nacional de los productos pesqueros se determina

con independencia del lugar de captura, por el pabellón del buque y por otros elementos funcionales que marcan otra de las diferencias básicas entre agricultura y pesca.

1.2. Antecedentes de la Política Pesquera Común. Sus principios básicos

Estas diferencias unidas a la ausencia de un desarrollo favorable en el sector de la pesca, aconsejaron a la Comisión elaborar en 1966 los principios básicos de una política pesquera común que, sin desgajarse enteramente del sector agrícola, tuviera en cuenta el marco internacional en función del cual debían abordarse los problemas generales de la pesca, a la vez que permitiera reflejar los aspectos específicos de esta actividad a escala nacional. Se pretendía, así, dotar a la industria de la pesca de los instrumentos jurídicos apropiados para conseguir el papel importante que le correspondía en la situación económica general de los Estados miembros y, en consecuencia, de la propia Comunidad.

Sobre la base de los objetivos fundamentales definidos en el artículo 39 del Tratado de Roma, la Comisión sentó los principios básicos que habían de inspirar la política común de pesca para "asegurar el desarrollo armónico de la industria de la pesca en un marco comunitario que excluya toda discriminación interna"; a tal fin, se establecían los principios que habían de inspirar la política de estructuras, la política de mercados y comercio exterior y la política social.

En esta primera formulación de los principios básicos, los recursos se incluían en la política de estructuras: el acceso y explotación de los fondos de pesca "sometidos a la soberanía de los distintos Estados miembros" se subordinan al respeto, no discriminatorio, de las disposiciones legales o reglamentarias adoptadas en esta materia. Estos fondos, desde un principio, aparecen como

fondos comunitarios y, en consecuencia, la igualdad de acceso a sus recursos pesqueros supone la desaparición de cualquier acuerdo bilateral o multilateral que existiese entre determinados países miembros y que pudieran excluir del derecho de pesca, en el interior de los límites determinados, a una parte de los pescadores de la Comunidad.

Otra de las características especiales del apartado relativo a la política de estructuras y producción, es la de incluir en el primer capítulo, relativo al *papel y objetivos de la política estructural*, un epígrafe referente a la estructura de la empresa de explotación como sujeto y destinataria de las disposiciones sobre recursos de la política común.

Por la importancia concedida, en esta primera formulación de los principios básicos de la política pesquera común debe destacarse la *política social* en cuanto instrumento indispensable para la realización de la política común. Los objetivos sociales de la política pesquera común, en su primitiva concepción, se integran, de una parte, con los objetivos generales definidos en el artículo 117 y siguiente del Tratado de Roma, así como de los objetivos perseguidos en el sector agrícola y, de otra, con los objetivos específicos que exige la fisonomía particular del sector de la pesca.

En función de estos objetivos, la Comisión desarrollaba sus propuestas sobre las acciones comunitarias precisas para alcanzarlos dentro de la política pesquera común.

2. La Política Pesquera Común: estado actual

Pese a la preocupación empresarial y social de la Comisión en el referido Informe de 1966, en el desarrollo de estos principios básicos, la Comunidad no ha tenido en cuenta a las empresas pesqueras ni a los tripu-

lantes de sus buques. La política pesquera común, en su estado actual, se basa en tres pilares fundamentales, aunque independientes entre sí: gestión y conservación de los recursos internos y externos; organización común de mercados, copiada de la parte negativa de la PAC; y, política de estructuras.

La falta de sintonía de estas tres políticas es total y absoluta, lo que motiva que con disminución de cuotas de recursos comunitarios, por un lado, el mercado se encuentre plenamente abastecido de productos pesqueros de importación sin el control exhaustivo impuesto a los productos de los Estados miembros y, de otro, el mantenimiento de unas flotas sobredimensionadas para la escasez de recursos pesqueros comunitarios.

2.1. La política pesquera en materia de gestión y adopción de medidas de conservación de los recursos.

a) Antecedentes

El día 30 de junio de 1970 —fecha de la petición de adhesión a la Comunidad de Dinamarca, Irlanda, Noruega y Reino Unido— se aprobaron, en primera lectura unos textos que serían después los Reglamentos (CEE) nºs 2141/70 y 2142/70 del Consejo, de 20 de octubre de ese año.

El Profesor Daniel Vignes se preguntaba si esta fecha suponía "*coincidencia o maquiavelismo*", toda vez que en el primero de estos Reglamentos se consagraban dos de los principios básicos de la política de recursos: igualdad en las condiciones de acceso y explotación de los fondos de pesca y no discriminación, en contra de las pretensiones de los Estados aspirantes a miembros de la Comunidad de mantener el carácter nacional de la pesca.

El principio de igual acceso se configuró con la excepción de reservar en beneficio de las poblaciones costeras, con carácter transitorio para un periodo no superior a cinco años, determinadas zonas situadas dentro de las

tres millas náuticas; la excepción no era automática, sino que debía ser aplicada por el Consejo en cada caso concreto, examinadas las circunstancias concurrentes.

El 19 de enero de 1972 se firmó el Acta de Adhesión de Dinamarca, Irlanda, Noruega (que no la ratificó) y el Reino Unido. El régimen de pesca establecido en los artículos 100 a 103 del Acta, supuso una auténtica *derogación* del régimen establecido en el Reglamento (CEE) nº 2141/70; además del interés de las poblaciones costeras en una zona general de seis millas y especial de doce millas para los nuevos Estados miembros y Francia en determinados lugares, se incluyó también el elemento básico mantenido todavía en la actualidad de reconocer los "*derechos particulares de pesca*" de carácter nacional, no comunitario.

Este régimen especial se mantuvo en el Reglamento (CEE) nº 101/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976, que sustituyó al anterior Reglamento (CEE) nº 2141/70. En esta etapa, pese a los dos principios vigentes, las competencias de gestión correspondían a los Estados miembros por ausencia de ejercicio de tales competencias por la Comunidad. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia de 14 de julio de 1976, asuntos acumulados 3, 4 y 6/76, Kramer y otros, declaró conforme "al sistema general del derecho comunitario relativo a las relaciones exteriores de la Comunidad, que los Reglamentos 2141/70 y 2142/70 supusieron la transferencia a ésta de las competencias necesarias para desarrollar y aplicar en toda su extensión la política común de pesca, tanto en el ámbito geográfico de las aguas de los Estados miembros como en alta mar".

Esta doctrina del Tribunal de Luxemburgo fue confirmada por la Resolución de La Haya de 3 de noviembre de 1976, al decidir la Comunidad que los Estados miembros mediante acción concertada extendieran sus zonas

de pesca a 200 millas a partir del 1 de enero de 1977. La Resolución con sus anexos reconoce a la Comisión, bajo la aprobación del Consejo, las competencias para negociar acuerdos bilaterales y multilaterales, así como para participar en las Organizaciones Multilaterales de Pesca en sustitución de los Estados miembros. El Reglamento (CEE) nº 170/83 del Consejo, de 25 de enero de 1983, instituyó un régimen comunitario de conservación y gestión de los recursos de pesca y mantuvo, al mismo tiempo, el régimen especial del Reglamento 101/76 pero generalizando a doce millas las zonas reservadas de los Estados miembros en beneficio de sus poblaciones costeras y manteniendo los derechos particulares de pesca de otros Estados miembros en esas zonas reservadas. En definitiva, desde las 0 a las 200 millas las aguas de los Estados miembros están sometidas –a los efectos de conservación y de gestión de los recursos pesqueros– a las competencias exclusivas de la Comunidad, aunque ésta las cede a los Estados miembros bajo determinadas condiciones en la zona de 12 millas náuticas, en cuanto derogación del principio de igual acceso.

Este Reglamento 170/83 introdujo el nuevo *principio de estabilidad relativa de la actividad pesquera*, con la doble finalidad de asegurar en el futuro la actividad de las flotas de los Estados miembros de la “Comunidad a Diez” y de impedir, en el momento de la adhesión de España y Portugal, el acceso de sus flotas a los recursos asignados a los demás Estados miembros; como ha señalado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas –sentencia de 16 de junio de 1987, asunto 46/96 Romkes– “la exigencia de estabilidad relativa debe entenderse como el mantenimiento de un *porcentaje fijo* para cada Estado miembro en este reparto”, doctrina mantenida en los asuntos acumulados C-63/90 y 67/90 y en los asuntos C-70/90, C-71/90, C-73/90 que afectan directamente a España y Portugal.

Este principio –de carácter claramente nacional, no comunitario– se mantiene junto a los dos anteriores en el vigente Reglamento (CEE) nº 3760/92 que ha consolidado como regla general la excepción de la competencia de los Estados miembros sobre la pesca dentro de las doce millas, conservando además los derechos históricos o derechos particulares de pesca, que también, por su propio origen son de carácter nacional, pues el derecho comunitario no puede dar origen a este tipo de derechos.

b) Métodos de gestión

La Comisión de la Comunidad Europea eligió desde el principio para gestionar los recursos pesqueros el sistema de la reducción del esfuerzo pesquero mediante el doble mecanismo de TAC y cuotas; este sistema no ha solucionado los problemas de gestión y conservación de los recursos, fundamentalmente porque se establece por especies y zonas, no tiene en cuenta las capturas incidentales de otras especies y obliga, en consecuencia, a descartar aquellas especies que un determinado buque no tenga asignación de cuota o que teniéndola la haya capturado en su totalidad; tampoco controla el número de buques o los días de pesca.

Ante las objeciones de los Estados miembros, la Comunidad ha pretendido, como procedimiento para regular el esfuerzo pesquero, combinar los distintos sistemas, provocando una contradicción de difícil solución; al mezclar el sistema de cuotas y días de pesca, por ejemplo, se puede dar el contrasentido de terminar los días de pesca sin agotar la cuota, o al revés, que terminada la cuota, el buque siga teniendo días de pesca disponibles.

El Reglamento 3760/92 intentó solucionar este problema limitando, con vistas a lograr una conservación efectiva, los índices de explotación de determinados recursos fijados sobre una base anual o plurianual y, en su caso, sobre una base multiespecies; sin embargo, este

criterio correcto de gestión, aunque previsto en el Reglamento, no se aplica en la práctica. Con todo, este Reglamento sigue manteniendo el criterio absurdo según su Considerando de “establecer el reparto de las posibilidades de pesca comunitarias en forma de disponibilidades de pesca, asignadas en cuotas y, en caso necesario, en términos de esfuerzo pesquero”.

c) Adhesión de España a las Comunidades Europeas

Con motivo de la firma del Acuerdo de Pesca entre España y la Comunidad Económica Europea de 15 de abril de 1980, la doctrina internacionalista española y extranjera se dividió en relación con la influencia de este acuerdo sobre la vigencia del Acuerdo General de Pesca entre España y Francia, de 20 de marzo de 1967. Algunos autores (González Campos, Pastor Ridruejo, Ángela del Vecchio) consideraron que el Acuerdo de 1980 supuso la sustitución o derogación del Acuerdo de 1967; para mí, sin embargo, el Acuerdo General de Pesca entre España y Francia no fue derogado ni sustituido por el de 1980 por distintas razones jurídicas: a) las partes intervinientes en ambos acuerdos son distintas (España y Francia, España y CEE); b) el Acuerdo de 1967 incorpora costumbres internacionales entre los dos países imposibles de anular en un acuerdo entre partes distintas; y, c) el Acuerdo de 1980 se aplica sólo a las aguas del Océano Atlántico y el Acuerdo de 1967 se aplica por igual al Atlántico y al Mediterráneo.

La solución a esta polémica doctrinal y entre los Gobiernos de España y Francia se resolvió por el Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas que, en virtud de su artículo 26, incluyó en el epígrafe XV de su Anexo I, la modificación del Anejo I del Reglamento (CEE) nº 170/83 del Consejo, que incorporaba los “derechos históricos” o –en terminología del Acta de 1972– los

“derechos particulares de pesca” de unos Estados miembros en aguas de otros Estados miembros; la novedad respecto a España fue que se incluyeron también los derechos de Francia y de nuestro país en la zona de 6 a 12 millas en el Mediterráneo en las mismas condiciones que las establecidas en el Acuerdo General de Pesca de 20 de marzo de 1967.

Pese a esta aparente aplicación a España del régimen comunitario de pesca, con sus derogaciones, a partir de la entrada en vigor el 1 de enero de 1986 del Acta de Adhesión, ésta implicaba importantes excepciones para nuestro país en cuanto al acceso a las aguas y a los recursos, excepciones que se mantenían en vigor hasta el 31 de diciembre de 1995. No obstante, a partir del 1 de enero de 1996, la plena integración pesquera de España a la Comunidad Europea se produjo con las limitaciones impuestas en los Reglamentos (CE) nos 1275/94, 685/95 y 2027/95; es decir, sin aumento del esfuerzo pesquero establecido en el Acta de Adhesión; ejercicio de la pesca en las mismas zonas (CIEM VI, VII, VIII a), b) y d)); acceso simultáneo de sólo 40 buques al “IRISH BOX” o box irlandés; y, la regulación del esfuerzo pesquero por cuotas, kilovatios día por zonas, modalidades de pesca (arrastre y artes fijos).

d) Política de Recursos Externos

En la definición de esta política, la Comunidad Europea ha tenido el gran fracaso de no impedir la reducción dramática de las flotas comunitarias de Altura y Gran Altura que ha supuesto la asunción de las competencias nacionales transferidas por los Estados miembros. La Comunidad Europea no ha sabido, o no ha querido, aprovechar su peso político, económico y pesquero a la hora de negociar sus posibilidades de pesca en aguas de terceros países y, sobre todo en alta mar, donde el prin-

cipio vigente es el de la libertad de pesca, aunque restringida por las competencias funcionales de las Organizaciones Internacionales de Pesca.

La Comunidad, en provecho de su estructura política unitaria, ha permitido su presencia en los foros internacionales disponiendo de un sólo voto frente a los diez, doce o quince actuales que supone la integración de los Estados miembros con intereses pesqueros en tales organizaciones. Frente a la posición comunitaria, el sector pesquero español ha venido defendiendo la necesidad de que la Unión Europea participe en las Organizaciones Internacionales de Pesca con tantos votos como Estados miembros tengan intereses pesqueros en la zona.

Esta pretensión sectorial siempre ha sido rechazada como contraria a los principios fundamentales de la Unión Europea. Sin embargo, el Convenio sobre la protección del medio marino del Nordeste Atlántico, firmado en París el 22 de septiembre de 1992, incorporado al ordenamiento jurídico comunitario por la Decisión del Consejo, de 7 de octubre de 1997 (D.O.C.E. nº L 104, de 3.4.98) prevé, en su artículo 20, que la CEE y otras organizaciones de integración económica regional

“Tendrán derecho en los ámbitos de su competencia, a un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean Partes Contratantes en el Convenio. Dichas organizaciones no ejercerán su derecho de voto en caso de que lo ejerzan sus Estados miembros y viceversa”.

Sentado este precedente, la Unión Europea debe revisar su política exterior tratando de hacer valer su peso específico en el seno de la Comunidad internacional.

2.2. Política de Mercados. Organización Común de Mercados Pesqueros (OCM).

Al tiempo de la política de recursos iniciada en 1970, el Reglamento (CEE) nº 2142/70 del Consejo, estableció

una Organización Común de Mercados Pesqueros, fiel reflejo de la organización de mercados de productos agrícolas dependiendo del FEOGA, Sección Pesca.

Con todo, existen otras causas que hacen inoperante el funcionamiento de la política de mercados. En primer lugar, la vigencia del principio de libertad de comercio, hasta el punto que aproximadamente el 80% de los productos pesqueros de terceros países que acceden al mercado comunitario lo hacen libres de aranceles, en virtud de los compromisos internacionales sobre liberalización de intercambios comerciales contenidos en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), las exenciones tarifarias derivadas de determinadas concesiones como parte de acuerdos multilaterales, como el propio GATT, el Convenio de Lomé o el Acuerdo del Espacio Económico Europeo; la disminución o exención de aranceles en virtud de la firma de convenios bilaterales con terceros países y las llamadas concesiones autónomas, es decir, reducciones unilaterales de tarifas de entrada de productos pesqueros que, sin ninguna contrapartida para la Unión Europea, tienen por objeto beneficiar el desarrollo de los países beneficiarios de que se trate. Son los llamados SPG (Sistemas de Preferencias Generalizadas), entre los cuales se encuentran los otorgados a los Países Andinos, con el fin de favorecer el abandono del cultivo de drogas.

En segundo lugar, otra causa importante del fracaso de la Organización Común de Mercados se produce por el desequilibrio entre la existencia de flotas sobredimensionadas y la escasez de recursos.

Por otra parte, mientras que a los productores pesqueros comunitarios se les exige un control de calidad en los productos puestos en el mercado, las importaciones de los mismos productos están sometidas a la ley nacional del país exportador, más favorable que la política

de recursos comunitaria en materia de tallas y de sanidad, así como, la no exigencia de la “cláusula de medio ambiente” y “cláusula social” a los países terceros exportadores que favorecen la formación de precios dumping.

2.3. Política de Estructuras

Como hemos señalado antes, uno de los tres pilares fundamentales en la política pesquera común es el relativo a la política de estructuras.

Esta política, de vital importancia en el conjunto de la política pesquera comunitaria, ha contribuido a modernizar el sistema productivo de la pesca en la Comunidad Europea, pero ha fracasado en su intento de adaptar la dimensión de las flotas comunitarias a la disponibilidad de los recursos, tanto dentro como fuera de las aguas atlánticas de la Unión Europea. En consecuencia, como se ha señalado antes al enunciar los problemas de la política de mercados, el principal problema de la pesca comunitaria es el evidente desequilibrio entre flotas y recursos.

Para alcanzar el objetivo de este equilibrio, la Comisión ha establecido los Programas de Orientación Plurianual (POPs) que obligan a los Estados miembros a reducir por segmentos el conjunto de sus flotas nacionales; debido al incumplimiento de estos Programas por los Estados miembros, excepto España, el último de ellos impone a los Estados la obligación de reducir sus flotas hasta el límite previsto en la suma de los anteriores Programas.

Con todo, el fracaso de estos Programas de Orientación Plurianual se ha debido, en buena parte, al carácter nacionalizado de las flotas y la distribución de los recursos por cuotas nacionales que hacen políticamente inaceptable para cada Estado miembro asumir las reducciones de flota frente a sus propios nacionales.

Para hacer frente a la política de reducción de flota, la Comisión utilizó primero el mecanismo del FEOGA, Sec-

ción Pesca y, recientemente, ha establecido el Instrumento Financiero de la Orientación de la Pesca (IFOP) que funciona según el *principio de cofinanciación* con el Estado miembro y con el propio beneficiario cuando la ayuda estructural es para realizar cualquier tipo de inversión.

3. Perspectivas de futuro: La Política Común de Pesca después del año 2002

Con vistas al año 2003 resulta necesario diseñar una nueva política pesquera común que aúne por igual los tres brazos de esta política sobre la base fundamental del interés de las empresas.

Hasta el momento actual, el único intento serio de formular unos criterios nuevos para la política pesquera común ha sido la Resolución del Parlamento Europeo de 6 de noviembre de 1997 sobre la PPC después del año 2002, conforme al Documento de Trabajo elaborado por Carmen Fraga a petición de la Comisión de Pesca de dicho Parlamento de la que es Presidenta. Sin embargo, las ideas plasmadas sobre la futura política pesquera común, tal como se demanda desde el sector pesquero, presentan problemas que precisan aún de tiempo para aceptar las posibles soluciones. Así, el Derecho Comunitario, como el Derecho Internacional Público, se dirige sólo a los Estados no a los individuos o a las empresas, en este caso.

Por otra parte, el reconocimiento de unos derechos individuales de pesca supondría la revolución del ordenamiento jurídico comunitario y de las estructuras políticas de la Unión Europea que estaría obligada a funcionar conforme al diseño clásico de las democracias. Así, el Parlamento Europeo dispondría de Poder Legislativo, que ahora posee el Consejo a propuesta de la Comisión; el Poder Ejecutivo sería compartido entre el Consejo y la Comisión; y, el Tribunal de Justicia de las Comunidades

Europeas tendría que cambiar sus Estatutos para permitir el acceso directo de las personas físicas o jurídicas contra cualquier acto dimanante del poder ejecutivo.

Veamos desde la óptica del Parlamento Europeo las perspectivas que debería contener la nueva Política Pesquera Común de futuro.

1. En *materia de gestión*, la política pesquera común, para ser eficaz, deberá asentarse en el interés de las empresas pesqueras comunitarias. Para ser competitivas las empresas necesitan una actividad estable, elevada productividad y riguroso control del mercado. Para alcanzar estos objetivos las empresas necesitan una reglamentación adecuada que permita el equilibrio entre flotas y recursos, flexibilidad geográfica, es decir, facultad para faenar en todas las zonas donde se encuentre una misma población de peces y alcanzar objetivos multiespecíficos, es decir, posibilidad de capturar todas las especies que se encuentren asociadas con el fin de evitar los indeseables descartes a la mar de especies no autorizadas.

Como fundamento de estos objetivos, la nueva política pesquera común deberá reconocer a las empresas *unos derechos individuales de pesca* asignados a las empresas comunitarias, pero fuera del *sistema de cuotas nacionales* que existe actualmente; este sistema se ha mostrado contrario a la realización de un auténtico mercado común en el sector de la pesca y a la movilidad de los bienes de producción por el carácter nacional de los buques. En este sentido, una parte importante del sector pesquero español ha pedido a la Comunidad Europea que arbitre la transferencia de derechos entre empresas de distintos Estados comunitarios al amparo de un *paellón comunitario*; los sectores afectados de otros Estados miembros, que comparten esta misma petición, se encuentran, como nuestro sector pesquero, sin el apoyo de sus respectivos Gobiernos.

La citada Resolución del Parlamento Europeo acoge las propuestas empresariales y basa la nueva política de recursos en el reparto de los TAC en función de los derechos individuales de pesca entre empresas a partir del principio de estabilidad relativa, pero despojándole de su carácter nacional, admitiendo la posible transferibilidad de los derechos individuales de pesca libremente entre empresas de cualquier Estado miembro. No obstante, como salvaguarda de los intereses específicos y de subsistencia del sector de las poblaciones costeras, el Parlamento Europeo recomienda el mantenimiento de las *zonas reservadas* de 12 millas y conservación de las posibilidades de pesca de empresas de otros Estados miembros conforme a los derechos históricos reconocidos en el Reglamento 3760/92.

Respecto a *recursos externos* la nueva política debe asegurar la importancia de la Unión Europea en el seno de las Organizaciones Internacionales de Pesca por el procedimiento del voto múltiple o cualquier otro sistema con el fin de evitar que territorios como Groenlandia, por ejemplo, con 100.000 habitantes tenga el mismo peso específico en la Organización de Pesca del Atlántico Noroeste (NAFO) que la Unión Europea con 300 millones de habitantes y, consiguientemente, de consumidores.

2. En relación con la *Política de Mercados*, la Comunidad Europea tiene escaso margen para diseñar una nueva Organización Común de Mercados (OCM) debido a los compromisos internacionales sobre liberalización y demás motivos, antes señalados.

Con todo, la futura Organización Común de Mercados debe basarse en varios aspectos fundamentales encaminados a adoptar todas las medidas antidumping necesarias para evitar estas y otras anomalías en los precios, así como aplicar la "cláusula social" que incumplen los derechos humanos en materia laboral a la vez que

deben condicionarse las importaciones de los productos pesqueros de otros países al cumplimiento de la cláusula de medio ambiente.

Bajo estas condiciones, la nueva organización de mercados debe favorecer una buena capacidad de información que permita el seguimiento del mercado comunitario y mundial, a ser posible, diariamente; establecer un adecuado control técnico-sanitario que garantice una calidad homogénea entre los recursos pesqueros importados y los de producción comunitaria; y, adoptar mecanismos adecuados para prevenir la crisis con el fin de evitar, como sucede ahora, que cuando se ponen en marcha tales mecanismos apenas pueden ser paliados los efectos de la crisis.

Por último, como elemento fundamental integrante total de la nueva política pesquera común, la futura Organización de Mercados debe basarse en el equilibrio de recursos propios e importaciones y, en todo caso, en el equilibrio entre flota comunitaria y recursos comunitarios.

3. En cuanto a la nueva *Política de Estructuras*, la Comisión deberá cambiar sus objetivos para hacerla efectiva dentro de una única política pesquera común. Debe cambiarse el objetivo que tradicionalmente ha inspirado esta política: ayudar a los Estados miembros a reducir sus flotas nacionales; ante el fracaso del anterior, el nuevo objetivo ha de ser *ayudar a los titulares de los derechos de pesca*, a reestructurar sus flotas para alcanzar una explotación más racional y equilibrada de los recursos, así como proporcionar incentivos a aquellas empresas que quieran abandonar la actividad pesquera sin olvidar la proyección social de los trabajadores de la mar.

La Resolución del Parlamento Europeo destaca como objetivos para acomodación de los recursos a la flota, el desarrollo de las *industrias de transformación*; el establecimiento de políticas específicas para las *flotas ar-*

tesanales; adaptación de las flotas a las cuotas disponibles; y, completar un enfoque integrado para el desarrollo de las zonas costeras.

4. Conclusión

Al señalar las sombras de la actual política pesquera común he pretendido, como el restaurador de cuadros, resaltar los tonos de esperanza que para las empresas ofrece la formulación de la política pesquera del siglo XXI; desearía no haber sido demasiado pesimista al señalar lo vigente, ni optimista en exceso al desear la política futura.

Intervención de José Álvarez Gancedo

Después de la intervención de mis compañeros de mesa redonda, sobre todo en la primera parte, la relativa a la política agraria común, por todas las vicisitudes que ha pasado la PAC, que han vivido en primera fila o están viviendo todavía, y que nos han contado con profusión de detalles, voy a limitarme —si puedo— a fijaros cuatro o cinco cosas, que creo que son importantes y que os deben de quedar muy claras.

Efectivamente la Política Agraria Común o comunitaria se va a tener que ver modificada por una serie de factores importantes, de los que dos son fundamentales, el tema presupuestario y la apertura de la Europa de los quince a los países de la Europa oriental.

Estos países van a aportar una gran cantidad de mano de obra barata, poco consumo y mucha producción, eso va a crear una problemática nueva y la Europa de los quince se tiene que plantear muy seriamente, antes de aceptar cualquier ampliación, una reestructuración seria de nuestras explotaciones, que nos permita hacerlas competitivas.

Los principios de la nueva orientación de la PAC que, como habéis visto, contemplan fundamentalmente la agricultura familiar, las zonas desfavorecidas, el medio ambiente, la diversificación, la producción agro-alimentaria de calidad, tienen como respaldo fundamental la Conferencia de Desarrollo Rural, celebrada en la ciudad irlandesa de Cork en noviembre de 1996. Esta Conferencia es la que ha servido de pauta para los objetivos políticos de la PAC, que se fijan en el documento Santer o Agenda 2000.

Como estamos hablando en una Cátedra que está incluida en el Departamento de Derecho Público, entiendo que hablar de los objetivos políticos es muy importante.

Los objetivos políticos de la PAC, que me he permitido sintetizar en seis, son fundamentalmente:

- Aumentar la competitividad.
- La seguridad y la calidad, sobre todo la calidad sanitaria de los alimentos.
- Garantizar un nivel de vida aceptable y una estabilidad en las rentas agrarias.
- La integración en esta política agraria comunitaria, sin ninguna duda, de objetivos medio-ambientales.
- La creación de posibilidades de renta y empleo, complementarias o alternativas.
- Que todas estas medidas de la PAC, de alguna manera, contribuyan a la cohesión económica dentro de la propia Unión Europea.

Estos seis postulados políticos se consideran como la base de la futura negociación de la PAC.

Sólo me queda hablar ahora de los efectos que la PAC tiene dentro de Cantabria o de la cornisa cantábrica ya que, como dije al principio, prácticamente os lo han explicado todo.

Al constituir la cornisa cantábrica una región homogénea desde el punto de vista productivo, dada su intensa especialización ganadera, tanto en vacuno de le-

che, como en vacuno de carne y contar con importantes handicaps físicos derivados de una orografía difícil, toda esta cornisa está incluida en las zonas calificadas como de agricultura de montaña, es decir, es una zona en la que la reforma del 92 ha tenido un especial impacto negativo, porque la misma no contempla las peculiaridades de estas comarcas marginales o difíciles.

Así, dentro del Estado español, la cornisa cantábrica resulta netamente desfavorecida en términos de los recursos al sector agrario llegados vía financiación comunitaria, ya que su participación en dicha financiación comunitaria queda muy por debajo de lo que representa su contribución a la producción final agraria española, -el 18 por ciento de aportación al valor añadido bruto agrario, frente a un 7 por ciento de la financiación comunitaria en el año 94-95-.

Fundamentalmente, la problemática del sistema deriva de que Bruselas establece unas condiciones muy detalladas e inflexibles para la concesión de las ayudas, únicas para toda la Unión Europea, a pesar de la enorme diversidad de sus agriculturas, desatendiendo el hecho diferencial de cada región. Se entiende que la PAC puede contemplar presupuestos generales, que pueden servir básicamente para todos, pero debería contemplar de alguna forma las peculiaridades de algunos Estados, dentro de esos Estados, algunas Comunidades y a lo mejor, dentro de esas Comunidades, algunas zonas concretas.

Para corregir esta situación, es necesaria la adaptación de la PAC a las características propias de la cornisa cantábrica, aplicando el principio de subsidiariedad hasta el nivel de las regiones y elaborando una normativa que estas propias regiones elaboren.

Asimismo, y como ya se ha expuesto más arriba, es preciso abordar las nuevas directrices comunitarias de apoyo y fomento de la multifuncionalidad del espacio rural, que formulen una política comprometida con la

agricultura familiar, con las zonas desfavorecidas, con el medio ambiente y la calidad alimentaria que propicie el cambio estructural.

Estos son los principios básicos y esta es la adaptación que la PAC del futuro tendrá que hacer para estas zonas de la cornisa, que tienen unas peculiaridades muy definidas.

Como conclusión de todo esto que hemos estado hablando, relativo a la Política Agraria Comunitaria, tendríamos que decir que todos los países de la Unión Europea, tienen unos puntos de vista muy particulares sobre la política agraria comunitaria y por ello su reforma,

en el momento que se produzca, no va a ser fácil, no va a ser sencilla; es un clamor, que cada vez se extiende más en los países miembros europeos, el que no es justo dedicar el 50 por ciento del presupuesto de la Unión Europea a un sector que emplea solamente al 4 por ciento de la población de Europa.

Es necesario, por tanto, que la nueva PAC sea menos onerosa, exigente con la calidad de los productos, sobre todo desde el punto de vista sanitario y que ofrezca a los agricultores flexibilidad, diversificación de actividades y seguridad, todo ello, por supuesto, respetando al máximo el medio ambiente.