

LINEAS GENERALES DE LA POLITICA AGRARIA COMUN DE LA C. E. E.

Una de las más espinosas cuestiones a que se ha enfrentado el Mercado Común ha sido la de acordar las líneas de la política agrícola de la CEE. No era fácil, en efecto, someter los productos agrícolas al régimen relativamente simple establecido para los productos industriales en el Tratado de Roma. Este artículo pretende explicar el contenido y alcance de la política agrícola común de la CEE, que nada tiene que ver, por cierto, con el liberalismo económico clásico.

1.-LA AGRICULTURA EN EL TRATADO DE ROMA

En el Tratado de Roma, los productos agrícolas no pudieron quedar sometidos al régimen relativamente simple de los productos industriales por la sencilla razón de que el proteccionismo agrícola era mucho más complicado y más difícil de desmontar que el industrial. Para los productos industriales, no había más que derechos aduaneros y contingentes; para los agrícolas, además de los derechos y los contingentes, existían otras muchas restricciones, derivadas de las distintas formas de organización de los mercados agrícolas, en los cuales las características técnicas, económicas y sociales son muy distintas de las imperantes en los mercados de productos industriales. Estas restricciones especiales para los productos agrícolas eran —y son—, fundamentalmente, el comercio de Estado, los calendarios y los precios mínimos.

Para evitarse complicaciones, los Seis podrían haber excluido del Mercado Común los productos agrícolas, como más tarde lo hicieron los Siete en su Zona de Libre Cambio. Pero ello no era posible por dos razones esenciales. La primera, por el enorme interés que desde un principio mostraron los futuros Estados miembros con agricultura exportadora (Holanda, Francia e Italia) por beneficiarse de una ampliación del mercado para los productos de sus agros. En segundo término, por la necesidad —admitida por todos— de superar la enor-



DONDE SE CONSTRUYE LA NUEVA EUROPA

Sede de la CEE en Bruselas

me contradicción que de hecho habrían representado unas industrias liberadas y sometidas a la competencia intracomunitaria, junto a unas agriculturas estrictamente nacionales, con amplias diferencias de precios entre sí y, por ello, con incidencias muy distintas en los salarios reales de los obreros industriales (7).

La enorme complejidad de los mecanismos de la política agrícola de cada uno de los Seis, junto con sus implicaciones de política interior y con la celeridad que se imprimió a los trabajos que dieron luz al Mercado Común (menos de dos años transcurrieron desde la Conferencia de Mesina, de junio de 1955, hasta la firma

del Tratado, en 25 de marzo de 1957), impidieron que las normas sobre la integración agrícola quedaran desarrolladas en el Tratado de Roma de forma tan explícita como para la integración de los demás productos. Sólo hubo tiempo para formular unos *finés* de carácter programático, establecer las *bases* de una Política agrícola común y fijar el *procedimiento* de elaboración de la misma.

Los *finés* que en materia agrícola persigue el Tratado de Roma son bien conocidos: acrecentar la productividad de la agricultura, asegurar un nivel de vida equitativo a la población rural, estabilizar los mercados, garantizar la seguridad de los aprovisionamientos y asegurar precios razonables a los consumidores (8).

La prosecución de tales objetivos constituye la razón de ser de la Política agrícola común, cuyas *bases* pueden expresarse así:

- durante el período transitorio, el mantenimiento de la posibilidad de hacer uso duro de ciertas formas de proteccionismo, especialmente por medio del sistema de precios mínimos;
- la garantía del desarrollo de los intercambios de productos en el interior de la Comunidad puede asegurarse a través de contratos a largo plazo (10);
- se prevé —y ésta es, con mucho, la base más importante— la organización de los mercados y de la orientación de las producciones agrícolas a escala europea (11).

El *procedimiento* para desarrollar la política agrícola común fué el aspecto agrícola que más meticulosamente se fijó en el Tratado de Roma; conforme a él, se celebró la Conferencia de Stresa y se elaboraron todos los complicados trabajos realizados desde entonces hasta la reunión de Bruselas del pasado invierno (diciembre 1961-enero 1962), y de los cuales han salido las primeras piezas de la política común. A esos trabajos y a esas piezas dedicamos el apartado que sigue.

2.-EL DESARROLLO DE LA POLITICA AGRICOLA COMUN. LA CONFERENCIA DE STRESSA Y EL PLAN MANSHOLT

De acuerdo con el artículo 43 del Tratado, los representantes de los Estados Miembros de la Comunidad se reunieron en Stresa en julio de 1958 para iniciar los trabajos encaminados a desarrollar las bases de la política agrícola común. A partir de los resultados de esta conferencia —en la que, ciertamente, no se avanzó mucho—, la Comisión de

la Comunidad preparó el borrador de propuestas que el Tratado le obligaba a presentar dentro del año 1959. Tras los informes del Comité Económico Social y de la Comisión de Agricultura de la Asamblea parlamentaria el 11 de diciembre de ese año, se presentó una primera elaboración de dichas propuestas al Consejo. Seis meses después, el 30 de junio de 1960, la Comisión entregó su informe definitivo, que ha pasado a la Historia con el nombre de «Plan Mansholt», por el nombre del Vicepresidente de la Comisión que actuó como Presidente del grupo que preparó las propuestas.

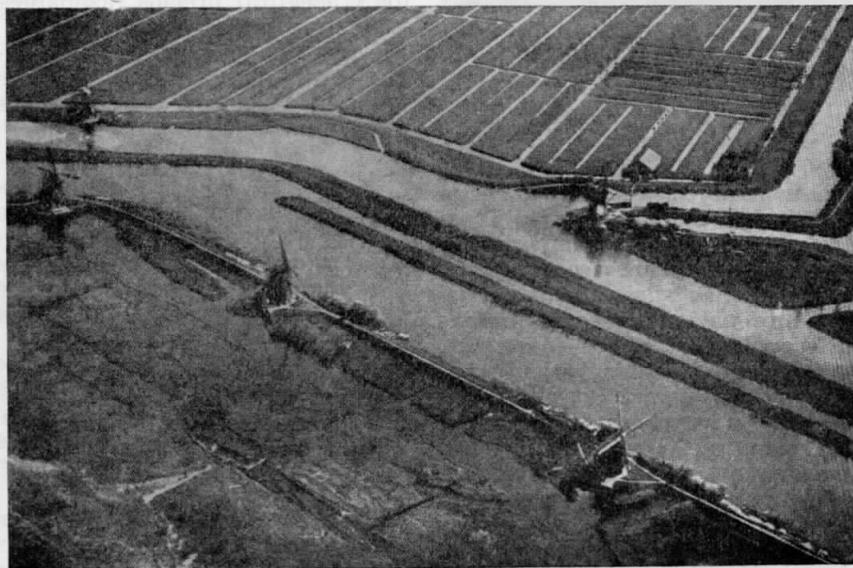
El «Plan Mansholt» está dividido en tres partes, de las cuales la primera trata de la situación de la agricultura y la política agraria en los seis países de la Comunidad; la segunda se ocupa de los principios fundamentales de la política agrícola común, y la tercera contiene las propuestas en sentido estricto. Brevemente nos referiremos a cada una de estas partes.

1.^a *Situación agrícola y política de los Estados Miembros.*—En su conjunto, en el momento de presentarse el Plan Mansholt, la Comunidad cubría el 87 por 100 de sus necesidades agrícolas. En particular en el sector de los cereales, el abastecimiento propio

cubría el 91 por 100 del consumo; en la carne de cerdo, la mantequilla, las hortalizas y el azúcar, la producción superaba al consumo. Los métodos utilizados en los distintos países del Mercado Común para sostener las rentas del sector agrícola eran muy diversos; variaban desde las intervenciones directas en el mercado interior (garantía de precios al productor, etc.) hasta las protecciones aplicadas en frontera (contingentes, precios mínimos, calendarios, etc.).

2.^a *Los principios fundamentales de la política agrícola común.*—Los principios de la política común contenidos en el Plan Mansholt no varían fundamentalmente de los enunciados en el Tratado de Roma y de los resultantes de la Conferencia de Stresa. Solamente es de destacar en este aspecto la aspiración del Plan de que en la política común debería fundirse, en un sistema equilibrado, lo mejor de cada una de las políticas nacionales previas, para dar solución a los distintos problemas en el marco de las nuevas posibilidades ofrecidas por la creación de la Comunidad.

3.^a *Propuestas.*—En su tercer apartado, el Plan Mansholt preveía la publicación de una serie de reglamentos comunitarios para ordenar el mercado de los siguientes productos: cereales, azúcar, carne de vaca, carne de cerdo, huevos, aves, leche y sus derivados, hortalizas y legumbres y vino. Para todos estos productos, se formularon propuestas muy concretas en el Plan; para el arroz y las grasas, se anunciaban próximas propuestas.



HOLANDA

Con Francia e Italia, país exportador de productos agrícolas

3. Los reglamentos agrícolas de Bruselas.

Como ya hemos adelantado, el Consejo de Ministros de la CEE recibió el Plan Mansholt en junio de 1960. Tras una breve discusión de las propuestas contenidas en él, y dada la complejidad del mismo, el Consejo designó un Comité especial, destinado a estudiar el Plan en su conjunto, que fué objeto de múltiples retoques a lo largo de los restantes meses de 1960 y durante todo el año 1961. Finalmente, tras varias semanas de reunión en Bruselas, que totalizaron doscientas

horas de trabajo, el Consejo de Ministros aprobó, el 14 de enero del año en curso, las siguientes disposiciones comunitarias para la agricultura: decisión sobre reglas de competencia, reglamento financiero, decisión sobre precios mínimos, reglamentos sobre cereales, carne de cerdo, huevos, aves, frutas y legumbres y vinos y decisión acerca de los transformados de ciertos productos agrícolas. La complejidad de estas disposiciones es realmente extraordinaria; y para llegar a entenderlas, hay que dedicar a su estudio, por lo menos, tantas horas como las que los ministros emplearon en su discusión. Indice de esa complejidad han sido los muchos problemas surgidos en su traducción del francés a los restantes idiomas de la Comunidad y en el comienzo de su aplicación. Las disposiciones citadas en los tres primeros lugares —reglas de competencia, reglamento financiero y sistema de precios mínimos— tienen un carácter general, en tanto que las restantes están dedicadas a productos concretos; empezaremos por estas últimas en nuestra exposición, muy resumida, de los principales rasgos de la nueva ordenación agrícola dentro de la CEE.

3. 1. Cereales.

El Reglamento de cereales es la clave de toda la ordenación agrícola del Mercado Común, no sólo por la propia importancia del sector en sí (casi 2.500 millones de dólares de producción bruta en 1939-1960), sino también por su influencia decisiva en la regulación de todo el sector ganadero.

Durante el período preparatorio (que para todos los productos agrícolas comprende el lapso de tiempo que va desde el 1 de julio hasta el final del período transitorio de creación del Mercado Común, que en principio debe ser el 1 de enero de 1970), la organización del mercado de cereales está fundada en el sistema de precios indicativos y de exacciones a la importación; tal sistema es incompatible con los derechos arancelarios y las barreras comer-



EDGAR PISANI

Defensa de la posición francesa

ciales de cualquier otro tipo, que desaparecerán el 1 de julio de 1962.

El Reglamento prevé la fijación anual, por el Consejo de Ministros, de unos tope máximo y mínimo para los precios indicativos de toda la Comunidad; a su vez, y dentro del margen comunitario así establecido, cada Estado miembro fija su precio indicativo base; y a partir de él —por degradación— determina los precios indicativos derivados para las principales zonas productoras. Finalmente, a un nivel entre el 90 y el 95 por 100 de estos últimos, se fijan los precios de sostenimiento, a los cuales la Organización nacional se compromete a adquirir todo el trigo indígena que se le ofrezca.

También a partir del precio indicativo base, se fija en cada Estado miembro un precio umbral, o precio de entrada. Este precio de entrada sirve de base para establecer las exacciones sobre los cereales importados (*prélevements*). La exacción en el caso de cereales importados del resto de la Comunidad será igual a la diferencia entre el precio de entrada y el precio franco-frontera; en el supuesto de cereales importa-

dos de terceros países, la exacción viene dada por la diferencia entre el precio de entrada y el precio CIF. A primera vista parece que la exacción es la misma en ambos casos; pero no sucede así porque la exacción intracomunitaria se reduce en un monto, fijado también anualmente, según unos criterios comunitarios. Este monto, que determina la preferencia intracomunitaria, esencial en toda la política agrícola de la CEE, es, en pocas palabras, un elemento proteccionista que se agrega después de igualar el precio de importación al precio interior. El carácter de este monto es análogo al del gravamen porcentual, al que nos referiremos más adelante, al ocuparnos de los reglamentos de carnes y huevos.

El sistema de precios indicativos y exacciones permite el libre juego de las fuerzas del mercado; pero sólo dentro de un margen, que viene dado por el precio indicativo (límite superior) y el de intervención (límite inferior); el primero no puede ser sobrepasado, pues determina la entrada del trigo de importación; por debajo del segundo no puede caerse, porque a su nivel, cada organización nacional compra todo el trigo indígena que se le ofrezca.

El acercamiento progresivo de los precios indicativos de los distintos Estados miembros, hasta llegar a un precio indicativo comunitario al final del período transitorio, permitirá el establecimiento de un mercado único para los cereales, al terminar el período transitorio; naturalmente, ello significa la desaparición de las exacciones intracomunitarias. Frente a terceros países, el sistema de exacciones persiste después del período transitorio; pero ya con una base plenamente comunitaria, es decir, con un precio de entrada y un precio CIF que en cada momento son idénticos en toda la CEE.

3. 2. Carne de cerdo, carne de aves y huevos.

Para estos productos, la CEE no ha previsto ni precios indicativos ni precios de intervención. Los reglamentos correspondien-



LOS PRECIOS DE LOS PIENSOS

Factor importante en la determinación de los de las carnes y huevos

tes sólo establecen un sistema de exacciones que sustituye a los aranceles y restricciones cuantitativas y que, tanto en las importaciones de otros Estados Miembros como de Terceros, tiene en cuenta la incidencia que en el coste de los productos tienen las diferencias entre los precios de los cereales forrajeros en los diversos países. A las importaciones de Terceros, además de la exacción intracomunitaria aplicable al Estado Miembro exportador con los precios más bajos, se les carga un gravamen porcentual (creciente desde el 2 hasta el 7 por 100 del precio esclusa, en tanto que para los intercambios intracomunitarios es decreciente, hasta quedar en 0 al final del período transitorio), que hace las veces de derecho arancelario; a la exacción y al gravamen porcentual se le agrega, en caso necesario, un monto adicional igual a la diferencia entre el llamado precio de esclusa (fijado comunitariamente) y el precio CIF.

La progresiva aproximación de los precios de los cereales forrajeros dentro de la Comunidad determina la paulatina supresión de las exacciones intracomunitarias para estos productos, que desaparecen al final del período transitorio. Por el contrario, el gravamen porcentual y el monto adicional frente a terceros países se mantienen después del período transitorio.

3. 3. Frutas y legumbres.

Como hemos visto en los casos estudiados en los apartados 3. 1. (Cereales) y 3. 2. (Carne de cerdo, carne de aves y huevos), el sistema de exacciones es incompatible con la existencia de derechos arancelarios y restricciones cuantitativas de todo tipo. Por el contrario, en el apartado de los productos hortofrutícolas, el desarme arancelario intracomunitario y la erección de la tarifa exterior común se realiza conforme a los principios generales del Tratado, esto es, en un período transitorio de doce años (1958-1970). El reglamento dictado para estos productos consiste esencialmente en la discriminación para favorecer el mejoramiento de las calidades; para ello, en la progresiva supresión de las barreras cuantitativas se sigue un orden de mayor a menor calidad; cada una de las frutas y legumbres comprendidas en el reglamento se divide en tres categorías —clase extra, clase I y clase II—, procediéndose a la eliminación de todas las restricciones a los intercambios comunitarios en las fechas siguientes: el 1 de julio de 1962, para las importaciones de las clases extra; el 1 de enero de 1964, para las de la clase I; el 1 de enero de 1966, para las de la clase II. Los productos de calidad inferior a la II no pueden ser objeto de tráfico

intracomunitario, y a la larga, incluso será prohibida su comercialización dentro de cada Estado Miembro.

3. 4. Vinos.

La regulación del mercado vitivinícola es de extraordinario interés. Se crea un catastro comunitario de vinos, en el que se registrarán todos los datos referentes a la economía vitivinícola de los Estados Miembros. Esta información estructural se completa con otra de carácter coyuntural: un balance comunitario, a confeccionar todos los años, y en el cual se han de tener en cuenta los *stocks*, la producción y las importaciones y exportaciones de los Estados Miembros. El Catatro y el balance serán en el futuro las dos bases estadísticas esenciales de la política vitivinícola común (control de calidades, determinación de contingentes intra y extracomunitarios, clase y volumen de los contingentes arancelarios frente a Terceros, etc.).

En definitiva, la reglamentación vitivinícola está dirigida esencialmente a conseguir una mejora y una absoluta garantía en las calidades de los vinos. Esta aspiración aparece confirmada en la decisión del Consejo, por la que se abren contingentes de importación de vino en Francia, Italia y Alemania; en dichos contingentes, sólo aparecen los vinos de calidad con denominación de origen y los vinos de pasto o de *coupage*. Ni una palabra se dedica a los vinos comunes, que, de momento, siguen sometidos al rígido bilateralismo actual.

3. 5. Disposiciones de carácter general.

Como dijimos antes, además de los reglamentos de productos concretos, existen tres disposiciones de carácter general: decisión sobre reglas de competencia, reglamento financiero y decisión sobre precios mínimos.

Reglas de competencia. — En principio, las reglas de competencia del Tratado de Roma (artículos 85 a 90) se aplican a los productos agrícolas. Sin embargo, esa

aplicación se suaviza al exceptuarse un conjunto de prácticas que expresamente se relacionan en el reglamento comunitario, dentro del sector agrícola:

- prácticas de una organización nacional del mercado;
- prácticas necesarias para alcanzar los objetivos fijados en el artículo 39 del Tratado (normas comunes en materia de competencia, coordinación obligatoria de las organizaciones nacionales y organización europea del mercado);
- prácticas y actuaciones de los agricultores, de las asociaciones de agricultores y de las federaciones de estas asociaciones, siempre que de ellas no se derive la imposición de un precio determinado o una situación peligrosa para los fines del artículo 39.

Para las prácticas de *dumping* y las ayudas estatales dentro de la CEE, se siguen las reglas generales del Tratado (artículos 91 y 93, respectivamente).

Reglamento financiero. — Tal como estaba previsto en el artículo 40 del Tratado, este reglamento crea el Fondo Agrícola de Orientación y Garantía. El fondo financia parcialmente y de modo creciente, según veremos, las restituciones a la exportación a terceros países, las intervenciones en el mercado que el Consejo estime oportuno y las demás acciones que guarden relación con los fines del repetido artículo 39.

Como hemos dicho, la financiación comunitaria es parcial y progresivamente creciente: un sexto del coste total, en 1962-1963; un tercio, en 1963-1964, y la mitad en 1964-1965.

El fondo se nutre de las exacciones a que nos hemos referido al hablar de los cereales y los productos ganaderos; si es necesario, esta aportación se complementa con las contribuciones financieras de los Estados miembros, calculadas conforme al artículo 200 del Tratado.

Precios mínimos.—La decisión sobre precios mínimos se ha publicado con carácter provisional para sólo tres años y tiene un alcance menos general que las dos disposiciones anteriores (reglas

de competencia y reglamento financiero). Solo puede ser aplicado a aquellos productos que no tienen un reglamento particular. Los precios mínimos coexisten con los derechos de aduanas, pero no con las restricciones cuantitativas.

El sistema, esencialmente, consiste en lo siguiente: si lo considera oportuno, cualquier Estado Miembro puede establecer un precio mínimo frente a los demás Estados Miembros y un precio mínimo frente a terceros países; naturalmente, este último precio se fija a un nivel más elevado que el anterior, a fin de que la preferencia intracomunitaria quede garantizada. Al mismo tiempo que se establece el precio mínimo, cada Estado Miembro monta un sistema para conocer al día los llamados precios de referencia, que son los precios medios mayoristas de los principales mercados del país. En el caso de que dichos precios de referencia, durante tres días consecutivos, sean inferiores a los precios mínimos fijados, las importaciones del producto o productos en cuestión pueden ser suspendidas o reducidas, a menos que el país exportador dé garantías suficientes de que no exportará por debajo del precio mínimo. A la inversa, al subir el precio de referencia por encima del mínimo durante tres días, la im-

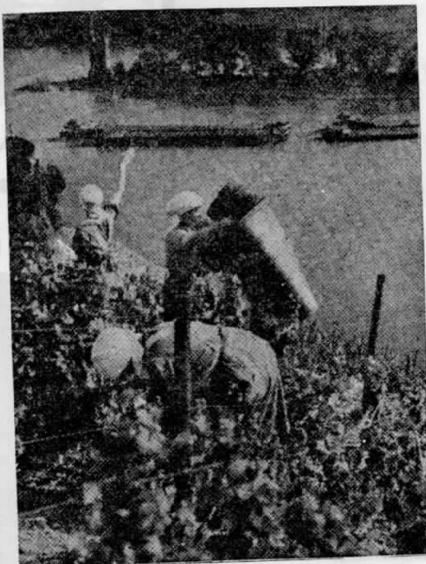
portación queda libre nuevamente.

El sistema de precios mínimos es, de todos los estudiados hasta aquí, el que permite un proteccionismo más intenso, como ha quedado demostrado frecuentemente en nuestras exportaciones a Francia, país que lo practica desde hace muchos años. El intenso proteccionismo que permite es lo que probablemente ha inducido a la CEE a dar al sistema una vida que, en principio, se reduce a sólo tres años.

4. Resumen.

Esta es, en apretada síntesis, la nueva ordenación de la CEE para los intercambios agrícolas. Es el resultado de muchos meses de trabajo y discusión, y en sus líneas maestras, es difícil que cambie. Ni siquiera Inglaterra parece que pueda tener potencia suficiente para modificarlo. Así, pues, podemos tomarla como un dato. En los próximos meses se publicarán otros reglamentos, de los cuales los referentes a la carne de vaca, al arroz y a los productos lácteos están en su última fase de elaboración.

La conclusión general que podemos extraer de la nueva ordenación agrícola dentro de la CEE es bien clara: esa ordenación no tiene nada que ver con el liberalismo económico clásico. El proteccionismo frente a los terceros países se mantiene a ultranza: igualación de los precios y protección adicional. Dentro del propio Mercado Común, durante lo que resta del Período Transitorio, esto es, hasta 1970, los intercambios se ven obstaculizados, al propio tiempo que se va a una nivelación de los precios de los distintos Estados Miembros. Sólo cuando ésta haya llegado al máximo posible (al final del período transitorio) será posible el paso al estadio de Mercado único. Pero esto no sucederá para todos los productos; sin duda, los intercambios de algunos de ellos seguirán con limitaciones, incluso después de terminar el período transitorio: el ejemplo del vino común es bien claro; los precios mínimos probablemente se mantendrán para determinados productos.



LOS VINOS

Una reglamentación para mejorar en calidad