



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CN.12/L.43/Add.1.2

14 de julio 1970

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

LAS RELACIONES ENTRE AMERICA LATINA Y LA CEE

PARTE III. La política comercial de la CEE

2. La política agrícola común

Nota: Este documento es preliminar y está sujeto a cambios de fondo y de forma.

INDICE

	<u>Página</u>
LA POLITICA AGRICOLA COMUN	
1. Consideraciones generales	1
2. Características principales de la política agrícola común	19
3. Características del tratamiento a la importación y situaciones especiales de determinados productos agrícolas de especial interés para los países latinoamericanos.....	26
4. Efectos de la política agrícola común.....	37
a) Alto grado de protección a la producción comunitaria y aislamiento del mercado comunitario,	37
b) Aumento considerable de la producción agrícola de la Comunidad	38
c) Aumento en el grado de autoabastecimiento	40
d) Restricciones crecientes a la importación	41
e) Producción de excedentes y su colocación en los mercados internacionales.....	43
<hr/>	
5. Posibles implicaciones del ingreso del Reino Unido	
6. Propuestas de revisión de la política agrícola común	
7. Sugerencias sobre posibles planteos y líneas de acción de los países latinoamericanos	

Estos tres puntos se agregarán posteriormente, Respecto del primero, véase entretanto el documento sobre "La política de acuerdos preferenciales y la ampliación de la Comunidad" (E/CN.12/L.48/Add.1.1), páginas 36 a 43.

LA POLITICA AGRICOLA COMUN

1. Consideraciones generales

Conforme a las disposiciones básicas que sobre el sector agrícola de la economía de la Comunidad establece el Título II del Tratado de Roma, tanto la agricultura como el comercio en productos agrícolas^{1/} son

1/ Según el primer párrafo del artículo 38 del Tratado de Roma, se entiende por productos agrícolas los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos después de la primera etapa de elaboración que están directamente vinculados a aquellos. El Anexo II al Tratado contiene la lista de los productos a los que se refiere el artículo 38; y debe observarse que en esa lista están incluidos no solamente productos agropecuarios producidos por la Comunidad (típicamente, productos de clima templado: animales para el consumo, sus carnes y desperdicios, productos lácteos, pescados, crustáceos y moluscos, cereales, harinas y similares, vegetales, nueces y frutas comestibles, semillas y frutas oleaginosas, grasas y aceites animales y vegetales, residuos de la molienda, azúcar, vinos, etc.) sino también productos tropicales - algunos de ellos entre los ya mencionados, como ser semillas y frutas oleaginosas y sus aceites, bananas y otras frutas tropicales, etc. - y además café, cacao, tabaco, corcho, lino, cáñamo, etc.

Sin embargo, no todos esos productos están, por lo menos hasta ahora, comprendidos en la política agrícola común, es decir, han sido objeto de reglamentos sobre la organización común de sus mercados. Los reglamentos dados hasta la fecha se refieren a vacunos, carne vacuna, porcina y de aves, cereales (incluidos los forrajeros), sus harinas y sémolas, productos lácteos, huevos, azúcares, preparados forrajeros, malta, almidones y féculas, semillas y frutos oleaginosos y sus harinas y residuos, aceites y grasas animales y vegetales, vinos, tabaco en bruto.

Respecto de los otros productos incluidos en la lista del Anexo II al Tratado, existe, por lo menos teóricamente, la posibilidad de incluirlos en la política agrícola común, que se materializaría en caso de acordarse los reglamentos para la organización común de sus mercados o, más probablemente, en el caso de café, cacao, bananas y otros similares, a través de un acuerdo de organización de mercados entre la CEE y los países africanos asociados (como parece que se está gestando para el banano) o de un acuerdo internacional de organización de mercados que incluiría a todos los países productores e importadores principales de cada producto. Más aún, ésta es una medida en que la Comunidad, y particularmente Francia, han insistido repetidamente que sería la forma adecuada de encarar el problema de las preferencias especiales para algunos de tales productos.

/objeto de

objeto de un régimen especial, configurado por la llamada política agrícola común. En efecto, según el último párrafo del artículo 38 de dicho Tratado, "el funcionamiento y desarrollo del Mercado Común en lo que concierne a los productos agrícolas será acompañado por el establecimiento de una política agrícola común entre los Estados Miembros"; y de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 39, tal política debe tener como objetivos:

- a) aumentar la productividad agrícola mediante el desarrollo del progreso técnico, la expansión racional de la producción agrícola y la utilización óptima de los factores de producción, en particular la mano de obra;
- b) asegurar de ese modo un nivel adecuado de vida para la población rural, particularmente aumentando los ingresos de las personas que trabajan en la agricultura;
- c) estabilizar los mercados;
- d) garantizar abastecimientos normales, y
- e) asegurar precios razonables de estos abastecimientos para los consumidores.

Según otros artículos posteriores del mismo Título II, la política agrícola común debía ser desarrollada gradualmente durante el período de transición, y establecida a más tardar al finalizar ese período (que ya ha terminado); y los objetivos indicados anteriormente se debían lograr mediante una organización común de los mercados agrícolas bajo alguna de estas formas de acuerdo a los productos de que se tratara: a) reglas comunes relativas a la competencia; b) coordinación obligada de las diversas organizaciones nacionales del mercado, o c) una organización europea (esto es, Comunitaria) del mercado. La organización común,

/en alguna

en alguna de estas formas mencionadas, puede comprender todas las medidas necesarias para el logro de los objetivos especificados en el Artículo 39, y en particular controles de precios, subsidios a la producción y a la comercialización de los diversos productos, arreglos para la formación de existencias y disponibilidades y una maquinaria común para estabilizar la importación o la exportación. De establecerse alguna política común de precios, ella debería basarse en criterios comunes y en métodos uniformes de cálculo; y a fin de permitir que la organización común mencionada antes logre sus objetivos, pueden establecerse uno o más fondos agrícolas de orientación y garantía. Por otra parte, el Consejo de Ministros de la Comunidad puede autorizar el otorgamiento de asistencia para la protección de las empresas agrícolas que se vean perjudicadas por las condiciones estructurales o naturales, o en el contexto de programas de desarrollo económico.

Dado que la Comunidad es el principal importador de productos agrícolas, tanto la orientación como las modalidades específicas de su política agrícola común han tenido y tienen importantes consecuencias para el comercio internacional de esos productos, y particularmente para las exportaciones de América Latina. Para apreciar la magnitud del interés latinoamericano en ese mercado basta señalar que el mismo ha absorbido, en años recientes, el 20 por ciento de las exportaciones totales de los países latinoamericanos, y el 24 y 25 por ciento de sus

/ exportaciones de

exportaciones de alimentos, bebidas y tabaco y de materias primas, respectivamente; siendo aquel porcentaje total de casi el 40 por ciento en el caso de las exportaciones de Argentina, el 36 por ciento para las de Chile, el 28 por ciento para las de Ecuador, Honduras y Uruguay, 27 por ciento para Perú, 26 por ciento para Brasil, 25 por ciento para El Salvador y 23 por ciento para Colombia.^{1/}

Esto explica por qué desde la firma misma del Tratado de Roma los gobiernos latinoamericanos expresaron sus preocupaciones por los eventuales efectos negativos que sobre sus exportaciones podría tener la

^{1/} Véase la nota que forma parte de este mismo documento, sobre El comercio entre América Latina y la CEE (E/CN.12/L.48/2). Debe sin embargo tenerse en cuenta que de las exportaciones de los países mencionados, únicamente las de Argentina y Uruguay consisten principalmente de productos incluidos (por lo menos hasta ahora) en la política agrícola común - típicamente, productos agrícolas de clima templado; aunque esos productos tienen también bastante importancia en las exportaciones de otros países latinoamericanos. Por otra parte, según se observó en la nota al pie de la primera página, numerosos otros productos, muchos de ellos de clima tropical, que constituyen el grueso de las exportaciones del Ecuador, Brasil, Colombia, los países centroamericanos, etc., tales como el café, el cacao y el banano, pueden por lo menos teóricamente ser incluidos en la política agrícola común, ya que están comprendidos entre los productos a los que se refiere el artículo 38 del Tratado de Roma. Además, algunos productos no incluidos en la política agrícola común han sido o pueden ser directamente afectados por medidas que se toman en el contexto de aquella política; tal es el caso de la harina de pescado, según se señala más adelante.

política agrícola común ^{1/}, y en verdad éste asunto, juntamente con la cuestión del otorgamiento de preferencias especiales a los países africanos (y más recientemente a los del Mediterráneo), han sido y continúan siendo los dos aspectos del funcionamiento y desarrollo del Mercado Común Europeo que más han preocupado a aquellos gobiernos, y en los que han centrado la mayoría de sus observaciones y objeciones en sus relaciones con la Comunidad, y de los planteos que han hecho a ésta.

Estas objeciones y planteos no están, por supuesto, dirigidos a la adopción de una política agrícola común ni al principio en sí del apoyo a la agricultura en la Comunidad o en otros países industrializados -, ni a los objetivos de aumentar la productividad agrícola y de asegurar un nivel de vida adecuado a la población rural; pero sí están dirigidos a la orientación y modalidades que ha tomado esa política dentro de la Comunidad, es decir, a su carácter fuertemente proteccionista y a que el mantenimiento de un nivel adecuado de ingresos para la población rural se logre en la práctica en gran parte a expensas de los productores extranjeros - entre ellos, de manera importante, los latinoamericanos.

^{1/} A este respecto es útil mencionar dos estudios que se relacionan con los problemas que inquietaban a los países latinoamericanos durante los primeros años de vigencia del Tratado de Roma: "Acontecimientos y tendencias recientes en el intercambio de América Latina con la Comunidad Económica Europea", CEPAL, E/CN.12/631, Julio 22, 1962, y "Hacia la Coordinación de la política comercial de América Latina: las relaciones con la Comunidad Económica Europea", Informe preparado por un grupo de Consultores convocado por la Secretaría de CEPAL, publicado en el "Boletín Económico de América Latina", Vol.VII, N° 2, octubre 1962.

En tanto se estaba elaborando la política agrícola común, la circunstancia de que muchos aspectos de la misma estaban todavía en vías de definición, y el carácter transitorio de algunas de las normas y reglamentos aprobados, determinaron que los países latinoamericanos no lograran definir suficientemente una posición conjunta ni obtener el acuerdo de las autoridades de la Comunidad para la celebración sistemática de consultas y negociaciones multilaterales o bilaterales sobre los perjuicios actuales o potenciales resultantes de aquella política. Además, la Comunidad esgrimía corrientemente el argumento de que no sólo no había evidencia de tales perjuicios; sino que, por el contrario, las exportaciones latinoamericanas de productos agropecuarios al mercado de aquella mostraban un crecimiento apreciable, tanto en términos absolutos como relativos.

Esta situación se ha modificado sustancialmente en los años recientes. Por una parte, desde 1968 se ha terminado virtualmente de establecer el mercado común agrícola de la CEE al haberse adoptado los reglamentos definitivos para la mayor parte de los productos de gran significación comercial, de manera tal que en la actualidad aproximadamente el 86% de la producción agropecuaria de la Comunidad está sometida a organizaciones comunes de mercado,^{1/} y si podía haber antes algunas dudas sobre cuál sería la orientación definitiva y los efectos de la política agrícola común, ellas se han disipado por completo, como se señala más adelante. Por otra parte, como manifestación de esos efectos y comprobación de la validez de las preocupaciones demostradas por los países latinoamericanos, la evolución de las

^{1/} En el Anexo A a esta nota se resumen los reglamentos sobre productos de interés para los países latinoamericanos que están sujetos a organizaciones comunes de mercado, esto es, que han sido incluidos ya en la política agrícola común.

exportaciones de éstos a la Comunidad en los productos sujetos a la política agrícola común, luego de un período de considerable expansión y participación creciente en el abastecimiento del consumo interno de la misma (consecuencia principalmente de que en ese período el consumo, en particular de carne vacuna, aumentó mucho más rápidamente que la producción comunitaria) ha experimentado un cambio brusco, que se evidencia para muchos productos ya en 1967, y que se acentúa en 1968 (aunque para algunos de ellos la situación mejoró apreciablemente en 1969). Este cambio es especialmente pronunciado en lo que respecta a la participación de esas exportaciones en el consumo de la Comunidad; así, ella aumentó, en el caso del trigo, de 1.1 % en 1961 al 4.4 % en 1965, para caer al 1.9 % en 1968; para el maíz, los porcentajes son respectivamente del 13.3 %, 21.3 % y 16.0 %; para la carne bovina, del 2.7, 5.3 y 3.0 %; para las grasas y aceites vegetales, del 7.3, 7.3 y 5.8 % (porcentajes calculados con base en los datos de importación de la Comunidad desde América Latina, en relación al consumo aparente de aquélla, según figuran en las publicaciones de la Oficina de Estadísticas de la CEE).

A estas consideraciones se agregan otras igualmente importantes que fundamentan la apreciación de que se dan ya las circunstancias que justifican no solamente la oportunidad, sino más aún, la necesidad de que América Latina haga un planteo a fondo a la CEE en relación a la revisión de los aspectos de su política agrícola común que son fuente principal de problemas actuales y potenciales para las exportaciones latinoamericanas - tanto al mercado mismo de la CEE como a otros en los que se enfrentan con la competencia creciente de excedentes comunitarios.

/La primera

La primera de esas consideraciones es por supuesto la de que la CEE, habiendo completado su período de transición, está en el proceso de definir su política comercial común, y en ese contexto la Comisión ha propuesto ya, al Consejo de Ministros la regularización de las relaciones con América Latina, sugiriendo diversas modalidades específicas en el campo de las relaciones comerciales y de la asistencia técnica y financiera, y América Latina por su parte, se está preparando para hacer conocer a la Comunidad su posición al respecto. No sería concebible que un aspecto tan vital de las relaciones comerciales con la Comunidad como es el del comercio de productos agropecuarios quedara excluido de este proceso.

Una segunda consideración es la de que precisamente en la Comunidad misma se ha planteado desde hace algún tiempo, y con énfasis creciente, la urgencia de una revisión y reorientación radicales de la política agrícola común, en vista de los muy serios problemas internos resultantes de sus modalidades actuales - en especial el enorme aumento, en progresión casi geométrica, de los gastos que significa el apoyo a los precios agrícolas.^{1/} En el contexto de esa revisión y reorientación, que es casi inevitable que ocurra, los países latinoamericanos podrían y deberían insistir en que se tenga en cuenta sus intereses específicos, de manera tal que no continuen sopor-
tando parte considerable del costo de la protección a la agricultura comunitaria a través de las restricciones a que están sujetas sus exportaciones agrícolas a la Comunidad, de la colocación en mercados tradicionales para esas exportaciones de excedentes de ésta a precios fuertemente subsidiado y del efecto depresivo que sobre los precios internacionales de productos

^{1/} Véase más adelante el detalle de tales propuestas.

agropecuarios - particularmente cereales - tienen aquellas restricciones a las importaciones y estas exportaciones subsidiadas.

En este sentido debe destacarse que algunas de las propuestas básicas hechas en el seno mismo de la Comunidad en torno a la revisión y reorientación de la política agrícola común - en particular la más fundamental de todas, o sea la relativa a la reducción substancial en el nivel de los precios de garantía - coinciden substancialmente con el tipo de modificaciones de esa política que serían en el interés de los países latinoamericanos.

Finalmente, otra consideración que justifica la impostergabilidad de un planteo a fondo e integral de América Latina respecto a la política agrícola comunitaria es el del probable ingreso del Reino Unido al Mercado Común; ya que de mantenerse las modalidades actuales de esa política, tal ingreso agravaría apreciablemente las ya considerables dificultades que de ella se derivan para las exportaciones agropecuarias latinoamericanas.^{1/}

De no procederse en el futuro cercano a una revisión y reorientación substancial de la política agrícola común, sobre todo con miras a atenuar en lo posible su carácter proteccionista, reduciendo a niveles más racionales los precios de garantía y por consiguiente las restricciones a las importaciones, la producción de excedentes y la exportación subsidiada de éstos, lo más probable es que la agricultura comunitaria tenga una evolución similar a la que ha tenido la de Estados Unidos en el curso de los últimos 35 años, también bajo un régimen fuertemente proteccionista, similar en muchas de sus

^{1/} Ver más adelante, en esta misma nota, así como en la nota sobre La política de acuerdos preferenciales y la ampliación de la Comunidad que acompaña a la presente (E/CN.12/L.48/Add.1.1, p. 36), un breve análisis de las posibles implicaciones del ingreso del Reino Unido en lo que concierne al comercio de productos agropecuarios.

características básicas al aplicado actualmente por el CEE. Es decir, se irá cristalizando una situación "de facto" en la que tanto las restricciones a las importaciones de productos agropecuarios como la producción masiva de excedentes de los mismos y su exportación subsidiada pasarán a constituir aspectos normales de la estructura del comercio internacional de tales productos, a la que tendrán forzosamente que ajustarse los países latinoamericanos, les guste o no, con serio detrimento para su desarrollo económico.

Por lo demás, aparte de los varios compromisos jurídicos y políticos asumidos por la Comunidad en el seno del GATT, de la UNCTAD, etc. hay en el mismo Tratado de Roma y en diversas declaraciones formales de la Comunidad plena justificación para un firme planteo por parte de América Latina en relación a la modificación substantiva de la política agrícola común en los aspectos que afectan sus intereses. Ya en el preámbulo del Tratado de Roma se señala, entre las razones que llevaron a dicho Tratado, el deseo de "contribuir por medio de una política comercial común a la eliminación progresiva de las restricciones al comercio internacional"; y en el artículo 110 con referencia a la política comercial común, se declara que "al establecer una unión aduanera entre ellos, los Estados Miembros, se proponen contribuir, de conformidad con el interés común, al desarrollo armonioso del comercio mundial, la eliminación progresiva de las restricciones sobre los intercambios internacionales y la reducción de las barreras aduaneras". A este particular debe destacarse que cada uno de los reglamentos agrícolas (cuyos textos se resumen en el Anexo A de esta nota, en el caso de los productos de interés para los países latinoamericanos) incluye un artículo especial en el que se establece que el reglamento "será aplicado teniendo en cuenta, paralelamente y de manera apropiada, los objetivos previstos en los artículos

39 y 110" (el artículo 39. como se vió antes, se refiere a los objetivos de la política agrícola común); y lo que América Latina debería procurar, en sus planteos en este campo, es precisamente el cumplimiento cabal de esa disposición, es decir, la aplicación efectiva de lo estipulado en el artículo 110.

Entre otros antecedentes y elementos de juicio pertinentes al tema que se trata, cabe mencionar que desde un primer momento la Comunidad sostuvo que la política agrícola común debía tener en cuenta el hecho que la agricultura participa en las relaciones con los terceros países, señalándose al respecto en el primer informe anual que la Comisión elevara al Consejo de Ministros: "es del interés político y económico de la Comunidad mantener esas relaciones que se traducen por intensos intercambios comerciales con el conjunto del mundo. Por si sólo este hecho impide a la Comunidad transformarse en una entidad autárquica".

Asimismo, en otro capítulo del primer informe de la Comisión al referirse específicamente a las relaciones con los terceros países, se señalaba: "Reiteradamente la Comisión ha sostenido que se propone practicar una política liberal. Todo el Tratado, desde el preámbulo hasta la declaración contenida en las cláusulas finales sobre la colaboración con los Estados Miembros de las organizaciones internacionales, demuestra que éste era el deseo de sus autores y la base del acuerdo. La Comisión considera imposible que la Comunidad adopte una actitud proteccionista o autárquica y sustenta el criterio de que la Comunidad tiene que demostrar por la acción, que piensa seguir una política ampliamente liberal frente a sus asociados de Europa y del mundo".

Manifestaciones de esta índole fueron formuladas por los representantes de la CEE en los organismos internacionales. También en ellos asumieron

/compromisos al

compromisos al suscribirse resoluciones o recomendaciones cuyo objetivo básico era la eliminación de las restricciones y, por consiguiente, la expansión del comercio mundial.

En la reunión a nivel de Ministros del GATT realizada en noviembre de 1961, los representantes de la CEE coincidieron con los otros Ministros que era motivo de grave preocupación "la amplitud del proteccionismo agrícola, la utilización generalizada de medidas no arancelarias y las importantes repercusiones que entrañan esas medidas en el comercio internacional de productos agrícolas". En virtud de ello "Los ministros invitaron a las Partes Contratantes a que adopten los procedimientos pertinentes para establecer las bases de la negociación de medidas de carácter práctico, con miras a la creación de condiciones aceptables de acceso de los productos agrícolas a los mercados mundiales."

En el marco de la primera Conferencia de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas, la Comunidad asumió un importante compromiso al adherir a la Recomendación A.II.1 relativa a "Convenios internacionales sobre productos básicos y eliminación de los obstáculos y expansión del comercio"; que contiene muy precisas recomendaciones respecto al mantenimiento del statu-quo, remoción de barreras tarifarias y no tarifarias, impuestos internos, restricciones cuantitativas, políticas domésticas de producción, subsidios a la exportación, etc.

/No obstante

No obstante esas numerosas declaraciones, compromisos y disposiciones del mismo Tratado de Roma, de los reglamentos agrícolas, etc., la política agrícola común, tal como se ha señalado repetidas veces y lo demuestra el examen que de la misma se realiza más adelante, ha tenido desde un principio y en forma cada vez más pronunciada, una orientación decididamente proteccionista y autárquica, agravada con la producción de excedentes que se colocan con fuertes subsidios; en tanto que por otra parte la Comunidad no ha mostrado hasta ahora mayor disposición a acoger favorablemente y tener debidamente en cuenta los planteos que con referencia a la tendencia general de esa política o, más frecuentemente, a problemas específicos resultantes de medidas adoptadas o propuestas en relación a la misma le han hecho en diversas ocasiones los países latinoamericanos.

En verdad debe reconocerse que los mismos países latinoamericanos no actuaron en un comienzo de manera adecuada para aprovechar al máximo la apertura que significó el memorandum que les presentó la Comunidad en abril de 1958, particularmente a través de una acción conjunta sistemática y decidida orientada a lograr la materialización de los planteos hechos por la Comunidad en dicho memorandum. ✓ Pero por otra parte cuando posteriormente

1/ El texto de este memorandum se reproduce en el Anexo A de la Parte I del documento de que forma parte esta nota, con la sigla E/CN.12/L.48.1/A. Entre otras cosas expresaba dicho memorandum que "LA Comunidad desearía establecer, en sus relaciones con los países de América Latina, las modalidades de una cooperación más estrecha...." y que "sería igualmente oportuno tratar de encontrar las bases de una acción común de la Comunidad Económica Europea y de los países latinoamericanos en todo lo que se refiere al comercio y a los precios de productos básicos (como el café, el cacao, por ejemplo)", a cuyo efecto las instituciones de la Comunidad "consideran de suma importancia que los problemas planteados sean igualmente estudiados por los correspondientes órganos de los países de América Latina con el fin de poder confrontarlos en un porvenir cercano, y en lo posible, antes de finalizar el presente año". Fue recién en julio de 1960, o sea dos años más tarde, que los países latinoamericanos, a iniciativa del Gobierno del Brasil, dieron contestación a este memorandum, aunque en términos más bien superficiales y generales, y sin proponer algún mecanismo adecuado para llevar adelante, de manera conjunta, el examen específico de los puntos planteados por la Comunidad para traducirlos en programas concretos de acción.

/los países

los países latinoamericanos hicieron planteos más concretos la Comunidad no manifestó una actitud positiva, sino más bien evasiva, arguyendo que no se había aún definido la política agrícola común, que los reglamentos eran incompletos y provisorios, que no había evidencia de perjuicio sino más bien de beneficio para las exportaciones latinoamericanas y, sobre todo, que los problemas que afectan al comercio internacional de productos básicos no pueden ser resueltos únicamente mediante medidas tarifarias, sino que es necesario encararlos a través de la organización internacional de los mercados - por lo menos respecto de los principales productos básicos; y que por consiguiente las cuestiones tarifarias para estos productos deben ser examinadas simultáneamente o en el contexto de las relativas a esa organización de los mercados ^{1/} (este enfoque se propone no sólo para los productos agrícolas de clima templado, incluidos en la política agrícola común, sino también para los tropicales, en los cuales el problema preocupa a los países

^{1/} El argumento de la Comunidad es que las políticas nacionales de apoyo a la producción agrícola dan lugar a que los mercados internacionales para esos productos sean completamente marginales, e impiden el juego normal de la oferta y la demanda; y que por consiguiente una supresión pura y simple de las tarifas no tendrían otro efecto que el aumentar los desequilibrios existentes; que en consecuencia el desarme tarifario debe ir acompañado de medidas positivas - a menudo tomadas en el cuadro de un acuerdo internacional - para regularizar esos mercados. La Comunidad reafirmó esta posición en el IV Período de sesiones de la Comisión de Productos Básicos de la UNCTAD, mayo de 1969.

/latinoamericanos es

latinoamericanos es el de la mantención de derechos a la importación por parte de la Comunidad a los efectos de dar un tratamiento preferencial a las importaciones desde los países africanos - y más recientemente del Mediterráneo - asociados a ella). Es así como la Comunidad sostiene, respecto de los tres productos que representan lo esencial de sus importaciones desde América Latina de productos de clima templado (cereales, azúcar, y carne vacuna), que la solución a las preocupaciones latinoamericanas en el caso de los cereales y del azúcar está en cierta medida vinculada a los convenios internacionales existentes para los mismos y a su mejoramiento eventual - y en el mismo caso se encontraría el café; y que la Comisión ha sometido o está preparando propuestas al Consejo con vistas a arreglos de igual naturaleza o en el contexto de acuerdos más amplios en materia comercial y económica, para la carne vacuna, las materias grasas, el cacao, las bananas y otros productos agrícolas, en especial de clima templado, que son de especial interés para los países latinoamericanos. ^{1/}

Esta posición y planteos de la Comunidad parecen estar en contradicción con la actitud que está tomado en algunos casos - v.g., de abstención de participar en el convenio internacional del azúcar, y de aumento creciente de su producción de excedentes exportables, que en el caso de la mantequilla y del trigo han originado o contribuido a crear o aumentar el desequilibrio del mercado mundial. Sin embargo, parece a todas luces recomendable que los países latinoamericanos den una consideración prioritaria y a fondo a tales planteos, tanto en tratativas directas con la Comunidad como en el seno de la Comisión de Productos Básicos de la UNCTAD, con miras a definir precisión para cuales productos, en qué medida y bajo cuales condiciones y modalidades podrían los acuerdos internacionales de organización de mercados significar una solución adecuada a los problemas actuales y potenciales que afectan al comercio internacional de tales productos y

^{1/} Sin embargo, esta posición de la Comunidad no ha sido obstáculo para que esta acoja favorablemente la solicitud que le hizo el Gobierno Argentino en febrero de 1969 de iniciar negociaciones con miras a llegar a un acuerdo comercial, entre cuyos elementos sustantivos el Gobierno Argentino sugiere la inclusión de las medidas necesarias para solucionar los problemas planteados a ciertas exportaciones argentinas a la CEE, particularmente las carnes bovinas. Según informaciones disponibles, la Comisión en su comunicación al Consejo de Ministros sobre la solicitud argentina señala entre otras cosas la necesidad de buscar ciertas fórmulas para tales negociaciones, en particular en el sector de la carne bovina y especialmente para la carne congelada. Esto indicaría que la Comunidad no se atiene rígidamente a los planteos mencionados en el texto (es decir, de que la solución a esos problemas estaría únicamente en el contexto de acuerdos internacionales), sino que por el contrario estaría en la práctica dispuesta a adoptar una posición mucho más flexible.

:

particularmente los de las exportaciones latinoamericanas a la CEE.

También al nivel de la acción general que convendría fuera llevada a cabo por los países latinoamericanos en este campo del comercio de productos agrícolas con la CEE sería recomendable que como alternativa o complemento a la mencionada anteriormente, se promueva o apoye la celebración en el GATT de una rueda especial de negociaciones sobre productos agropecuarios que incluya a los productos alimenticios de zona templada y referida a todos los aspectos que afectan al comercio internacional de éstos - de manera muy específica, las políticas nacionales de protección y apoyo a la agricultura de los países desarrollados y las de colocación de excedentes. La consideración de estas cuestiones no puede obviamente excluirse de cualquier negociación y acción para liberalizar el comercio de productos agrícolas.

Según las informaciones disponibles, la Comunidad, en la última reunión del Consejo de Ministros del GATT a principios de este año, se manifestó en favor de tal negociación; su representante, Sr. Deniau, refiriéndose a uno de los temas en discusión, a saber la realización de una "negociación Kennedy no tarifaria" (rueda de negociaciones sobre obstáculos no tarifarios al comercio, que algunos países proponen tenga lugar en 1971), expresó que era su convicción de que "la comunidad internacional debería recuperar el tiempo perdido en lo concerniente a la liberalización del comercio agrícola y de los obstáculos no tarifarios al comercio, y que no estaría de más una nueva disciplina en estos dos campos"; pero que por ahora no era posible a la Comunidad adherirse a un firme compromiso para iniciar la conferencia en la primera parte de 1971, ya que es necesario antes llevar adelante el trabajo técnico en Ginebra, para identificar que es lo que realmente puede lograrse, sobre todo tratándose de un tema tan complejo; y que además no sería prudente por parte de la Comunidad comprometerse al mismo tiempo a negociaciones para el ingreso de nuevos miembros y a una importante negociación no tarifaria en el GATT.

Respecto al contenido de posibles negociaciones sobre productos agrícolas, el representante de la Comunidad señaló que la CEE está en favor de una disciplina para los mercados mundiales, de manera tal de

/evitar que

evitar que la competencia se convierta en una pugna entre las tesorerías, en vez de entre productores. Que en cuanto a los detalles, la Comunidad no es dogmática, estando por el contrario dispuesta a aceptar otras sugerencias - si es que se hacen - que difieran de sus propuestas originales. Tal como se señala en la nota al pie de la página 15 supra, esta disposición de la Comunidad a adoptar una actitud flexible estaría confirmada por su aceptación en principio de la solicitud del gobierno argentino de que se negocien y adopten, entre otras cosas, medidas para solucionar los problemas que encuentra el comercio de carnes bovinas entre ambas partes.

En todo caso, un objetivo fundamental que deberían perseguir los países latinoamericanos en una primera etapa de una acción conjunta a llevar a cabo en sus relaciones con la Comunidad para mejorar las condiciones en que se realiza el comercio de productos agrícolas (tanto de clima templado como tropical, afectados ya sea por la política agrícola común o por las preferencias especiales) sería el de procurar llegar a un acuerdo con la Comunidad sobre las modalidades en que se basarían negociaciones posteriores sobre ese comercio, ya sea directamente con aquella (bilaterales o multilaterales) o en el contexto de una rueda especial de negociaciones dentro del GATT, ya que en tanto persistan diferencias fundamentales de enfoque sobre como solucionar los problemas que afectan a tal comercio no habrá mayores posibilidades de avances concretos. La flexibilidad que según se ha indicado en el párrafo anterior tendría la posición de la Comunidad constituye sin duda un aspecto muy alentador - como lo es también el que tanto ésta como los Estados Unidos estarían al parecer evolucionando hacia la aceptación de la necesidad de realizar una negociación multilateral relativa a la liberalización del comercio de productos agrícolas, y hacia la aceptación de que una tal negociación no podría excluir a los productos alimenticios de clima templado - lo que significaría inevitablemente poner sobre la mesa de negociación la cuestión de las políticas nacionales de apoyo a la agricultura. América Latina debería por su parte estar igualmente dispuesta a adoptar una posición flexible, siempre y cuando los elementos de juicio de que disponga le den una seguridad razonable de que si no en todos, por lo menos en algunos productos básicos de especial importancia la solución adecuada puede lograrse a través de acuerdos de organización de mercados que propone la Comunidad, o en alguna

otra fórmula intermedia.

Una observación que cabe hacer a este respecto es la de que cualquier modalidad que se considere para encarar los problemas que afectan al comercio de productos agrícolas y procurar encontrar soluciones adecuadas a los mismos debe necesariamente incluir la cuestión de las políticas nacionales de protección y apoyo a la agricultura. En efecto, en la mayor parte de los países industrializados es esa política la que determina o a la que debe ajustarse la política que cada uno sigue en el comercio de los productos agrícolas; y si se quiere avanzar hacia la supresión de las restricciones al comercio agrícola, esta relación debe invertirse, de manera tal que sea la política que se acuerde al nivel internacional para tal comercio la que determine las modalidades, o por lo menos el alcance o límites, de las políticas nacionales de apoyo a la agricultura, (como ha sido ya reconocido en el acuerdo internacional sobre el azúcar). En caso contrario, ni los acuerdos sobre productos ni las negociaciones multilaterales o bilaterales para la liberalización del comercio agrícola tendrán perspectiva de alcanzar los objetivos deseados.

Un paso muy importante a dar en este sentido sería el de que más que en los beneficios (a menudo más teóricos que reales) que para los agricultores de los países desarrollados se derivan de sus políticas de protección y apoyo a la agricultura, el énfasis se pusiera en la ineficiencia económica (y, podría afirmarse, también en gran parte social) de esas medidas de protección, a expensas de los agricultores de los países en desarrollo.

Debe por último tenerse muy en cuenta, frente al énfasis puesto no sólo por la Comunidad, sino también por otros países desarrollados, así como por los países en desarrollo, en los acuerdos internacionales sobre productos básicos como una modalidad adecuada para resolver los problemas del comercio de dichos productos, que esa modalidad ofrece posibilidades de éxito sólo respecto de un número muy reducido de productos, y que además aún para ese número reducido de productos el proceso de negociación es extremadamente lento y complejo - quizás más por falta de decisión política que por dificultades técnicas, como lo muestra el caso del cacao. Asimismo, la operación de los convenios suele verse entrabada o su efectividad grandemente reducida por la no participación en los mismos de algún o algunos países importantes en el

comercio del producto respectivo o por las políticas de algunos de los miembros (como ha ocurrido últimamente con el trigo). En otras palabras, salvo muy contados casos, las posibilidades de solucionar efectivamente los problemas que afectan al comercio internacional de productos agrícolas a través de acuerdos de organización de mercados u otros similares son nulas, o muy escasas, sobre todo si estos acuerdos no incluyen compromisos bien concretos y efectivos que condicionen las modalidades y alcances de las políticas nacionales de protección agrícola, cuando se trate de productos afectados por tales políticas.

2. Características principales de la política agrícola común

La instrumentación de la política agrícola de la CEE se ha basado principalmente en la fijación de precios internos para los productos agrícolas (por lo común a niveles muy por encima de los precios internacionales), cuyo mantenimiento se asegura mediante un mecanismo de precios de intervención garantizado combinado con la aplicación de gravámenes o recargos variables ("prelevements") a la importación para compensar por la diferencia entre el precio de los productos importados (precio FIC más los derechos aduaneros fijos establecidos en la tarifa externa común) y el precio interno garantizado.^{1/}

^{1/} En la práctica el mecanismo es bastante complejo, habiendo para la mayoría de los productos un precio indicativo (que a su vez se desdobra a veces en un precio indicativo para la producción y otro para el mercado) y uno distinto de intervención (en el caso del trigo duro hay además un precio mínimo garantizado al productor), para otros productos (carne vacuna) un precio de orientación, etc. Estos precios son fijados anualmente, para cada "campaña de comercialización", por el Consejo de Ministros, a propuesta de la Comisión. Hay además, precios mínimos de importación, cuyo monto se modifica en el curso del ejercicio según las circunstancias.

/Para hacer

Para hacer posible el funcionamiento de este sistema y el logro de los objetivos que el mismo persigue se estableció el "Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícolas" (FEOGA), organismo regulador de los mercados agrícolas de la Comunidad que tiene a su cargo la compra de productos agrícolas a los precios de garantía y el pago, en caso de exportación de los mismos, de una "restitución" o subsidio equivalente a la diferencia entre esos precios internos y los precios internacionales. Además de estas actividades de "garantía" el FEOGA realiza actividades de "orientación", que consisten en la ayuda financiera y técnica para la modernización y sobre todo para las reformas estructurales en el campo agrícola - actividades éstas que se han concentrado particularmente en las regiones agrícolas atrasadas de la Comunidad.^{1/}

Tal como se señaló anteriormente, la característica más destacada e importante de la política agrícola común, por lo menos en lo que concierne a los intereses de los países latinoamericanos, es su pronunciada orientación proteccionista, que se manifiesta y a la vez se basa principalmente en la fijación de precios internos garantizados para los productos incluidos en esa política a niveles sumamente elevados en relación a los precios internacionales o de importación de los mismos según puede apreciarse en el cuadro que sigue ^{2/}.

^{1/} El FEOGA se financia con el producido de los gravámenes variables a las importaciones de productos agrícolas y, en proporción algo mayor, con contribuciones directas de los gobiernos. La proporción de una y otra fuente de recursos fue aproximadamente un 45 y un 55 % de los casi 2 000 millones de dólares gastados por el FEOGA para sus actividades en el ejercicio 1968/69.

COMPARACION DE LOS PRECIOS DE GARANTIA EN EL REINO UNIDO Y EN LA COMISION
ECONOMICA EUROPEA Y PRECIOS EN EL MERCADO MUNDIAL DE ALGUNOS PRODUCTOS
SELECCIONADOS, 1969/70

(Dólares por tonelada)

	<u>Reino Unido a/</u>	<u>Comisión Económica Europea b/</u>		<u>Precios en el Mercado Mundial c/</u>
		<u>Precio indi- cativo</u>	<u>Precio de in- tervención</u>	
Trigo duro	-	125.00	117.50 e/	59.00 Precio f.o.b. de exportación de los EE.UU.
Trigo blando	68.50	106.25	98.75	57.00 Precio f.o.b. de exportación de los EE.UU.
Maiz	-	95.94	-	66.00 Precio c.i.f. de importación en Londres
Arroz descascarado	-	189.70	-	{ 185.00 Precio de exportación fob Bangkok
				{ 136.00 Precio contractual de exp. Birmania
Azúcar blanda (ref.)	-	223.50	212.30	{ 77.00 Azúcar cruda para exp. al Mercado Mundial, fob puertos Caribe
				{ 172.00 Azúcar cruda, precio interno en el mercado de los EE.UU.
Mantequilla	708.60	--	1 735.00	790.00 Valor unitario de las exp. de Dinamarca
Carne vacuna (res) peso en vivo	507.80	680.00 d/	-	Precio aproximado de exp. del ganado en pie, en Argentina 450.00

Fuente: Foreign Agriculture, US Department of Agriculture, March 16, 1970.- Troisieme Rapport General sur l'activité des Communautés 1969, Bruxelles-Luxembourg Fevrier 1970.- Boletín Mensual de Estadística de las Naciones Unidas.

a/ Precios para el año agrícola 1969/70, según información publicada en Foreign Agriculture, US Dep. of Agriculture March 16, 1970.

b/ Precios para el año agrícola 1969/70, según informes del Troisieme Rapport General sur l'activité des Communautés, 1969, Bruxelles-Luxembourg, Fevrier 1970.-

c/ Equivalentes en dólares por tonelada métrica, promedio 1969, calculados con base en las informaciones publicadas en el Boletín Mensual de Estadística de las Naciones Unidas.-

d/ Precio de orientación.

e/ Precio mínimo garantizado al productor (al nivel del comercio mayorista), 145 dólares por tonelada.

Pero además, el efecto proteccionista de la política agrícola común, y particularmente el efecto restrictivo que ésta tiene sobre las importaciones, se ven muy acentuados por el mecanismo adoptado para asegurar el mantenimiento de los precios de garantía - esto es, la garantía completa de compra por el FEOGA a precios de intervención de los productos incluidos en la política agrícola común, y la aplicación de un gravamen variable, además del derecho aduanero, a la importación de esos productos. Este gravamen variable, se basa, como se ha señalado, en la diferencia entre el precio interno y el precio internacional de cada producto; y cuando la Comisión de la Comunidad considera que alguna importación se hace a un precio menor al que corresponde al nivel internacional, se aplican recargos especiales, más elevados aún - como ha ocurrido con las carnes vacunas de Argentina, Uruguay y Brasil, y con los recargos "compensatorios" sobre el aceite de ricino de este último país.^{1/}

^{1/} En un artículo del Sr. Hugh Corbet (Director del Centro de Investigaciones sobre la Política Comercial de Londres) publicado en el número de junio de 1970 de Le Monde Diplomatique señala que no parece haberse apreciado siempre en toda su existencia la amplitud del proteccionismo de la política agrícola de la CEE. Así, cita comparaciones "hechas recientemente de buena fuente en Washington" (se tiene entendido que por el Depto. de Agricultura de los EEUU) entre los niveles de protección acordados a los agricultores de los Seis antes y después de la introducción de la política agrícola común (considerando los cargos totales del sistema de recargos variables en sus equivalentes de una tarifa ad valorem), según las cuales resultarían los siguientes cambios en esos niveles:

<u>Producto</u>	<u>Equivalentes ad valorem de los impuestos sobre la importación resultantes del sistema de recargos variables aplicado por la CEE</u>	
	<u>1959</u>	<u>1968</u>
Carne (bovinas)	19%	52%
Ganado en pie	14%	19%
Cereales	14%	72%
Productos lácteos	19%	137%
- Mantequilla	30%	350%

/Este mecanismo

Este mecanismo de protección agrícola, similar en sus líneas generales al utilizado por Estados Unidos desde la década de los 30, tiene por consiguiente un efecto restrictivo sobre las importaciones - y también sobre el consumo - mucho mayor que el mecanismo de protección a la agricultura que también con el fin de asegurar el mantenimiento de un ingreso agrícola equitativo ha venido aplicando tradicionalmente el Reino Unido, consistente en el pago directo de subsidio a los agricultores ("deficiency payments"), el cual deja que los precios de mercado sean determinados libremente por la oferta y la demanda, y no requiere sino restricciones menores a las importaciones.

Además, de las medidas indicadas, hay otras contempladas en la política agrícola común para dar asistencia a la agricultura de la Comunidad, sobre todo para ayudar o promover la realización de reformas estructurales; pero ellas han tenido hasta ahora un papel secundario, relativamente marginal. En lo que concierne a las importaciones, las mismas se encuentran limitadas no sólo por la imposición de derechos aduaneros y de recargos variables, sino también por la complejidad y por algunas otras características o modalidades del procedimiento para determinar esos recargos, por la incertidumbre que resulta de la modificación frecuente de los mismos, y, en algunos casos, por exigencias relativas a normas, calidad, empaque, etc., que suelen configurar de por sí o por su forma de aplicación la existencia de restricciones ocultas.

Es decir, que las restricciones a la importación de los productos incluidos en la política agrícola común resultan no solo de la existencia de derechos aduaneros y gravámenes variables y de las disposiciones contempladas en las reglamentaciones respectivas adoptadas por la Comunidad (cuyo detalle se da en el Anexo A a esta nota, para los productos considerados como de especial interés para los países latinoamericanos), sino también de las modalidades de aplicación de tales reglamentos; algunas de tales restricciones adicionales se señalan en el punto siguiente, donde se indica la situación específica en el Mercado Común de las importaciones de varios productos especialmente importantes para América Latina. Además, ocurre que las medidas que toma la Comunidad para resolver dificultades o situaciones

/especiales internas

especiales internas que se presentan respecto de ciertos productos incluidos en la política agrícola común se traducen o pueden dar lugar a nuevas restricciones directas o indirectas o a otros efectos adversos sobre la importación de otros productos, comprendidos o no en aquella política. Tal ha sido particularmente el caso de varias de las medidas adoptadas con el fin de atenuar el serio problema que se ha presentado en los productos lácteos por el aumento notable en su producción a consecuencia de los elevados precios internos de la leche y del muy alto nivel del precio de apoyo para la mantequilla y que responden en su mayor parte a propuestas hechas por la Comisión en diciembre de 1968 bajo el programa de "Medidas a mediano plazo para diferentes mercados agrícolas". Estas medidas están orientadas principalmente a disminuir la producción de productos lácteos, a estimular su consumo y más generalmente a promover la reconversión de esa producción. Entre las medidas a corto plazo, ya adoptadas por el Consejo de Ministros, cabe mencionar la prima de 10 centavos de dólar por kilo vivo para el engorde de ganado vacuno y la prima de 200 a 250 dls. adicionales por cada vaca lechera sacrificada para carne, en el contexto de un programa para eliminar 250 000 vacas lecheras en 1970 y 1971. Esta medida significa la producción adicional de carne de alrededor de 68 000 toneladas anuales, con un subsidio adicional de 50 millones de dólares por año, cuya incidencia en el mercado será, fundamentalmente, en perjuicio de la carne congelada importada, procedente en su mayor parte de los países latinoamericanos; situación que se ha reflejado ya en el balance de necesidades de este producto aprobado por el Consejo de Ministros.

Asimismo, la Comisión propuso al Consejo, a principio de 1969, que se acordara un subsidio de dls. 26.25 por cada 100 kgs. de leche descremada utilizada en la alimentación animal; esta medida, que se desconoce si se hizo efectiva, colocaría a ese producto en competencia con otros importados que se utilizan con el mismo fin, como ser los cereales forrajeros, las tortas y otros residuos oleaginosos y la harina de pescado.

Igual efecto tendría otra medida propuesta por la Comisión en el programa antes mencionado, consistente en aplicar un impuesto variable entre 20 y 60 dólares por tonelada a la producción interna y a la importación de los aceites en general, las tortas oleaginosas y la harina de pescado, para

/reducir su

reducir su consumo y estimular en su lugar la utilización de excedentes comunitarios de productos derivados de la leche. Tal como lo señalaron los Jefes de Misión Latinoamericanos en un memorandum que dirigieron a la Comisión Europea, reclamando contra la medida proyectada - al parecer no fue adoptada - ésta afectaría la colocación en el mercado de la Comunidad no sólo de exportaciones tradicionales latinoamericanas de considerable importancia, como lo son las de productos oleaginosos y otros (maíz, harina de pescado) utilizandos en la alimentación, sino también de granos oleaginosos al reducirse el consumo comunitario de materias grasas que compiten con la leche; y el carácter perjudicial de esa medida para los países en desarrollo exportadores de esos productos fue reconocido implícitamente por la propia Comisión, al sugerir al mismo tiempo la adopción de compensaciones financieras a los países africanos asociados y a los países y territorios de ultramar por las pérdidas de ingresos de exportación que resulten de tal medida y siempre a título ejemplificativo, la Comisión propuso también que se gravara la importación de harina de pescado con un impuesto para nivelar su precio, con el de las materias grasas; impuesto que, según señala un memorandum que sobre el particular presentó el embajador del Perú ante la Comunidad hubiese significado aumentar en más de 10 veces el nivel del gravamen negociado por la CEE para ese producto en el seno del GATT y que agregado a las otras medidas hubiese afectado seriamente la colocación del mismo en la Comunidad por parte del Perú, cuyas exportaciones a ésta están constituidas en un tercio por dicho producto. Al parecer esta medida, como la anterior, tampoco fue puesta en vigor; y se tiene entendido que la Comunidad estaría por modificar el enfoque en que se basan esas distintas medidas y proyectos de medidas, dando en cambio una prima directa a los agricultores, en el contexto de las modificaciones generales que se están contemplando introducir en la política agrícola común, según se señala más adelante.

/3. Algunas

3. Características del tratamiento a la importación y situaciones especiales de determinados productos agrícolas de especial interés para los países latinoamericanos

a) Carne vacuna

Normalmente, el recargo variable es la diferencia entre el precio de orientación y el precio de importación más el derecho de aduana. En el caso de la carne el precio de importación lo establece la Comisión de la CEE sobre la base de las cotizaciones de los mercados de Dinamarca, Reino Unido, Irlanda y Austria. No obstante, cuando dicha Comisión considera que algún tercer país hace ofertas a niveles inferiores al precio de importación que ella determina, se le aplica a ese tercer país el denominado "prelevement" especial que es igual a la diferencia entre el precio de orientación y el precio al que aquél ofrece.

El recargo variable para las carnes frescas y las enfriadas así como para el ganado en pie, varía semanalmente. En razón de la distancia los países de América Latina no pueden enviar carnes frescas y las carnes enfriadas que exportan, aunque sean de mejor calidad, son cotizadas con una depreciación, con respecto a las frescas, en razón de su características de producto perecedero a corto plazo. El hecho de estar sometidas al mismo nivel de recargos que las carnes frescas constituye para las enfriadas una verdadera discriminación. Ello ha sido reiteradamente expuesto por los países latinoamericanos, sin haber podido hasta ahora encontrar solución a este problema.

Para la carne vacuna congelada existe un régimen especial que presenta diferentes características según el destino final del producto.

El régimen de protección exterior está basado en recargos variables que son la diferencia entre el precio de orientación "derivado" que establece la Comunidad y las cotizaciones internacionales representativas más bajas. Dicho precio de orientación derivado se determina sobre la base de las calidades de ganado interno que la Comisión considera que son generalmente destinadas para la producción de manufacturas de carne. En realidad se trata de un precio político, artificialmente elevado, por lo que el régimen de protección exterior para la carne vacuna congelada destinada al consumo resulta sumamente restrictivo.

En cambio, para las carnes destinadas a las industrias de transformación comunitarias existe la suspensión parcial de tales recargos variables o, incluso, su exención, cuando se trata de carnes destinadas a elaborar conservas de pura carne vacuna, del tipo "corned beef".

/Con ello

Con ello se procura dar a las industrias internas una mayor competitividad, teniendo en cuenta que el derecho de aduana de las conservas de carne vacuna (Posición NAB 16.02) ha sido consolidado en el GATT al 26%.

Para la importación de animales vacunos jóvenes y para los terneros existe también un régimen especial de importaciones. A través de este régimen la Comunidad procura acrecentar su producción de carne vacuna sin aumentar el número de vacas y, por ende, atenuar su problema de excedentes de producción láctea. En virtud de este régimen, la importación de dichos animales se realiza sin el pago de recargos variables y, en algunos casos con derechos de aduana reducidos a la mitad o nulos.

Este régimen que favorece a los países europeos, especialmente a los de Europa Oriental, presenta la seria dificultad de su control. Reiteradamente se ha denunciado que merced al mismo se han introducido en la CEE animales terminados y no exclusivamente para engorde. Con ello se ha originado una discriminación más para los países abastecedores lejanos fundamentalmente interesados en la exportación de carnes.

Pero el eje de todo el régimen comunitario de la carne bovina - como se ha dicho - en los precios de orientación, que desde el establecimiento de la organización de mercado evolucionaron así:

(en dólares por 100 kilos, peso vivo)

	<u>Alemania</u>	<u>Bélgica</u>	<u>Francia</u>	<u>Italia</u>	<u>Luxemburgo</u>	<u>Holanda</u>
1964/65	56.00	56.00	55.25	56.00	57.75	55.00
1965/66	60.00	60.00	58.12	60.00	60.00	58.70
1966/67	63.25	64.20	61.12	64.24	63.00	61.32
1967/68	64.75	65.20	63.70	65.52	63.00	62.43
1968/69	68.00	68.00	68.00	68.00	68.00	68.00
Porcentaje de aumento entre 1964/65 y 1968/69	21,4	21,4	22,9	21,4	17,7	23,6

En el período mencionado los precios internos de los Estados Miembros no siguieron la evolución de los precios de orientación y por ello los recargos variables sobre las importaciones desde terceros países se hicieron cada vez más frecuentes, y en 1968/69 todas las importaciones desde terceros países quedaron sujetas al pago total del recargo.

b) Cereales

La organización comunitaria de mercado para los cereales está en vigor desde julio de 1962. Durante la etapa de transición rigió el reglamento 19/62 y, en la etapa del mercado único, que comenzó en junio de 1967, el Reglamento N° 120/67.

Los productos comprendidos en esta organización son el trigo - blando y duro - los cereales forrajeros, las harinas y las sémolas.

La campaña agrícola para los cereales comienza el 1° de agosto de cada año, estableciéndose entonces un precio indicativo y un precio de intervención. El precio indicativo básico es el nivel, en la etapa mayorista, correspondiente al centro de la zona más deficitaria para los cereales. En el caso del trigo el centro es la ciudad de DUISBOURG. Por su parte, el precio de intervención, algo inferior al indicativo, es el nivel mínimo garantizado a los productores de la Comunidad.

El régimen de protección frente a terceros países se estableció sobre la base de recargos variables que representan la diferencia entre el precio de entrada y el precio CIF establecido conforme a las posibilidades de compra más favorables.

El precio de entrada es establecido anualmente por el Consejo de Ministros y, en la práctica, es similar al precio indicativo aumentado por un importe fijo ("montant forfaitaire") que constituye una preferencia para facilitar la colocación de la producción comunitaria. A su vez, el precio CIF es establecido diariamente por la Comisión, con lo que es posible que los recargos variables tengan, de un día para el otro, pronunciadas fluctuaciones.

Los precios de los cereales tuvieron una evolución distinta según los Estados Miembros. Con respecto al trigo, Alemania tuvo que bajarlo - compensándolo con subsidios a los productores - mientras que los agricultores franceses mejoraron sus ingresos por el importante aumento de precios recibido, siendo los principales responsables del incremento de producción en la CEE.

/Como puede

Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, la producción de trigo y cereales forrajeros experimentó un alza considerable desde la puesta en marcha de la reglamentación comunitaria, favorecida por la política seguida de total aislamiento de los mercados internacionales.

Producción comunitaria de cereales
 (En miles de toneladas)

	<u>Total</u>	<u>Trigo</u>	<u>Otros cereales</u>
1961	49 796	24 374	24 907
1962 a/	58 212	29 632	28 580
1963	57 164	24 582	32 582
1965	60 610	30 485	30 125
1967 b/	68 628	31 332	37 296
1968	69 708	32 185	37 523

a/ año de la etapa de transición del reglamento de cereales

b/ año de la etapa definitiva del reglamento de cereales, en el que el precio único fijado significó un aumento del 8.5 por ciento, para el productor francés.

Las consecuencias de esta política de incremento de la producción fue el aumento constante de la tasa de autoabastecimiento, con las lógicas dificultades para los terceros países, tradicionalmente abastecedores de la CEE.

Tasa de autoabastecimiento de cereales
 (en porcentaje)

	<u>Trigo</u>	<u>Otros cereales</u>
1962/63	90	77
1964/65	106	75
1965/66	110	71
1966/67	96	72
1967/68	110	79

/Sin embargo

Sin embargo, tal vez los hechos que más reacciones provocan en los países exportadores de cereales, son los derivados de la política de subsidios o de restituciones a la exportación a fin de colocar en el exterior la producción excedentaria de la CEE. De acuerdo a la reglamentación comunitaria, "normalmente" el importe de la restitución debe ser la diferencia entre los precios internacionales y los precios comunitarios. Pero como ello no es suficiente, la Comisión de la CEE esgrimiendo razones de equivalencia de calidad, suele otorgar restituciones especiales más elevadas para determinados destinos. En este sentido, es un ejemplo ilustrativo la restitución de 64 dólares por tonelada acordada en 1968 para facilitar la colocación del trigo francés en la República Popular de China, cuando la restitución "normal" establecida por la Comisión para todo el Extremo Oriente era de poco más de 52 dólares por tonelada.

En diversas oportunidades los países latinoamericanos expresaron su inquietud por los importes "normales" de las restituciones a la exportación de cereales, ya elevados de por sí, y particularmente por los importes "especiales" que indudablemente ejercen una considerable presión deprimente sobre los precios internacionales.

En este sentido merecen recordarse la aludida operación de Francia con China y también las ofertas de trigo francés a Brasil.

Evidentemente, constituye un motivo de seria preocupación el otorgamiento de elevados subsidios a la exportación de trigo blando por parte de la CEE para posibilitar la realización de operaciones de gran envergadura. Si bien el régimen de las restituciones a la exportación está incluido en las reglamentaciones comunitarias para resolver los problemas de colocación en el exterior de las producciones excedentarias de la CEE, la institucionalización de tales ventas tiene efectos perturbadores, distorsionando el mercado internacional del trigo y provocando disminuciones injustificadas de los precios, inclusive para las variedades de mayor calidad.

/Las sugerencias

Las sugerencias de llegar algún mecanismo de consulta con la CEE, previo a la realización de tales operaciones subsidiadas, no encontró eco de parte de las autoridades comunitarias, a pesar de los compromisos que en materia de colocación de excedentes asumieran oportunamente los Estados Miembros tanto en el Sub Comité Consultivo de Excedentes de FAO como en la primera UNCTAD, (Resolución A.II.1, punto II, 1, (b).).

c) Productos lácteos

La reglamentación comunitaria de mercado para los productos lácteos ha tenido una evolución - en cuanto a su instrumentación - similar a la de la carne vacuna. En 1964, se aprobó el Reglamento N° 13/64 que rigió mientras se desarrollaba el período transitorio y para la etapa definitiva o común se sancionó, en 1968, el Reglamento N° 804/68.

Los productos comprendidos en esta organización son la leche, fresca, concentrada o azucarada, la manteca, los quesos, la lactosa y algunos preparados forrajeros a base de productos lácteos.

La organización de productos lácteos prevé a) la fijación anual de un precio indicativo para la leche: b) precios de entrada para determinados productos pilotos representativos de todos los productos lácteos: c) recargos variables sobre las importaciones desde terceros países iguales a la diferencia entre el precio de entrada y el precio franco frontera/Comunidad, que la Comisión establece sobre la base de las posibilidades de compra más favorables y d) precios de intervención para la mantequilla, la leche descremada y algunas variedades de quesos.

El sector de los productos lácteos es actualmente el de mayor preocupación para los funcionarios de la Comunidad en razón de la política seguida por ésta de elevados precios internos para la leche y también del alto nivel del precio sostenido de la mantequilla. Las consecuencias de esta política son los elevados volúmenes de mantequilla almacenados por los organismos de intervención comunitarios y la inclinación de los productores hacia la leche con preferencia a la producción de carne vacuna.

/Es por

Es por ello que en el plan de reforma de la agricultura europea - cuyos lineamientos se detallarán más adelante - se sugieren soluciones para los problemas de productos lácteos. Hasta ahora las medidas propuestas resultarían, de aplicarse, contrarias a los intereses latino-americanos pues tienden a crear mejores condiciones para alentar la producción de carne vacuna y, por otra parte, a gravar las materias grasas vegetales y marinas, a fin de facilitar la comercialización de los excedentes actuales de productos lácteos.

En materia de comercio exterior al igual que en otras organizaciones de mercado, el alza constante de los precios de entrada aprobados por la Comunidad fue provocando el aumento de los recargos variables. Esta situación afectó considerablemente a la exportación de quesos argentinos de pasta dura, los que habían logrado un interesante mercado en Italia y en Bélgica pero que, desde 1968, experimentan una tendencia decreciente.

d) Azúcar

El Reglamento N° 1009/67 del 18 de diciembre de 1967 constituye la base de la organización común de mercado en el sector del azúcar.

A diferencia de otras organizaciones comunes de mercado esta organización prevé un contingentamiento de la producción comunitaria hasta julio de 1975 y un régimen ad hoc en materia de precios sostenido que es más elevado para la producción dentro de la cuota y bastante inferior fuera de ésta.

En cambio, se mantiene la línea de las demás organizaciones de mercado en cuanto al sistema de precio indicativo, que para el azúcar blanca, es el correspondiente a la zona más excedentaria de la Comunidad. También el régimen de protección exterior se basa en recargos variables o "prelevements".

Los productos comprendidos en esta organización son los azúcares de remolacha y de caña, así como sus melazas y las diferentes formas de jarabes, sucedáneos de la miel, etc. preparados a base de azúcar.

/Desde tiempo

Desde tiempo atrás los países de la Comunidad - salvo Italia - son autosuficientes en azúcar pero en los últimos años la producción interna se ha ido incrementando a niveles superiores al aumento del consumo, con lo que importantes volúmenes debieron colocarse en el exterior contribuyendo a deteriorar aún más la situación del mercado internacional del azúcar. La perspectiva de mayores incrementos de los saldos exportables, por otra parte, fue uno de los factores que influyeron en la no participación de la CEE en el Convenio Internacional sobre el azúcar.

En el cuadro siguiente puede apreciarse la evolución de la producción y del consumo de azúcar en la CEE.

	<u>En miles de toneladas</u>	
	<u>Promedio</u>	
	1961/62	1967/68
	<u>1965/66</u>	<u> </u>
Producción	5 747	6 602
Consumo	5 377	5 830
Excedente	370	772
Tasa de autoabastecimiento	106.8%	113.2%

e) Materias grasas

El Reglamento básico de esta organización de mercado es el n° 136/66 del 22 de setiembre de 1966. Comprende a los granos y semillas oleaginosas, sus harinas, aceites, residuos de los cuerpos grasos, tortas, expellers, etc.

La Comunidad es altamente deficitaria de materias grasas vegetales y marinas de ahí que esta organización de mercado parece ser más liberal que otras. En los considerandos del reglamento citado se exponen las razones de esta mayor liberalidad:

- limitada producción interna, y
- necesidad de la industria de abastecerse en el mercado mundial.

· /Por ello

Por ello se ha establecido la protección exterior basada exclusivamente en derechos de aduana, muchos de los cuales, asimismo, han sido consolidados en el GATT.

Sin embargo, a pesar de que para los países miembros del GATT hasta ahora no ha habido serios problemas, la reglamentación prevé determinados casos en que podrían aplicarse medidas adicionales a los derechos de aduana. Ello ya ha ocurrido con las importaciones de aceite de girasol procedente de varios países de Europa Oriental y de Rusia.

Tales medidas entran en aplicación cuando, a juicio de la Comisión de la CEE un determinado país subsidia sus exportaciones o cuando practica una política de "disparidades" consistente en favorecer sus exportaciones de aceite en detrimento de las de semilla. En tal eventualidad, la Comisión puede aplicar a ese país un recargo "compensatorio" cuyo importe sería igual a la disparidad o sea a lo que la Comisión estima que constituye la política de aliento a la exportación de aceite.

Tales medidas se fundamentan en la necesidad de defender la industria comunitaria. En este sentido la Comisión cree entender que el margen de protección que dan los derechos de aduana (nulos para las semillas y entre 5 y 15 por ciento para los aceites) no es suficiente.

Las exportaciones de aceite de ricino de Brasil ya se vieron transitoriamente penalizadas por dichos recargos compensatorios. Por su parte, Argentina se vió amenazada en repetidas oportunidades por sus ventas de aceites de girasol y de lino.

En distintos foros internacionales la Comunidad se declaró dispuesta a apoyar la industrialización y la diversificación de las exportaciones de los países en desarrollo. El caso de los aceites puede ser típico de que tal posición se aplica contrariamente. Por otra parte, se dejan de lado postulados de racionalidad económica, al privarse a países en desarrollo de posibilidades de expansión y al generar, dentro de la CEE, medidas de sobre-protección.

Por otra parte, las exportaciones de aceites de los países latinoamericanos tropiezan con otra dificultad: la preferencia acordada a los países africanos asociados y el acuerdo preferencial negociado con Nigeria, que da mejores condiciones de acceso al aceite de mani de esta procedencia.

/Para solucionar

Para solucionar los problemas internacionales de las materias grasas la Comisión de la CEE ha proyectado las "líneas generales" de un acuerdo internacional. A través de esta propuesta "se procura: a) estabilizar los precios en el mercado mundial, b) aumentar los ingresos de los países en vías de desarrollo y c) equilibrar la oferta y la demanda en el mercado mundial."

Estos fines se lograrían mediante el establecimiento de un impuesto de estabilización que aplicarían los países desarrollados a sus importaciones de materias grasas y que luego sería canalizado para aumentar los ingresos de los países en desarrollo a través de un mecanismo de compensaciones.

Tal propuesta está lejos de prosperar sobre todo por la oposición de los Estados Unidos. Entretanto, la Comisión ya ha propuesto al Consejo la implantación de un impuesto para los aceites, las semillas y las tortas oleaginosas importadas. De llevarse a la práctica tal medida - que tiende a atenuar las dificultades internas de la CEE en el sector de los productos lácteos - las exportaciones latinoamericanas se verían afectadas por una nueva discriminación. En relación con este asunto, en el mes de febrero de 1969 los Embajadores latinoamericanos acreditados ante la CEE, entregaron a la Comisión un memorandum donde formulan apreciaciones críticas respecto de algunas medidas de reestructuración de la agricultura comunitaria propuestas por la Comisión Europea al Consejo de Ministros el 18 de diciembre de 1968, que afectan particularmente a los aceites en general, a las tortas oleaginosas y a la harina de pescado, rubros éstos que América Latina exporta a la CEE por valor de 200 millones de dólares por año.

f) Frutas

La organización de mercado para este sector aún no está terminada. El reglamento de base es el N° 23/62 del 4 de abril de 1962, que se apoya en los siguientes lineamientos:

- el establecimiento de normas de calidad
- incitación al agrupamiento de productores mediante ayudas parcialmente comunitarias y parcialmente a cargo de los Estados Miembros
- falta de régimen comercial común frente a terceros países.

/Hasta el

Hasta el presente las exportaciones latinoamericanas a la Comunidad se desarrollaron sin mayores dificultades y en constante expansión.

No obstante, parece ser que, con motivo de la presión de Italia, en la sesión del Consejo de Ministros que finalizó el día 21 de diciembre en curso se adoptaron algunas medidas que pueden tener efectos negativos. Tales medidas serían:

a) aplicación automática de recargos adicionales a los derechos de aduana en el caso de que las importaciones de algún tercer país se realicen por debajo del nivel de precio de referencia o mínimo de importación que establezca la Comisión.

b) aplicación de cláusulas de salvaguardia - cierre del mercado - en el caso de que se estime que hay distorsiones en el mercado comunitario de alguna variedad de fruta.

Por otra parte, el Consejo de Ministros de la CEE acaba de sancionar la reglamentación para los productos transformados a base de frutas y legumbres. También por esta organización se prevé la posibilidad de aplicar impuestos adicionales a los derechos de aduana cuando las importaciones de terceros países se realizan por debajo del precio mínimo establecido por la Comisión.

A los países latinoamericanos les preocupa el precio mínimo establecido para los ananás, duraznos y ensaladas de frutas envasados, por cuanto se los considera muy elevados frente a los niveles actuales de precios del mercado internacional; es consecuencia, esta medida provocará casi seguramente la aplicación del recargo adicional.

Los reglamentos comunitarios en relación con las importaciones de frutas fueron configurando una actitud contraria a la importación de conservas. El interés de muchos países latinoamericanos en el comercio de frutas y en promover exportaciones de productos agrícolas con mayor valor agregado, justifica un análisis conjunto de la política comunitaria en materia de frutas.

4. Efectos de la política agrícola común

La orientación fuertemente proteccionista de la política agrícola común, manifestada particularmente en la fijación de precios de apoyo para la producción interna a niveles muy superiores a los del mercado mundial, - y que además han estado en constante aumento - y en las restricciones consiguientes a las importaciones, ha tenido entre otros algunos efectos adversos de suma trascendencia para el comercio internacional de la mayoría de los productos incluidos en esa política (y, como se ha visto, para algunos otros que no lo están) que tienen serias consecuencias actuales y potenciales para las exportaciones latinoamericanas de los mismos - no solo al mercado de la Comunidad, sino también a otros mercados tradicionales.

Esos efectos están estrechamente entrelazados entre sí (tal como lo están también las diversas medidas de apoyo y protección a la agricultura que configuran la política agrícola común), en el sentido de que algunos de ellos son una consecuencia casi inevitable de otros. De manera sucinta, y en lo que afecta más directamente a los intereses de los países latinoamericanos, esos efectos son:

a) Alto grado de protección a la producción comunitaria y aislamiento del mercado comunitario: la fijación de los precios de apoyo a la agricultura de la Comunidad a niveles muy elevados y crecientes, unida a otras diversas medidas, ha dado lugar a una notable disparidad entre esos precios y los del mercado internacional, a una fuerte protección a la producción agrícola comunitaria y a un pronunciado aislamiento del mercado de la CEE respecto de ese mercado internacional, en la mayoría de los productos incluidos en la política agrícola común.

El siguiente cuadro permite apreciar el nivel relativo de protección para diversos productos en 1967, y por consiguiente del aislamiento también relativo del mercado de la Comunidad respecto del mundial para tales productos:

/Producto

<u>Producto</u>	<u>Precio de entrada 1/</u>	<u>Recargo variable</u>	<u>Precio mundial 2/</u>	<u>Nivel de Protección</u>
		<u>(Dólares por 100 kgs)</u>		
Trigo blando	10.73	4.94	5.79	85%
Trigo duro	16.14	8.07 3/	8.07	100%
Maíz	9.01	3.38	5.63	60%
Azúcar blanca	22.35	17.25	5.10	338%
C rne vacuna(animal en pié)	68.00	29.18	38.82	75%
Mantequilla	187.44	136.30	47.25	288%
Semillas oleaginosas	20.19	10.08 3/	10.11	100%

1/ Precio efectivo de importación del producto en la Comunidad después de la aplicación del gravamen móvil y eventualmente del derecho de aduana.

2/ Normalmente este precio representa la posibilidad de mejor oferta en el mercado mundial para embarque dentro del mes.

3/ Inclusa el subsidio directo a la producción.

Fuente: "Plan Mansholt", SECLAF, París 1969.

b) Aumento considerable de la producción agrícola de la Comunidad: esa política de altos precios internos, agregada a otras formas de ayuda y protección a la agricultura comunitaria ha estimulado el aumento constante de la producción en lo que concierne a una serie de productos importantes. Se estima que en los diez últimos años el ritmo anual de expansión de la producción agrícola en la Comunidad ha sido de 3 % o sea a un ritmo sensiblemente superior al del aumento del consumo. En efecto, puede considerarse que en la actualidad la demanda de productos alimenticios en la CEE aumenta solamente en función del crecimiento demográfico, y que el aumento del consumo per capita es casi nulo. Es evidente, por otra parte, que el progreso técnico registrado en el curso del último decenio por los países europeos en el sector agrícola ha constituido un factor de gran importancia en la expansión constante de la producción, lo que puede por ejemplo verificarse en el caso del trigo.^{1/} La existencia de altos precios garantizados ha estimulado las

1/ Con una superficie de 21 millones de hectáreas, prácticamente sin cambio entre 1960 y 1969, la producción de cereales de la Comunidad ha aumentado de 53 a 70 millones de toneladas.

/inversiones, es

inversiones, es decir, la introducción de las técnicas productivas más eficientes y ha contribuido finalmente al dinamismo de la producción. Por otra parte, debido a que el Consejo de Ministros ha impuesto una política de precios agrícolas relativamente elevados, en tanto que se ha opuesto hasta ahora a poner en vigor una política comunitaria de estructuras, las relaciones entre aquellos precios han tendido a estimular el desarrollo de la producción de productos en los que hay una situación ya crónica de excedentes (no solo al nivel comunitario sino también al nivel internacional), como es el caso del trigo, la cebada, el azúcar, la leche, y más bien a frenar el crecimiento de las producciones deficitarias (carne bovina, maíz).

El aumento de la producción agropecuaria, sin embargo, no ha impedido que la participación de la agricultura en el producto bruto de la Comunidad haya disminuido sin cesar, alcanzando esa disminución a aproximadamente un 40 % entre 1958 y 1966 en los tres principales países productores - Alemania, Francia e Italia; de manera tal que aquella participación es en la actualidad de menos del 10 % en todos los países miembros, e inferior al 4 % en Alemania, y Bélgica. Paralelamente, ha habido una disminución constante en el número de personas ocupadas en la agricultura, que llega a aproximadamente 5 millones de personas desde 1958.

Esto significa que no obstante la política agrícola común, la importancia relativa de la agricultura en el conjunto de la economía comunitaria ha perdido mucho terreno, aunque no ha afectado igualmente el peso político de este sector; y que cada vez se amplía más la brecha entre el ingreso del tal sector y de el de los otros sectores, obligando para mantener una relación que se considera equitativa entre el nivel de vida de la población rural y el resto de la población, a una transferencia creciente de ingresos de estos últimos sectores a aquél, mediante diversas formas de ayuda y de intervención por una parte y de impuestos por otra. Pero no son únicamente los sectores no agrícolas de la Comunidad los que contribuyen al mantenimiento del nivel de ingresos del sector agrícola; sino que también contribuyen a ello, y de manera muy substancial, los países exportadores de productos agrícolas a la CEE, a través del pago de derechos aduaneros y muy principalmente de gravámenes variables (que contribuyen en forma substancial al financiamiento de los gastos en que incurre el FEOGA - un 45 % en 1968/69), así

/como de

como de la limitación misma de sus ventas no solo al mercado de la CEE sino también a otros en los que ésta coloca sus excedentes, y de la presión que éstos ejercen sobre los precios internacionales.

La pérdida constante de importancia relativa de la agricultura en la economía de la Comunidad pese a toda la ayuda y protección que recibe, permite poner cada vez más en tela de juicio la validez de los argumentos con que ésta procura justificar la marcada orientación proteccionista de su política agrícola o, por lo menos, la eficacia de la política que se ha seguido hasta ahora para lograr los objetivos que la misma persigue; y menos aceptables resultan todavía, por supuesto, los sacrificios que de manera creciente impone tal política sobre los productores de los países en desarrollo.

c) Aumento en el grado de autoabastecimiento: el aumento apreciable en la producción comunitaria, y a un ritmo sensiblemente superior al del aumento en el consumo, ha provocado a su vez un considerable incremento en la tasa de autoabastecimiento de la Comunidad tanto en el conjunto de los productos comprendidos en la política agrícola común como para la mayoría de ellos considerados individualmente. Entre 1958 y 1968 este grado de autoabastecimiento pasó del 83 % a más del 90 % en valor - es decir, que las importaciones de aquellos productos llegaron en este último año a sólo un 10 % del consumo de la Comunidad, contra el 17 % en 1958. Otra manifestación del mismo fenómeno ha sido el fuerte aumento del comercio intracomunitario de productos sometidos a reglamentaciones agrícolas, y un desplazamiento consiguiente de importaciones actuales o potenciales desde terceros países; así, solo en cinco años, entre 1962 y 1967, ese intercambio intracomunitario pasó de unos 1 100 millones de dólares a más de 2 100 millones, o sea tuvo un aumento de aproximadamente un 100 %, en tanto que las importaciones de los mismos productos desde terceros países apenas si aumentó de unos 2 560 millones a 2 850 millones, o sea poco más de un 10 % - una relación de 10 a 1 entre uno y otro aumento.^{1/}

^{1/} Véase, en el cuadro 11 del anexo estadístico, contenido en la nota que constituye la Parte II de este documento, titulada "El comercio entre América Latina y la CEE: sus principales características y problemas" (E/CN.12/L.48/2), la evolución del comercio intracomunitario y de las importaciones desde terceros países de productos de especial interés para los países latinoamericanos.

Al nivel de productos, el autoabastecimiento es particularmente elevado en el caso del trigo, el azúcar, la carne de cerdo y ave, y los productos lácteos - más aún, en esos productos, excepto la carne de cerdo y ave, la Comunidad produce en exceso de su consumo, y se han convertido en un exportador neto, especialmente en el caso del trigo, de la mantequilla, y de algunos otros productos lácteos. En cambio, el porcentaje de autoabastecimiento de carne bovina, luego de declinar, se ha mantenido relativamente estable en los últimos años, a un nivel de más o menos el 85 %, el de cereales (excepto el trigo), ha tendido a disminuir hasta 1966/67, aumentando el de aceites y grasas (excepto mantequilla) se ha mantenido estable a un nivel de solo un 38 %.

d) Restricciones crecientes a la importación: corolario de la política de altos precios de sostén a la producción interna y del aumento de ésta y del grado de autoabastecimiento. Esas restricciones, comprenden no solamente a los derechos aduaneros y gravámenes variables para compensar por la diferencia entre el precio del producto importado y el precio interno, sino también, a otras medidas contempladas en los reglamentos sobre productos agrícolas, así como a obstáculos derivados de la complejidad de esos reglamentos, de la discrecionalidad en su aplicación, y a obstáculos técnicos como las normas, disposiciones sobre marcas y embalajes, etc., que suelen ser mucho más efectivas que las arancelarias y para-arancelarias.

Si bien esas restricciones no han significado hasta ahora una reducción absoluta en las importaciones totales de productos sometidos a reglamentos, por otra parte, han dado lugar a que esas importaciones aumenten a un ritmo muy lento, que apenas llegó al 10% en el total del período 1962-67, según se señaló anteriormente; observándose que la evolución de las importaciones de productos sujetos a la política agrícola ha sido mucho más desfavorable o menos desfavorable que la de otros productos agrícolas. Además, este aumento se ha concentrado en unos productos, en los que la producción comunitaria ha crecido menos que en otros o a un ritmo más lento que el consumo - como ha sido, por lo menos hasta ahora, el caso de la carne bovina y de los cereales forrajeros, especialmente el maíz. Para otros, en cambio, la importación se ha viato desplazada totalmente por la producción comunitaria (caso del trigo) o reducida substancialmente (caso del azúcar).

De continuar aplicándose la política agrícola común bajo las modalidades que la han caracterizado hasta ahora, y más todavía, si esas modalidades cambian meramente con el objeto de reorientar la producción hacia los sectores actualmente deficitarios, - como ha sido el caso de las medidas de corto plazo adoptadas por el Consejo de Ministros, y las de mediano plazo propuestas por la Comisión, para estimular el consumo y disminuir la producción de productos lácteos, a las que se hizo referencia anteriormente - el efecto será casi seguramente de aumentar aún más el grado de autoabastecimiento de la Comunidad, con tendencia a una autarquía total en el campo de los productos agrícolas de clima templado, y en todo caso a la elevación de la protección frente al abastecimiento externo de productos directa o indirectamente competitivos. En estas circunstancias las importaciones jugarían un papel marginal, de fuente muy secundaria u ocasional de abastecimiento.

Respecto de las exportaciones latinoamericanas al Mercado Común, en el punto que precede se señalaron las distintas restricciones impuestas al ingreso a ese mercado de diversos productos de especial interés para América Latina. De manera general puede afirmarse, que el maíz es el único producto agrícola importante de los sometidos a reglamentación de mercado para el cual esas exportaciones han estado en constante ascenso. El trigo registra una considerable caída como consecuencia del incremento de la producción interna y, por su parte, las carnes vacunas, que tenían una tendencia ascendente hasta 1964, comienzan a experimentar desde entonces, con la puesta en marcha del reglamento respectivo, muy serias dificultades como resultado de toda una compleja variedad de disposiciones y restricciones a su acceso al mercado comunitario de aplicación a veces arbitraria y sometidas a frecuentes cambios en el monto de los gravámenes y en otras condiciones. Solamente las carnes para manufactura, materia prima indispensable, para la industria comunitaria de las carnes preparadas y sus conservas, tiene una reglamentación algo más favorable en cuanto al nivel de su protección exterior, pero igualmente desfavorable por las modificaciones en las modalidades de aplicación, hecho que impide hacer la programación de embarques requerida para mantener un comercio estable.

e) Producción de excedentes y su colocación en los mercados internacionales: el incremento de la producción agrícola comunitaria no solo ha creado dificultades crecientes a las importaciones desde terceros países y una participación decreciente - para algunos productos ya prácticamente nula o marginal - de las mismas en el abastecimiento de la Comunidad, sino que también para varios productos esa producción excede apreciablemente las necesidades del mercado interno. Estos excedentes, que se dan ya de forma regular y en cantidades muy considerables para el trigo y la mantequilla, y de manera ocasional o en cantidades relativamente pequeñas todavía para algunos otros productos, son exportados mediante el pago de un subsidio o "restitución" para cubrir la diferencia entre el precio interno y el precio internacional. Como puede apreciarse por los datos que figuran en el cuadro incluido en el punto a) que precede, el monto de ese subsidio es muy considerable, y llega o excede, tanto para el trigo como para la mantequilla, al 100% el precio internacional de los mismos; además, como se señaló en la parte relativa al tratamiento a los cereales, la Comunidad suele aumentar aún más los importes de las restituciones para éstas aplicando diferenciales de calidad.

Esta colocación de excedentes en el mercado mundial afecta por supuesto adversamente las exportaciones latinoamericanas, sobre todo cuando ella se hace en mercado tradicionales para éstas. Además, aparte de la competencia desleal que significa la exportación subsidiada de productos agrícolas, ésta tiene al mismo tiempo un efecto depresivo sobre los precios mundiales de los mismos, como ha ocurrido en forma pronunciada recientemente con el trigo cuyo precio sufrió una aguda baja en el curso de 1969.

1/ Según las indicaciones de la Comisión, los mayores excedentes a fines del año 1969 correspondieron a la mantequilla (320 000 toneladas) y a la leche en polvo (350 000 toneladas), mientras que al iniciarse la campaña agrícola 1969/1970 esos excedentes llegaban a 8 millones de toneladas en el caso del trigo y a 2 millones de toneladas en el de la azúcar (Troisième Rapport général sur l'activité des Communautés - Février 1970 - Bruxelles).

Conviene también recordar a este particular que parte sustantiva de los recursos del FEOGA proviene de los gravámenes impuestos a la importación desde terceros países de los productos incluidos en la política agrícola común; de manera tal que por ese procedimiento estos países contribuyen a financiar las exportaciones agrícolas de la Comunidad.

Las disposiciones que se habían convenido desde 1955 en el GATT en relación con la colocación de excedentes agrícolas probaron ser inadecuadas; y ello ha llevado recientemente a una revisión de las mismas, con el objeto de que queden cubiertas por ellas todas las transacciones no comerciales o de carácter concesional (v.g., donaciones de mercaderías de gobierno a gobierno, ventas en moneda del país importador o en monedas solo parcialmente convertibles, o con facilidades de pago a largo plazo o con créditos pagaderos en especies, etc.) y para hacer más efectivos los procedimientos de notificación o consulta entre los países interesados en el comercio mundial del producto respectivo, para contribuir al desarrollo ordenado de ese comercio, atenuar en lo posible los efectos disruptivos de esas transacciones y evitar perjuicios a otras Partes Contratantes. Estas propuestas han sido elaboradas por el Comité Agrícola del GATT atendiendo a una decisión de las Partes Contratantes, y el Consejo de Representantes del GATT acordó, a principios de este año, someterlas a la consideración de los gobiernos.

Además de los efectos que se han señalado, y que tienen una relación directa con los intereses de los países latinoamericanos, la política agrícola común ha tenido otros también muy importantes y que afectan - adversamente - la situación interna en la Comunidad.

Uno de ellos es por supuesto el alto precio de los productos agropecuarios para los consumidores en los países miembros de la Comunidad.

Otro es el extraordinario aumento en el costo del financiamiento de la política agrícola común, es decir, de los gastos que requiere el sostén de los precios y de las exportaciones y, secundariamente, de los gastos para mejorar las estructuras de la producción.

Ese notable incremento se observa en la evolución que han tenido los gastos asumidos por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), como organismo regulador de los mercados agrícolas de la Comunidad. Por una parte, a medida que se fueron creando nuevas organizaciones comunes de

mercado se fueron ampliando las necesidades de recursos de este organismo; por otra, este Fondo ha ido teniendo una participación cada vez mayor en la financiación agrícola. En efecto, al comienzo sólo cubría la sexta parte de los gastos agrícolas de los Estados miembros, año a año la fue aumentando en una sexta parte adicional cubriendo ahora la totalidad de los gastos.

Sin embargo, la necesidad de mayores recursos provino, principalmente, de la notable expansión de la producción agrícola de la CEE. Los crecientes excedentes de trigo y de mantequilla, las compras transitorias de intervención de carne vacuna, las destrucciones de frutas y legumbres, las elevadas restituciones a la exportación de trigo blando (hasta 65 dólares por tonelada) y de mantequilla (hasta 1 400 dólares por tonelada) hicieron necesario contar con importantes sumas para financiar la agricultura de la CEE.

Tomando en cuenta solamente los gastos por concepto de intervención (compras de productos a los precios garantizados) y de restitución (pagos compensatorios a los exportadores) es decir con exclusión de los gastos de orientación, vinculados con mejoramientos estructurales de la agricultura, los gastos del FEOGA han tenido la siguiente evolución ^{1/}:

(en millones de dólares)

1962/63	29	1968/69	1996
1966/67	370	1969/70	2782 (previsión)
1967/68	1034		

Se ha anticipado que si no se efectúa una revisión de las modalidades actuales del financiamiento a cargo del FEOGA, los gastos que este organismo tendría que asumir en el ejercicio 1970/71 podrían llegar a 4 000 millones de dólares.^{2/} El examen de la incidencia de cada producto o grupo de productos importantes en los gastos totales del FEOGA pone de relieve la participación decisiva de los productos lácteos, que podría subir de 319 millones de dólares en 1967/68, a 624 millones en 1968/69 y a 1204 millones en 1969/70, mientras que en los cereales los gastos ascienden de 429 a 676 millones y a

^{1/} FEOGA, Presupuesto 1969 y Previsión para 1970.

^{2/} H. Ziljmans, Director del FEOGA: "Le financement de la politique agricole commune" en Revue du Marché Commun - Nov. Dec. 1969.

921 millones de dólares, respectivamente. En su conjunto estos dos grupos de productos exigirán un financiamiento global de 2 125 millones de dólares en la campaña 1969/70 o sea el 77 % de los gastos totales del Fondo por concepto de garantía del mercado. Los dos otros productos que absorben también una fracción apreciable de los recursos del Fondo son el azúcar (308 millones de dólares en 1968/69) y los oleaginosos (273 millones).^{1/}

Por lo que hace a los gastos de ayuda al mejoramiento de las estructuras de producción, ellos han representado hasta ahora una parte relativamente pequeña de los gastos totales del FEOGA, teniendo un monto más o menos constante de 285 millones de dólares. Sin embargo, esa contribución se refiere en forma prioritaria al financiamiento de las acciones comunes de los Seis en este campo, y solo marginalmente proyectos nacionales.

Cabe ahora poner de relieve que los efectos negativos de la política agrícola común tanto para terceros países como para la Comunidad misma en términos de altos precios para los consumidores y del excesivo costo del financiamiento de dicha política no han tenido por lo menos, como contrapartida, un logro substancial de los objetivos de ésta - particularmente de su objetivo "social", esto es, promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina en la Comunidad y una progresiva eliminación de las grandes diferencias que existen entre esas condiciones y las de los otros grupos de la población activa europea. En efecto, a pesar de la influencia positiva que ha tenido la política de precios agrícolas sobre el ingreso del sector, se estima que el progreso registrado ha sido limitado y que siempre se verifica la existencia de un atraso de gran amplitud en la renta de las familias campesinas en relación con la de otros grupos socio-profesionales de la Comunidad, atraso que se va ampliando en lugar de reducirse. Las encuestas han revelado que si bien las unidades agrícolas manejadas de manera satisfactoria y con un potencial productivo suficiente obtienen

^{1/} H. Ziljmans, Director del FEOGA: "Le financement de la politique agricole commune" en Revue du Marché Commun - Nov. Dec. 1969.

un ingreso comparable al ingreso de los sectores no agrícolas, un gran número de otras explotaciones tienen un ingreso muy inferior a lo que podría dejar suponer la diferencia entre los ingresos medios de la agricultura y los de los otros sectores de la economía.

A título ilustrativo se puede mencionar que en 1966/67 el ingreso per capita de los sectores no agrícolas era superior en 34 % al del sector agrícola en Alemania y de 18 % en Bélgica.^{1/} Basándose en la insuficiencia de los resultados obtenidos en este campo la Comisión declara que "Si la política agrícola común no lograra en los próximos años notables progresos en este plano, se producirá una crisis de confianza y uno de los fundamentos importantes de nuestra Comunidad se verá en peligro"^{2/}. La imposibilidad de lograr los objetivos de tipo social inscritos en el mismo Tratado de Roma podría constituir finalmente un factor más importante que el costo financiero de los mecanismos vigentes para estimular los esfuerzos tendientes a una revisión de la política agrícola común. En el mismo documento^{3/} la Comisión considera que "la política de mercado y de sostenimiento de los precios ni puede sola solucionar las dificultades fundamentales de la agricultura ... ni contribuir eficazmente al mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina".

Por estas y otras razones puede concluirse que la orientación y modalidades de la política agrícola común han dado lugar a que ella haya quedado en gran parte divorciada de los objetivos que le señaló el Tratado de Roma, al mismo tiempo que viola o no contempla adecuadamente disposiciones de este mismo Tratado en las que se declara la intención de las Partes Contratantes de contribuir a la expansión del comercio mundial y a la eliminación progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales^{4/}. Entre aquellos objetivos y compromisos (a los que se agregan los asumidos por la

^{1/} Comisión Europea, Agriculture 1980 - Memorandum sur la réforme de l'agriculture dans la Communauté Economique Européenne (más conocido como Plan Mansholt).

^{2/} Ibid.

^{3/} Ibid.

^{4/} V.g., Artículo 110. Además, como ya se señalara anteriormente, en todos los reglamentos de organización de mercado de los productos incluidos la política agrícola común se hace referencia a que esos reglamentos se aplicarán teniendo en cuenta las disposiciones del Artículo 39 (que fija los objetivos de esta política) y del mencionado Artículo 110.

CEE en el campo de las relaciones económicas internacionales, sobre todo en el GATT y en la UNCTAD) y los resultados que hasta ahora ha tenido la política agrícola común, se advierte una distancia que es motivo de preocupación ya no solo para terceros países, como los latinoamericanos exportadores de productos de clima templado, sufren los efectos negativos de esa política y anticipan un posible empeoramiento de la situación, sino también para los mismos países miembros de la Comunidad. Es precisamente en respuesta a esa preocupación - originada principalmente en el muy alto costo de la protección a la agricultura, y en los resultados poco satisfactorios obtenidos en relación a los objetivos fijados en el Tratado de Roma - que se ha planteado ya, y con creciente énfasis, en el seno mismo de la Comunidad, la necesidad de una revisión y reorientación a fondo de tal política; tema éste que se trata más adelante.

Tal como se está reconociendo últimamente; ese fracaso relativo de la política agrícola común es atribuible de manera principal a que la misma busca de lograr por medio de un instrumento común a saber la interferencia con el mecanismo de precios, dos objetivos distintos en gran parte opuestos entre sí: uno social, referente a asegurar un nivel de vida adecuado para la agrícola, y otro económico, cual es el de aumentar la productividad de la agricultura.

En verdad cabe poner en tela de juicio la posibilidad de que una política de este tipo logre efectivamente los objetivos que se persiguen. Como la experiencia mucho más prolongada y amplia de los Estados Unidos lo demuestra, la política de apoyo y protección a la agricultura basada principalmente en el mantenimiento de los precios internos a niveles artificialmente muy altos, no resulta de mayor beneficio a los agricultores que más ayuda necesitan, esto es, a los más ineficientes, a los marginales, los cuales logran cuando más un precio que apenas si cubre sus costos, y un ingreso que solo les permite subsistir: lo único que se les asegura es el mantenimiento de sus ingresos al nivel tradicionalmente bajo que han tenido, sin que el sistema les facilite salir de su pobreza e ineficiencia. En cambio, los únicos que verdaderamente se benefician, o por lo menos los que recogen la mayor parte de los beneficios, son los agricultores más eficientes y competitivos, los que menos necesitan de asistencia y protección.

/Desde el

Desde el punto de vista del comercio internacional de productos agrícolas, y de los intereses de los países productores y exportadores de esos productos - como es el caso de algunos latinoamericanos - los problemas que plantea la política agrícola comunitaria se originan, en última instancia, en que ésta está orientada exclusivamente hacia adentro, y en que todo su énfasis está en el logro de objetivos intracomunitarios, sin mayor consideración de los efectos sobre aquel comercio.

Por consiguiente sería indispensable que en la revisión de su política agrícola la Comunidad aparte de adoptar distintos instrumentos para lograr los objetivos sociales por un lado y los económicos por otro, reoriente esa política hacia afuera, es decir, que adopte una política que tenga también en cuenta los intereses de terceros países, en particular de los países en desarrollo, aún cuando ello pueda afectar inicialmente su balanza de pagos.