

Convenios Regionales para Mercados Agrícolas*

Por el Dr. S. L. MANSHOLT,
*Vicepresidente de la Comisión de la
Comunidad Económica Europea.*

I

OS acontecimientos políticos y económicos en todo el mundo demandan una asociación más estrecha de grandes regiones. La era de los aviones de retropropulsión, de la energía atómica y de los vuelos espaciales está rompiendo las fronteras nacionales, económica y políticamente, un cuando éstas tengan bases históricas y estén consolidadas por la tradición. Dondequiera que miremos encontramos que están fusionando naciones soberanas vecinas para formar unidades económicas comunes de mayor magnitud. Los fines y, por tanto, las formas de tales acuerdos regionales van cambiando mucho; pero es común a todos el deseo de aprovechar las ventajas que hoy en día les brindan los adelantos técnicos económicos en un mercado más amplio, para así llevar a cabo un crecimiento constante y vigoroso en las economías que se han fusionado. Esto puede lograrse con solo una eliminación paulatina de las barreras comerciales existentes, o mediante un sistema de preferencias aduanales recíprocas.

Desde 1945 los países de la Europa Occidental han hecho, en su mayor parte bajo la impresión de los desastrosos resultados de las dos guerras mundiales, varios intentos por unificar grandes regiones que sobrepasan las fronteras nacionales. La creación de la OEEC fue el primer paso; se fundó en 1948 a iniciativa de Estados Unidos de América y con su ayuda activa. De entonces acá, esta institución, juntamente con la Unión Europea de Pagos ha logrado mucho en el sentido de liberalizar el comercio y los pagos entre los 17 Estados Miembros. Ni sus fines ni la forma de su organización han permitido hacer más.

Los siete países de Europa Occidental que en 1959 formaron la Asociación Europea de Libre Comercio se resolvieron por una forma de fusión algo más estrecha. De acuerdo con sus propósitos la EFTA es un sistema preferencial en el que los Estados Miembros están ligados conservando una libertad relativa y pueden revocar sus compromisos mediante un aviso dado con poca anticipación. En consecuencia, no hay una política común en materias tales como el comercio exterior, los transportes y la agricultura, que significarían la cesión de ciertos derechos de soberanía nacional a las instituciones comunes.

La Zona de Libre Comercio en la que los países de América Latina se proponen fusionar sus mercados nacionales parece que va, en ciertos aspectos, un paso más adelante hacia una fusión duradera de sus economías.

En 1949 los países de Europa Oriental formaron el COMECON. Esta organización, que ha estado más activa a partir de 1954, ha formulado planes de desarrollo económico a largo plazo, con el fin de acercarse a un "sistema de división social del trabajo". Esto significa, indudablemente, que los Estados Miembros tendrán que renunciar a ciertos derechos de soberanía. Aunque esta organización está todavía en este momento interesada principalmente en equilibrar las fluctuaciones de la producción, su meta política es, sin embargo, establecer economías socialistas planeadas y coordinadas en una región que tiene 300 millones de habitantes.

* Versión resumida de una ponencia presentada en la XI Conferencia Internacional de Economistas Agrícolas (Cuernavaca, Mor., Méx., agosto de 1961).

El esfuerzo más audaz y más radical que se ha hecho hasta ahora por fusionar varios estados soberanos en una unidad económica de mayor magnitud ha sido, indudablemente, la fundación de la Comunidad Económica Europea por los 6 países interesados. Lo que cuando se firmó, en 1957, el Tratado de Roma parecía "una tontería para algunos y un obstáculo para otros", ahora, tres años después de que el Tratado entró en vigor, se ha convertido en una realidad política con un dinamismo económico constantemente creciente y una fuerza de atracción que no se limita a la esfera económica. Se está creando un verdadero mercado común que actualmente abarca 170 millones de habitantes y en el que el coeficiente promedio de expansión económica en los últimos años ha sido de 5.5%. Tal consorcio no puede realizarse enteramente sin fricciones; está expuesto a causar sacudidas y desavenencias como las que acompañan a cualquier cambio radical de estructura económica. Tampoco debemos pasar por alto que los Estados Miembros están haciendo grandes sacrificios al ceder a la comunidad su soberanía en aspectos importantes.

Este acontecimiento, que está conduciendo a consorcios regionales, está todavía en sus comienzos, mientras que algunos de los grupos a los que me he referido están todavía en sus etapas iniciales de coalición, y las discusiones acerca de nuevas asociaciones están ya llegando a la etapa concreta en varias partes del mundo. Los Estados Arabes están estudiando la fundación de un mercado común en el Asia Occidental, y los novísimos estados africanos también están madurando planes de cooperación económica más estrecha.

Pero más importante es sin embargo, que el debate sobre si puede lograrse, y de qué manera, una liga estrecha entre la EEC, la EFTA y otros países de Europa Occidental, ha llegado al punto en que se están discutiendo problemas prácticos. La fusión económica de Europa Occidental es la meta. A mayor distancia podemos ya vislumbrar planes más amplios que abarquen toda la región del Atlántico Septentrional, es decir, que incluyan a Estados Unidos de América y al Canadá.

II

Esta tendencia hacia la fusión de grandes zonas, que estamos presenciando en todo el mundo, no puede detenerse. Sin embargo, el ponerla en vigor produce continuamente problemas prácticos y dificultades para sus miembros. Cuán grandes sean éstas depende del grado en que las economías componentes hayan tenido características individuales en el pasado, y del grado de fusión que se intente en la región de economía común.

La inclusión de la agricultura en tales consorcios origina problemas especiales; éstos surgen especialmente donde los diversos estados han atendido, hasta un grado muy diferente, las demandas de protección a la agricultura y donde, por consiguiente, se han desarrollado sistemas muy diversos de política agrícola.

Los países industriales altamente desarrollados son un ejemplo pertinente; todos ellos han tomado en cuenta las condiciones especiales de producción y mercadeo aplicables a la agricultura, y su importancia política y sociológica; pero varía, sin embargo, el grado en que defienden la agricultura contra la competencia. Estoy pensando en los sistemas de política agrícola de Francia, Holanda, el Reino Unido, la República Federal Alemana y Estados Unidos de América, todos difieren mucho entre sí en su fondo y en su forma.

En estos países la agricultura ha estado disfrutando (durante muchas décadas en algunos de ellos) de un clima económico especial creado y sostenido mediante una política agrícola nacional. En algunos casos ha sido un verdadero clima de invernadero. La estructura de la agricultura ha evolucionado dentro de las fronteras nacionales de acuerdo con este clima. En el enorme territorio dentro del cual se están fusionando estos países, el clima tiene que ser diferente, y en muchos casos más duro. Por tanto, si la agricultura ha de encajar dentro de esta zona más amplia, los cambios

de estructura son inevitables; a menudo son dolorosos e implican sacrificios personales. Tampoco debe olvidarse que, dentro del clima creado por las diversas políticas agrícolas, las poblaciones agrícolas han desarrollado diferentes puntos de vista: En un país lo más importante es la seguridad financiera, mientras que en otro los agricultores están acostumbrados y dispuestos a aceptar los riesgos de cualquier empresa. Por último, una solución común en una región económica más amplia puede significar que tengan que abandonarse ideas e instituciones con las que el pueblo está familiarizado, aunque hayan demostrado su valor y utilidad en la nación misma.

En vista de las dificultades prácticas y psicológicas que nos hemos referido y que naturalmente se reflejan en el aspecto político, a menudo se presenta la duda de si la agricultura debiera incluirse o no en tales fusiones en grande escala en caso de que, debido a los muchos problemas especiales que implica, sólo sirviera para dificultar más, las negociaciones primero y después el proceso de la integración. De hecho encontramos que de todos los convenios regionales que existen en Europa, hasta ahora sólo la Comunidad Económica Europea prevé, y está poniendo en vigor, una inclusión completa de los mercados agrícolas sobre un pie de igualdad. En la OEEC, la EFTA y el COMECON, los objetivos agrícolas y los resultados se quedan frecuentemente a la zaga de lo que se pretende y de lo que se logra en las otras ramas de la economía, aun donde la agricultura se incluye "de jure".

Tomando en cuenta la creciente importancia que la fusiones regionales, especialmente entre países altamente industrializados, están teniendo en los asuntos económicos y políticos del mundo, tenemos que meditar seriamente si a larga será correcto, o siquiera posible, seguir la línea de menor resistencia.

Yo no creo que será posible excluir la agricultura de los acuerdos económicos que involucren grandes territorios, por las siguientes razones económicas:

1.—Hay, ante todo, una dificultad práctica que hace imposible excluir la agricultura de estas fusiones en las que los países se conceden mutuamente preferencias aduanales. La dificultad consiste en que, en la práctica, es imposible trazar una línea clara de distinción entre productos agrícolas y productos industriales en lo que concierne a productos industriales alimenticios que varían desde el pan y los pasteles hasta la confitería. Algunas de las dificultades que encontramos diariamente en la evolución del Mercado Común provienen de que, aunque el Tratado de Roma incluye en principio productos agrícolas, ha establecido una tabla automática de fechas para el establecimiento progresivo del mercado común para productos industriales alimenticios (reducción de derechos aduanales y ampliación de "cuotas") pero deja a la evolución de la política agrícola común el formular una tabla sincronizada de fechas para el alineamiento gradual de precios de las materias básicas para la industria de los alimentos (granos y azúcar).

2.—En la práctica, el mercado agrícola no puede excluirse de ninguna clase de fusiones en grande escala (ni siquiera de las uniones puramente aduanales) en los casos en que a los diversos Estados Miembros tengan intereses vitales en la exportación de productos agrícolas. Cuando consideramos que tales exportaciones constituyen el 33% de las exportaciones totales de Holanda, el 22% de las de Italia y el 15% de las de Francia, comprendemos por qué el Tratado de la EEC incluye el intercambio de productos agrícolas. También entre los países de la EFTA la exportación de productos agrícolas es objeto de constantes negociaciones, ya que representa el 65% de las exportaciones totales de Dinamarca y más del 30% de las de Portugal. Por esta sola razón un consorcio entre los países de la EFTA y la EEC que excluyera la agricultura, estaría económicamente, fuera de la realidad.

3.—Tampoco debemos pasar por alto que sobre el nivel y las fluctuaciones de precios de alimentos en una economía nacional influyen decisivamente el mercado agrícola y la pro-

ica de precios, lo cual, por consiguiente, influye sobre un factor esencial del costo en los sectores no agrícolas. Tal vez a veces se sobreestime la influencia de los precios de los comestibles sobre el costo de la vida, especialmente en países con un alto nivel de vida, donde lo que se gasta en comestibles representa actualmente sólo una parte relativamente pequeña de lo que gastan en total los consumidores. Sin embargo, sigue siendo un hecho político que en las discusiones públicas, especialmente si se trata de salarios, ninguna cifra índice está sujeta a un análisis tan crítico como la del índice de precios de los comestibles.

Por consiguiente, en una fusión de varias economías de sectores no agrícolas no puede ser indiferente el que los diversos Estados Miembros sigan dentro de sus propias fronteras una política de precios agrícolas altos o bajos. Como los precios de los comestibles constituyen un importante factor de costo en la economía general, iguales condiciones de competencia para el comercio y la industria existen en una fusión en grande escala sólo cuando hay un nivel común de precios para productos agrícolas. Esto, naturalmente, no excluye diferencias regionales de precios dentro de la nueva zona económica. En general, esta condición sólo puede cumplirse si la fusión económica incluye los mercados agrícolas junto con los demás. En vista de las condiciones de competencia del comercio y de la industria, la inclusión de los mercados y política de precios agrícolas en cualquier consorcio económico regional se hace inevitable si uno de los Estados Miembros ha seguido hasta entonces una política interior de precios sumamente bajos para los comestibles, con el fin de mantener bajos los salarios y así mejorar las oportunidades para su industria de exportación.

4.—La otra razón es esta: la agricultura es parte integrante de la economía nacional, particularmente en los países industriales altamente desarrollados. El crecimiento económico y el desarrollo de la agricultura están íntimamente ligados entre sí. La agricultura no sólo representa un grupo importante de consumidores, sino también una enorme reserva de mano de obra. El cambio de la población activa desde los sectores primarios, entre los cuales la agricultura es uno de los más importantes, a los secundarios y terciarios, es uno de los fenómenos característicos del crecimiento económico. Este proceso adquiere cada día mayor importancia para el crecimiento económico a medida que una economía nacional se aproxima a la ocupación plena. Hay muchos ejemplos modernos de escaseces de trabajadores en el comercio y la industria que decisivamente limitan la tasa de expansión de algunos países altamente industrializados. Por otra parte, encontramos que en estos países la agricultura, o más bien dicho determinados grupos de empresas agrícolas, padecen de exceso de trabajadores. El hecho de que los trabajadores excedentes en la agricultura no puedan encontrar empleo productivo adecuado y, por ende, ingreso satisfactorio, es todavía el problema clave de la política agrícola en muchos de estos países. Por consiguiente, una política económica y agrícola constructiva en las economías industriales que se acerquen a la ocupación plena, deberá crear condiciones apropiadas para que pueda trasladarse sin tropiezos y ordenadamente la mano de obra de la agricultura al comercio, la industria y los servicios, sin las interrupciones y molestias que dan por resultado agitaciones y trastornos que, por razones económicas, sociológicas y políticas, no pueden aceptarse. Una buena política regional es uno de los elementos centrales de tal política económica y agrícola constructiva.

5.—Por consiguiente, si las razones económicas que hechas expuesto hacen indispensable que la agricultura y los mercados agrícolas se incluyan en cualquier acuerdo regional que tenga el carácter de unión aduanera o económica, la exclusión de la agricultura queda enteramente fuera de la realidad cuando la formación de consorcios regionales va más allá de los objetivos económicos y apunta hacia una mayor unidad política.

Hasta en una comunidad de seis países industriales altamente desarrollados, como lo es la Comunidad Económica Europea, una cuarta parte de la población activa está toda-

vía trabajando en la agricultura; y si agregamos aquellas personas cuyo trabajo está ligado directamente a la agricultura (el comercio rural, la artesanía rural, etc.) llega a la tercera parte. Un sector tan grande de la población no puede quedar excluido de una operación de integración cuyo objetivo no se limita a una unión aduanal, sino que apunta más allá de una unión económica, hacia la esfera política. Por consiguiente el Tratado de Roma, mediante el cual se fundó la EEC, explícitamente incluye dentro de su ámbito la agricultura y el comercio en productos agrícolas.

III

Todas estas consideraciones han puesto en relieve que la necesidad de incluir la agricultura en los consorcios regionales se hace más imperativa cuanto mayor sea el número de personas dedicadas a la agricultura, mayor la participación de la agricultura en el comercio exterior y más altos los propósitos de la fusión.

Por consiguiente, un consorcio de países, especialmente si son países en desarrollo cuya estructura económica es predominantemente agrícola, interesa en particular a la agricultura, ya que sin ella no tendría objeto una fusión de tales economías. Pero hasta tratándose de un consorcio de países industrializados, tiene que incluirse la agricultura a despecho de todas las dificultades que esto implique.

Esta necesidad trae consigo dos consecuencias para la política agrícola de todos los países miembros, especialmente para la de los industrializados:

1.—Cualquier incorporación orgánica de la agricultura en los consorcios económicos regionales exige que los Estados Miembros pongan sus ideas de acuerdo con los objetivos y métodos de la política agrícola. Tales ideas difieren, especialmente entre países industrializados. Cuanto más elevado sea el objetivo de tales consorcios económicos, más rígida tendrá que ser la coordinación de las políticas agrícolas. Una unión aduanal puede manejarse con una forma menos rígida de coordinación de la política agraria. Una fusión que aspire a la integración completa de las economías participantes, es decir, al establecimiento de un mercado nacional genuino, requiere una política agrícola común; y ésta se convierte en un requisito indispensable en el caso de fusiones cuyos objetivos apunten más allá de la política económica, hacia la esfera política. Tal política agrícola común no necesita ser de índole centralizada. Algunos aspectos de la política concernientes a mercados, precios y estructuras, bien pueden seguir siendo de la competencia de los Estados Miembros. El punto focal de tal coordinación de las políticas agrícolas en una fusión de gran magnitud deberá ser el nivel de los precios agrícolas y la cuestión de hasta qué modo quede expuesta la agricultura a la competencia, tanto dentro de la región que se va a fusionar como en sus relaciones con países que no sean miembros del consorcio. Los países menos industrializados y los agrícolas en vías de desarrollo, cuando se propongan sentar las bases para un consorcio regional tendrán, en primer lugar, que coordinar las medidas que tomen para el fomento de las exportaciones de productos agrícolas.

2.—Cualquier fusión de economías en un territorio extenso se traduce en una competencia más aguda para todos los sectores de la economía en el nuevo y más amplio mercado; y esto es más notable tratándose de la agricultura, porque esta a menudo ha disfrutado de protecciones especiales de acuerdo con las políticas nacionales agrícolas y económicas de los países industrializados.

La historia del proteccionismo agrícola se remonta a la segunda mitad del siglo XIX, cuando los ferrocarriles penetraron en el Medio Oeste de EUA, abriendo vastas regiones nuevas para el cultivo de cereales. A consecuencia de esto, el abastecimiento de cereales baratos de ultramar creció a grandes saltos, y los diversos países europeos reaccionaron de diferentes maneras: algunos de ellos establecieron derechos aduanales para proteger su agricultura, particularmente su producción de cereales. El proteccionismo de toda clase

abarcando el mundo entero, y que hoy en día es una característica de las economías agrícolas casi en todas partes, aumentó cuando el comercio mundial en general se desintegró en economías nacionales separadas después de la crisis mundial posterior al año 1930. En la agricultura, el proteccionismo y la lucha por la autonomía nacional fueron los síntomas de esta desintegración de la economía mundial. No se necesita explicar que ni estos conceptos, ni siquiera los objetivos, de la política agrícola del decenio 1930-39 encajan ya en una época en que las aspiraciones a formar consorcios económicos regionales son la orden del día en todas partes del mundo.

Por consiguiente, es importante que particularmente a la agricultura de la Europa Occidental se le haga entender que el curso general de los acontecimientos políticos y económicos del mundo entero inevitablemente le impondrá condiciones de competencia más aguda. A medida que el Mercado Común evolucione gradualmente, los agricultores de los seis países encontrarán que el ritmo de la competencia sube cada día con mayor rapidez y en una forma con la que ellos no estaban familiarizados en los días de las políticas agrícolas nacionales independientes. En una región que incluye los países de la EFTA y otros estados europeos, la competencia agrícola será cada día más aguda; y aumentaría todavía más si se tratara de una región económica que abarcara todo el Atlántico e incluyera los dos países exportadores de productos agrícolas que son Estados Unidos de América y el Canadá.

No sólo en Europa Occidental, sino también en otras zonas económicas nacientes, los agricultores encontrarán nuevas condiciones de competencia a las que tendrán que adaptar sus métodos de producción y mercadeo.

Una política agrícola previsora deberá ayudar a los agricultores a sostenerse en esta nueva y más aguda competencia; tendrá que incluir medidas que mejoren las condiciones de la producción, especialmente la estructura agrícola, perfeccionar los sistemas de mercadeo de los productos agrícolas y establecer condiciones de igualdad para competir en el campo de las políticas, social y de transportes.

IV

Esa competencia más aguda y no deseada, a la que los agricultores están expuestos en un mercado más amplio, aunada a los trascendentales cambios estructurales y procesos de adaptación, les crean problemas difíciles en las más amplias regiones económicas que se están formando. Por esto se han expresado temores de que estas nuevas y más grandes unidades económicas pudieran, en su esfuerzo para proteger a sus agricultores contra la competencia exterior, mantener y aun intensificar una política de proteccionismo y autonomía agrícola. La política agrícola común de la EEC, que es la primera política agrícola de un gran consorcio regional que se pone en práctica, ha estado particularmente expuesto a esta sospecha.

La Comisión de la EEC se da perfecta cuenta de la importancia que tendrá su política agrícola para el mercado mundial de productos de esta procedencia. Con una participación de 10% en las exportaciones mundiales (la de los E.U. de A. es de 21%) la EEC ocupa un lugar importante entre los países exportadores de productos agrícolas; pero ante todo, la Comunidad es el mayor importador en el mercado agrícola mundial, más importante aún que el Reino Unido, pues absorbe una tercera parte de las importaciones mundiales de productos agrícolas. La responsabilidad que recae sobre la EEC en la economía mundial de comestibles es aún mayor, puesto que más de la mitad de sus importaciones de productos agrícolas proviene de países tropicales y subtropicales en vías de desarrollo y de la América Latina.

Al reflexionar sobre si la política agrícola común de la EEC es una amenaza para el comercio con los países que no son sus miembros, debemos, en consecuencia, distinguir entre las importaciones agrícolas procedentes de países en

vías de desarrollo y las que proceden de otros que ya están altamente desarrollados, sean industriales o agrícolas.

Los países en desarrollo exportan principalmente artículos tales como café, te, cacao, especias tropicales y banana, o materias primas industriales de origen agrícola (algodón, caucho, yute). Los precios que se pagan por estos productos y la corriente de su comercio son de vital importancia para la economía de muchos de estos países porque constituyen uno de sus pocos productos de exportación. La política agrícola común no afecta las importaciones que hace la EEC de estos artículos, y que representan el 42% de las importaciones totales de productos agrícolas, de la comunidad, porque no son artículos que se produzcan en los países de la misma ni compiten indirectamente con los productos de la comunidad. Los principios y disposiciones de la política comercial general, y en particular de la política de la EEC por lo que toca a los países en desarrollo, son aplicables a estos productos. A este respecto, hasta hace poco ha dado a conocer la Comisión su intención de aumentar el consumo en los países de la comunidad mediante la eliminación paulatina de los gravámenes y la reducción de los derechos que establece la tarifa exterior común de derechos aduanales. Los pagos se destinarán a un fondo de estabilización con el fin de tomar en cuenta la posición especial de los países en desarrollo asociados con la EEC.

En la política agrícola común expuesta en el Tratado de Roma se prevén disposiciones especiales para otros productos agrícolas entre los cuales se cuentan las semillas oleaginosas, aceites vegetales, arroz y azúcar de caña, que son de importancia para algunos países en vías de desarrollo. La EEC importa de los países en desarrollo más de la mitad de arroz y más del 80% de la azúcar de caña. Las dos terceras partes de los productos agrícolas de la zona templada (cereales, carne y productos lácteos) que necesita importar la Comunidad son, sin embargo, suministrados por países industriales o agrícolas altamente desarrollados de la zona templada, y en parte por los países menos industrializados de América Latina. Para estos productos ha propuesto la Comisión de la EEC organizaciones de mercadeo que se verán apoyadas mediante ciertas medidas que se tomen en la frontera exterior común.

Sin embargo, estas medidas no son de carácter restrictivo. La futura política comercial común en la esfera agrícola eliminará, de acuerdo con las proposiciones de la Comisión de la EEC, una serie de medidas restrictivas que todavía se aplican a los productos agrícolas conforme a las políticas comerciales de los Estados Miembros.

Hay sin embargo, quienes preguntan por qué una región económica grande y dinámica como la de la EEC tiene necesidad de proteger su mercado agrícola contra el resto del mundo mediante derechos anuales y gravámenes flexibles a las importaciones. Las críticas se han dirigido en particular a estos últimos gravámenes; pero cualquier política agraria que tienda a estabilizar los precios en el mercado agrícola interior se ve obligada a usarlos, principalmente por las condiciones existentes todavía en algunos mercados mundiales. Los derechos aduanales rígidos han demostrado ser inadecuados en los mercados mundiales donde los precios no se fijan (o por lo menos no exclusivamente) mediante el libre juego de la oferta y la demanda entre productores y consumidores que actúa en un mercado donde la competencia es libre. Si para algunos productos agrícolas importantes tenemos actualmente los llamados mercados mundiales en los que las condiciones se ven trastornadas difícilmente se podrá absolver de culpa a alguno de los principales países importadores o exportadores por la creación o mantenimiento de estas condiciones.

V

Por consiguiente, yo sugerí, en la sesión plenaria del GATT de 1958, que se formularan en grande escala, mundial si fuera posible, reglas comunes de competencia para el comercio en productos agrícolas, una especie de código de buen