

LA POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA Y LA REFORMA DE LAS ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS

Por J. Gutiérrez Geijo (1)

INTRODUCCION

Uno de los aspectos más olvidados a lo largo de la historia de la Comunidad Económica Europea ha sido el de la política de estructuras, al menos en el sector agrario, la cual tiene gran importancia en orden a la mejora de la productividad, por lo que recientemente se está haciendo un gran esfuerzo para la puesta a punto de la legislación que permita su desarrollo.

Este ha sido el motivo por el que realizamos la presente revisión y análisis del tratamiento que la Política Agraria Comunitaria ha dado a las estructuras productivas.

MATERIAL Y METODOS

Para la realización de este trabajo hemos recurrido al análisis del Boletín Oficial de las Comunidades Europeas, así como a diversas monografías relativas a aspectos generales de la CEE, tales como el propio Tratado de Roma, los objetivos de la Política Agrícola Comunitaria (P.A.C.) y el «Plan Mansholt».

RESULTADOS

El Tratado de Roma

El 25 de marzo de 1957 se firmó el Tratado de Roma¹, acuerdo fundacional

(1) Dpto. de Producción Animal. Universidad de León.

An. Fac. Vet. León. 1986, 32, 55-61

de la Comunidad Económica Europea, integrada entonces por seis países: Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia y Luxemburgo.

El 1 de enero de 1973 ingresaron en la CEE: Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca.

El 1 de enero de 1981 se incorporó Grecia.

Y el 1 de enero de 1986 se incorporaron a la misma España y Portugal.

El documento que recoge los acuerdos que constituyen el Tratado de Roma consta de 248 artículos y está dividido en seis partes: La primera es la de Principios y consta de 8 artículos de cuestiones muy generales.

La segunda, o de Fundamentos, se divide en cuatro títulos que se refieren cada uno a una cuestión específica:

- Título I: La libre circulación de mercancías (artículos 9 a 37, ambos inclusive).

- Título II: La Agricultura (artículos 38 a 47).

- Título III: La libre circulación de personas, servicios y capitales (artículos 48 a 73).

- Título IV: Los transportes (artículos 74 a 84).

La tercera, denominada «Política de la Comunidad», se subdivide en cuatro títulos que aluden a:

- Título I: Las Reglas Comunes (artículos 85 a 102).

- Título II: La Política Económica (artículos 103 a 116).

- Título III: La Política Social (artículos 117 a 128).

- Título IV: El Banco Europeo de Inversiones (artículos 129 y 130).

La cuarta trata de la Asociación de Países y territorios de ultramar (artículos 131 a 136).

La quinta se refiere a las Instituciones y comprende dos títulos.

- Título I: Disposiciones Institucionales (artículos 137 a 198).

- Título II: Disposiciones Financieras (artículos 199 a 209).

La sexta y última parte trata de las Disposiciones Generales y Finales (artículos 210 a 248).

El Tratado de Roma tiene también sus Protocolos y Anejos. Los Protocolos se suelen referir a cuestiones importantes, pero de detalle, que no encuentran acomodo dentro del articulado del cuerpo principal del Documento. Los Anejos hacen referencia a algún artículo del Tratado.

Tal como indica Camilleri², la CEE se asienta sobre cuatro libertades:

1. La libre circulación de mercancías, objetivo que se alcanzó el 1 de julio de 1968, antes incluso de las fechas fijadas por el Tratado.

Tal libertad representa:

- La eliminación de restricciones cuantitativas entre los Estados miembros.

- La supresión de los derechos arancelarios entre los Estados miembros.

- El establecimiento de una tarifa arancelaria común frente a terceros países (unión aduanera).

2. Libertad de establecimiento y prestación de servicios. (Resultó y sigue siendo más conflictivo, por lo que la Corte de Justicia Europea ha tenido que intervenir varias veces en defensa del contenido de los Tratados).

3. Libre circulación de trabajadores: También se alcanzó antes de finalizar el periodo transitorio.

4. Libre circulación de capitales: Es la que avanza más despacio.

Para que se puedan instaurar estas cuatro libertades, es necesaria la existencia de unas políticas comunes, con vistas a transformar la Unión Aduanera en unión económica.

LA POLITICA AGRICOLA COMUN

Fines

Centrando nuestra atención en el sector agrario y concretamente en las preocupaciones principales de la Política Agrícola Común (PAC), es preciso indicar que el artículo 39 del Tratado de Roma detalla sus cinco fines y objetivos:

1. Aumentar la productividad de la agricultura.
2. Asegurar un nivel de vida equitativo a los agricultores.
3. Estabilizar los mercados.
4. Garantizar la seguridad de abastecimientos.
5. Asegurar precios razonables al consumidor.

Para alcanzar estos fines la PAC descansa en tres grandes principios:

1. La libre circulación de productos, de acuerdo con los principios generales de la unión aduanera.

2. La preferencia comunitaria, es decir, se protege el mercado europeo ante las fluctuaciones del mercado mundial y se asegura la comercialización prioritaria de los productos de los Estados miembros.

3. La solidaridad financiera, para lo cual se creó el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA).

La aplicación de estos principios se realiza mediante las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) en el 95%, en términos monetarios, de la producción final agraria (PFA).

Atendiendo a sus características se pueden clasificar en cuatro grandes grupos:

1. OCM fundamentadas en un sistema de precios comunes

Representa el sistema de funcionamiento del 70% de la PFA del Mercado Común de los 10 (el azúcar, la mayor parte de los cereales, algunas frutas y hortalizas, el vino común, la carne de vacuno y de porcino, los productos lácteos, la pesca, etc.).

Se establece un precio mínimo, denominado «de intervención» y cuando el nivel de precios cae por debajo del mismo, los organismos públicos tienen la obligación de adquirir todas las partidas que les sean ofrecidas al precio de intervención, de modo que se garantiza un ingreso mínimo a los agricultores.

Por otra parte, se fija un «precio indicativo» que es el indicador del nivel de precio deseable a fin de garantizar un nivel de vida e ingresos adecuados.

Tal garantía se completa en muchos productos (cereales, azúcar, productos lácteos, etc.) con una protección frente a competidores ajenos a la CEE basada en un sistema de restituciones a la exportación (ayudas para que ofreciendo el producto a un precio competitivo le reporte al productor una renta razonable) y de «prélevements» (gravámenes en la frontera para que productos procedentes del exterior de la CEE a precios inferiores a los que rigen en ésta no pueden perjudicar a los productores comunitarios).

2. OCM basadas en la protección exterior

Cubrían un 25% de la PFA en la CEE de 10 miembros (arroz, vinos no comunes, flores, algunas frutas y hortalizas, etc.). Se realiza tal protección mediante la intervención de los poderes públicos en orden a la defensa de los intereses de los productores.

res comunitarios ante las fluctuaciones de los mercados internacionales por medio de un sistema de restituciones y «prélèvements», o bien, estableciendo «precios de referencia» que son calculados considerando los costes de producción en la Comunidad —si este precio de referencia no es respetado por terceros países, se penaliza el producto con unas tasas—; sin embargo, los poderes públicos no actúan en el mercado interior, dejando intervenir libremente la ley de la oferta y la demanda.

3. OCM de ayuda complementaria

Llevar a cabo una ayuda complementaria a ciertos productos en los que la Comunidad es deficitaria, o al menos lo era antes del ingreso de España y Portugal (trigo duro, algunos tabacos, el aceite de oliva y algunas semillas oleaginosas), los cuales aunque sólo afectaban a un 10% de la PFA del Mercado Común de los 10, son productos importantes para España.

4. OCM de ayuda a «tanto alzado»

Para algunos productos de escasa importancia económica (cáñamo, lino, gusano de seda, etc.), con precios europeos y mundiales cercanos es aplicada con el fin de asegurar un nivel de ingresos suficiente a los productores, bien sea calculándola por Ha. o por el volumen de producción comercializada.

Logros de la PAC y evolución de la filosofía del Consejo impuesta por las circunstancias

La PAC ha cumplido con la mayor parte de los objetivos para los que fue redactada y aplicada, no obstante, tras casi treinta años, estimamos que requiere un reajuste, basado, sobre todo en el impulso de la política estructural, puesto que, tal y como se ha señalado anteriormente, uno de los objetivos más importantes de la PAC es el incremento de la productividad, lo cual, entendemos que sólo puede ser alcanzado con la mejora de las estructuras productivas, sin que tal idea esté enfrentada con la del conveniente aprovechamiento de los recursos naturales, sistema de producción basado en lograr un beneficio con una inversión pequeña y que permite paliar el actual despilfarro de recursos forrajeros que la naturaleza ofrece gratuitamente y, además, la desertización a que los incendios forestales, muy frecuentemente provocados por los pocos ganaderos que llevan sus reses a los pastos con el fin de eliminar la flora arbustiva que invade los pastizales, veredas y sendas nos está llevando aceleradamente.

Las primeras iniciativas relativas a cambios estructurales fueron unas directivas de 1962³ en las que se indicaba la necesidad de coordinación a escala europea de las políticas estructurales nacionales y la creación en 1964⁴ de la sección de orientación del FEOGA con el fin de subvencionar algunos proyectos individuales de mejoras estructurales que los Estados miembros se encargaban de transmitir a la comisión.

Realmente, la política estructural a nivel comunitario no fue considerada como tal hasta el llamado Plan Mansholt, verdadero memorándum sobre la reforma de la agricultura que apareció en 1968 como consecuencia del incumplimiento de algunos de los objetivos de la PAC, especialmente lo referente a la productividad de la agricultura en extensas áreas del sur de Europa en las que los productores competían en desventaja con los del norte —zonas más húmedas— cuando se sigue el criterio de las Organizaciones Comunes de Mercado basadas en un sistema de precios comunes, por otra par-

te las de mayor importancia en cuanto a que regulan el mercado de la mayor proporción de productos agrarios, según se ha expuesto.

Asimismo, para algunos productos aparecieron los primeros excedentes de carácter estructural, por ejemplo en la leche y las perspectivas no auguraban mejoras al respecto, sino todo lo contrario.

Mansholt proponía una participación progresiva de las reservas del FEOGA en planes estructurales comunes.

Los objetivos concretos de este plan son:

1. La reducción de la población activa agrícola a la mitad en un plazo de 10 años.
2. La constitución de empresas agrícolas de grandes dimensiones buscando las economías de escala que con tal situación se generan.
3. La aprobación de una serie de medidas de promoción para el cese de la actividad agrícola con el fin de que las tierras liberadas permitiesen la creación de empresas agrícolas de mayor tamaño.

Las reacciones del Plan Mansholt fueron casi unánimes desde el momento de su aparición, movilizándose contra el mismo por considerarlo selectivo, dado que condeñaba a la desaparición a un gran número de explotaciones consideradas económicamente inviables. En el mismo sentido fue la reacción de los gobiernos nacionales que, si bien, estaban de acuerdo con los objetivos generales, calificaron las medidas propuestas de excesivamente drásticas, y así la opinión que prevaleció fue que los fines no eran malos pero la reestructuración debía realizarse de una forma menos brusca.

La medida más próxima al proyecto inicial que representa este plan fue la directiva 72/160/CEE de 17 de abril de 1972⁵, relativa a «la promoción del abandono de la actividad agrícola», que establecía un régimen de ayudas anuales para los agricultores que cesaran en su actividad, pero no indicaba con claridad el destino de las tierras liberadas.

Otra directiva de 1972, la 72/159/CEE⁶, se refería a las futuras explotaciones, con la propuesta de una clasificación basada en las UTH (Unidades de Trabajo Hombre), que podrían beneficiarse de una serie de ayudas siempre y cuando se comprometiesen a seguir un plan de desarrollo que garantizase en seis años unos ingresos por UHT equivalentes a los ingresos medios de otros trabajadores de la misma región.

La aplicación de estas medidas, acordes con la filosofía básica del Plan Mansholt, fue muy lenta e incluso no llegaron a ponerse en marcha de una forma generalizada, porque a partir de la crisis económica —año 1973— la escasez de puestos de trabajo no favorecía el abandono de la actividad agraria, y además, por esos años empieza a cobrar fuerza la idea ya generalizada de que todas las regiones tienen derecho a desarrollarse y a desarrollar su agricultura (por entonces se estaba fraguando el FEDER).

Por estas circunstancias, en 1975, la directiva del Consejo 75/268/CEE⁷ relativa a «las ayudas a las áreas de montaña y otras zonas desfavorecidas», supone un enfoque del problema totalmente opuesto al del Plan Mansholt; el objetivo es ahora que los agricultores se queden en sus tierras.

En 1975 se creó el FEDER, mediante el cual y siguiendo la línea apuntada en el párrafo anterior, la Comunidad se comprometió a financiar inversiones en las regiones más desfavorecidas.

El análisis de los resultados de la aplicación de las medidas acordadas en 1975, incitó al Consejo de Ministros de la CEE a decidir que la PAC debía ser completada en el futuro mediante una política de estructuras realmente innovadora, que prestase atención especial a las regiones que no pueden acceder a un desarrollo suficiente de su economía.

Esta decisión se plasmó en diversas acciones comunes adoptadas posteriormente por el Consejo y así, el 28 de marzo de 1980 se modificó⁸ la directiva 75/268/CEE,

relativa a la agricultura de montaña y de zonas favorecidas en el sentido de flexibilizarla, y también fueron modificadas las decisiones previas referentes a la modernización de las explotaciones agrícolas (72/159/CEE). Todo lo cual ha sido confirmado por el Reglamento 797/85 del Consejo de 12 de marzo de 1985 relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrícolas⁹, en el que con el fin de incrementar la rentabilidad de las explotaciones menos eficaces y respetando las diferencias regionales existentes, se resalta la importancia de mejorar la formación profesional, de introducir mejoras de tipo contable, de ayudar a los agricultores jóvenes, etc., y para ello sugiere la promoción de las asociaciones de agricultores y la mejora en el régimen de ayudas.

Así pues, la línea actual de la Comunidad en cuanto a las estructuras productivas puede resumirse en los siguientes puntos, según señaló el vicepresidente de la Comisión, señor Andriesen, en un comunicado público tras la reunión celebrada en Siena (Italia) en mayo de 1985:

1. Las reformas de la PAC ya iniciadas en los últimos años deben situarse en una perspectiva a largo plazo.
2. El apoyo a los ingresos de los agricultores de las pequeñas explotaciones es prioritario.
3. La producción debe ser controlada por la política de precios y paralelamente habría que promover la demanda interior y exterior.
4. Una reducción de las garantías podría tener implicaciones sociales y políticas importantes que convendría paliar con un sistema de ayudas directas.
5. La PAC debe ser coherente con una política de medio ambiente adecuada.
6. Es necesario reequilibrar la oferta y la demanda por medio de la industrialización de algunos productos y conviene explotar nuevas posibilidades de exportación en los mercados exteriores.

A pesar de todos estos avances en los planteamientos, con los cuales estamos plenamente identificados por la actual situación del sector agrario en la CEE y de la economía mundial, estimamos que es preciso abordar con urgencia la promulgación del marco legal que permita el desarrollo de los principios apuntados en Siena por el señor Andriesen.

RESUMEN

Se presenta en este trabajo, tras una visión general del contenido del Tratado de Roma, una síntesis de la Política Agrícola Comunitaria en cuanto a sus fines se refiere y una revisión del tratamiento que la misma ha dado a lo largo de su desarrollo a las estructuras agrarias incluyendo la situación actual.

COMMUNITARY AGRICULTURAL POLICY AND THE REFORM OF PRODUCTIVITY STRUCTURE

SUMMARY

After a general view of «Treaty of Rome», a syntesis of the Communitary Agricultural policy is made, including the actual situation.

BIBLIOGRAFIA

- 1) «El Tratado de la Comunidad Económica Europea». Edit. Cámara Oficial de Industria de la Provincia de Madrid. Madrid, 1988.
- 2) CAMILLERI, A. y otros. La Agricultura Española ante la CEE. Edit. Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1985.
- 3) Decision de la Comisión, de fecha 4 de diciembre de 1962, referente a la coordinación de las políticas de estructura agrícola. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, Vol. 03/01, pp. 65-67. Edit. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1985.
- 4) Reglamento num. 99/64 CEE de la Comisión, de 24 de julio de 1964, relativo a las modalidades de ejecución de las decisiones de contribución del FEOGA, Sección Orientación. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, Vol. 03/01, pp. 117-119. Edit. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1985.
- 5) 72/160 CEE. Directiva del Consejo de 17 de abril de 1972, relativa al fomento del cese de la actividad agrícola y a la asignación de la superficie agrícola utilizada a fines de mejora de las estructuras. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, Vol. 03/01, pp. 185-190. Edit. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1985.
- 6) 72/159 CEE. Directiva del Consejo de 17 de abril de 1972, relativa a la modernización de las explotaciones agrícolas. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. Luxemburgo, 1985.
- 7) 75/268 CEE. Directiva del Consejo de 28 de abril de 1975, sobre la agricultura de montaña en determinadas zonas desfavorecidas. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. Luxemburgo, 1985.
- 8) 80/427 CEE. Decisión de la Comisión, de 28 de marzo de 1980, por la que se modifican las Decisiones 74/581/CEE y 76/627 CEE en lo que se refiere a las modalidades de pago de la contribución «FEOGA» concedida en el marco de las Directivas: 72/159 CEE, 72/161 CEE y 75/268 CEE. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*. Luxemburgo, 1985.
- 9) Reglamento 797/85 del Consejo, de 12 de marzo de 1985, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, Vol. 03/34, pp. 66-83. Edit. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1985.