

esperanzas de triunfar. La correlación de fuerzas, llevaba necesariamente a un protagonismo de Francia y Alemania Federal, ambos países con sectores agrarios muy protegidos (58).

## 1.2. El Tratado de Roma y la PAC

### 1.2.1. El Tratado de Roma y la Conferencia de Stresa

Con la firma del Tratado de Roma en marzo de 1957 los estados fundadores de la CEE se inclinaron definitivamente por una política agraria integrada en un proyecto de unión económica superior (59). La inclusión de la agricultura en el Tratado de Roma respondía a razones económicas y políticas (60).

La incorporación de la política agraria como una política común, ofrecía a países como Francia e Italia la posibilidad de ver compensados los efectos perjudiciales que sufriría su industria. De los seis miembros fundadores de la CEE, Francia y Holanda eran grandes exportadores agrarios (61). Las ventajas que les proporcionaba a su agricultura competitiva un mayor mercado sin barreras para sus exportaciones agra-

---

(58) Las distintas sesiones plenarias celebradas por el Comité agrícola franco-alemán, y especialmente la VIII sesión celebrada en Burdeos del 21 al 22 de abril de 1958 pusieron claramente de manifiesto el peso que en la construcción de la PAC tuvo la RFA y Francia.

(59) En el artículo 3 del Tratado de Roma la adopción de una política común en la esfera de la agricultura aparecía como elemento fundamental para el desarrollo del mercado común.

(60) Carfatan J. Ives.: *L'Europe Verte sous influence*. Editions du Seuil. París 1985.

(61) A mediados de los años cincuenta, Francia tenía excedentes de trigo y vino y los subsidios a la exportación empezaban a ser cuantiosos. Una ordenación supranacional proteccionista traería consigo mayores recursos para las exportaciones y mejores precios para sus agricultores. Un estudio de las posibilidades que le brindaba a Francia la creación de un mercado común agrícola puede obtenerse en V. Giscard D'Estaing: «L'expansion agricole de la France a l'ouverture du marché commun». *RMC*, 1958, págs. 329-334.

rias era un incentivo más para apoyar la comunitarización de la agricultura.

Inicialmente, los países exportadores sabían que iban a beneficiarse de unos precios más elevados y de unas ayudas a sus exportaciones; por el contrario, los países netamente importadores, Alemania Federal sobre todo, se exponían a sufrir pérdidas significativas. Este previsible intercambio desigual entre países importadores y exportadores fue aceptado por los primeros por dos razones (62).

Por una parte, Alemania Federal estaba habituada a la existencia de unos precios agrarios interiores elevados, orientados a estimular a sus agricultores (63). Alemania Federal abrazaba la posibilidad de seguir disfrutando de precios elevados para los productores, aprovechándose de la competencia que surgiría dentro de la Comunidad y que se plasmaría en una mayor calidad y variedad de productos agrarios para sus consumidores.

Como contrapartida, Alemania Federal conseguía que los otros países aceptaran el desmantelamiento de las barreras comerciales para sus productos industriales.

La aceptación del desarrollo de una política agraria comunitaria se debió así en parte a una solución de compromiso entre países agrícolas y no agrícolas para seguir adelante con el proyecto de unidad europea.

Los agricultores europeos encontraron mayoritariamente ventajosa la integración de la agricultura en el mercado

---

(62) Marsh, J.: «Can budgetary pressures bring CAP reform?» en *Can the CAP be reformed?* Ed. European Institut of Public Administration. Maastricht. Holanda, 1985.

(63) El Gobierno alemán confiaba en que las tensiones inflacionistas convencieran a los franceses sobre la necesidad de mantener unos precios agrarios a nivel germano. La estrategia alemana consistiría así en posponer lo más posible la entrada en vigor de los precios comunes. Weinstock, U.: «La fixation á un niveau trop élevé du prix des céréales et des conséquences: rétrospective d'un quart de siècle du politique allemande pratiquée au sein de la Communauté», *RMC*, n.º 305, marzo 1987, pág. 1.

común porque se les proporcionaba un amplio mercado a precios superiores para sus productos (64).

La puesta en marcha de una Política Agraria Comunitaria se reforzaba además por dos razones estrictamente económicas: la complementariedad de las regiones agrícolas y el aumento de la competencia económica en el campo (65).

En función de las anteriores consideraciones puede explicarse cómo desde el inicio de las conversaciones para la puesta en marcha de la CEE los representantes de los países fundadores estuvieron convencidos de que la agricultura tenía que formar una parte esencial de la CEE (66).

La complejidad de los problemas agrícolas y de los acuerdos sobre la política a seguir impidieron a los redactores del Tratado de Roma concretar disposiciones que dieran un contenido preciso al mercado común agrario. El Tratado sólo contempló en su articulado las líneas maestras que tendrían que inspirar en adelante al sector agrícola comunitario proponiéndose para una conferencia posterior el desarrollo del mismo.

La PAC se regula en el Título II de la segunda parte del Trabajo bajo el título: «Los fundamentos de la Comunidad». Del artículo 38 al 47 se abordan las cuestiones centrales de la PAC. Los escasos artículos destinados a la misma no guardaba relación con la importancia que después adquiriría. El contenido del articulado (67) se empezaría a desarrollar en

---

(64) En 1958 existían alrededor de 15 millones de agricultores en los seis estados fundadores. A pesar de las distintas políticas de apoyo al sector la renta de los agricultores se aproximaba sólo a la mitad de las rentas no agrarias.

(65) Clauce, M.: «PAC et Politique Monétaire» en *PAC et Construction Communautaire*. Ed. Economía. París, 1982.

(66) El fracaso de la constitución de un «green pool» siguiendo el modelo de la CECA y el convencimiento de que el establecimiento de más integraciones sectoriales arrojaba un resultado inferior a la puesta en marcha de un proyecto global de mercado generalizado condicionó la inclusión de la agricultura como pieza básica en el diseño del mercado común.

(67) Especialmente artículo 40 y siguientes.

la reunión de Stresa de julio de 1958 (68). En esta reunión, presidida por Sicco Mansholt, de representantes de las organizaciones agrarias y de los Ministerios de agricultura europeos, se perfilaron las fases a seguir en el desarrollo de la entonces embrionaria PAC (69). A pesar de los distintos puntos de vista defendidos por los asistentes se alcanzó un acuerdo en torno a los objetivos fundamentales (70). Se concretaron así diversos objetivos, que si bien estaban ya recogidos en el Tratado, no lo estaban de forma explícita. Tales objetivos fueron:

- a) Incrementar el comercio de productos agrarios dentro de la Comunidad y con otros países.
- b) Mantener un equilibrio entre las políticas estructurales y de mercado.
- c) Evitar excedentes y dejar paso a los criterios de ventajas comparativas entre el comercio de las distintas regiones.
- d) Eliminar subsidios distorsionadores de la competencia.
- e) Mejorar la remuneración del trabajo y del capital.
- f) Preservar la agricultura familiar.
- g) Impulsar la creación de industrias rurales, las cuales, al proporcionar nuevas oportunidades de trabajo absorberían mano de obra agraria excedente.

---

(68) La reunión de Stresa se llevó a cabo a partir de la previsión del artículo 43 que encargaba a la Comisión el deber de estudiar la situación de la agricultura en los distintos estados miembros y proponer el establecimiento de una política Agraria Común capaz de alcanzar los objetivos del artículo 39 del Tratado.

(69) Los resultados de la Conferencia fueron a la vez importantes y modestos. Por una parte, en la resolución final, encontramos enumerados, de una manera más precisa que en el Tratado, las líneas directrices de la futura PAC, pero, por otra parte la enunciación se quedó aún en el plano de los principios. Fricchione, L.: «Trente ans de Politique Agricole Commune», *RMC*, n.º 307, junio 1987, pág. 255.

(70) La Conferencia de Stresa confirmó la similitud de los objetivos generales de las políticas agrarias nacionales: elevar el ingreso agrícola. Moudet, R. E.: «Stresa ou l'evolution de l'agriculture dans le marché commun». *RMC*, 1958, pág. 221.

- h) Ayudar de forma especial a las regiones menos desarrolladas

Con los objetivos plasmados en el artículo 39.1 (71) y los derivados de la Conferencia de Stresa, la Comisión ya contaba con una tarea a realizar; ahora faltaban los medios para cumplir estos objetivos tan variados y en algunos supuestos contradictorios (72). Le correspondía a la Comisión proponer las distintas medidas para construir la PAC.

Los objetivos enumerados en el artículo 39 limitaban los poderes de la Comunidad en materia agraria. Los estados miembros transferían, como establecía el artículo 40.3.2 del Tratado de Roma, competencias agrarias a la Comunidad sólo para alcanzar estos objetivos. Quedaban dos cuestiones por delimitar: ¿era posible perseguir otros objetivos siempre que se diera prioridad a los del artículo 39?, ¿tenían todos los objetivos del artículo 39 la misma importancia o había un orden de jerarquía? Según se desarrollaba la PAC, la jurisprudencia fue respondiendo a ambas cuestiones.

Otra limitación que afectó a las actuaciones de la Comisión fue la inclusión, como establecía el artículo 8, de la

---

(71) El art. 39 formula cinco prioridades que debe perseguir la PAC:

1) Los objetivos de la política agrícola común serán:

- a) Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular de la mano de obra.
- b) Garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura.
- c) Estabilizar los mercados.
- d) Garantizar la seguridad de los abastecimientos.
- e) Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

(72) Según el profesor Walter Hallstein, primer Presidente de la Comisión, la enumeración de los objetivos del artículo 39, «era necesariamente general e inherentemente contradictoria y representaba nada menos que una enciclopedia de problemas económicos». *Recueil des documents de la Conférence Agricole des Etats membres de la CEE à Strésa de 3 au 13 juillet 1958.*

puesta en marcha de la PAC dentro del período transitorio de doce años previstos para la construcción progresiva del mercado común. Durante este período transitorio, los distintos países miembros de la CEE podían mantener provisionalmente sus organizaciones nacionales de mercados hasta la instauración de la correspondiente organización común de mercado europea (OCM) siempre que no violaran las reglas generales del Tratado de Roma (73).

Además de las limitaciones provenientes del Tratado, la adopción de medidas para cumplir los objetivos del artículo 39 y las conclusiones de la conferencia de Stresa estuvieron condicionadas desde el inicio por las grandes diferencias de intereses y por la diversidad del panorama agrícola de los países fundadores (74).

En los cuadros siguientes podemos observar claramente las profundas disparidades entre las agriculturas de los distintos estados miembros.

#### CUADRO 2

##### PORCENTAJE DE LA OCUPACION AGRICOLA SOBRE LA OCUPACION TOTAL (1960)

RFA .....	12,4
Francia .....	22,1
Italia .....	31,5
Holanda .....	11,3
Bélgica .....	8,4
Luxemburgo .....	16,4

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

(73) Constantinides-Megret, C.: *La politique agricole Commune en question*. Editorial Redone. París, 1982, pág. 8.

(74) Fanfani, R.: «Política Agraria, evolución estructural y productiva en los países y regiones de la CEE: 1962-1975». *Agricultura y sociedad*. Madrid, julio 1977.

CUADRO 3

	<i>Dimensión media de las exportaciones (en hectáreas) 1957</i>	<i>SAU por agricultor año 1957</i>
RFA .....	8	3,2
Francia .....	15,7	6,7
Italia .....	4,5	3,2
Holanda .....	9,7	4,2
Bélgica .....	6,8	5
Luxemburgo ....	12,7	4

*Fuente:* Lengelle, M.; Collin, J. L. «Productivités et niveaux de vie des agriculteurs du marché commun». RMC, 1959, págs. 26 y ss.

CUADRO 4

INGRESOS BRUTOS POR AGRICULTOR Y AÑO  
(En Francos franceses, 1\$ = 350 FF en 1957)

	<i>A precios nacionales</i>	<i>A precios medios Mer. Com.</i>
RFA .....	350.000	360.000
Francia .....	490.000	470.000
Italia .....	270.000	260.000
Holanda .....	820.000	920.000
Bélgica .....	900.000	1.070.000
Luxemburgo .....	900.000	1.070.000

*Fuente:* Lengelle y Collin. Ibidem.

CUADRO 5

GASTOS DE LAS EXPORTACIONES POR AGRICULTOR Y POR AÑO  
(En Francos franceses de 1957, 1\$ = 350 FF)

	<i>A precios nacionales</i>	<i>A precios medios Mer. Com.</i>
RFA .....	130.000	150.000
Francia .....	150.000	165.000
Italia .....	60.000	50.000
Holanda .....	335.000	230.000
Bélgica .....	320.000	250.000
Luxemburgo .....	320.000	250.000

*Fuente:* Lengelle y Collin. Ibidem.

CUADRO 6

PRODUCTO NETO POR AGRICULTOR Y POR AÑO  
(En Francos franceses)

	<i>A precios nacionales</i>	<i>A precios medios Mer. Com.</i>
RFA .....	220.000	210.000
Francia .....	340.000	305.000
Italia .....	210.000	213.000
Holanda .....	485.000	690.000
Bélgica .....	580.000	820.000
Luxemburgo .....	580.000	820.000

*Fuente:* Lengelle y Collin. *Ibidem.*

CUADRO 7

PRODUCCION NACIONAL EN % DEL CONSUMO  
DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS

	<i>RFA</i>	<i>Francia</i>	<i>Italia</i>	<i>Holanda</i>	<i>Bélg.-Lux.</i>
Conjunto de los productos aliment. .... (Media 53/56)	74	98	98	113	70
55/56 para determinados productos					
Cereales panificables ...	77	126	93	45	61
Cereales secundarios ...	73	94	95	39	46
Azúcar (refinado) .....	85	127	99	92	136
Frutas .....	50	64	129	87	80
Carne .....	93	102	90	132	96
Mantequilla .....	93	103	92	226	94

*Fuente:* Beart, G. «De Six agricultures nationales a une agriculture Européenne». *RMC*, 1958, págs. 38 y ss.

Las posiciones de los países miembros en torno a la PAC estaban muy condicionadas por las características de sus agriculturas nacionales (75).

(75) Una presentación de las profundas diferencias existentes entre las agriculturas de los países miembros puede consultarse en



La agricultura de la RFA estaba muy mecanizada y los productores estaban bien organizados en el plano comercial. A finales de los años cincuenta la RFA era el primer productor europeo de carne de cerdo, patatas y leche. Soportaba en cambio un gran déficit en cereales.

Francia, ocupaba la primera posición de la Comunidad en producción y en tasas de autosuficiencia pero sufría un fuerte retraso respecto a Alemania y al Benelux en mecanización.

Italia padecía de un nivel bajo de mecanización y un importante déficit en cereales y productos ganaderos.

El Benelux, y especialmente Holanda, poseía en los años cincuenta una agricultura moderna y con una larga tradición exportadora pero también arrastraba un déficit considerable en cereales.

El número de trabajadores en el sector agrario, las diferencias en las estructuras productivas y por tanto, en los rendimientos y en los costes de producción, el tamaño de las explotaciones, así como las mismas diferencias dentro de cada Estado, presentaban la puesta en funcionamiento de la PAC como una tarea nada fácil.

Se optó, en primer lugar, por acordar medios que favorecieran, aunque fuera a corto plazo a todos los Estados miembros. La senda a seguir la ofrecían las distintas políticas nacionales existentes. El grado de aceptación sería más elevado si se aumentaba los niveles ofrecidos por las políticas nacionales. No es de extrañar, en este contexto, que la PAC no sólo prolongara los esquemas nacionales proteccionistas sino que los aumentara para garantizar un apoyo mayor al desarrollo de la primera política comunitaria.

El siguiente paso, antes de profundizar en el desarrollo de la PAC, era elegir el sector al que se iban a aplicar los pri-

---

Beart, G.: «De Six agricultures nationales a une agriculture Européenne». *RMC*, 1958, págs. 38 y ss.

meros acuerdos. El sector de los cereales (76) aparecía como el más firme candidato por varias razones. La primera, la constituía el hecho de ser un sector fuertemente intervenido en los seis estados miembros, disfrutando de un precio de garantía superior al precio mundial. En segundo lugar, los cereales constituyen un producto clave en la alimentación cuyo precio influye en el precio de otros productos que lo utilizan como materia prima, en tercer lugar, al sufrir todos los países comunitarios, excepto Francia (Cuadro 7), un déficit en el sector, el aumento de la autosuficiencia justificaba una regulación comunitaria del mismo.

La regulación de los cereales tuvo que esperar hasta 1962, después de acelerar incluso el cumplimiento de los plazos previstos en el Tratado.

La década de los cincuenta terminó sin que la PAC viera la luz. La globalización del desarrollo de la PAC en los plazos previstos para la construcción de la unión aduanera condicionó la puesta en marcha de la misma.

No fue hasta bien entrada la década de los sesenta, y previa formulación de los principios de la PAC cuando la política agraria pasó a convertirse en realidad.

### 1.2.2. Los principios de la PAC

En la Conferencia de Stresa además de explicitar en mayor medida el contenido del Tratado de Roma en materia agrícola se estableció el principio de Preferencia Comunitaria (77) que junto con el de Unidad de Mercado y Solidari-

---

(76) Un balance de la importancia y limitaciones del sector de cereales de los estados miembros queda recogido en Beart, G.: «Les céréales dans le marché commun». *RMC*, 1959, págs. 76-81.

(77) En la Resolución final de la conferencia de Stresa, en el punto 2.º y 4.º de la tercera parte se recogía este principio. En el punto 2.º incluso se afirmaba que la Comunidad mantiene la posibilidad de protegerse contra la falsa competencia exterior.

dad Financiera contemplados en el Tratado de Roma, constituirían los pilares básicos de la PAC.

Estos tres principios constituyen el eje central justificador de las medidas posteriores proteccionistas encaminadas a cumplir los objetivos señalados en el artículo 39 del Tratado y las conclusiones de la reunión de Stresa.

El análisis del significado de cada uno de ellos, sin detenernos en su cumplimiento, nos arroja la luz necesaria para la comprensión de las consecuencias de la PAC.

#### A) *Unidad de Mercado*

La unidad de mercado (art. 40.2 del Tratado de Roma) se defendió como una pieza clave para la realización de una verdadera política común en el sector agrario. Con ella se pretendía garantizar la libre circulación de los productos agrícolas entre los países miembros y establecer un cuadro de protección igual, basado fundamentalmente en unos precios únicos aplicables a todos los agricultores y ganaderos sobre la totalidad del volumen productivo cualesquiera que fuesen las estructuras de producción, las condiciones naturales y el medio económico en los que se desarrollaran las actividades agrarias.

Para alcanzar la unidad de mercado se establecieron dos etapas. En una primera, se procedería a la supresión, en los intercambios comunitarios, de derechos de aduanas, de los contingentes a las importaciones y de las medidas de efecto equivalente, y a la adopción, en los seis países, de las mismas reglamentaciones de mercado.

En una segunda etapa se tenía que abordar la uniformización de los precios de los productos agrícolas en los seis países, lo que llevaría consigo la supresión de los mecanismos de ajuste existentes en las fronteras interiores. El paso de la primera etapa a la segunda se tenía que hacer por medio de una convergencia progresiva de los precios nacionales hacia los comunitarios.

La realización efectiva del principio de unidad de mercado exigía también la armonización de todas las reglamentaciones nacionales y el establecimiento de las condiciones propicias para evitar que se falseara la competencia intracomunitaria, eliminando en lo posible las ayudas estatales al sector.

La libertad de circulación de los productos agrícolas pasó a constituir una de las reglas fundamentales de la Comunidad y un elemento clave para el buen funcionamiento del pretendido mercado único. Los productos agrícolas no disfrutarían así de ningún tratamiento particular en lo concerniente a su circulación entre los estados miembros. La libertad bajo la cual se tenían que realizar los intercambios tenía que ser de la misma naturaleza que la que disfrutaban las otras mercancías no agrarias (78).

Para garantizar la circulación de los productos agrícolas se prohibió a los estados miembros la aplicación de medidas fiscales discriminatorias y la utilización de restricciones cuantitativas a las mercancías originarias de otro estado transcurrido el período transitorio.

## B) *Preferencia comunitaria*

El segundo principio que se acordó debía de regir la PAC fue la preferencia por parte de los países miembros en el aprovisionamiento de productos agrarios comunitarios frente a los no comunitarios. De poco hubiera servido ofre-

---

(78) El principio de la libre circulación de mercancías (arts. 9 y 20 del Tratado) se aplicaría entonces a los productos originales de un país miembro de la Comunidad y a los productos provenientes de países terceros y puestos en circulación en un estado miembro una vez practicadas las formalidades de importación y derechos de aduanas. La libertad de circulación se concreta en el artículo 34 del Tratado de Roma en el que se estipula que las restricciones cuantitativas así como todos los medios de efecto equivalente están prohibidos entre los estados miembros.

cer a los agricultores un nivel elevado de precios si los potenciales compradores de sus productos hubiesen podido abastecerse a precios inferiores o en condiciones mejores en el mercado mundial. De esta forma, la preferencia comunitaria jugaría como un principio de disuasión de cara a los industriales europeos, transformadores de productos agrarios, tentados de comprar sus materias primas en el mercado internacional.

En la práctica este principio permitía ajustar los precios mundiales a niveles europeos. Con él, además de proteger a los agricultores frente al exterior se aislaba en lo posible el mercado interior de las fluctuaciones del mercado exterior, consiguiéndose así uno de los objetivos del artículo 39. Posteriormente, se desarrollarían los elementos para que la preferencia comunitaria se hiciera realidad. El contenido y puesta en práctica de este principio no podía dejar de inquietar a países terceros exportadores.

### C) *Solidaridad financiera*

El establecimiento del principio que iba a determinar las fuentes de financiación (79) de la PAC aparecían como inevitable para asegurar una cierta independencia de los estados miembros. Tras varias reuniones se acordó que los países miembros de la CEE deberían de ser colectivamente responsables de los gastos en los que incurriera la ejecución de la PAC. En un primer momento y mientras no se crearon fuentes de financiación propias la solidaridad financiera se basaba en las aportaciones de los estados miembros aunque hasta

---

(79) El artículo 40.4 recogía el principio de financiación común de la PAC. Con el reglamento 25/62 se estableció el FEOGA. En el artículo 2.2 de este reglamento se afirmaba el principio de solidaridad financiera al declararse que las consecuencias financieras de la PAC debían de ser soportadas por la Comunidad.

la creación del FEOGA la plasmación práctica del principio quedó paralizada.

El diferente entendimiento de este principio se traduciría en un foco de exigencias que atentaban contra la idea misma de solidaridad.

Los tres principios brevemente presentados se fueron llenando de contenido a lo largo de la década de los sesenta tras duras sesiones negociadoras (80).

Antes de entrar en el análisis de la PAC en la década de los sesenta conviene analizar cómo observaban y reaccionaban los países terceros al nacimiento de la PAC, especialmente en el seno del GATT.

### **1.2.3. Los inicios de la PAC, el GATT y el comercio mundial de productos agrarios**

Las declaraciones resultantes de las distintas reuniones que tuvieron lugar en la década de los cincuenta para organizar lo que tendría que ser un mercado común agrícola europeo causaron una seria inquietud a los países competidores en el comercio mundial de productos agrarios. La práctica unanimidad alcanzada por los estados miembros de la CECA respecto a la elevación de los precios agrarios europeos fue criticada incluso por la OECE (81).

---

(80) No es objeto de esta investigación analizar el cumplimiento de estos principios a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En Druesne, G.: «La jurisprudence de la cour de Justice des Communautés Européennes en matière agricole (1958-1977)», *RMC*, n.º 220, 221, 222, 223 y 224. 1979. Y en Snyder, F.: *Law of the CAP*. Ed. Sweet and Maxwell. London. 1985 puede estudiarse los conflictos planteados ante el Tribunal de la CEE con motivo de estos tres principios.

(81) La OECE advirtió en sus cinco informes emitidos de 1956 a 1961 sobre los peligros de utilizar precios elevados como vía de aumento de la renta de los agricultores. TRACY, op. cit., 1982, pág. 235. Los efectos de esta elevación de precios para los productores nacionales, consumidores y terceros países no son objeto de nuestra investigación pero el

El proteccionismo inherente a la PAC fue cuestionado desde el inicio por parte de algunos países miembros del GATT. Estas críticas quedaron sin efecto fundamentalmente por dos razones. En primer lugar, la agricultura tenía un tratamiento especial en el mismo articulado del GATT (82). En segundo lugar las actuaciones de los EE.UU. en materia de comercio exterior de productos agrarios llevadas a cabo a lo largo de la década de los cincuenta le quitaron valor a las posibles presiones iniciales estadounidenses.

En las reuniones preparatorias de la fallida Organización del Comercio Internacional (83) el tratamiento de los productos agrarios se enfrentó con las distintas políticas agrarias nacionales pero especialmente con la estadounidense. Estados Unidos aplicaba medidas proteccionistas en el sector agrario que impedían construir un orden internacional en el

---

lector puede consultarlos entre otros en: Hallet, G.: *The Economics of Agricultural Policy*, Basil Blackwell, Oxford, 2.<sup>a</sup> edición, 1985, págs. 202-223; Colman, D., Young, T.: *Principles of Agricultural Economics*, Cambridge University Press, 1990, págs. 136-138. Un análisis de las medidas contenidas en las PAC con efectos en el comercio exterior de productos agrarios pueden consultarse en Houck, J.: *Elements of agricultural Trade Policies*, McMillan Publishing Company, New York, 1986.

(82) Los responsables de fijar el marco jurídico del GATT, en sus esfuerzos por asegurar un equilibrio de ventajas derivadas del GATT, no prestaron suficiente atención a la naturaleza de las políticas agrarias, como así señala McMahon, op. cit., 1986, pág. 40.

(83) Destaca por su importancia la celebrada por la ONU en La Habana entre el 21 de noviembre de 1947 al 24 de marzo de 1948 en la que se estableció la Carta de La Habana.

La Carta de la Habana fue firmada por 54 países pero nunca dejó de ser letra muerta por la oposición del gobierno de los EE.UU., que ante la violenta campaña financiada por los sectores proteccionistas americanos renunció finalmente a someter la Carta de la Habana a la ratificación del Congreso. El GATT sólo recogió de la Carta de la Habana el capítulo correspondiente a la política comercial dejando de lado los capítulos correspondientes al empleo, desarrollo económico y a los acuerdos intergubernamentales sobre los productos básicos. El GATT nació como un acuerdo provisional lo que le quitaba bastante efectividad para su cumplimiento.

comercio de productos agrarios capaz de incorporar los principios del libre cambio.

Para evitar otro fracaso en el intento de aprobar un marco mínimo regulador del Comercio internacional, los artículos correspondientes al comercio de productos agrarios admitían el núcleo central proteccionista propio de las políticas agrarias nacionales de los países implicados.

Las reglas del GATT, en lo referente al comercio de productos agrarios (84), respaldaron así lo esencial de las prácticas proteccionistas de los países desarrollados. De esta forma se aceptaron el uso de las restricciones cuantitativas a la importación (art. XI) y la utilización de las subvenciones a la exportación y producción de productos agrarios (art. XVI), si bien con ciertas limitaciones (85) pero de muy difícil interpretación y por lo tanto fácilmente vulnerables.

En suma, en el ámbito agrario, el GATT al menos inicialmente, aceptó e introdujo medidas a la imagen y semblanza de la política agraria norteamericana (86).

---

(84) Para un estudio del contenido del GATT en agricultura ver el Capítulo II de McMahon: «The provisions of GATT relevant to agriculture», op. cit., 1986, págs. 47-67.

(85) Los subsidios a la exportación no podían ser utilizados para obtener más de una parte equitativa del comercio mundial (art. XVI.3). Igualmente la aceptación de las restricciones a la importación de productos agrarios estaban sujetas a la obligación de disminuir la producción nacional instaurando medidas limitadoras de la oferta. Esta limitación fue claramente diseñada para el caso estadounidense ya que los EE.UU. era el único gran productor agrario con controles en la oferta a través de abandono de tierras. De esta forma, al menos teóricamente, el GATT no operaría en agricultura como un contrapeso a los productores nacionales que exigían medidas distorsionadoras del comercio salvo que se tomaran medidas para ampliar la oferta como defiende Rausser, C. Wright, B.: «Alternative Strategies for Trade Policy Reform» del libro *Policy Coordination in World agriculture*. Ed. Von Witzke, Ford. Runge, C, Kiel, RFA, 1989, pág. 135.

(86) Como defiende, por ejemplo Hathaway, D. E. en *Agriculture and the GATT: Rewriting the rules*. Ed. Institut for Internacional Economics. Washington DC. 1987 y Rausser, G. y D. Wright, B. en op. cit., 1989.



El esquema básico contenido en el GATT, referente al comercio internacional de productos agrarios, no sólo respetaba la política agraria estadounidense sino que se vio sometido a la evolución de la misma, legitimando conductas similares por parte de los otros países y facilitando la constante vulneración de un esquema ya de por sí bastante protector.

EE.UU. no sólo presionó para que el GATT recogiera sus intereses agrarios sino que en 1955 se negó a someterse a controles en la oferta de productos agrarios con la finalidad de que pudiera utilizar restricciones a las importaciones como así establecían las reglas del GATT (87). Con esta actuación EE.UU. plasmó las intenciones de superponer su política agraria nacional a las obligaciones asumidas en el seno del GATT (88). EE.UU. consiguió una exoneración (waiver) en el cumplimiento de esta obligación. Exoneración que era esencialmente una «carte blanche» para que el gobierno de EE.UU. siguiera con su política agraria doméstica (89).

---

(87) El representante de EE.UU. argumentaba que la naturaleza de la política agrícola interna traía consigo que las importaciones se incrementaran de tal forma que afectaban negativamente a los programas nacionales. La Administración norteamericana reconocía que la enmienda de 1951 sobre la sección 22 de la Agricultural Adjustment Act. de 1933 colocaba a EE.UU. en situación de vulneración del GATT. De ahí que se necesitara y se pidiera un «waiver». McMahon, op. cit., 1986, pág. 41.

(88) Como argumenta Warley, T. K. la concesión del «Waiver» a los EE.UU. fue el comienzo del incumplimiento sistemático de las reglas del GATT en materia agrícola y de la deslegitimación norteamericana para exigir su cumplimiento a las contrapartes. Warley, T. K.: «Agriculture in the GATT: Past and Future». Ponencia presentada en «Multilateral Trade Negotiation and Agricultura Trade» en la XX Reunión de la Asociación Mundial de Economistas Agrarios sobre «Agricultura y Gobiernos en un Mundo Interdependiente». Buenos Aires. Argentina, 24-31 agosto 1988.

(89) McMahon, op. cit., 1986, pág. 42.

El «Waiver» dejó a las otras partes del GATT con la impresión de que USA actuaba de forma hipócrita en lo referente al avance de su política de comercio exterior. Si la razón de esta impresión fue causada

La concesión otorgada a los EE.UU. (90) no afectaba a las obligaciones derivadas de los otros artículos. Así por ejemplo, en la aplicación de las restricciones a la importación debería de respetar las reglas de no discriminación del artículo XIII. En todo caso, los EE.UU. se comprometían a respetar toda una serie de condiciones que perseguían dotar de transparencia a la imposición de restricciones cuantitativas a la importación de determinados productos (91). Pero con todo, no era fácil eliminar la reacción de desconfianza que produjo aquella excepción a las otras partes del GATT (92).

La consolidación de esta excepción favorecedora de la política agraria estadounidense debilitó radicalmente cualquier discurso liberal e hipotecó las posibles llamadas al orden por parte del artífice del GATT.

---

por una lucha interna entre el Ejecutivo y el Congreso de los EE.UU. en materia de comercio exterior agrario o por otras razones no eliminó el sentimiento de agravio experimentado por los otros países miembros del GATT. Winham, G.: *International Trade and the Tokyo Round negotiation*. Pinceton University Press. 1986. USA, pág. 155.

(90) Por decisión de 1 de marzo de 1955, las partes contratantes del GATT, relevaron a los EE.UU. de las obligaciones que le correspondían en virtud de las disposiciones recogidas en los artículos II y XI del GATT puesto que el contenido de los mismos chocaba con la sección 22 de la «Agricultura Act» de 24 de agosto de 1935 en la que se le otorgaba al presidente de EE.UU. la facultad de establecer cuotas a la importación de determinados productos agrarios siempre que la Comisión de Comercio de los EE.UU. estableciera que tales importaciones afectaban negativamente a los programas de sostenimiento o de estabilización de precios de productos agrarios llevados a cabo por el Departamento de Agricultura, independientemente de que se establecieran limitaciones a la oferta nacional del producto sujeto a cuota.

(91) Destacaron el compromiso de poner en conocimiento del GATT todas las decisiones tomadas por el presidente de los EE.UU. al amparo del artículo 22 y presentar anualmente un informe detallado de todas las derogaciones aplicadas.

(92) Como advierte Charles-Le Bihand, D., Gadbin, D.: «La CEE et les Etats-Unis face au marché mondial des produits laitiers». En *Les Relations Communante Européenne Etats-Unis*. Ed. Económica. París, 1987, págs. 253-269.

A partir de esta concesión a los EE.UU. los distintos países exportadores se vieron legitimados para emprender políticas distorsionadoras del comercio mundial de productos agrícolas. Legitimación que pronto alegraría la incipiente Comunidad Europea (93).

Tres años después de la concesión a los EE.UU., sin aún haberse adoptado ninguna medida concreta para desarrollar la PAC, en el mismo seno del GATT, se denunciaba en el Informe Haberler (94), el lento crecimiento en el comercio mundial de productos básicos. Se defendía en dicho informe que las medidas protectoras practicadas en la agricultura de los países más desarrollados explicaban en parte ese lento crecimiento. Medidas proteccionistas, que si bien no chocaban con la letra del GATT si lo hacían con su espíritu (95).

En este informe sobre las tendencias del comercio internacional se expusieron las relaciones entre las distorsiones que sufría el comercio agrícola internacional y las distintas políticas agrarias nacionales, se catalogaban las medidas proteccionistas no arancelarias utilizadas; concluyendo que los países cuyo sector agrario era más eficiente, y eran además exportadores, no se beneficiarían de sus ventajas comparati-

---

(93) Incluso antes de constituirse la Comunidad y de conceder al GATT la excepción a los EE.UU., Holanda consiguió del GATT en 1952 la aplicación de medidas equivalentes a la harina de trigo importada de los EE.UU. por ver perjudicadas sus exportaciones de queso sujetas a restricciones a la importación en virtud de las medidas tomadas unilateralmente por los EE.UU.

(94) El Informe Haberler era el resultado de un estudio llevado a cabo por expertos a petición del GATT en 1957 para proceder al estudio de las tendencias del Comercio Internacional. A lo largo de la Ronda Dillon (1960-61) se examinaron los informes de los tres comités encargados de estudiar el Informe Haberler pero no se obtuvo ningún resultado concreto salvo la aceptación de la relación entre comercio internacional y desarrollo económico de los países menos favorecidos.

(95) Transcurridos más de treinta años, las distintas denuncias recogidas en este Informe del GATT sobre tendencias del comercio internacional siguen estando plenamente vigentes.

vas hasta que los países proteccionistas reformaran sus políticas agrarias interiores y liberalizaran los acuerdos de comercio de productos agrarios instituidos y por instituir. En este informe del GATT se abogó por instaurar un libre comercio de productos agrarios.

Tal defensa no fue atendida por los países fundadores de la CEE (96). Las actuaciones emprendidas en el reciente pasado por los EE.UU. le deslegitimaban de cualquier papel defensor del libre comercio de productos agrarios.

El comercio internacional de estos productos empezó a desarrollarse modulado por la divergencia entre la naturaleza intervencionista de las políticas agrarias nacionales y la defensa general de los mercados competitivos propia del marco general del GATT pero no reproducida en el articulado del mismo en lo referido a la agricultura.

El sector agrario, de este modo, no pudo estar sujeto a un sistema internacional de comercio defensor de un mayor papel de la competencia y una menor intervención por parte de los gobiernos.

En este contexto, la historia de la agricultura en el GATT iba a estar marcada por las adaptaciones del contenido del GATT a los distintos objetivos propios de las proteccionistas políticas agrarias nacionales, y por la resistencia por parte de los estados miembros a ver limitada su soberanía al confeccionar sus políticas agrarias distorsionadoras del comercio internacional.

---

(96) Las ventajas de la mínima intervención de los gobiernos en las políticas agrarias de los países miembros de la CEE no fueron aceptadas salvo en el mundo académico. El análisis económico de la protección a la agricultura quedó reducida al mundo de los especialistas, desplazado en todo momento por consideraciones defensoras de un sector agrario protegido, aún a costa del consumidor. Voces como la de Dennis Bergman, afirmando en 1957 que una política basada en aumentos de precios agrarios era autodestructiva, no encontraron el contexto adecuado para tomar fuerza como nos recuerda Tracy, M., op. cit., 1982, pág. 247.

La Comunidad utilizó en sus primeros años y posteriormente esta debilidad para modular los programas agrarios comunitarios y así fortalecer su PAC.

El GATT facilitó (97), más que dificultó, la construcción de una PAC proteccionista, al amparo de un contexto mundial donde se defendían políticas agrarias nada respetuosas con el libre comercio y un contenido del mismo que no chocaba con los pilares básicos de la PAC.

Las razones geopolíticas de unificación de la Europa occidental fueron mucho más importantes que la oposición al nacimiento de una política agraria regional proteccionista como las ya instauradas en los países artífices del GATT.

### 1.3. La década necesaria

El período de tiempo en el que se debía de instaurar la PAC era el mismo que el previsto para el establecimiento progresivo del Mercado Común (98). El tiempo máximo era de doce años, imponiéndose un límite por arriba pero no por abajo. El período que transcurrió desde la Conferencia

---

(97) El Tratado de Roma fue depositado en la mesa del GATT en abril de 1957; antes de la ratificación y después de su firma, para su discusión prácticamente todas las delegaciones representadas lo criticaron a excepción de la de EE.UU. Las críticas sin éxito en materia agrícola se podían resumir en que la PAC pretendía establecer un sistema de comercio dirigido y reglamentado representado la antítesis del libre comercio. Marie, F.: «Le Marche Commun et le GATT». *RMC*, 1958, pág. 370. Para un estudio de los puntos de fricción entre la CEE y el GATT en lo relativo a comercio de productos agrarios, Boyer, M. en «Les points litigieux entre la CEE et le GATT». *RMC*, 1960, págs. 237 y ss. En este artículo se defiende que los precios mínimos, las organizaciones comunes de mercado y los contratos a largo plazo constituyen las amenazas más importantes derivadas de la PAC para la mayoría de los países miembros del GATT.

(98) El artículo 40 del Tratado de Roma establecía que la PAC debería de instaurarse progresivamente a lo largo del período transitorio teniendo como plazo máximo el fin de éste.