

intensas inestabilidades monetarias y los cambios en los mercados mundiales de productos agrarios crearon las condiciones favorables para seguir con la política de precios agrarios comunitarios iniciada en la década de los sesenta.

Las dos crisis que sufrió el mundo capitalista en la década que nos ocupa mostraron algunos de los aspectos positivos de la PAC frenando su posible reforma.

La Ronda del GATT celebrada en esta década no cuestionó con eficacia los cimientos de la política comunitaria más desarrollada. Más bien convalidó sus elementos principales. Fue en la década de los setenta cuando la PAC, dotada ya de mayores recursos económicos y en un contexto internacional que desplazó las preocupaciones comunitarias hacia las políticas complementarias, desarrolló con más intensidad sus efectos negativos en el ámbito doméstico e internacional.

3.2. El camino hacia una insuficiente política socio-estructural (1970-1972)

A lo largo de 1970 no se cuestionó la PAC en el ámbito comunitario. Las actuaciones de la Comisión y del Consejo pusieron claramente de manifiesto que se asumía una forma de organizar la agricultura europea basada en un instrumento generador de distorsiones fuera y dentro de la Comunidad, a cambio de una cierta seguridad para los agricultores. Las posiciones de los agricultores habían salido victoriosas en el primer gran enfrentamiento con la Comisión. 1970 fue un año de consolidación de posturas proteccionistas avalado con unas mayores posibilidades presupuestarias.

Los hechos que dominaron el escenario agrario europeo en 1970 fueron los siguientes (2):

(2) Comisión. General Report on the activities of the Communities-Comisión. Bruselas. 1970, pág. 131.

- La presentación ante el Consejo de Ministros de las primeras proposiciones de directivas encaminadas a hacer efectivos algunos de los aspectos del Plan Mansholt.
- La ampliación del número de organizaciones comunes de mercado.
- La adopción de un acuerdo definitivo para financiar la PAC.
- La apertura de negociaciones con los cuatro países candidatos a formar parte de la CEE.

Ninguno de estos hechos fue utilizado para cuestionar la PAC. De las cenizas del Plan Mansholt sólo podían salvarse algunas directrices compatibles con los deseos del Consejo de Ministros de Agricultura: en el sentido de promover cambios estructurales mínimos sin ningún efecto reformador en profundidad (3).

Las ampliaciones del número de organizaciones de mercado también se hicieron bajo criterios proteccionistas. No era viable innovar apartándose del cuadro de protección general del que disfrutaban las organizaciones de mercado ya existentes. La ampliación de los productos sujetos a OCM se interpretaba como una extensión del cuadro proteccionista de la PAC. El acuerdo definitivo para financiar la PAC, como ya hemos advertido, equivalía a un incremento de los recursos provenientes ahora de la Comunidad y por consiguiente facilitaba la externalización de los costes derivados de su funcionamiento sin impedir la internalización de los beneficios. Esta vinculación de la PAC al presupuesto comunitario inicialmente bien recibida, pronto desplazaría todos sus efectos.

Las negociaciones con los cuatro países en el terreno de la agricultura significaban una ampliación territorial de la

(3) Los miembros del Consejo de Ministros defendían que las políticas socioestructurales formaban parte de las competencias nacionales. En el fondo lo que se temía era que una reforma de la PAC significara una menor protección de sus agricultores.

cobertura de la PAC a la vez que un incremento de los países terceros que se podían ver favorecidas por la misma. Países terceros que no siempre suministrarían productos agrarios no excedentarios en el seno de la Comunidad.

A pesar de que en 1970 estaba justificada una importante subida de los precios agrarios comunitarios ante el incremento general de precios en la economía, esto no fue así inicialmente (4). El Consejo congeló los precios y se acordó para el otoño de 1970 una discusión general sobre la política futura de precios en el contexto de los principios que deberían inspirar la PAC (5). El incremento manifiesto de las tensiones inflacionistas favorecía una pronta subida de los precios agrarios si no se revisaban los criterios de apoyo a la agricultura.

En 1970 no se cuestionó en profundidad la ineficacia de la protección vía precios como medida para asegurar unas rentas agrarias aceptables. La victoria de los opositores al Plan Mansholt aun desplegaba todos sus efectos, apoyados esta vez por una reducción coyuntural de los excedentes de azúcar, cereales y productos lácteos. La situación económica preocupante del agro comunitario hizo el resto (6).

En el año 1971 la aparición en escena de elementos ajenos a la agricultura pero condicionadores de su evolución amplió la gama de problemas a los que se tendría que enfrentar su reforma.

(4) En Consejo de Ministros de Agricultura, teniendo en cuenta el memorandum de la Comisión de Noviembre de 1969 sobre la situación de los mercados agrarios, decidió mantener los precios de la temporada 70-71 al nivel del año anterior. Una vez más se optó por una medida de corto plazo encaminada a eliminar problemas interpretados como coyunturales.

(5) Discusión general que como otras muchas no pasarían de constituir una crítica global a las limitaciones de la política de precios junto a una voluntad de impulsar la política socioestructural aplicada a la agricultura comunitaria.

(6) Comisión. General Report on the activities of the Communities. Bruselas. 1970, pág. 132.

En primer lugar, las oscilaciones monetarias a lo largo de este año en distintos países comunitarios hizo reaparecer el problema agromonetario. La decisión por parte de Alemania y Holanda de incrementar los márgenes de las oscilaciones de sus respectivas monedas en mayo de 1971, seguida de una reacción similar en agosto por parte de Bélgica, Luxemburgo e Italia facilitó la introducción de nuevos MCM y la segmentación por tanto del mercado agrícola comunitario en distintas zonas. La amenaza de una cierta renacionalización de la PAC podría hacerse efectiva si no se insistía en utilizar elementos aglutinadores de la voluntad de distintos Estados en seguir una regulación agraria a escala comunitaria. El mantenimiento de un nivel de protección elevado que pudiera favorecer a las distintas agriculturas comunitarias podía servir como factor compensador de una PAC poco común. Mientras fuera posible mantener precios elevados, las ventajas de la PAC a corto plazo para los distintos países, ocultaba las manifiestas distorsiones derivadas de la inexistencia de una moneda común. La excesiva renacionalización de la PAC se frenaría mientras los beneficios provenientes de la misma pudieran superar la asunción por cada país de su coste.

Las distintas oscilaciones monetarias de 1971, el despegue de sus efectos en el sector agrario y las posibles medidas correctoras proporcionaron razones para continuar alimentando la opción protectora gracias a su fuerza integradora.

Si en el plano teórico, en 1971 no había dudas sobre la conveniencia de modificar profundamente la PAC, los acontecimientos monetarios dificultaban tal tarea. El incremento de su complejidad como constante facilitaba incluso más la efectividad de las presiones provenientes de los grupos interesados en mantener una PAC a la medida de sus intereses (7).

(7) El problema agromonetario dada su complejidad facilitaba su manipulación por aquellos grupos que tuvieran un especial interés en convertir este nuevo elemento en un instrumento proteccionista, como se demostraría posteriormente.

Las medidas proteccionistas tomadas por el Presidente Nixon en agosto de 1971 añadieron más elementos a favor del mantenimiento del status-quo agrario ajeno a cualquier corriente liberalizadora (8). Esta clara actuación proteccionista proveniente de EE.UU. daba más argumentos a los defensores de un modelo agrario europeo distinto e independiente del norteamericano. La dificultad de medir la influencia de la actuación proteccionista norteamericana no impide reconocer su utilización como un argumento más a favor de una PAC distanciada del modelo norteamericano.

Tres años después de la retirada del Plan Agricultura 80 como posible plataforma reformadora de la PAC el Consejo consideró oportuno trazar las grandes líneas de la política socioestructural comunitaria. En la sesión de 25 de mayo de 1971, el Consejo estableció los elementos que consideraba, deberían orientar el futuro desarrollo de la PAC. Los objetivos últimos de sus acuerdos no se apartaban, al menos en la letra, de los defendidos en el Plan Mansholt. La concepción de conjunto se fundamentaba en dos puntos centrales: ayudar a los agricultores a obtener ingresos equivalentes a los obtenidos por los trabajadores de otros sectores o crear las condiciones que permitieran un cambio de actividad económica sin dificultades de orden social o económico (9).

La concretización de esta tímida política socioestructural tuvo que esperar dos años. Mientras tanto la política de precios seguía rigiendo los destinos de la PAC con la ayuda de la

(8) El paquete de medidas adoptado por Nixon proporcionaba más razones a los defensores de un sector agrario europeo protegido y ajeno a los intereses norteamericanos porque confirmaba la prevalencia de los intereses nacionales frente a las posiciones librecambistas. El efecto sobre los defensores de un modelo agrario europeo pudo ser similar al «waiver» concedido a los EE.UU. en 1955 en el seno del Gatt. Bois D'Enghien, CH. «Politique Agricole Commune europeenne et negociation Commerciale multilaterale de l'Uruguay Round». *La Revue Politique*, n.º 1, Bruselas, 1992, pág. 41.

(9) Comisión. Rapport Général sur l'activité des Communautés 1971. Bruxelles, pág. 217.

seguía que sufrió el campo comunitario en el año que nos ocupa.

El incremento sufrido por los precios no agrarios también colaboró en el mantenimiento de la política de precios dentro de la lógica de solución de los problemas a corto plazo propia de la PAC. El distanciamiento de los precios no agrarios respecto a los agrarios sirvió como justificación para el mantenimiento de una política de precios agrarios al alza. Los incrementos motivados de estos creaban una impresión de apoyo al sector y a la vez retrasaban el debate necesario sobre la reforma de la política socioestructural, aún no nacida aunque sí diseñada. La inflación experimentada a lo largo de 1971 iba a servir en este año y en los siguientes de reforzamiento y justificación de la política de precios como el instrumento más practicado para intentar frenar las relaciones de intercambio desfavorable que sufría el sector.

Por último la introducción del sistema de recursos propios de la PAC en 1971 (10) iba a dar el respaldo financiero para la continuación de la política agraria practicada hasta el momento.

El año 1972 no significó ninguna ruptura en la tendencia proteccionista. Más bien resultó un año propiciador de su continuación. Diferentes hechos aumentaron las posibilidades de ampliar la vía previamente elegida.

Inicialmente se consideró el año 1972 como el inicio de una nueva etapa de la PAC (11) al adoptarse a lo largo del mismo tres importantes directivas de política socioestructural.

(10) Con él era mucho más fácil internalizar los beneficios y externalizar los costes de la PAC.

(11) Comisión. Rapport Général sur l'activité des Communautés 1972. Bruselles, pág. 166. La pobreza de los efectos reales de la implantación de las directivas desmentiría posteriormente la pretendida voluntad de cambio socioestructural de la agricultura comunitaria.

El objetivo común de las tres directivas (12) era modernizar la agricultura comunitaria y disminuir los activos agrarios (13).

No interesa al objeto de nuestro estudio analizar el contenido de las primeras directivas socioestructurales (14) sino destacar que su introducción frenó el debate sobre la revisión profunda de la PAC.

Desde la Comunidad la aprobación de las directivas socioestructurales se consideraba como una prueba del esfuerzo comunitario para transformar la agricultura, pretendiendo así legitimar el aplazamiento de los verdaderos problemas de la PAC. En realidad su aprobación no limitó en absoluto la vía proteccionista. Con el inicio de la política socioestructural la protección vía precios se interpretaba como algo coyun-

(12) La elección de directiva como forma jurídica en lugar del reglamento para promover esta transformación respondía fundamentalmente a la variedad y diferencia de las situaciones a abordar por cada uno de los Estados Miembros.

(13) La elección de la directiva como medio jurídico privilegiado para realizar la reforma socioestructural de la agricultura comunitaria se ha interpretado también como una clara señal de la relación estrecha entre la política de estructuras agrarias y la política regional. En la exposición de motivos de las tres directivas socioestructurales se indicaba que la diversidad de las causas, la naturaleza y gravedad de los problemas estructurales en la agricultura exige soluciones diferentes según las regiones y adaptables al paso del tiempo. En consecuencia el mejor efecto se puede conseguir si sobre la base de criterios comunitarios los estados miembros ponen en acción sus medios y dentro de las condiciones fijadas por la Comunidad se intensifican o concentran los medios en determinadas regiones. Megret, C. «Chronique Agricole». RTDE, 1973, pág. 717.

(14) – Directiva del Consejo 72/159/CEE de 17 de abril de 1972 sobre la modernización de las explotaciones agrarias.

– Directiva del Consejo 72/160/CEE de 17 de abril de 1972, sobre el cese de la actividad agrícola y la afectación de la superficie agrícola utilizada para fines de mejora de las estructuras agrarias.

– Directiva del Consejo 72/161/CEE relativa a la información socioeconómica y la cualificación profesional de las personas que trabajan en la agricultura.

tural mientras la agricultura no se modernizara al amparo de las directivas.

Un escaso éxito de la política socioestructural tendría al menos dos efectos. En primer lugar, el incremento de los interesados en mantener una política agraria cuyo eje central fueran los precios garantizados elevados ante su virtualidad para generar rentas a lo largo del tiempo.

En segundo lugar, favorecía la continuación de la protección a corto plazo mientras se generaba otro esquema más válido modificador de la agricultura europea. Con la implantación de una política socioestructural de corto alcance se conseguía la legitimación de los defensores del cuádró proteccionista vigente.

Aunque la disminución de los márgenes de fluctuación de las monedas europeas a partir del acuerdo del 24 de abril de 1972 y la devaluación del dólar americano del 8 de mayo suavizaron los efectos negativos de las oscilaciones monetarias en la agricultura, la solución de los problemas monetarios siguieron condicionando la fijación de los precios agrarios en 1972 (15). Una vez más la ausencia de una unión monetaria hizo notar sus efectos en las aprobaciones de los precios agrarios. Las tensiones inflacionistas en el resto de la economía también provocaron que el incremento del nivel general de precios agrarios se acercaran al 6% del mercado en la campaña precedente (16).

Quizás la novedad más importante, reforzadora de la tendencia proteccionista, del año que nos ocupa fue el rechazo por parte del Consejo de utilizar ayudas directas aplicables a

(15) La aprobación de los precios agrarios el 24 de marzo de 1972 estuvo condicionada a un acuerdo de principio respecto a las diversas medidas a tomar en el supuesto de eventuales cambios en las paridades monetarias.

(16) Aunque los precios agrarios comunes aplicables a la campaña 72-73 se basaban en criterios más objetivos que los utilizados en otras campañas (al haberse aceptado la propuesta de la Comisión de 17 de junio de 1971) no fue posible eliminar la tendencia alcista de los mismos.

las explotaciones que procedieran a modernizarse al amparo de las directivas correspondientes (17). También se les negaría las ayudas directas a aquellos agricultores que no obtuvieran unos ingresos suficientes bajo la política de precios vigentes.

El efecto de esta negativa amplió las dudas sobre la posible profundización de la directiva concerniente a la modernización de las explotaciones agrarias y el abandono de la política de precios como instrumento prácticamente exclusivo de mantenimiento de rentas agrarias. Especialmente, si tenemos en cuenta que el Parlamento Europeo se pronunció favorablemente sobre la instauración de las ayudas directas en los dos casos mencionados. La postura contraria a las ayudas directas mantenida por el Consejo como otra forma alternativa de solucionar en gran parte el problema agrario europeo paralizó la revisión de la PAC.

La falta de respaldo del Consejo a las ayudas directas debe relacionarse con el crecimiento de las cargas financieras que habría de aparejar a la inmediata ampliación de la CEE. Las razones fundadas de su falta de apoyo inmediato a la propuesta de la Comisión se transmitieron más lentamente que el impacto negativo para los posibles beneficiarios de estas ayudas directas.

La influencia de la actitud del Consejo condicionó incluso el informe que estaba elaborando la Comisión sobre el estado de la PAC y que se presentó en 1973.

3.3. Ausencia de presiones interiores y la situación internacional

El año 1973 fortaleció incluso las tendencias proteccionistas de la PAC. Distintos hechos de índole interior y exterior

(17) Si bien lo que se contempló inicialmente como un rechazo fue una proposición de estudiar la medida para lo cual se le pidió a la Comisión la elaboración de un informe al respecto. Las conclusiones de la Comisión, no fundadas, aparecieron en el Memorándum sobre la mejora de la PAC que presentó en 1973.