

Por primera vez en su historia la PAC se iba a encontrar en esta situación. Los efectos de la PAC bajo el primer shock mundial agrario desde su creación se presentaban como confirmadores de las posturas proteccionistas.

La PAC aisló el mercado agrario europeo mejor que otros modelos de protección como por ejemplo el estadounidense o el canadiense (23). Evitando la transmisibilidad de las inestabilidades de los precios mundiales al interior de la comunidad se incrementaban las razones para mantener la PAC al menos a corto plazo. Lo que nos interesa destacar aquí es las potenciales ganancias que se derivarían de una gestión favorable de la crisis de los mercados agrarios mundiales. Entre las ganancias es conveniente subrayar el apoyo de los propios consumidores a su sistema de protección agrario, el éxito de una política ya ampliamente criticada por países terceros y sobre todo la defensa del modelo agrario comunitario en los foros internacionales y especialmente en el GATT.

El mantenimiento de las inestabilidades de los precios mundiales agrarios y la respuesta comunitaria podía hacer olvidar por algún tiempo los efectos negativos de la PAC en el comercio internacional de productos agrarios y mostrar los aspectos positivos de su existencia.

3.4. El inicio de la Ronda Tokyo y la PAC (1974)

Una de las formas de abordar el significado de la Ronda Tokyo en el fortalecimiento de la PAC es resaltando alguna de sus diferencias iniciales con la Ronda Kennedy.

(23) Comprensible si se asume que la intervención en la fijación de precios en los mercados nacionales es un instrumento antiinflacionista adecuado cuando los precios se incrementan inesperadamente en los mercados mundiales. Como nos recuerda Josling, T.: «Agricultural Protection and Stabilization Policies: Analysis of Current Neomercantilist Practices», recogido en *International Trade and Agriculture: Theory and Policy*. Westview Press. Boulder Colorado. U.S.A. 1979, pág. 151.

En primer lugar, la percepción de que un declive marginal en la producción de cereales en 1972 acarreó un incremento tal elevado de los precios ilustraba hasta qué grado el mercado mundial de productos agrarios estaba deteriorado (24). Si la escasez fue la nota dominante al inicio de la Ronda Tokyo, los excedentes agrarios lo fueron en la Ronda Kennedy. Con esta diferencia fundamental inicial los enfoques no podían ser los mismos en la Ronda Tokyo porque muchos países optaron por incrementar el grado de autosuficiencia con más vigor que en períodos anteriores. En tal contexto, pareció conveniente no eliminar ninguno de los mecanismos que garantizaban un relativo aislamiento de los mercados agrarios nacionales del resto del mundo (25).

La existencia de unos precios agrarios elevadísimos facilitaba que los mercados estuvieran muy probablemente, al menos el próximo año, en un buen momento con la consiguiente disminución drástica de los excedentes si su coste. Esta circunstancia, pudo haber sido una oportunidad única para examinar más fácilmente el futuro del comercio agrario internacional sin las tensiones propias de países empeñados en hacer máxima su cuota de mercado (26). No fue así; en realidad, los acontecimientos vividos en 1973 en los mercados mundiales agrarios oscurecieron las tendencias de la agricultura mundial y aumentaron aún más las políticas proteccionistas.

En segundo lugar, la adhesión del Reino Unido a la CEE modificaba la posición de la PAC frente a países terceros y facilitaba un cambio en la relación de fuerzas dispuestas a defender la PAC frente a cualquier presión exterior. Si en la Ronda Kennedy todos los países, salvo Holanda, estaban cla-

(24) Bale, D.: «World Agriculture, Commodity Policy and Price variability». *AJAE*. Diciembre, 1975.

(25) Josling, T.: *Agriculture in Tokyo Round Negotiation*. Policy Research Center. London, 1977, pág. 4.

(26) Fried, E., et al.: *Toward the integration of world agriculture*, The Brooking institution. Washington, D.C. USA, 1973, pág. 5.

ramente a favor de mantener una PAC fuerte, con el Reino Unido se incrementaba, al menos teóricamente, el número de discrepantes. Este temor a la ruptura del bloque proteccionista desapareció según el Reino Unido iba internacionalizando algunas de las ventajas de la PAC.

En tercer lugar, la quiebra de la confianza en conseguir una rápida unión monetaria alimentada por las grandes oscilaciones monetarias en el interior de la Comunidad desde el inicio de la década de los setenta, aportaba un ingrediente nuevo a esta Ronda. La Ronda Kennedy, como es sabido, se desarrolló en un clima de paz monetaria propio de los mejores momentos del sistema de Bretton Woods.

Aunque esta razón no propició un acuerdo agrario en la Ronda Kennedy, por razones geopolíticas, la ausencia de este clima monetario estable estaba generando una segmentación de los mercados agrarios comunitarios en nacionales, alimentando la inmovilidad de la PAC frente a los EE.UU. (27).

El cuarto elemento diferenciador respecto a otras Rondas lo constituían las actuaciones de los EE.UU. en la crisis agraria mundial y, en especial en 1973, con relación a la Comunidad.

La disminución drástica de las exportaciones de cereales y la práctica eliminación de los suministros de soja con destino a Europa apoyaba doblemente la opción proteccionista europea. Por un lado los negociadores comunitarios iban a ver fortalecido el argumento del incremento del grado de autoabastecimiento. Por otro, a los negociadores norteamericanos, que no habían sido capaces de garantizar el suministro de productos claves (soja), les iba a resultar difícil conseguir una disminución de la protección de un cliente que se había visto abandonado en un momento crítico (28).

(27) El inicio de la Ronda Tokyo y su avance se vinculó a una modificación en la política de tipo de cambio estadounidense.

(28) Chihe, W., Kawanabe, N., et al. *Trade Negotiations in The Tokyo Round: A quantitative assessment*. The Brooking institution. Washington D.C. USA, 1978, pág. 147.

Este último elemento es una prueba más de que el comienzo de la Ronda Tokyo, en plena crisis agraria mundial, no brindaba muchas oportunidades para que se produjera un aislamiento de las posturas proteccionistas al no querer admitir los distintos países implicados la relación existente entre esta crisis y sus propias políticas agrarias.

Con estas cuatro diferencias la Comunidad tenía suficientes razones para seguir obstinada en su defensa de la PAC a lo largo de toda la Ronda Tokyo.

Las declaraciones previas al inicio oficial de las conversaciones y los cambios introducidos en el texto base que iba a defender la Comisión no dejaba ninguna duda de la intransigencia frente a cualquier retoque de la PAC. En la declaración final de la cumbre europea que tuvo lugar en París el 19 y 20 de octubre de 1972 se destacó como punto crucial el respeto de la PAC considerada como «acquis» comunitario y por lo tanto no negociable (29). Proviniente del Consejo de Jefes de Estado y Gobierno, esta opción necesariamente iba a influir en el inicio de las sesiones del GATT.

Ya en 1973, la Comisión se encargó de elaborar un texto base para las negociaciones multilaterales. Este primer texto fue negociado en el Consejo de Ministros de Asuntos exteriores a petición del representante francés con el apoyo de los representantes irlandés e italiano. El objeto principal de la modificación era la inclusión de la inamovilidad de la PAC. Incluso este texto fue modificado con posterioridad y en lugar de afirmar que los *principios* de la PAC no podían ser cuestionados, el Consejo adoptó finalmente que los *principios de la PAC y sus mecanismos* no podían ser cuestionados y no eran objeto de negociación (30). La presión francesa se hizo

(29) Louis, J. V.: «The European Economic Community of the GATT Tokyo Round Results» en *Implementing the Tokyo Round*. The University of Michigan Press. USA, 1985, pág. 24.

(30) Se hacía referencia aquí a todos los mecanismos contemplados en los diferentes reglamentos comunitarios reguladores de las organizaciones comunes de mercado.

notar y el objeto era claro: la PAC debía de salir inerme de la Ronda Tokyo o fortalecida.

Los Estados Unidos iban a participar en la Ronda Tokyo convencidos de la decepción por los resultados alcanzados en materia agrícola en la Ronda Kennedy (31). En la nueva Ronda, la administración americana buscaba un resultado distinto, más acorde con los intereses del sector exportador agrario. Pretendía defender, con más fuerza que en las otras Rondas, una mayor presencia en los mercados internacionales y en el comunitario amparándose en unas ventajas comparativas superiores a pesar de que en el período 1965-67 a 1970-72 la totalidad de las exportaciones agrarias hacia la CEE habían aumentado en un 22% (32).

La disminución en cambio de un 20% en el mismo período, de las exportaciones estadounidenses dirigidas a la Comunidad pero sujetas a prélèvement iba a condicionar el objeto de las demandas del primer exportador mundial de productos agrarios en el seno del GATT (33).

A pesar de que la práctica norteamericana de utilizar políticas comerciales encaminadas a favorecer las exportaciones de sus productos agrarios como una forma de apoyar los precios domésticos y las rentas agrarias tenía más de cien años de historia, la intensidad en su utilización había variado considerablemente. A finales de los 60 y principios de los 70 el fracaso de los programas interiores de ajuste del sector agrario provocaron un cambio de actitud hacia los mercados agrarios exteriores y en especial hacia los europeos (34). Las

(31) Winham, G.: *International Trade and the Tokyo Round Negotiations*. Princeton University Press. USA, 1986, pág. 154.

(32) A finales de los 60 y principios de los setenta el sector exportador agrario norteamericano tenía una gran importancia, llegando a significar cerca del 25% de los ingresos de los agricultores. Winham, op. cit., pág. 153.

(33) Al inicio de los 70 sus exportaciones alcanzaban el 16% de las exportaciones mundiales de productor agrícolas.

(34) Hillman: «Evolution of American Agricultural Trade Policy and European Interaction». *Agriculture and International Relations: Analysis and Policy*. Ed. McMillan, 1985, pág. 158.

presiones iniciales de los EE.UU. hay que entenderlos por lo tanto dentro del reconocimiento de la importancia que los mercados exteriores tenían para la solución de sus problemas agrarios interiores (35).

Las posturas encontradas de ambas partes, ya antes del inicio oficial de la Ronda, no eran nuevas pero ahora los EE.UU. no estaban dispuestos a ceder en sus pretensiones por razones geopolíticas. El acercamiento entre las posturas antagónicas comunitaria y norteamericana iba a ser muy difícil (36). Los antecedentes, caracterizados por el fracaso en la negociación de acuerdos comerciales más liberales en materia agraria era por sí mismo una cautela suficiente contra aquellos que esperaban demasiado de la Ronda Tokyo (37).

3.5. Entre la crisis económica, la dependencia del modelo ganadero comunitario y el desarrollo regional (1974-75)

En el contexto económico de 1974 la PAC no podía escapar de las tensiones provenientes del exterior. La inflación generalizada le afectaba al menos de tres formas: vía costes de producción, nivel de precios agrarios exigidos y a través de las distorsiones monetarias propias de momentos inflacionistas.

El incremento del precio de los inputs motivó la aparición de nuevas subvenciones a los productos energéticos por parte de los distintos estados miembros. Subvenciones desi-

(35) Cobert, H.: «Agriculture Priorities after the Tokyo Round Negotiations». *Agriculture and International Relations: Analysis and Policy*. Ed. McMillan, 1985, pág. 236.

(36) Inicialmente estaba previsto concluir la Ronda en 1975, olvidando las profundas diferencias iniciales entre las dos grandes potencias agrarias.

(37) Warley, J. K.: What chances has agriculture in the Tokyo Round? *WE*, 1978, Volume I, pág. 178.