

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.

guales que producirían posteriormente niveles de protección distintos a pesar de los esfuerzos de la Comisión por controlarlos.

La inflación de 1974 afectó de tal forma a los precios agrarios que aún habiendo acordado el Consejo inicialmente un alza media del 8,8% de los precios comunes para la campaña 74-75, estos hubieron de incrementarse en septiembre en un 5% más. La inflación por tanto, seguía alimentando las tensiones alcistas de los precios comunitarios al actuar los agentes agrarios de forma similar a los agentes de otros sectores económicos. Los efectos sin embargo eran muy distintos en el sector agrario, al existir la obligación por parte del FEOGA de adquirir cantidades prácticamente ilimitados de productos agrarios.

Por otra parte, los mecanismos propios de la PAC (38) ayudaron a frenar parte de las tensiones inflacionistas al evitar una salida masiva de productos agrarios en busca de precios más remuneradores. La utilidad de la PAC en momentos críticos parecía compensar las consecuencias negativas que se derivaban de su funcionamiento.

Las inestabilidades monetarias fueron también una constante en 1974. Las profundas oscilaciones del franco francés, la lira y la libra británica e irlandesa desplegaron, una vez más, todos sus efectos en el ya complicado mundo de los MCM, siguiendo así auspiciando su utilización para modificar los precios nacionales de los productos agrarios.

Aunque las tensiones inflacionistas marcaron la evolución de la PAC en el año 1974, lo verdaderamente importante para su posterior evolución fue el cambio que se observó en los potenciales demandantes del producto localizado en la cúspide de la pirámide proteccionista.

(38) Los prélèvements a las exportaciones evitaron en gran medida las salidas de productos agrarios comunitarios como los cereales disminuyendo las tensiones inflacionistas provenientes del campo.

Los cereales constituyeron desde el inicio el sector estratégico en la elaboración de la PAC. Hasta 1974 gran parte de su destino lo constituyó la alimentación animal (39). La evolución desfavorable de los precios de los cereales respecto a sus más cercanos competidores iba a romper la relación existente entre el crecimiento en su producción y su utilización masiva en la alimentación animal.

Este hecho que en 1974 se interpretó como pasajero y no preocupó especialmente a la Comisión, iba a traer importanzísimas consecuencias al significar un freno al destino tradicional de los cereales. La ausencia de medidas para impedir la sustitución en el momento de fijar sus precios anualmente agravaría necesariamente la situación del sector de cereales.

El sector cerealero comunitario no quiso captar el mensaje que el mercado parecía emitir y comenzó así la andadura de una de las contradicciones más significativas de la PAC: la aprobación de precios elevados de los cereales generadora de una utilización masiva de sus sustitutivos. Se sentaban así las bases para una mayor producción de cereales y simultáneamente su consumo en menor escala.

El sector exterior aparecía como el destinatario de esta política cerealista protecciónista. Basta señalar, por el momento, que en este desplazamiento del uso de los cereales y sus consecuencias se encuentra una de las semillas de la posterior reforma de la PAC.

Aunque la Ronda Tokyo ya había comenzado, el hecho de que el ejecutivo estadounidense no recibiera autorización para negociar por parte del Congreso condicionó totalmente sus avances en agricultura. Las actuaciones a lo largo de 1974 se centraron en el análisis de las modificaciones ocurridas desde la Ronda Kennedy en la producción y consumo de los principales productos agrícolas con la finalidad de identificar

(39) Entre un 60 ó 70% de la utilización total de los cereales como nos recuerda Philippe, B.: *Politique agricole européenne et marchés mondiaux*. Ed. Económica, París, 1986, pág. 198.

los problemas concernientes a sus mercados mundiales como punto de partida en las negociaciones. En todo el año 1974 el Consejo de Ministros de la CEE sólo se reunió una vez (19-12-74) con motivo de la Ronda Tokyo para poner de manifiesto la necesidad de iniciar realmente las negociaciones.

Además de su participación en los inicios de la Ronda Tokyo, la Comunidad también colaboró en la ayuda al establecimiento de un nuevo orden económico mundial. En ninguna de las tres iniciativas que tuvieron lugar durante este año bajo los auspicios de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la FAO y la Conferencia mundial sobre la alimentación se planteó reformar la PAC para favorecer las exportaciones agrarias de los países menos desarrollados hacia Europa o para impedir el hundimiento progresivo de los mercados mundiales agrarios, debido en gran parte a los excedentes provenientes de Europa.

El año 1975 en lo concerniente a inestabilidades monetarias y política de precios agrarios puede considerarse una mera repetición o incluso empeoramiento de lo ocurrido el año anterior.

Un hecho nuevo fue la disminución de los precios mundiales de productos agrarios una vez desaparecidas las causas propiciadoras de las tensiones alcistas (40).

En todo caso, los efectos de los dos años de escasez mundial de productos agrarios no iban a ser tan fácilmente olvidados al restablecerse la normalidad (41).

(40) La malas cosechas de 1972 localizadas fundamentalmente en Rusia, China e India y el consiguiente incremento de las importaciones de cereales generó una situación de escasez mundial incrementándose fuertemente los precios mundiales. Por ejemplo, si una tonelada de trigo costaba 60 dólares en febrero de 1972, dos años más tarde llegó a alcanzar 220 dólares. Los vínculos de los precios de los cereales con los precios de los productos alimenticios básicos hizo el resto.

(41) Especialmente si recordamos que en diciembre de 1974 el precio de los cereales en los mercados mundiales fue de 234 dólares mientras que en Europa no sobrepasó los 154 dólares. En el caso del azúcar las variaciones fueron aún más espectaculares. Mientras su precio

El clima inestable en el campo monetario afectó tanto a las monedas no comunitarias (42) como a las comunitarias alimentando la complejidad del problema agromonetario. La intensidad de las oscilaciones monetarias, además de propiciar la instauración de nuevos montantes compensatorios monetarios, introducía dificultades adicionales para controlar el gasto en concepto de restituciones a las exportaciones (43). También la incidencia de la apreciación el dólar americano sobre las importaciones agrarias procedentes de los EE.UU. facilitaba la comprensión de los efectos negativos del modelo ganadero europeo (44).

Después de un año marcado por fuertes tensiones monetarias, el resultado final fue el mantenimiento de MCM positivos en Alemania y Benelux y negativos en Reino Unido e Irlanda. Nuevamente se tuvieron en cuenta las anomalías en el momento de fijar los precios agrarios comunitarios (45).

1975 se puede considerar un año significativo en la historia del proteccionismo de la PAC al menos por dos razones. En primer lugar la CEE inició y en algunos casos concluyó toda una serie de nuevos acuerdos de contenido agrario con terceros países en el marco de su política comercial exterior.

mundial llegó a alcanzar 1.080 dólares por tonelada, en Europa no superó los 336. Comisión «The Common agriculture policy serves farmers and consumers in a time of economic instability». *Newsletter on the CAP*, n.º 5, june 1975, pág. 5.

(42) Por ejemplo la depreciación del dólar en marzo de 1975 llegó a alcanzar un 15%.

(43) Al ser pagadas las exportaciones de productos agrarios en dólares en los mercados mundiales la relación entre el dólar y las monedas propias de los exportadores comunitarios afectaba necesariamente a la ayuda percibida vía restitución a la exportación.

(44) El valor de las importaciones de soja y maíz aumentaba o disminuía según oscilara el dólar pero como se percibía como un fenómeno transitorio, frente a la seguridad de un incremento continuado de los precios de los cereales, las cantidades importadas seguían desplazándolos.

(45) Comisión. *The Agricultural Situation in the Community*. Bruselas, 1976, pág. 15.

Con la firma del Acuerdo de Lomé (Lome I) el 28 de febrero de 1975 se iniciaban las relaciones de la CEE con los países África, Pacífico y Caribe, pero a la vez se ponía de manifiesto, una vez más, la fortaleza de la PAC al quedar excluidos de estos acuerdos los productos agrarios sujetos a ella. Quedaba claro así que ni siquiera la ayuda al desarrollo iba a estar por encima del cuadro protector agrario comunitario.

Tampoco la ampliación del sistema de preferencias generalizadas acordado en 1971 pero mejorado en 1975 afectó a la estructura básica de la PAC. El mismo obstáculo encontraron las negociaciones con los países del norte de África, aunque en este caso el resultado final fue la no conclusión de acuerdos salvo con Israel.

Por las mismas razones que en 1974 la Ronda Tokyo no supuso ningún avance, en el desmantelamiento o reforma de la PAC. Al final de 1975 sólo se consiguió un compromiso referente a notificaciones y consultas sobre problemas relacionados con productos agrícolas no integrados en grupos específicos (cereales, carne, productos lácteos).

La Comunidad siguió defendiendo un trato diferenciado y los principios y mecanismos de la PAC se consideraron como elementos no negociables.

La segunda razón que justifica la importancia del año 1975 para la Comunidad y en especial para la PAC fue la aprobación de un fondo comunitario encargado de disminuir las disparidades regionales. Con la puesta en marcha del FEDER (46) se cumplía la aspiración comunitaria de no dejar sólo en el ámbito de la PAC los problemas de desarrollo regional. El FEDER emergía así como un fondo aglutinador de las medidas de desarrollo regional a escala comunitaria a la vez que reforzaba la política de precios agrarios proteccionistas al desplazar las consideraciones de mejora del mundo rural a los

(46) El FEDER comenzó a funcionar el 16 de octubre de 1975, una vez que la Comisión aprobara la dotación de 160 millones de unidades de cuenta para los 655 planes presentados.

nuevos instrumentos creados. Asumiendo que la política de desarrollo regional comunitaria junto con la nacional mejoraría las condiciones económicas del mundo rural, el instrumento de precios protegidos se presentaba como el más viable, por razones históricas, para garantizar unas rentas agrarias adecuadas.

Restringiendo el campo de actuación de la PAC a solucionar a corto plazo el problema de las rentas agrarias, una vez desplazados otros objetivos al marco de la política de desarrollo regional, el resultado fue el reforzamiento de las políticas realizadas hasta el momento. De esta forma, la política de precios tenía una justificación transitoria como medida a tomar mientras la política de desarrollo regional diera sus frutos. Si la política de desarrollo regional iniciada con el FEDER (47) alcanzaba sus objetivos ya no sería necesario mantener unos precios agrarios elevados porque sólo quedarían unidades de explotación competitivas, al quedar las otras al amparo de las ayudas provenientes del nuevo fondo creado. El conflicto estaba servido al depender los fondos del FEOGA y del FEDER del mismo presupuesto y por tanto un mayor gasto del FEOGA (48) restringiría y retrasaría así los efectos de la política comunitaria de desarrollo regional, justificando el mantenimiento de los precios de intervención elevados (49).

Tampoco este año la Comisión cuestionó el modelo agrario europeo. Con la lectura de la comunicación del 27 de

(47) Junto al FEDER se aprobaron el 28 de abril de ese mismo año la Directiva 75/268 sobre agricultura de montaña además de 8 Directivas (números 269-276) que cubrían la lista comunitaria de zonas agrícolas menos favorecidas en el ámbito de la Directiva 268.

(48) Dada la naturaleza jurídica de los gastos obligatorios propia de gran parte de las actuaciones dentro del marco de la PAC era muy difícil que los recursos destinados a la política regional fueran elevados si no se incrementaban los ingresos comunitarios.

(49) Ya en febrero de 1975 se aprobó un incremento de los precios agrarios en una media de 9,6% eliminando cualquier duda sobre la continuidad de la opción proteccionista.

febrero de 1975 de la Comisión al Parlamento y al Consejo de Ministros podemos observar una continuación de la línea protecciónista aceptada en Stresa. En dicha comunicación, después de analizar de forma muy optimista el desarrollo de la PAC desde su inicio, se recordaba el éxito de la Política Agraria con relación a las nuevas tendencias de los mercados mundiales al defender adecuadamente los intereses de los agricultores y consumidores en momentos de escasez.

En la segunda parte, la Comisión analizaba la efectividad de los instrumentos de la PAC con relación a sus objetivos: extensión del mercado común a la agricultura, incremento de la productividad, provisión de un nivel de vida justo, estabilidad en los mercados agrarios, seguridad de los abastecimientos y precios razonables para los consumidores.

Nos interesa destacar la perseverancia de la Comisión en señalar que la política de precios era el instrumento más importante de la política de rentas agrarias aunque reconocía que ésta se enfrentaba a dos limitaciones muy importantes: la necesidad de mercados equilibrados y las diferencias estructurales en la agricultura comunitaria (50).

Al evaluar la efectividad de los instrumentos utilizados en la PAC destacaba la importancia de elegir los precios normativos correctamente como medio para favorecer la inversión en la agricultura e incrementar así su productividad. Resaltaba en su Comunicación la ineficiencia de utilizar las cuotas, la ayuda vía renta y la subvención a productores y consumidores.

Las cuotas se descartaban porque limitaban la competencia entre productores (51). Las ayudas vía renta no se admitían como norma al considerarse una mala asignación del factor tra-

(50) Una vez más se apoyaba en sus efectos positivos inmediatos sobre las rentas agrarias. La falta de efectividad total para alcanzar unos niveles de renta cercanos a los ingresos percibidos en otros sectores se debía a la ausencia de una política socioestructural efectiva. Comisión. *Stocktaking of the CAP*. Bruselas, 1975, pág. 30.

(51) Comisión op. cit., 1975, pág. 31.

bajo en el sector (52). Las subvenciones no se admitían por su elevado coste. Como posteriormente analizaremos, estas razones se modificaron con el tiempo hasta llegar la Comisión a defender todo lo contrario.

Por último, la Comisión desplazaba la discusión del problema presupuestario que podía generar el mantenimiento de una política de precios proteccionista al considerar que las medidas coyunturales introducidas en los distintos mercados aliviarían la carga presupuestaria (53).

La reacción del Consejo de Ministros de Agricultura, el Parlamento y el Comité Económico Social añadían aún más

(52) Salvo en el marco de la Directiva sobre agricultura de montaña y zonas menos favorecidas. La Comisión admitía la posibilidad de conceder ayudas directas en el futuro cuando la política de precios y de desarrollo regional no conllevara a resultados favorables en un tiempo razonable. La Comisión se pronunciaba por la profundización de la política socioestructural. También admitía que las ayudas directas podían dirigirse a los agricultores jóvenes o con problemas de empleo que cayeran fuera de las directivas socioestructurales. Incluso se barajaba la posibilidad futura de instaurar ayudas para incentivar el cese de la actividad agraria. Toda esta gama de posibilidades se interpretó como una evolución en la posición de la Comisión en lo concerniente a las ayudas directas a la agricultura. Baudin, P.: «Politique Agricole Commune: réflexions sur un Bilan». *RMC*, n.º 194, marzo 1976, pág. 129.

(53) Aunque en realidad la carga económica de la PAC no se consideraba aún una razón suficiente para cuestionarla desde un punto de vista presupuestario. Esta idea se reforzaba si tenemos en cuenta que el gasto del FEOGA descendió de 3.800 millones de unidades cuenta, en 1973 a 3.000 para el año 1974.

El fracaso de la propuesta alemana en el Consejo Europeo de Roma de diciembre del mismo año confirmó el desligamiento de los gastos agrarios en relación al control presupuestario. El gobierno alemán sugirió que cada otoño se reunieran los Ministros de Asuntos Exteriores y de finanzas para que se fijaran límites a los gastos anuales teniendo en cuenta exigencias presupuestarias. Esta medida acompañada de una petición de moderación en los precios agrarios iba encaminada a frenar el gasto agrario. El Consejo europeo rechazó estas peticiones. Este rechazo fue considerado positivo porque su aceptación hubiera impedido el desarrollo de la integración europea. Constantinides-Megret: «Chronique agricole». *RTDE*, n.º 1, 1976, pág. 127.

argumentos a favor del mantenimiento de una PAC ajena a cualquier corriente liberalizadora.

El Consejo de Ministros de 17 de noviembre de 1975 presentó sus conclusiones después de haber examinado la comunicación. A su juicio, la PAC era un factor indispensable en la integración europea. Su balance desde su nacimiento era considerado globalmente positivo (54). Lo más destacado de sus conclusiones, por sus repercusiones posteriores en el problema presupuestario, fue la opción del Consejo de declarar incompatible la fijación de un límite financiero con la naturaleza de las organizaciones de mercado, remitiendo a un estudio futuro la adopción del procedimiento necesario para garantizar la vinculación entre la agricultura y la política presupuestaria (55).

A diferencia del Consejo, el Parlamento había criticado (56), ya el 17 de junio de 1975, la Comunicación de la Comisión por sus carencias pero sin cuestionar la importancia central de la política de precios y la preferencia comunitaria (57). Sorprendentemente compartía el punto de vista de la Comisión con referencia a los límites razonables dentro de los cuales se había mantenido el coste de la PAC.

La opinión del Comité Económico y Social de la CEE dada a conocer el 17 de junio de 1975 contenía una serie de

(54) Council of Ministers European Communities «Analysis of the Stocktaking of the CAP». Bruselas, *Newsletter on the CAP*, 1976, pág. 1.

(55) Se estaba confirmando la dependencia de la configuración del presupuesto en función de los gastos agrarios y no al revés. Este giro tuvo que esperar hasta 1988, como explicaremos en el capítulo V.

(56) El diferente peso del Consejo y del Parlamento en la toma de decisiones comunitarias una vez más obligaba a la Comisión a presentar propuestas que pudieran ser aprobadas por el Consejo aunque significara un aislamiento de cualquier estrategia a largo plazo.

(57) Por ejemplo criticaba la poca observancia de la Preferencia Comunitaria en determinados productos, la falta de una política de almacenaje en el sector de los cereales y sobre todo la ausencia de propuestas encaminadas a establecer un cuadro financiero a largo plazo que facilitara la revisión de la PAC.

críticas a la comunicación de la Comisión (58) pero sin cuestionar tampoco las líneas generales de la PAC.

El Comité consideraba entre las críticas principales las siguientes:

- 1) La Comisión hacía un uso excesivo de soluciones «administrativas» en detrimento de acciones más creativas para solucionar los problemas a los que se pueda enfrentar la agricultura europea como consecuencia de los acontecimientos exteriores.
- 2) Asimismo, la Comisión debería de tener más en cuenta el contexto internacional e intentar utilizar los acuerdos agrarios internacionales como vía estabilizadora.
- 3) Debería proponerse una mejor combinación entre la fijación de precios agrarios y el establecimiento de unas directivas encaminadas a determinar la producción total esperada de productos agrarios.
- 4) La Comisión, a juicio del Comité, se centraba más en una reiteración de problemas y actitudes pasadas que en un plan de futuro necesario para organizar la agricultura comunitaria del futuro (59).

La presentación de las posturas del Consejo. Parlamento y Consejo Económico Social ante el documento comunitario nos parece importante para resaltar la inexistencia, en mitad de la década de los setenta, de una verdadera voluntad reformadora. Estas posturas se mantendrían, como posteriormente analizaremos, hasta bien entrada la década de los ochenta salvo en el caso del Parlamento Europeo.

Las medidas adoptadas en la segunda mitad de los años setenta serían el resultado de este contexto favorecedor de

(58) Las líneas generales ya estaban recogidas en el estudio del CES presentado el 28 de septiembre de 1974 en Bruselas bajo el título de *Progress Report on the CAP*.

(59) ESC. *Opinion of the ESC on the Stocktaking of the CAP*. Newsletter on the CAP. Bruselas, 1976, págs. 6-15.

una continuación sin cambios en lo realizado hasta el momento en la agricultura europea (60).

La determinación anual de los precios de protección agraria estaba abocada a convertirse en un proceso conservador de los privilegios adquiridos por determinados grupos agrarios mientras el presupuesto lo permitiera y el cuadro institucional no se modificara (61).

3.6. La presión de factores internos y la debilidad de los externos (1976-1977)

En el año 1976 se observó una ligera mejoría de la situación económica en Europa pero por razones climáticas no pudo trasladarse a la agricultura. La sequía sufrida en gran parte de Europa (62) iba a alimentar otra vez la vía proteccionista. Con la aparición en escena de una de las razones alegadas tradicionalmente para intervenir en la agricultura no se cuestionó la forma histórica de abordar las situaciones de crisis. El incremento de los precios mundiales respecto a

(60) Lógico si consideramos el «Stocktaking of the CAP» no como un documento circunstancial sino como la reflexión agrícola de la Comisión sobre el estado de la cuestión agraria europea.

El balance de la PAC recogido en texto objeto de análisis no cuestionó en absoluto la ortodoxia seguida desde el nacimiento de la PAC: la política de precios como instrumento capital de la política de rentas en la agricultura. Baudin, P., op. cit., 1976, pág. 136.

(61) La regla de la unanimidad heredada del acuerdo de Luxemburgo, ya analizado, pronto iba a cumplir diez años sin haber sido denunciado dentro de la CEE en relación a su optimalidad como medio de aprobar los precios agrarios. El consenso sobre el mantenimiento de una PAC proteccionista no se cuestionó, más bien al contrario, después de la aparente efectividad que había demostrado en la crisis agraria mundial.

(62) Considerada la peor sequía sufrida en Europa desde hacía más de cien años. *Commission Tenth General Report on the Activities of the European Communities in 1976*. Brussels, 1977, pág. 162.