

Destacaremos sobre todo los hechos económicos condicionadores de las propuestas de la Comisión, el cuadro institucional y la debilidad de las presiones exteriores. Nuestro objetivo es seguir explicando el predominio de la protección vía precios, de las actuaciones coyunturales y la ausencia de una visión globalizadora de lo que debía ser la agricultura comunitaria en el futuro próximo.

Seguiremos utilizando la aprobación anual de precios agrarios como elemento de referencia clave y aglutinador de los distintos intereses nacionales, sin olvidar las propuestas de la Comisión para transformar lentamente la PAC, nacidas de los distintos Consejos Europeos.

4.2. 1980 o la vuelta a los precios de protección elevados

1980 estaba destinado a que las tensiones derivadas del dilema restricciones presupuestarias o protección afloraran con especial intensidad. El rechazo parlamentario del presupuesto comunitario el 13 de diciembre del año anterior, por culpa del excesivo peso de la PAC, anunciaba que este problema iba a marcar su desarrollo en la década de los ochenta (1).

Las excelentes cosechas de este año en productos reiteradamente excedentarios, alimentaban el previsible incremento del coste de la protección agraria (2) y proporcionaba una

(1) En el fondo de este debate se encontraba el acuerdo tomado en la cumbre de Dublín de diciembre de 1979 de no aumentar aún el nivel de recursos presupuestarios. De hecho hasta el 9 de julio de 1980 el Parlamento no aprobó el presupuesto correspondiente a ese año. La restricción presupuestaria tomaba carácter imperativo. Baudin, P.: «Les problèmes profonds de la PAC», *RMC*, n.º 236, 1980, pág. 200.

(2) La cosecha de cereales alcanzó el nivel record de 118,3 millones de toneladas. Las producciones láctea y cárnica también alcanzaron records históricos. Comisión. *The Agricultural situation in the Community*, 1980. Report. Bruselas, pág. 7.

sensación del fracaso respecto a las medidas coyunturales tomadas en años anteriores (3).

La crisis económica iniciada a finales de 1979 desplegó todos sus efectos en el sector agrario a través del incremento del precio de los inputs. Este incremento de los costes legitimaba la utilización del instrumento clásico de protección aplicado ampliamente en la década de los setenta. Si a esto añadimos la caída en términos reales de los ingresos medio por agricultor (4) en un 2% para 1979 y un previsible 7% para 1980 es fácil comprender por qué la Comisión optó por pedir un incremento de precios a pesar de unas condiciones presupuestarias y de excedentes desfavorables (5).

La propuesta de la Comisión se concretó en un alza general entre 2 y 3,5% de los precios, expresados en Ecu, con la excepción de sectores lácteo, azúcar y vacuno para lo que se proponía un aumento del 1,5%. La Comisión ponía de manifiesto además que reconsideraría su propuesta a la baja, olvidando el poco peso real que tenía esta advertencia en el Consejo de Ministros de Agricultura de la CEE, si no se tomaban las medidas necesarias para que la PAC pudiera seguir adelante.

Esta situación de tensión entre la Comisión y el Consejo se arrastraba especialmente desde el año anterior pero ahora tenía todas las posibilidades de incrementarse al

(3) La producción de leche de vaca alcanzó 105 millones de toneladas a pesar de las tasas de corresponsabilidad en funcionamiento desde 1977 y que afectaban a cerca de 2 millones de productores.

(4) Medida en función del valor añadido neto por unidad de trabajo a costes de factores y convenientemente deflactado.

(5) Aunque esta petición iba a ser más moderada que lo esperado porque la Comisión no vio cumplida su propuesta presentada el 29 de noviembre de 1979 encaminada a frenar sobre todo el gasto lácteo y que hubiera supuesto un ahorro de 840 millones de unidades de cuenta. La Comisión interpretó esta rechazo del Consejo como una falta de voluntad política para hacer frente a los problemas de desequilibrios estructurales que venía padeciendo el sector lácteo. Baudin, P.: «Les fixation des prix agricoles pour 1980», *RMC*, 1981, n.º 239, pág. 399.

amparo de las exigencias británicas respecto al presupuesto comunitario (6).

El posible agravamiento de las relaciones provenía del origen agrario del problema británico y de las posibilidades que desplegaba el veto británico mientras no se solucionara lo que en el Reino Unido se consideraba su justa aportación. La idea que defendía la Comisión consistía en que si se moderaba el excesivo gasto de la PAC, las pretensiones británicas disminuirían y la colaboración del Reino Unido se incrementaría. Si se condicionaba las medidas a tomar para mejorar la PAC al posible veto británico las posibilidades de avanzar eran nulas. Sin la solución del problema británico el bloque de la deseada modificación de la PAC iba a ser mucho más difícil de romper.

Por esta razón, y por primera vez, el Consejo de Ministros de Agricultura de la CEE afrontó conjuntamente, el 30 de mayo de 1980, el problema de la contribución británica junto a las medidas relativas a las PAC. Nos interesa destacar que el acuerdo final cambió el peso en el presupuesto de algunos miembros (Cuadro 20) por lo que, al menos teóricamente las presiones para modificar la PAC también podían incrementarse.

Con este resultado la RFA pasaba a ser el primer contribuyente y por esta razón el gobierno alemán incrementó sus preocupaciones respecto al gasto agrario de la Comunidad (7).

(6) Desde 1979, con el cambio de gobierno en el Reino Unido, la actitud crítica hacia la Comunidad pasó a ser más beligerante. El Gobierno conservador entendía que al ser la contribución británica al FEOGA cercana al 20%, mientras que sólo recuperaba de ese mismo fondo entre un 5 ó 7%, tenía derecho a una revisión de su contribución al Presupuesto Comunitario.

(7) Se abrió un amplio debate en el seno del SPD favoreciendo una reforma de la PAC, alegándose incluso razones relacionadas con la defensa militar de occidente. Uno de los participantes en este debate fue el Ministro de Defensa alemán Hans Apel al percibirse en su viaje a Nueva Zelanda y Australia de los perjuicios que estaban generando a ambos países las exportaciones de los excedentes comunitarios. Incluso

CUADRO 20

CONTRIBUCION NETA AL PRESUPUESTO COMUNITARIO 1980-81 (Millones de libras esterlinas)

	<i>Antes del acuerdo de Bruselas</i>	<i>Después</i>
RFA	-752	-1.061
Reino Unido	-1.118	404
Francia	14	220
Luxemburgo	183	181
Holanda	297	240
Dinamarca	297	272
Bélgica	327	284
Irlanda	361	353
Italia	486	383

Fuente: The Economist Intelligence Unit. *European Trends*, n.º 65, 1980, pág. 4.

A nuestros efectos el problema británico es un elemento más que iba a incrementar la complejidad de la toma de decisiones relativas a la PAC (8). A la vez las demandas británicas constituían una fuente teórica de control del gasto agrario mientras el gobierno británico no se viera plenamente satisfecho en sus exigencias. Fuente de control proveniente del país menos proteccionista de la CEE pero cuya crítica a

dentro del Partido Liberal alemán el Ministro de Agricultura Josef Ertl tuvo que enfrentarse a las tendencias liberalizadoras de la PAC propagadas por los miembros de su partido. The Economist Intelligence Unit. *European Trends*, n.º 65, 1980, pág. 3. Para un análisis de la postura alemana entorno a la PAC a finales de la década de los setenta Eisenkramer, K.: «L'avenir de la PAC: le point de vue allemand», *RMC*, n.º 236, 1980, pág. 189.

(8) De ahí que se optara por un acuerdo bianual. Para 1980 y 1981 se acordó una aportación británica de 609 y 730 millones de Ecus con un mecanismo especial de adaptación previsto para el supuesto de que las estimaciones para este año no fueran suficientes. El Reino Unido ya demostró el 28 de abril en Luxemburgo que estaba dispuesto a vetar la aprobación de los precios agrarios si no se conseguía un acuerdo sobre su contribución al presupuesto comunitario.

ultranza de la PAC podía suavizarse si su sector agrario competitivo salía aún más fortalecido a su amparo (9).

Por lo que respecta al paquete anual propio de la PAC (precios agrarios, medidas vinculadas, medidas agromonetarias y socioestructurales) los acuerdos aprobados por el Consejo se alejaban de lo que exigía la lógica económica. Una vez más el Consejo, en la adopción de medidas relativas a los precios, seguía apoyándose en la idea que la mejor forma de incrementar las rentas agrarias era a través de precios elevados. Con esta premisa y teniendo en cuenta las difíciles condiciones que atravesaba el sector agrario en los países comunitarios se optó por aprobar una subida media en Ecus del 4,8% lo que equivaldría, según el sistema agromonetario vigente, a un incremento en monedas nacionales de un 10,5%.

Con este aumento de los precios se rompía la tendencia moderada iniciada en 1977 y se volvían a utilizar los precios de protección elevados como una respuesta ante situaciones de crisis agrarias. Con ello se seguían proporcionando señales falsas al medio agrario europeo y se reforzaban las posiciones defensores de una PAC que necesariamente iba a generar excedentes mientras se garantizaran sin límites las cantidades producidas.

A los grupos de presión, interesados en mantener una PAC proteccionista, este cambio de rumbo desde precios moderados a precios elevados les proporcionaba la esperanza de conseguir este mismo resultado en el futuro (10).

(9) Un intento de reformar la PAC podía haber formado parte de la campaña destinada a reducir el coste presupuestario pero esta estrategia se hacía progresivamente más difícil a medida que el Ministro de agricultura británico concentraba su atención en la protección de los intereses de los pequeños agricultores. *The Economist Intelligence Unit European Trends*, n.º 6, 1980, pág. 2.

(10) Aunque en realidad, teniendo en cuenta la inflación, el incremento de precios en términos reales no era tal. Lo relevante para nosotros era la utilización de los precios como mecanismo de compensación de las rentas agrarias y no el grado real de éxito. Para los agricultores

Las medidas agromonetarias siguieron persiguiendo la eliminación progresiva de los MCM ahora bajo el SME. El Consejo se encontró, dada la situación monetaria de cada país comunitario, con MCM positivos en Alemania, Reino Unido y Benelux (11). Sin embargo la reaparición de MCM negativos en Italia el 14 de julio de 1980 ponía en evidencia el escaso poder de maniobra que tenía la Comunidad para eliminarlos mientras no existiera una Unión Monetaria. Sólo faltaba que los niveles de inflación de los distintos países miembros influyeran otra vez en las oscilaciones de los tipos de cambios para que los MCM pudieran reaparecer a pesar del SME, y en consecuencia, las discusiones agromonetarias en el momento de fijar los precios agrarios hicieron otra vez su aparición.

Entre las medidas vinculadas destacaron los intentos infructuosos de frenar los excedentes en los sectores lácteo y vacuno. El Consejo de Ministros rechazó la propuesta de la Comisión de implantar otra tasa de corresponsabilidad adicional para la campaña 1980-81 y la trasladó a la siguiente campaña, facilitando así la aparición de más excedentes (12). La respuesta tímida del Consejo ante el problema lácteo no se correspondía con el hecho de que por cada ECU que los contribuyentes aportaban a la Comunidad una cuarta parte iba destinada a este sector (13).

La debilidad mostrada reiteradamente por el Consejo ante este sector conduciría a una situación a medio plazo

una pérdida de renta tenía que compensarse vía precios. La fortaleza de la relación precios-rentas agrarias era la determinante en las peticiones agrarias.

(11) El Consejo acordó disminuir en un punto los MCM alemanes y en 0,2 puntos los concernientes al Benelux. Para una discusión de los distintos intereses en juego. Megret, C.: «La Politique agricole Commune». *RTDE*, n.º 3, 1980, págs. 512 y ss.

(12) Sobre todo si tenemos en cuenta que el Consejo acordó seguir aplicando una tasa de corresponsabilidad de un 0,5% con posibilidad de incrementarla en un punto si las cantidades vendidas a las centrales lecheras sobrepasaban una determinada cantidad en un 2%.

(13) Comisión L'Europe Vert, n.º 9, 1980, pág. 4.

insostenible que posteriormente se convertiría en factor decisivo para transformar el sistema de protección.

Por su parte, las medidas socioestructurales aprobadas continuaban siendo actuaciones de carácter coyuntural y puntual sin estar enmarcadas en un cuadro global de reformas (14).

Este año culminó con la presentación por parte de la Comisión de la Comunicación «Reflexiones sobre la PAC» al Consejo el 8 de diciembre. Esta Comunicación debe ser destacada por dos razones. En primer lugar, resume el pensamiento oficial de la Comisión respecto a los claros y oscuros que han caracterizado a la PAC desde su nacimiento. En segundo lugar, presenta las líneas generales a desarrollar en la década de los ochenta, constituyendo una formulación de los principios que debían de fundamentar el futuro de la PAC.

En la primera parte, la Comisión repitió como en otros documentos las razones justificativas de la PAC, sus principios y resultados. Respecto a sus principios un factor clave para nuestro estudio es que la Comisión reconociera que por razones políticas, financieras y administrativas no se pudiera diseñar un modelo para la PAC distinto de la protección vía precios (15). Sin embargo admitía que en el futuro, algunos problemas regionales específicos y concernientes a determinados productos podrían solucionarse a través de ayudas específicas para elevar el nivel de renta.

Con esta afirmación, la Comisión seguía convalidando la idoneidad de la protección vía precios como el instrumento correcto para alcanzar los objetivos del artículo 39 del Tratado de Roma. Esta primera parte concluía con un balance positivo de los resultados alcanzados hasta el momento por la PAC (16).

(14) Por ejemplo, se incrementó en un 50% la ayuda comunitaria a los agricultores y ganaderos de zonas de montaña y se aprobaron toda una serie de ayudas para Groenlandia e Irlanda del Norte.

(15) Comisión «Reflections on the CAP», BCE, n.º 6/80, pág. 7.

(16) Destacando entre ellos, el incremento de cantidad y calidad de los productos alimenticios, la modernización de la agricultura

En la segunda parte, la Comisión enumeró las críticas más comunes vertidas sobre la PAC e intentó relativizarlas (17).

Las soluciones aportadas por la Comisión no diferían en términos de ambigüedad y escasa novedad de las enumeradas en las Comunicaciones anteriores, salvo en que esta vez se insistía en la introducción de un nuevo principio: la corresponsabilidad o participación de los productores en la carga presupuestaria de la PAC.

La concentración de esperanzas en el principio de corresponsabilidad como instrumento equilibrador de los mercados agrarios parecía olvidar el fracaso que hasta ahora había acumulado el sector lácteo, además de significar una forma de controlar las consecuencias de la protección sin atacar a sus causas.

Se entraba así en la década de los ochenta manteniendo los precios garantizados en el centro del modelo proteccionista con el respaldo de la Comisión, institución que según el cuadro institucional debía de generar el cambio.

La peculiar situación presupuestaria permitió que en realidad la presión procedentes de la restricción se relajara y se

comunitaria, la participación en el éxito del sector industrial y de servicios vía suministros de mano de obra, el incremento de las rentas agrarias, el incremento de la autosuficiencia, la colaboración en la mejora de las exportaciones agrarias de los países miembros y la ayuda a satisfacer la demanda mundial de alimentos. Comisión, op. cit., pág. 7.

(17) Las críticas se reconducían a cuatro. Todas ellas tenían como elemento común la protección vía precios garantizados. En la primera, se establecía la relación entre los precios garantizados, el aumento de la producción y los gastos incontrolables. La segunda se centraba en el beneficio que generaba a los grandes productores la protección vía precios sin limitaciones de cantidades. El hecho de que las regiones con productores más eficientes fueran las más ricas y que además se llevaran gran parte del FEOGA también era objeto de crítica. Por último la excesiva importancia de los gastos agrarios en el presupuesto general de la Comunidad concentraba gran parte del apartado de críticas. Comisión: op. cit., págs. 9-10.

terminara el año con una sensación de tener los gastos agrarios bajo control (18).

4.3. 1981: la defensa de los intereses galos y la ampliación de la comunidad

La evolución de la PAC en 1981 tuvo condicionada por acontecimientos políticos y económicos propiciadores de un aumento de la protección agraria. En primer lugar, la ampliación de la Comunidad con la entrada de Grecia introducía nuevas variables en la modulación de la PAC (19). Al menos tres eran los efectos, esperables a medio plazo derivados de su incorporación a la PAC que tienen interés a efectos de este estudio:

- 1) Las posibilidades de alianzas entre los países mediterráneos para exigir una mayor cobertura de los productos mediterráneos aumentaban.
- 2) No sólo las condiciones políticas para pedir más protección vía FEOGA-garantía habían aumentado sino que el FEOGA-orientación iba a verse afectado.
- 3) Dado el atraso relativo de la agricultura helénica era previsible un incremento del gasto agrario y por lo

(18) En realidad, los primeros 6 meses del año 1980 se funcionó con cargo al presupuesto aún por aprobar, optándose por utilizar los mismos recursos que en los meses correspondientes a 1979. El gasto agrario a nivel comunitario se incrementó en un 11% respecto a 1979 mientras que el incremento anual de 1975 a 1979 fue de un 23%. Las condiciones generales en el sector de cereales y productos lácteos y la disminución del coste de los MCM lo hicieron posible. Comisión: *14 General Report on the Activities of the EC in 1980*, págs. 177-178.

(19) Para un estudio de los efectos en el sector agrario griego de su adhesión a la Comunidad: Talgorn, Ch.: «L'application de la PAC a la Grèce», *RMC*, n.º 257, 1982, págs. 242-264, y Georgakopoulos, T., Panagiolis, G.: «The cost and benefits of the CAP: Greece's experience in 1981», *ERAE*, n.º 10, 1983, págs. 377-388.