

INTRODUCCION

La actualidad de la VIII Ronda de Negociaciones del GATT y la importancia que en ella ha adquirido la Política Agraria Comunitaria (PAC), debido en gran parte al conflicto agrario existente entre los EE.UU. y la Comunidad Europea, nos exonera en gran medida de justificar la importancia del tema objeto de nuestra investigación. Si a esto añadimos que los gastos derivados de la PAC siguen absorbiendo más del 50% del Presupuesto Comunitario, es difícil dejar de preguntarnos por qué se ha mantenido esta política proteccionista sin grandes cambios desde su nacimiento, concentrándose sus actuaciones en la protección vía precios.

Por todos es sabido que su cuestionamiento desde el mundo académico, dentro y fuera de la Comunidad, se ha incrementado con especial intensidad a lo largo de la década de los ochenta.

La crítica más común se reconduce no tanto a la protección agraria, existente en distintos grados en todos los países desarrollados a excepción de Nueva Zelanda, sino a la concentración de ésta bajo la forma de precios de intervención elevados aplicables a más del 70% de la Producción Final Agraria Comunitaria.

El hecho de que la protección vía precios se haya mantenido con ligeros cambios hasta prácticamente 1992 nos ha

llevado a preguntarnos, ante la insuficiencia de las respuestas dadas (1), por los condicionantes que han marcado el nacimiento y desarrollo de la PAC con el objetivo de llegar a determinar hasta qué punto éstos han colaborado en la pervivencia de esta forma de protección. Con ellos hemos querido también poner de manifiesto los obstáculos que se deben remover para lograr un real abandono de la forma de protección tradicional.

Hemos elegido los condicionamientos externos e internos que, a nuestro juicio, explican de manera satisfactoria la opción por el protagonismo de la protección vía precios. La acumulación de estos condicionamientos hacían de ésta la mejor respuesta a las exigencias que se derivaban de los mismos.

Dentro de los condicionantes externos dos son, en nuestra opinión, los más relevantes. En primer lugar, las Ronda de Negociación del GATT en su dimensión agraria y su efectividad real como presión para modificar la PAC y dentro de la misma la protección vía precios, más allá de lo que exigían las necesidades domésticas, han sido ampliamente estudiadas en cuatro de los seis capítulos en los que se divide nuestro trabajo.

En segundo lugar, nos hemos centrado en el efecto que las crisis mundiales agrarias, en especial la que se manifiesta en la primera parte de la década de los setenta, han desempeñado en la convalidación de la opción aislacionista propia de la PAC.

Dentro de los condicionamientos internos hemos analizado cinco por entender que han actuado conjuntamente en cada negociación agraria a partir de la década de los setenta con el mismo resultado: mantener la protección vía precios como núcleo de la PAC.

El primer condicionante interno creemos que lo constituye el papel desempeñado por la Comisión como motor de la

(1) Una revisión de esta insuficiencia puede consultarse en Cramon-Taubadel, S. «A Critical Assessment of the Political Preference Function Approach in Agricultural Economics», *AE*, n.º 7, 1992.

Comunidad y las limitaciones que el cuadro institucional, dominado por el Compromiso de Luxemburgo, imponía.

Para llegar a captar el grado de defensa que ha realizado la Comisión de la protección vía precios hemos analizado los sucesivos Documentos y Memoranda de ésta presentados al Consejo para convalidar o modificar la PAC. Con ello hemos buscado poner de relieve la importancia que los nuevos desafíos analizados por la Comisión (Mercado Unico) puede haber causado en su cambio de actitud hacia la PAC.

El segundo de estos condicionantes lo constituye la funcionalidad de lo que nosotros hemos llamado el pacto agrario entre París y Bonn. Hemos tratado de ponderar hasta qué punto la PAC es el resultado de la voluntad germano-francesa, cuyo origen es previo al mismo Tratado de Roma, y si la colaboración entre ambas potencias ha determinado en gran medida el resultado final de las negociaciones agrarias anuales.

El tercer condicionante del protagonismo de la protección vía precios lo constituye la presión que realmente han podido desempeñar las recurrentes crisis presupuestarias de la Comunidad. Nos ha parecido importante estudiarlo porque en la medida en que la adopción de unas soluciones a corto plazo fueran el resultado inmediato de las crisis presupuestarias, éstas estarían facilitando la supervivencia de los precios de protección aunque fueran acompañadas de medidas restrictivas de la oferta agraria (cuotas, tasas de responsabilidad).

Las consecuencias que para el mantenimiento de la protección vía precios ha tenido la inexistencia de una moneda única constituye el cuarto condicionante interno al que hemos prestado especial atención, deteniéndonos en el contenido agromonetario de cada una de las negociaciones anuales de los precios agrarios. Con ello hemos querido determinar hasta qué punto la solución técnica de un problema (inexistencia de una moneda común), se ha convertido en un instrumento accional para incrementar los precios agrarios.

Por último, hemos establecido las relaciones existentes entre el éxito de las medidas socioestructurales propuestas, adoptadas o no, y la justificación de los precios como medida transitoria a la espera de una transformación socioestructural del sector agrario comunitario.

Con el estudio de este grupo de condicionantes a lo largo de seis capítulos hemos pretendido explorar si la protección vía precios era el resultado necesario de los mismos con el fin de cuestionar las posibilidades de éxito que la implantación de los pagos compensatorios pueden tener en un inmediato futuro.

La división del trabajo en seis capítulos, atendiendo a una periodificación histórica, se justifica porque entendemos que en la evolución que ha sufrido la PAC hay seis fases claramente diferenciadas.

En un primer capítulo, titulado *Condicionantes del nacimiento de la PAC*, abordamos fundamentalmente tres cuestiones: la agricultura europea y los distintos intentos de crear un «green pool» a lo largo del movimiento integrador previo al Tratado de Roma; la inclusión de la PAC en el mismo y la importancia de la Conferencia de Stresa; y finalmente la relación inicial de la PAC con la regulación del comercio de productos agrarios en el GATT.

En la primera cuestión analizamos la relación entre el movimiento integrador al Tratado de Roma y la agricultura europea, centrándonos principalmente en la toma de posiciones durante el período de la inmediata posguerra para defender a los sectores agrarios de futuros estados miembros. También incluimos en nuestro estudio los intentos de crear un «green pool» por Francia, Reino Unido y Holanda, destacando el significado que el éxito de la CECA y el fracaso de la CED tuvieron en el impulso de la integración económica en Europa y la función de la agricultura en ésta.

La segunda cuestión se refiere a la importancia clave de la Conferencia de Stresa en el nacimiento de la PAC y en el posterior fortalecimiento de los principios de la misma (Uni-

dad de Mercado, Preferencia Comunitaria y Solidaridad Financiera) para concluir con el inicio de la relación entre el GATT y la protección agraria propia de la PAC.

Por último presentamos su estudio de las distintas negociaciones que tuvieron lugar a lo largo de la «década necesaria» resultando los efectos que los resultados de la Ronda Dillon y la Ronda Kennedy tuvieron en la convalidación del modelo de protección agraria comunitaria. Dentro de los hechos acaecidos en el período transitorio destacamos por su posterior importancia el origen y significado del Compromiso de Luxemburgo.

El segundo capítulo, denominado *Condicionantes del paso al período definitivo*, cubre sólo los años 1968 y 1969. Hemos creído conveniente dedicar un capítulo a estos dos años por la importancia en el posterior desarrollo de la PAC, de los siguientes hechos:

En primer lugar, el análisis del contenido del Plan Mansholt, así como la oposición que éste generó dentro de la Comunidad por parte de las organizaciones agrarias y gobiernos de los distintos Estados Miembros, se justifica porque facilita la comprensión del rechazo a discutir en el Consejo del Ministro el Plan con más potencialidad transformadora de la PAC, tal vez el único parangonable a la reforma de mayo de 1992.

En el segundo apartado hemos acometido el estudio de la importancia de la cumbre de la Haya de 1969, porque en ella es donde se optó por la ampliación de la Comunidad, la aprobación de las líneas generales que después constituirían la financiación común y el mantenimiento de la política socioestructural comunitaria como una política marginal dentro de la PAC.

Por último, nos hemos centrado en establecer el origen de la relación entre inestabilidades monetarias y protección agraria. Con este objetivo presentamos la adopción de instrumentos para aislar al sector agrario de las oscilaciones monetarias y sus posibilidades de utilización como un instrumento

de protección más, como así ha ocurrido finalmente a lo largo de más de dos décadas.

En el tercer capítulo, bajo la rúbrica *El fortalecimiento de la PAC (1970-79)*, analizamos las razones explicativas del mantenimiento de la protección vía precios a lo largo de la década de los setenta. Con este fin estudiamos la influencia tanto de los condicionantes externos (Ronda Tokyo y crisis agraria mundial) como de los internos, destacando dentro de éstos el contenido de los diversos Documentos presentados por la Comisión para transformar la PAC. Concluimos el capítulo con el análisis de los efectos que la operatividad del SME podría desplegar en la solución del problema agromonetario.

En el capítulo siguiente, bajo el título *La continuación de la protección vía precios (1980-1985)*, analizamos en cada uno de los años la confluencia de los condicionamientos internos y externos, destacando la importancia de las presiones presupuestarias y la solución a corto plazo de éstas, bajo la forma de restricciones de la oferta de los productos cuya protección resultaba más costosa (cuotas lácteas). Concluimos este capítulo con el análisis del Libro Verde (julio 1985) y lo finalmente defendido por la Comisión en «Un futuro para la agricultura comunitaria» (diciembre 1985), por entender que tuvieron una gran importancia en el desarrollo posterior de la PAC.

En el capítulo V, denominado *Los imperativos del Acta Unica Europea y las presiones exteriores (1986-89)*, optamos también por un análisis pormenorizado, año por año, de la función desempeñada por los condicionamientos internos y externos en el mantenimiento de la protección vía precios. En 1986 destacamos la verdadera importancia del impulso que la Comunidad podía obtener del AUE y de las esperanzas para transformar la PAC derivadas del inicio de la Ronda Uruguay. En 1987 demostramos la relevancia que aún tienen los Estados Miembros como la RFA en la adopción final de los precios agrarios. Finalmente en 1988 y 1989, investigamos en primer lugar, la influencia que la reforma financiera de la Comunidad ha tenido en la PAC, como origen de la disminución de las presiones presupuestarias

pero sin propiciar un desplazamiento de la protección vía precios. En segundo lugar, escrutamos el peso real que la evolución de las negociaciones de la Ronda Uruguay ha tenido en los cambios domésticos de la PAC, para concluir con el análisis de las dificultades para alcanzar un acuerdo agrario entre la Comunidad y los EE.UU.

En el último capítulo de nuestra investigación, bajo el título de *¿Hacia una protección agraria vía pagos compensatorios (1990-92)?*, sin apartarnos de nuestro método consistente en estudiar tanto los condicionamientos internos como los externos mantenedores de la protección vía precios, hemos abordado, en primer lugar, los efectos de la unificación alemana y el aplazamiento de las negociaciones agrarias en la Ronda Uruguay en el mantenimiento de la PAC.

En segundo lugar hemos prestado especial atención al contenido de las propuestas del Comisario MacSharry para transformar la PAC y dar un mayor protagonismo a los pagos compensatorios. Por último, presentamos los factores propiciadores de la Reforma de la PAC, su contenido básico y los interrogantes sobre la implantación de la misma destacando especialmente el contenido del preacuerdo agrario entre los EE.UU. y la Comunidad.

Concluye nuestro trabajo con el año 1992 porque la aplicación de la Reforma de la PAC, a lo largo de 1993 confiere un nuevo contenido a la protección propia de la misma. Por ello nos parece necesario el estudio continuado del grado de cumplimiento de la reforma y la respuesta de los agentes económicos de ésta si queremos conocer los desafíos internos a los que se enfrentará la PAC en los próximos años.

Con nuestro estudio hemos querido analizar la lentitud de la transformación de la PAC, basada desde el inicio en una protección vía precios, hacia un incremento del protagonismo de los pagos compensatorios. La identificación de los obstáculos suministra, a nuestro juicio, una buena información de las dificultades a las que se puede enfrentar en el inmediato futuro esta transformación.

