

---

*Michael Tracy (\*)*

---

## *Política agraria e integración europea*

La política agraria ha desempeñado un papel esencial en cada etapa del proceso de integración de la Comunidad Europea. Con frecuencia ha dado la impresión de ser un grave obstáculo para el progreso, absorbiendo una cantidad desmesurada de tiempo en negociaciones y provocando fricciones entre los Estados miembros; por otra parte, cuando se logran acuerdos, son acogidos como demostración importante de la voluntad de progreso, de modo que a veces se ha calificado a la política agraria comunitaria como el pilar de la integración europea.

Este artículo quiere sondear la relación existente entre la política agraria y las grandes cuestiones de la integración, exponiendo los principales problemas surgidos y discutiendo las maneras en que se hallaron las soluciones. No se entrará en detalle en la naturaleza de dichas soluciones, aunque se hará alguna referencia a las principales «reformas» de la PAC que han tenido lugar en los últimos años.

La discusión de las cuestiones internas de la Comunidad Europea quedaría incompleta si no se hace referencia también a su repercusión sobre terceros países, tanto europeos como de otros continentes: también se tratará esta dimensión, aunque con brevedad (1).

---

(1) Este artículo está basado en la última edición del libro del autor, aparecida en abril de 1989 con el título *Government and Agriculture in Western Europe, 1880-1988* (Harvester-Wheatsheaf, Londres). En dicha obra se encontrará un desarrollo más completo de la mayor parte de los puntos tratados.

— Agricultura y Sociedad n.º 51 (Abril-Junio 1989)

---

## 1. LAS PRIMERAS ETAPAS

Carece de importancia el hecho de que, en la Unión económica belgo-luxemburguesa (UEBL), creada en 1922 y que constituyó por lo tanto la primera aventura de integración europea, la agricultura resultase el mayor problema, ya que la agricultura de Luxemburgo había estado protegida por elevados aranceles mientras que Bélgica le había concedido una protección relativamente pequeña. Consiguientemente, el tratado que establecía la unión económica adoptó disposiciones especiales en ayuda de los agricultores de Luxemburgo. Tras la Segunda Guerra Mundial, cuando se preparaba la ampliación de la unión que, con la incorporación de los Países Bajos, formaría el Benelux, la agricultura de Luxemburgo seguía beneficiándose de un trato especial.

En el Benelux, la agricultura belga tuvo que afrontar problemas similares a los de la agricultura de Luxemburgo durante la UEBL, con la diferencia de que el mercado belga era demasiado importante para que los holandeses se despreocupasen a la ligera de sus socios. En la unión aduanera de los tres países, que entró en vigor el 1 de enero de 1948, se acordaba que cada uno sería libre de adoptar una política agraria capaz de garantizar a sus agricultores un precio mínimo que cubriese sus costes de producción más un margen de beneficio razonable. Pronto descubrieron los holandeses que estas disposiciones se empleaban para justificar permanentes medidas proteccionistas de la agricultura belga, y a pesar de algunas concesiones de los años siguientes, la experiencia del Benelux referente a la agricultura resultó decepcionante.

En un marco europeo más amplio, las cuestiones de la política agraria empezaron a ser conocidas durante la década de 1950, primero en el marco del Consejo de Europa, después en una serie de conferencias sobre la organización de los mercados agrícolas europeos que tuvo lugar en París entre 1952 y 1954: las negociaciones de la llamada «Green Pool» (Comunidad verde). Pronto surgió un abierto conflicto entre los países, dirigidos por Francia, que insistían en que en un mercado agrícola organizado

---

los países miembros debían darse preferencia recíproca en sus exportaciones, y los que declaraban, en particular el Reino Unido, que esto era contradictorio con las políticas comerciales existentes.

El enfoque limitado defendido por los británicos encontró su expresión más tarde en el trabajo sobre la agricultura realizado de acuerdo con la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE). Su Comisión interministerial para la agricultura y la alimentación no tenía atribuciones para obligar a los gobiernos: sólo podía actuar mediante un proceso de «confrontación» de las políticas nacionales, con la esperanza de que los países infractores pudieran ser inducidos mediante una persuasión cortés a corregir sus actuaciones. Difícilmente se podía esperar que este método resolviera los serios problemas ya existentes en 1955.

## **2. LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA (CEE) Y LA FORMACION DE LA PAC**

Mientras tanto, sin embargo, se propusieron planes más ambiciosos. Después del establecimiento entre seis países (Francia, la República Federal de Alemania, Italia y los tres países del Benelux) de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), se constituyó una comisión intergubernamental (la «Comisión Spaak») para preparar la creación de un mercado común generalizado. Gran Bretaña participó sólo como «observadora» en las primeras etapas. El informe de la Comisión Spaak constituyó la base de los tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de Energía Atómica, firmados por los Seis en Roma el 25 de marzo de 1957 y que entraron en vigor, después de su ratificación por los seis parlamentos nacionales, el 1 de enero de 1958.

La Comisión Spaak encontró en la agricultura un asunto difícil —pero no sorprendente, a la vista de los problemas encontrados en el Benelux y en las negociaciones de la frustrada comunidad verde— y su informe dejó pendientes cuestiones esenciales. Los Seis, sin embargo, aceptaron todos que la agricultura debía incluirse en el mercado común: el informe Spaak observaba que

---

ésta era un sector en el que la especialización podría reportar importantes beneficios y que su inclusión era necesaria para equilibrar las ventajas comerciales entre los países miembros. Las medidas nacionales de apoyo a la agricultura habrían de ser sustituidas por regímenes comunes. La Comisión, no obstante, era incapaz de ponerse de acuerdo sobre el grado de ayuda que se necesitaba, ni sobre los métodos que habían de emplearse finalmente.

Las ambigüedades del informe Spaak se reflejaron en las disposiciones del Tratado relativas a la agricultura. Se confirmó la inclusión de ésta en el mercado común, pero la naturaleza de la organización del mercado común siguió siendo imprecisa.

En 1960 el Consejo de Ministros se decidió en favor de un sistema de exacciones sobre las importaciones de terceros países, pero un año más tarde, al continuar el desacuerdo acerca de la naturaleza precisa de las medidas sobre la agricultura, quedó amenazado el paso a la segunda fase del período transitorio de la Comunidad: sólo se evitó una crisis importante cuando, tras una reunión maratónica del Consejo Agrícola, se adoptó por fin un conjunto de medidas el 14 de enero de 1962, estableciendo el método de ayudas a la agricultura. Además de las exacciones sobre las importaciones, incluía otras disposiciones para la intervención en el mercado interior y para las «restituciones» sobre las exportaciones a terceros países. La financiación de la organización del mercado común procedería del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA).

Este acuerdo fue acogido con razón como un logro importante para el desarrollo de la Comunidad. Los distintos medios de ayuda que habían introducido los diferentes países en años anteriores podían unificarse ahora en un conjunto único de instrumentos. Posteriormente, el principio de unidad de mercado, implícito ya en la inclusión de la agricultura del mercado común en el Tratado, quedó reafirmado en los preámbulos de los reglamentos de mercados, como era el principio de preferencia mutua, que debía alcanzarse mediante el procedimiento de exacciones sobre las importaciones. El reglamento financiero, aunque incompleto en

---

---

aspectos importantes, afirmaba el principio de responsabilidad financiera de la Comunidad. Así pues, los tres principios que se evocaban constantemente en las discusiones siguientes —unidad de mercado, preferencia de la Comunidad y solidaridad financiera— fueron incorporados a estas normas, aunque no se fijaran inicialmente en estos términos en ningún texto del Consejo.

En medio del optimismo causado por los progresos respecto a la agricultura, el Consejo pudo, en mayo de 1962, tomar una nueva decisión sobre la «aceleración», que daría como resultado nuevas reducciones de los aranceles dentro de la CEE.

Las decisiones sobre los niveles de precios de los cereales y otros productos se hicieron extremadamente difíciles, dado que Alemania se resistía a reducir sus precios agrícolas a un nivel común. Finalmente se logró un acuerdo sobre los precios de los cereales en diciembre de 1964, renaciendo nuevamente las esperanzas de un progreso global de la Comunidad y mejorando las oportunidades de acelerar la unión aduanera en general. También creyeron todos —con demasiado optimismo, como se vio después— que el establecimiento de precios agrícolas comunes impulsaría la acción coordinada en el campo monetario, dado que las alteraciones de los tipos de cambio entre los Estados miembros serían contradictorias con los precios agrícolas comunes. En general, parecía que había motivos para asegurar que la política agraria común era «el pilar de la integración europea».

Sin embargo, en 1965 la Comisión afrontó su problema más crítico por la cuestión de la financiación de la PAC, que llevó a un conflicto general acerca de las atribuciones de las instituciones comunitarias y, claro está, sobre la naturaleza misma de la Comunidad. De acuerdo con el reglamento financiero adoptado en enero de 1962, se necesitaba una decisión ulterior del 30 de junio de 1965. Además, en el contexto de los acuerdos de diciembre de 1964, Francia había indicado que el acuerdo final sobre todas las cuestiones agrícolas restantes, incluido el reglamento financiera, debería haberse alcanzado el 30 de junio de 1965. La Comisión presentó nuevas propuestas trascendentales que comprendían la creación de «recursos propios» para que la

---

Comunidad sustituyera las aportaciones financieras de los Estados miembros. Propuso también medidas para aumentar las atribuciones del Parlamento en materia presupuestaria.

Aunque el gobierno francés quería una decisión sobre las medidas para la financiación agrícola, la idea de reforzar las atribuciones de las instituciones de la Comunidad estaba en total contradicción con la política del presidente De Gaulle. Tras un debate mordaz en el Consejo, Francia anunció que hasta nuevo aviso no enviaría representación a las reuniones del Consejo o de sus organismos dependientes. Este episodio de la «silla vacía» tan sólo terminó cuando se alcanzó un compromiso en Luxemburgo en enero de 1966, que se apartaba considerablemente de las disposiciones del Tratado relativas a la votación por mayoría: se declaraba que, cuando estuvieran en juego «intereses muy importantes», el Consejo procuraría alcanzar soluciones que pudieran ser adoptadas por todos sus miembros, y la delegación francesa añadió una declaración especificando que, cuando estuvieran en juego «intereses muy importantes», los debates deberían continuar hasta lograr un acuerdo unánime.

Quedaba así montado el escenario para nuevas reuniones maratónicas y arduas del Consejo, especialmente en materia de precios agrícolas, en el intento de lograr un acuerdo unánime. La influencia de la Comisión, por otra parte, quedaba reducida por la restricción de la votación por mayoría: al disponer que el Consejo podría adoptar las propuestas de la Comisión por mayoría cualificada pero modificarlas sólo por unanimidad, el Tratado había dado preeminencia a las propuestas de la Comisión, que ahora quedaba considerablemente perjudicada.

El acuerdo de Luxemburgo, sin embargo, permitió que se reanudase el trabajo, y en reuniones sucesivas en 1966 el Consejo tomó numerosas decisiones importantes. Estas disponían la abolición para el 1 de julio de 1968 de todos los derechos aduaneros sobre las mercancías industriales en el comercio intracomunitario y la instauración del arancel exterior común en la misma fecha. Se introducían nuevos productos agrarios en el ámbito de la organización común de mercados y se acordaban los

---

---

precios comunes para productos adicionales. Se llegó a un acuerdo sobre medidas financieras para el resto del período transitorio, según el cual los gastos que se aprobasen para ayuda al mercado serían financiados enteramente por el FEOGA desde el 1 de julio de 1967. Así pues, para el 1 de julio de 1968, cuando la Comunidad alcanzó la unión aduanera plena, la etapa del mercado único había llegado prácticamente a todos los productos agrícolas.

La Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en La Haya los días 1 y 2 de diciembre de 1969, confirmó la disposición de los Estados miembros a avanzar hacia la unión económica y monetaria, y a continuar también los esfuerzos para lograr un acuerdo sobre la ampliación de la Comunidad. La Conferencia de La Haya consiguió asimismo acuerdos de principio sobre las cuestiones que habían sido tan discordantes en 1965: la creación de los «recursos propios» de la Comunidad y el incremento de las atribuciones presupuestarias del Parlamento. Sobre esta base, un reglamento adoptado el 21 de abril de 1970 disponía que, desde el 1 de enero de 1971, las aportaciones de los Estados miembros se sustituirían por los «recursos propios» de la Comunidad, formados por las exacciones agrícolas y, poco a poco, por derechos de aduanas. A ellos se añadirían ingresos correspondientes a un uno por ciento, como máximo, de la «base» del impuesto sobre el valor añadido, que para entonces debería recaudarse sobre una base uniforme de evaluación en toda la Comunidad. El gasto de los Estados miembros en ayudas al mercado agrícola sería financiado directamente por el presupuesto comunitario.

### **3. LA ENTRADA DEL REINO UNIDO**

La negativa inicial de Gran Bretaña a formar parte de la Comunidad Europea estuvo motivada en parte por objeciones a las ambiciones supranacionales de los primeros pasos hacia la unidad europea, pero también por las fuertes objeciones económicas a la asociación al mercado común europeo, especialmente en lo referente a la agricultura. Estas objeciones nacían en

---

parte de los vínculos comerciales con la Commonwealth: casi todas las importaciones de la Commonwealth estaban libres de impuestos. De forma más general, hasta principios de la década de 1960, las restricciones impuestas por Gran Bretaña a las importaciones de productos alimenticios eran pequeñas e irrelevantes. Había que ayudar a la mayor parte de los productos de los agricultores británicos con primas complementarias, con las cuales se compensaba cualquier cantidad en la que el precio medio de mercado quedase por debajo de los precios garantizados. Por este procedimiento se aseguraba a los consumidores alimentos baratos.

La sustitución de este sistema por otro de protección en frontera, en el contexto de un mercado común, significaba que los países de la Commonwealth perderían la preferencia de la que se beneficiaban en el mercado británico y que los precios de los alimentos aumentarían para los consumidores. No podía sorprender, por lo tanto, que Gran Bretaña, en sus primeros pasos de acercamiento a Europa, tratase de excluir por completo la agricultura o de conseguir acuerdos especiales. A finales de la década de 1950, intentó establecer, mediante la OECE, un área de libre comercio, que abarcaba la proyectada unión aduanera de los Seis, pero excluyendo la agricultura: fracasó por la oposición francesa. La Asociación Europea de Libre Cambio (AELC), creada en 1959 y que incluía a siete países que no eran miembros de la CE —Reino Unido, Dinamarca, Noruega, Suecia, Austria, Suiza y Portugal—, acogió solamente algunas concesiones específicas por parte del Reino Unido y de Alemania, especialmente sobre determinadas exportaciones agrícolas danesas.

Durante la década de 1960, sin embargo, empezó a cambiar la actitud británica hacia la Comunidad Europea. En 1961 Gran Bretaña presentó su primera solicitud de ingreso como miembro. Por entonces no se podía poner en duda el sistema de exacciones reguladoras sobre las importaciones que ya habían adoptado en principio los Seis y que entraría en vigor en los reglamentos de las organizaciones de mercado de enero de 1962: Gran Bretaña sólo podía intentar conseguir que se aplicase de forma que se redujesen

---

---

los efectos negativos sobre los agricultores y consumidores británicos, así como sobre los exportadores de la Commonwealth.

Trató también de asegurar unas salidas a la producción de la Commonwealth, pero Francia declaró que no se podía esperar que la CEE se comprometiese a mantener cantidades o precios específicos después del período transitorio, ni que diese un trato más favorable a la Commonwealth que a otros proveedores externos. El Presidente De Gaulle detuvo las negociaciones, poniendo de relieve en una conferencia de prensa, el 14 de enero de 1963, los problemas derivados de las relaciones de Gran Bretaña en ultramar. La segunda solicitud, en 1967, fue vetada también por el Presidente De Gaulle.

Tras la elección de Georges Pompidou como Presidente de Francia en junio de 1969, se modificó algo la postura francesa sobre la entrada de Gran Bretaña, se volvieron a abrir las negociaciones en 1970 y, finalmente en 1973, ingresaron el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca. Las cuestiones relativas a la alimentación y a la agricultura interiores resultaron, en términos relativos, de fácil solución, mucho más fácil que en la primera solicitud de Gran Bretaña. El gobierno conservador británico no se sentía satisfecho con el sistema de primas complementarias a causa de su elevado coste presupuestario y ya no era tan reacio a adoptar un sistema de exacciones sobre las importaciones. Dado que los precios garantizados de la CEE eran por término medio más altos que los precios británicos, los agricultores británicos tenían probabilidades, en general, de salir ganando. Quedaba el problema de los precios al consumidor, pero se creía que, ajustando los precios gradualmente durante un período transitorio, la subida de los mismos sería tolerable.

La cuestión de las relaciones de Gran Bretaña con la Commonwealth se dividió en una reducida serie de problemas relativamente técnicos. El Reino Unido se vio obligado a aceptar que, en general, no podía seguir dando preferencia a la Commonwealth, que debía ser sustituida de hecho por la preferencia de la Comunidad. No obstante, los problemas pendientes eran harto difíciles. Gran Brataña consiguió el reconocimiento por parte de

---

los Seis de las especiales dificultades que tendría que afrontar Nueva Zelanda debido a su dependencia del mercado del Reino Unido y obtuvo una concesión para las exportaciones de productos lácteos neozelandeses. Un punto especialmente difícil fueron las exportaciones de azúcar de la Commonwealth, dado que Gran Bretaña se había comprometido a importar determinadas cantidades de azúcar de caña de los países de la Commonwealth a un precio garantizado. Finalmente se acordó que los países de la Commonwealth de Africa, el Caribe, el Pacífico y el Océano Indico podrían entrar a formar parte de una nueva asociación con la Comunidad ampliada, y de acuerdo con el Convenio de Lomé de 1975 (que se negoció en época de escasez y de altos precios del azúcar en el mercado mundial), la Comunidad se comprometió, por tiempo indefinido, a adquirir a precios garantizados determinadas cantidades de azúcar de caña de los países asociados de Africa, el Caribe y el Pacífico (ACP).

Una cuestión compleja y de especial significación fue la de las futuras aportaciones de Gran Bretaña al presupuesto comunitario: era una cuestión general con importantes implicaciones agrícolas. Tras arduas negociaciones, se llegó a un acuerdo sobre la base de una complicada fórmula según la cual las aportaciones de Gran Bretaña serían limitadas hasta 1979; para después de 1979 no se concedía una protección formal. Este acuerdo temporal no resolvía la cuestión, que durante los años siguientes fue objeto de una importante reclamación británica, volviéndose a tratar en las «renegociaciones» con el gobierno laborista y de nuevo en 1979 con el gobierno conservador de Margaret Thatcher.

Las negociaciones de ingreso de Irlanda y Dinamarca suscitaron dificultades importantes respecto a la agricultura. Todo el interés de Irlanda se centraba en ingresar en la Comunidad junto con el Reino Unido, obteniendo el acceso al mercado comunitario para sus exportaciones agrícolas: su dependencia del mercado británico era excesiva y era de desear una diversificación. Dinamarca, asimismo, sólo podía salir ganando respecto a la agricultura; de hecho, no necesitaba un período transitorio, pero lo aceptó en vista de las dificultades del Reino Unido.

---

---

Las cuestiones dominantes en las negociaciones de ingreso del Reino Unido continuaron, sin embargo, causando problemas. Es lo que ocurrió, especialmente, cuando el partido laborista volvió al poder en 1974 y exigió la «renegociación» de las condiciones de ingreso. Las cuestiones más difíciles —acuerdos sobre la producción láctea de Nueva Zelanda después de 1977, una vez que expirasen las excepciones transitorias del Acta de adhesión y la aportación presupuestaria de Gran Bretaña— tenían que someterse en marzo de 1975 al «Consejo Europeo», de reciente creación, formado por los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en Dublín. Se alcanzaron soluciones de compromiso en ambas materias, que sin embargo no evitaron que los problemas volvieran a presentarse en los años siguientes.

En efecto, cuando regresaron los conservadores al poder en 1979, la nueva Primera Ministra, Margaret Thatcher, volvió a poner en primer plano la cuestión de la aportación presupuestaria de Gran Bretaña. El asunto tuvo que ir nuevamente al Consejo Europeo, que a finales de abril de 1980 no había logrado un acuerdo: la situación se hizo crítica al bloquear el Reino Unido un aumento de los precios agrícolas hasta que obtuviese un trato satisfactorio en su aportación al presupuesto, mientras que Francia amenazaba con introducir medidas proteccionistas para sus agricultores el 1 de junio, si para esa fecha no se había llegado a un acuerdo sobre los aumentos comunes de los precios. La crisis pudo conjurarse en el último momento (el 30 de mayo), al lograr un acuerdo el Consejo de Asuntos Exteriores sobre unas medidas presupuestarias por las que se limitaría la aportación neta del Reino Unido, lo que permitía que, en reunión paralela, los ministros de Agricultura adoptasen los precios agrícolas para 1980/81.

#### **4. LA DIMENSION MERIDIONAL**

Durante el período de formación de la PAC, el único país mediterráneo entre los Seis —Italia— no había desempeñado un papel relevante. En comparación con los del norte, su administra-

---

ción era débil y sus representantes ineficaces. A mediados de la década de 1970, sin embargo, muchos italianos empezaron a darse cuenta de que no estaban sacando ningún provecho de la PAC. El apoyo del mercado a los productos meridionales —frutas y hortalizas, vino, aceite de oliva, etc.— parecía bastante limitado; las concesiones comerciales de la Comunidad a terceros países de la cuenca del Mediterráneo amenazaban con un ulterior debilitamiento de los mercados comunitarios respecto a dichos productos. Por otra parte, las ventajas de la política «socioestructural» eran pequeñas, debido en parte a que la política socioestructural seguía siendo subdesarrollada en general, en comparación con el apoyo al mercado, y también a que las diversas medidas socioestructurales apenas se estaban aplicando en Italia.

El ministro italiano de Agricultura de entonces, Giuseppe Marcora, impuso sus argumentos. De 1975 en adelante se reforzaron de distintas formas las organizaciones comunes de mercado para los productos meridionales —frutas y verduras especialmente—. Además, a partir de 1978 la política socioestructural tomó un nuevo rumbo con la adopción de varios programas para determinadas regiones de Italia y del sur de Francia: se preveían medidas de regadío, mejoras de infraestructura, repoblación forestal, etc. En el mismo conjunto de medidas, Italia consiguió también programas especiales. Tras el ingreso de Grecia en la Comunidad en 1981, se introdujeron programas parecidos en este país.

Las solicitudes de ingreso de España y Portugal causaron inquietud entre los agricultores de las zonas meridionales de la Comunidad de entonces, ante la perspectiva de la competencia española en sectores «sensibles». Antes de que la Comunidad accediera a la entrada de estos dos países se reforzaron de nuevo las organizaciones de mercado de las frutas y hortalizas, vino y aceite de oliva. Por otro lado, como compensación por aceptar la entrada de España y Portugal, Grecia en particular exigió la introducción de programas integrados mediterráneos en gran escala para estas regiones: durante el período de siete años 1986-93 dichos programas aportarían cantidades considerables de recursos comunitarios en subvenciones y préstamos para

---

---

promocionar el desarrollo regional de Grecia, Italia y sur de Francia.

El ingreso de España y Portugal en 1986 representó un cambio importante en el equilibrio comunitario. Por lo que se refiere a las votaciones, los países del sur de Europa pueden formar fácilmente una «minoría de bloqueo» (2). La elaboración de un conjunto de medidas aceptable dentro del Consejo de Agricultura —por ejemplo, en la fijación de precios anual— debe tener en cuenta la dimensión meridional. En términos más generales, el peso creciente de la Europa del sur ha introducido un elemento importante Norte-Sur dentro de la Comunidad. Como se verá más adelante en el contexto de las decisiones tomadas en 1988, esto tiene implicaciones importantes para la adopción de las orientaciones comunitarias.

## 5. EL PROBLEMA AGROMONETARIO

El sistema de precios agrícolas comunitarios había sido establecido en la década de 1960, en una época en la que los tipos de cambio eran muy estables. Apenas se prestaba atención a los problemas que podían surgir si variasen los tipos de cambio entre los Estados miembros: en efecto, se esperaba de una manera vaga que la existencia de unos precios agrícolas comunes disuadiera a los Estados miembros de alterar sus paridades monetarias. Pero en 1969 las tensiones inflacionarias se extendieron por todo el mundo y en Francia la alta tasa de inflación dio lugar a un fuerte déficit de cuenta corriente: en agosto, el gobierno decidió devaluar el franco en un 11,11 por ciento. Una aplicación estricta de las normas hubiera supuesto para Francia el correspondiente aumento de los precios de los productos agrícolas protegidos por las organizaciones comunes de mercado: esto hubiera sido contrario a los esfuerzos del gobierno francés por combatir la inflación,

---

(2) Italia tiene 10 votos, España 8, Grecia Portugal 5 cada uno. Una decisión del Consejo tomada por «mayoría cualificada» requiere 54 votos de un total de 76: por tanto, 23 votos constituyen una minoría de bloqueo y los pueden reunir Italia con España más Grecia o Portugal.

---

mientras que, desde el punto de vista de la Comunidad, no parecía deseable dar mayor estímulo a la producción agrícola francesa cuando ya era necesario intentar resolver el problema de la producción excedentaria. Se acordó que la mayor parte de los precios agrícolas franceses permanecieran temporalmente a su nivel anterior en francos, pero para evitar distorsiones comerciales se introdujeron montantes compensatorios en el intercambio comercial (percibidos sobre las exportaciones y concedidos como subvenciones a las importaciones). En octubre de 1969 Alemania revaluó el marco en un 9,29 por ciento y había que tomar las medidas correspondientes, introduciendo montantes compensatorios como gravámenes sobre las importaciones.

Durante 1971, en un marco de inestabilidad monetaria internacional, los Estados Unidos suspendieron la convertibilidad del dólar, algunos Estados miembros de la Comunidad permitieron una fluctuación más amplia de sus monedas, y en la agricultura tuvo que generalizarse el sistema de montantes compensatorios.

En los años siguientes, el problema agromonetario se hizo permanente y grave. La aplicación a los precios agrícolas de un nuevo tipo de cambio como consecuencia de una devaluación de la unidad de cuenta significaría un incremento de dichos precios en la moneda nacional afectada; el efecto de una revaluación sería lo contrario. Algunos Estados miembros —Francia, Italia y el Reino Unido especialmente— se encontraron repetidamente en la primera situación: mientras que sus agricultores habían dado la bienvenida al aumento de los precios, sus gobiernos tuvieron que tener en cuenta las consecuencias inflacionarias. Utilizando los «tipos verdes» para convertir unidades de cuenta en monedas nacionales podría aplazarse el ajuste.

Al final, sin embargo, los agricultores de países con moneda débil podían esperar conseguir aumentos de precios que superasen los fijados por el Consejo Agrícola en unidades de cuenta. El mayor problema surgió como resultado de las revaluaciones y afectó a Alemania de manera especial. Allí los agricultores se opusieron vigorosamente a las reducciones de precios que se hubieran seguido de la aplicación de los nuevos tipos de cotización

---

---

del marco (DM) y obtuvieron el apoyo constante del ministro de Agricultura (Josef Ertl, después Ignaz Kiechle) para mantener los tipos verdes, que reflejaban sólo parcialmente los cambios monetarios.

Así pues, el mercado común agrícola perdió su unidad: con los tipos verdes, los precios agrícolas de los distintos Estados miembros, en comparación con los tipos de cambio del mercado, podían diferenciarse de manera sustancial. Los «montantes compensatorios monetarios», aplicados en las fronteras como impuestos o subvenciones, de acuerdo con la situación, eran la inevitable pero indeseable consecuencia.

Pronto surgieron nuevas dificultades. A principios de 1979 se aplazó la entrada en vigor del sistema monetario europeo mientras el Consejo Agrícola debatía nuevas normas para reducir progresivamente los MCM (en otras palabras, aliviar los tipos verdes con los tipos de mercado), cuestión que había de reaparecer frecuentemente en los años siguientes. Resultado de las complejas medidas proyectadas por los ministros de Agricultura fue que desde 1984 se ha aplicado en la práctica un «ECU verde», cuyo valor supera el del ECU que se emplea en otras áreas de la Comunidad. Esto contradice la finalidad misma del ECU, que consistía en actuar como unidad de cuenta común, cuya utilización se extendería gradualmente dentro de la Comunidad, fomentando de este modo el paso hacia la unión monetaria.

No obstante, los tipos verdes y los MCM resultantes son la consecuencia inevitable de la falta de unión monetaria entre los Estados miembros: en tanto que los responsables de que esto ocurra sean unos ajustes monetarios importantes, el sistema agromonetario proporciona un amortiguador necesario.

Después de la aprobación del Acta Unica Europea en 1987 y del objetivo de realización a finales de 1992 del «mercado único europeo», el sistema agromonetario plantea un grave problema. Su manejo requiere controles en las fronteras entre los Estados miembros así como en la frontera común, aun cuando la finalidad general actualmente sea abolir los controles fronterizos interiores. Por otra parte, a pesar de las iniciativas actuales para la unión

---

---

económica y monetaria, es bastante improbable que dejen de producirse ajustes monetarios entre los Estados miembros a partir de 1993. La difícil elección política está, pues, entre el mantenimiento de los MCM como el único instrumento prácticamente que requiere controles fronterizos interiores, o la renuncia a ellos y a los «tipos verdes», que difieren sustancialmente de los tipos de mercado. El segundo método significa, sin embargo, que el efecto de los ajustes monetarios se habrá de llevar a cabo de forma mucho más directa como precios agrícolas más elevados o más bajos (como resultado de devaluaciones o revaluaciones, respectivamente).

## **6. CRISIS Y «REFORMA» DE LA PAC**

La producción agraria ha seguido creciendo de manera constante, dado que los agricultores se aprovechan del progreso tecnológico tanto en la agricultura como en la ganadería. Incluso con una reducción del empleo agrario, la producción ha crecido de forma considerable. Por otra parte, la demanda de productos alimenticios aumenta poco comparativamente. El crecimiento de la población de la Europa occidental va más lento y el consumo per cápita, que ha alcanzado niveles generalmente satisfactorios, muestra un incremento ulterior pequeño en volumen para los principales productos agrícolas.

Así pues, el autoabastecimiento alimentario de la Comunidad ha aumentado considerablemente (tabla 1). En países comunitarios que en otro tiempo fueron importadores de alimentos, estas importaciones se han reducido (cereales, productos lácteos y carne especialmente). Al mismo tiempo, la Comunidad ha desarrollado sus exportaciones de cereales, azúcar, carne de vacuno y algunos productos lácteos, aunque dichas exportaciones necesiten normalmente subvenciones considerables. Esta ayuda a las exportaciones, junto con la intervención sobre el mercado comunitario y los numerosos planes para disponer de los excedentes, ha incrementado notablemente el coste de la ayuda al mercado atendida por la Sección de «Garantía» del FEOGA (tabla 2).

---

**TABLA 1**  
**Autoabastecimiento de productos alimenticios**  
**(producción en porcentajes de consumo interno)**

	CE «10»		CE «12»
	> 1973 < ò > 1973/74	> 1984 < ò > 1984/85 <	1985/86 ó 1986
Cereales (excepto arroz).....	91	118	114
Azúcar.....	91	128	123
Vino.....	103	100	109
Frutas frescas (excepto cítricos).....	82	83	87 a
Cítricos.....	47	50	78 a
Hortalizas frescas.....	94	101	107 a
Aceites vegetales.....	77 b	86	96 c
Leche y productos lácteos:			
— contenido en grasas.....	102 b	119 b (*)	—
— contenido en proteínas.....	113 b	114 b (*)	—
Carne de vacuno.....	96 d	108	106
Carne de porcino.....	100 d	102	102
Aves de corral.....	102 d	107	105
Carne de ovino y caprino.....	66 d	76	79
Huevos.....	100 d	102	102

> ... < indica un promedio de tres años en torno a la fecha expresada.

a > 1984/85 <

b Comunidad de nueve miembros.

c > 1984 <

d > 1974 <

(\*) Estimaciones del autor.

Fuente: Comisión, The Agricultural Situation in the Community (informe de 1987 y publicaciones más recientes, diversas tablas), con correcciones facilitadas por los servicios de la Comisión.

A partir de 1973, el agravamiento de los desequilibrios del mercado y la escalada de los costes de las subvenciones dieron lugar a continuos esfuerzos para corregir la situación. En varias ocasiones, a esta tensión se añadieron problemas comunitarios más generales: de hecho, los ministros de Agricultura sólo aceptaron ajustes tangibles de la PAC cuando tales ajustes estaban supeditados a dichas fuerzas externas.

En 1976 y 1978 se iniciaron «programas de acción» para la leche y el vino, respectivamente. Sin embargo, los problemas fundamentales de la PAC no fueron abordados seriamente hasta

**TABLA 2**  
**La agricultura en el presupuesto comunitario**  
**(en miles de millones de UC/UCE/ECUS)**

	«CE 9»		«CE 10»		«CE 12»
	1973	1980	1985	1986	1988 a
Sección de «Garantía» del FEO- GA (ayuda al mercado, etc.)..	3,8	11,3	19,7	22,1	27,5
Sección de «Orientación» del FEOGA (reforma estructural, etc.).....	0,2	0,5	0,7	0,8	1,2
Presupuesto total de la Comi- sión.....	4,9	16,0	27,5	34,6	43,8

a Créditos presupuestarios.

Fuente: Presupuestos anuales publicados en el Diario Oficial.

que se incluyeron entre las cuestiones relativas a la aportación británica al presupuesto comunitario. Otras delegaciones desaprobaron los reembolsos concedidos al Reino Unido en 1980 y 1981 como solución temporal del problema e insistieron en que en el futuro la solución debería pasar por «cambios estructurales», ordenando a la Comisión que hiciera propuestas a tal efecto (el llamado «Mandato»). Dado que el problema británico surgió principalmente por la importante participación de la PAC en el presupuesto comunitario, el ejercicio del «Mandato» quedó vinculado a que incluyese un intento de reducir los costes de la PAC.

Las propuestas de la Comisión sobre precios para 1982/83 se hicieron pensando en este objetivo. Las decisiones del Consejo al respecto, aunque aumentaron los precios en un 10,4 por ciento como media en ECUS, introdujeron los «umbrales de garantía» defendidos por la Comisión para los cereales, colza, leche y tomates transformados.

Tras el ingreso de Grecia en 1981, hacia 1983 la entrada de España y Portugal en la Comunidad empezaba a convertirse en una cuestión urgente, ligada al incremento de los recursos presupuestarios de la Comunidad por encima del límite del 1 por

---

ciento de la base del IVA: inevitablemente había que volver a tratar el problema de la aportación del Reino Unido al presupuesto. Este complejo conjunto de medidas fue objeto de una serie de reuniones de Jefes de Estado o de Gobierno de la Comunidad en el marco del Consejo Europeo: en efecto, se hacía cada vez más difícil alcanzar acuerdos importantes a niveles inferiores.

Una reunión del Consejo Europeo, celebrada en Stuttgart en junio de 1983, propuso un examen de la PAC, cuyo resultado fuesen «unas medidas concretas compatibles con las condiciones del mercado, adoptadas para garantizar el control efectivo de los gastos agrícolas...». Una serie de reuniones especiales del Consejo para tratar de diversos campos llevó a una reunión sin éxito del Consejo Europeo, celebrada en Atenas en diciembre de 1983. Sin embargo, una reunión posterior celebrada en Bruselas en marzo de 1984 avanzó algo, aunque quedó bloqueada por las objeciones de Irlanda a las cuotas propuestas para la leche. No obstante, poco después, también en el mes de marzo, el Consejo Agrícola, bajo la presidencia enérgica del ministro francés, Michel Rocard, adoptó un conjunto de medidas que incluían una reducción en promedio de los precios en un 0,5 por ciento, en ECUS, para 1984/85, ampliando el principio del «umbral de garantía» al trigo duro, a la semilla de girasol y a las pasas, introduciendo un sistema de cuotas para la leche y aplicando nuevas medidas «agromonetarias» (véase la sección siguiente). Los elementos presupuestarios del conjunto de medidas se acordaron en otra reunión del Consejo Europeo, celebrada en Fontainebleau en junio de 1984, aunque la aprobación griega al ingreso de España y Portugal siguió supeditada al acuerdo sobre los «programas integrados mediterráneos» propuestos. Este obstáculo no se superó hasta la segunda reunión después de ésta del Consejo Europeo, celebrada en Bruselas en marzo de 1985.

El 1 de enero de 1986, España y Portugal ingresaban en la Comunidad y entraba en vigor el nuevo límite presupuestario de un 1,4 por ciento de la base del IVA. Ese año, el Consejo Agrícola adoptó un conjunto de medidas sobre los precios anuales, entre ellas una congelación de precios para la mayor parte de los productos y otras diversas medidas restrictivas, por mayoría

---

---

---

cualificada, con un debate de poca importancia relativamente. Entre diciembre de 1986 y junio de 1987, el Consejo acordó nuevas restricciones para diversos productos, mientras que los precios para 1987/88 quedaban congelados una vez más en la mayoría de los casos.

No obstante, los gastos de las subvenciones al mercado agrícola continuaban aumentando, por encima de la directriz financiera fijada en Fontainebleau, y obligando a que el gasto total de la Comunidad absorbiera los recursos presupuestarios adicionales, mucho antes de lo esperado. Una vez más, había que preparar de nuevo el conjunto de medidas globales y, a partir de junio de 1987, hubo una actividad diplomática intensa. Aquel mes entró en vigor el Acta Unica Europea, orientada especialmente a la realización en 1992 del mercado único comunitario. Los Estados miembros meridionales insistieron en duplicar los fondos «estructurales» que les permitiesen hacer frente a la competencia adicional. El presupuesto total de la Comunidad necesitaba un nuevo incremento, pero algunos Estados miembros del norte, en particular Alemania, Países Bajos y el Reino Unido, sólo se mostraron de acuerdo en pagar más si se daba una mayor seguridad de que las subvenciones al mercado no se descontrolarían con el aumento.

El proceso culminó en febrero de 1988 en una reunión del Consejo Europeo en Bruselas que acordó unos nuevos recursos presupuestarios considerables, una duplicación para 1993 de los fondos estructurales, la renovación de una concesión presupuestaria al Reino Unido y una directriz financiera revisada y prometedora más perfecta para la agricultura, a fin de que desde 1988 hasta 1992 los gastos de «garantía» del FEOGA no sobrepasaran el 74 por ciento de la tasa de crecimiento anual del producto interior bruto de la Comunidad. Así pues, los gastos de «garantía», partiendo de una base de 27.500 millones de ECUS en 1988 sobre un presupuesto de 44.100 millones, en 1992 no debería exceder de 29.600 millones sobre un total de 52.800 millones.

La directriz financiera fue apoyada por «estabilizadores» para todos los productos importantes, que aspiraban por diversos

---

medios a asegurar que cualquier incremento posterior de la producción no supusiera gastos adicionales por subvenciones. A estos «estabilizadores» les dio luego forma reglamentaria el Consejo Agrícola, no sin que algunos ministros intentasen reducir su repercusión allí donde fuera posible. A lo largo de 1988 y principios de 1989 el Consejo Agrícola adoptó nuevas medidas.

Como resultado de las diversas decisiones tomadas a lo largo de los últimos años, la ayuda al mercado, de acuerdo con la PAC, se ha limitado de forma muy significativa. Durante algunos años, los precios comunes han estado congelados y en algunos casos se han reducido un poco. El sistema de cuotas de la leche probablemente sea la innovación más notable: aunque la producción comunitaria sobrepasa aún las salidas comerciales, hasta el punto de que la venta de mantequilla y de leche desnatada en polvo dentro de la Comunidad y fuera de ella tiene que ser subvencionada de diversas maneras, se han podido evitar unos excedentes potencialmente catastróficos. En el caso de la carne de vacuno, las condiciones para la intervención se han hecho más restrictivas. El régimen de cuotas ya existente para el azúcar se ha endurecido: en principio, los agricultores son responsables del coste de disposición de los excedentes de producción respecto a las necesidades de la Comunidad. En el caso de los cereales se ha hecho más difícil recurrir a la intervención, ejerciendo presión sobre los precios de mercado, a pesar incluso de que los precios de intervención sólo se han recortado ligeramente; sin embargo, es posible que la actuación de los «estabilizadores» lleve a reducciones también de los precios de intervención. Asimismo se están reduciendo los precios de intervención para los aceites de semillas a través de medidas estabilizadoras. Los productos meridionales no están exentos de reformas. En el caso del vino —producto siempre muy sensible— se ha reducido el precio pagado para la destilación obligatoria de excedentes. Las subvenciones al aceite de oliva están sujetas a una cantidad máxima. Los umbrales de garantía se aplican también a los tomates; lo mismo ocurre con el algodón y el tabaco.

Otro elemento del conjunto de medidas «estabilizadoras» acordado por el Consejo Europeo en febrero de 1988 fue el plan

---

de abandono de tierras, según el cual los agricultores que dejen improductivas al menos el 20 por ciento de sus tierras cultivables durante cinco años pueden recibir una indemnización. Es discutible —especialmente teniendo en cuenta la experiencia vacilante de Estados Unidos en planes de abandono de tierras— si este programa será efectivo como medida de control del abastecimiento; sin embargo se insistió en ello, especialmente Alemania, donde podía resultar beneficioso para los agricultores de zonas en las que la rentabilidad de la producción de los cultivos es marginal.

En febrero de 1989, el Consejo Agrícola acordó un programa de ayuda directa a las rentas. El objetivo es ayudar a los agricultores cuyas rentas se vean afectadas perjudicialmente por las reducciones de precios y otras reformas de la PAC; aunque en las presentes circunstancias parece poco probable que tenga una amplia repercusión, el plan podría tener alguna significación en el contexto de las negociaciones actuales del GATT (comentadas más adelante), como medio de ayuda a los agricultores «neutral desde el punto de vista de la producción».

## 7. RELACIONES CON TERCEROS PAISES

El aspecto más agitado de las relaciones de la Comunidad con terceros países ha sido sin duda alguna el que concierne a los Estados Unidos. Aunque los Estados Unidos dieron la bienvenida al establecimiento de la Comunidad Europea por razones políticas generales, su *establishment* agrícola vio con recelo la formación de la política agraria común. Los temores se confirmaron cuando el sistema de exacciones reguladoras y el crecimiento de la producción comunitaria redujeron las exportaciones de Estados Unidos. La «guerra de gallineros» de la década de 1960 fue el claro comienzo de las hostilidades. Más recientemente, sólo por muy poco se pudo evitar una guerra comercial originada por la preocupación de los Estados Unidos ante la pérdida de intercambios comerciales con España y Portugal después del ingreso de estos países en la Comunidad.

---

---

Cuando la Comunidad empezó a desarrollar sus exportaciones de productos agrícolas, la inquietud de los Estados Unidos fue en aumento, y —aunque los mismos Estados Unidos de ningún modo están libres de culpa a este respecto— se concentró cada vez más en la utilización por la Comunidad de las subvenciones a la exportación.

Otros terceros países quizá hayan sufrido más que los Estados Unidos, teniendo en cuenta la importancia de las exportaciones agrícolas para sus economías. Argentina y otros países sudamericanos perdieron su mercado de carne de vaca con el Reino Unido casi de la noche a la mañana, cuando en 1973 el mercado comunitario se sobresaturó y se impuso una exacción reguladora.

Nueva Zelanda ha podido exportar cantidades reducidas de mantequilla, de conformidad con la reordenación de su precario cupo, pero sus exportaciones de queso han quedado prácticamente eliminadas y sus exportaciones de ovino se han limitado. Las exportaciones agrícolas australianas se han visto muy reducidas (las de azúcar, especialmente, han sido eliminadas).

Otros países europeos se han visto afectados negativamente por las medidas proteccionistas de la PAC. Yugoslavia y Hungría, por ejemplo, sólo pueden obtener exportaciones limitadas a la Comunidad de carne de vacuno; lo mismo se aplica a las exportaciones polacas de productos ganaderos. Al tiempo que se desarrollan las relaciones diplomáticas y comerciales entre la Comunidad y la Europa del Este, la incapacidad de la Comunidad para ofrecer concesiones importantes en el sector agrícola resulta poco afortunada.

Los intentos de la Comunidad por desarrollar su «política mediterránea global» se han visto obstaculizados igualmente por el limitado alcance de sus concesiones comerciales para las frutas, hortalizas y otros productos agrícolas mediterráneos. El problema no ha sido tan grave afortunadamente en relación con los países ACP (de Africa, el Caribe y el Pacífico), cuyas exportaciones de productos tropicales y semitropicales normalmente no tienen competencia tan directa en la agricultura de la Comunidad; sin

---

---

embargo, siempre resulta difícil la negociación anual del precio que se paga por el azúcar procedente de los países ACP.

Sucesivas rondas de negociaciones, de conformidad con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hasta ahora han tenido poca repercusión sobre el proteccionismo agrícola (en la Comunidad o en otra parte). En particular, los resultados de la «Ronda Kennedy» (1963-1967) fueron modestos: la Comunidad hizo algunas concesiones arancelarias respecto a un número limitado de productos alimenticios elaborados y algunos productos de interés para países en vías de desarrollo. El resultado de la «Ronda de Tokyo» (1973-1979) fue importante para el comercio mundial en general, dado que los aranceles se redujeron en un tercio aproximadamente a escala mundial, pero en el sector agrario las reducciones arancelarias se limitaron principalmente a los productos tropicales. Al margen de algunas concesiones limitadas a escala bilateral, la Comunidad no dio pasos importantes acerca de los productos agrícolas básicos sujetos a la normativa del mercado común.

La Comunidad consideraba en efecto que un resultado importante de la Ronda de Tokyo era el reconocimiento implícito por parte de los socios negociadores, especialmente por los Estados Unidos, de los principios y mecanismos de la PAC. Se había admitido la «especialidad» del sector agrario; los Estados Unidos habían moderado en gran medida sus exigencias iniciales y declarado que no intentaban socavar la PAC.

La «Ronda de Uruguay» comenzó en 1986 en un contexto de tensión sobre los mercados agrícolas mundiales. Para los Estados Unidos, así como para el grupo de catorce naciones (3) del «sistema arancelario de reciprocidad», grupo formado en una reunión celebrada en Cairns (Australia) el mes de agosto anterior, el progreso y la liberalización del comercio agrícola era un elemento esencial de las negociaciones. Las primeras etapas, hasta llegar a la «revisión a medio plazo» de Montreal, en diciembre de

---

(3) Las catorce naciones son Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur, Tailandia y Uruguay.

---

---

1988, estuvieron dominadas por la petición de los Estados Unidos de eliminar progresivamente por etapas a lo largo de un período de diez años, todas las restricciones a las importaciones agrícolas y todas las subvenciones que afectan al comercio directa o indirectamente. Esta «opción cero» fue denunciada inmediatamente por la Comunidad como muy poco realista.

Tras el fracaso de la reunión de Montreal, el Secretario General del GATT, Arthur Dunkel, mantuvo nuevas conversaciones que condujeron, en abril de 1989, a un acuerdo que permite la continuación de las negociaciones. Como «objetivo a largo plazo», deberán «reducirse de forma gradual y considerable las medidas de sostenimiento y protección a la agricultura» (EE.UU. retiró la «opción cero»); podrá solicitarse un «crédito» para las medidas adoptadas desde el comienzo de la Ronda de Uruguay en septiembre de 1986. A corto plazo, se congelarán los niveles de protección y sostenimiento, que deberán reducirse en cierta medida durante 1990.

## 8. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Este artículo ha pretendido destacar algunos casos en los que la política agraria ha chocado con el proceso de integración europea. Los puntos principales son los siguientes:

a) Tras fracasar los intentos de incluir a la agricultura en los anteriores intentos de integración (UEBL, Benelux, Comunidad Verde), la decisión de incorporar la agricultura al mercado común representó un logro importante para la Comunidad Europea. Este resultado se debió en gran medida a la insistencia de Francia. Por otra parte, la inclusión de la agricultura fue una de las razones fundamentales por las que el Reino Unido se mantuvo apartado inicialmente.

b) Fue asimismo Francia, principalmente, la que consiguió que se tomaran las decisiones importantes que establecían las organizaciones comunes de mercado, como condición para avanzar hacia el establecimiento de la unión aduanera en general.

---

La postura alemana resultó difícil por la resistencia de su «camarilla» agrícola, pero finalmente Alemania tuvo que aceptar soluciones de compromiso.

c) El Reino Unido ingresó por fin en la Comunidad por motivos económicos y políticos generales, y sólo aceptó la PAC de mala gana. El coste de la PAC era una de las razones fundamentales por las que el Reino Unido consideraba excesiva su aportación al presupuesto comunitario: a su debido tiempo, este factor desempeñaría un papel importante al establecer las «directivas financieras» para limitar el coste de la PAC.

d) La falta de unión monetaria dentro de la Comunidad estuvo a punto de socavar el sistema de precios agrícolas comunes. En estas circunstancias, el sistema «agromonetario» —tipos verdes y montantes compensatorios monetarios— aparece como solución necesaria pero incómoda. El sistema, tal como se encuentra actualmente, parece incompatible con el propósito de abolir los controles de las fronteras interiores para 1993, pero no hay a la vista ninguna alternativa satisfactoria.

e) La «dimensión meridional» —insistencia creciente por parte de Italia sobre la obtención de mayores beneficios de acuerdo con la PAC, reforzada por el ingreso de Grecia y posteriormente de España y Portugal— dio lugar a una ayuda mayor al mercado de los productos meridionales y a la introducción de programas estructurales diseñados específicamente para estas regiones.

f) La «reforma» de la PAC en los últimos años se emprendió solamente cuando los problemas de excedentes y el coste de la ayuda al mercado habían alcanzado proporciones intolerables. Incluso entonces las decisiones importantes no las tomaba normalmente el Consejo Agrícola sino —en lo que respecta a los conjuntos de medidas más amplios— la «Cumbre» del Consejo Europeo.

En este contexto, hubo de limitarse la ayuda a los productos tanto «del sur» como «del norte».

En las decisiones de 1988, sin embargo, ha sido un factor importante la preocupación de los Estados miembros europeos

---

---

meridionales por la probable repercusión del mercado único sobre sus economías relativamente débiles en apoyo de los límites a las ayudas al mercado con el fin de librar los fondos comunitarios adecuados para programas estructurales.

g) A pesar de las protestas de terceros países contra el proteccionismo que se deriva de la PAC y contra la utilización comunitaria de las subvenciones a las exportaciones, las consideraciones exteriores no han supuesto hasta ahora una fuerza importante para la reforma. A medida que avance la Ronda de Uruguay se intensificará la presión sobre la PAC. La Comunidad en general está interesada en el éxito de la Ronda de Uruguay. Sin embargo, la experiencia anterior aconseja que esto no produzca una nueva reforma de importancia a menos que se tema por ello una crisis interna considerable, es decir, si uno o más Estados miembros estuvieran demasiado preocupados por el resultado de la Ronda de Uruguay.

No obstante, Alemania —nación industrial importante de la que podría esperarse que desempeñe un papel destacado al respecto— se ha inhibido hasta ahora por la resistencia de su «camarilla» agrícola. El Reino Unido continúa autoexcluyéndose de jugar un papel de liderazgo por su falta de convicción «europea», actualmente en forma de oposición a los pasos que se dan hacia la unión económica y monetaria.

\* \* \*

Lo más notable de la PAC es que, a pesar de todas las dificultades, al final siempre se encuentran soluciones. Estas soluciones se deben más al compromiso político que a análisis económicos: las políticas adoptadas están lejos de ser excelentes. No obstante, tal voluntad de compromiso demuestra la firmeza adquirida por el gran objetivo de la integración europea. Esto resulta evidente de manera especial en los acuerdos de 1988 en los que la meta de 1992 para la realización del mercado interior único demostró ser una fuerza motriz.

---

---



---

### Bibliografía escogida

#### *UEBL y Benelux*

MEADE, J. E. (1956): «The Belgium-Luxembourg Economic Union, 1921-1939». Essays in *International Finance*, núm. 25, Princeton.

MEADE, J. E. (1957): «Negotiations for Benelux, 1943-1956». Princeton Studies en *International Finance*, núm. 6, Princeton.

#### «Green Poob» (Comunidad verde)

Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (1957)  
Die Europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Landwirtschaft.  
Frankfurt.

FROMONT, P. (septiembre de 1953): «Los equívocos de la comunidad verde y los proyectos de la expansión agrícola europea». *Revue économique*.

ROBINSON, A. D. (1961): «Dutch Organised Agriculture in International Politics, 1945-1960». La Haya: *Nijhoff*.

#### *La PAC - primeras etapas*

CAMPS, M. (1964): «Britain and the European Community». *Princeton University Press* y Londres: *Oxford University Press*.

CAMPS, M. (1966): «European Unification in the Sixties - from the Veto to the Crisis». Nueva York y Londres: *McGraw-Hill*.

COMITÉ INTERGUBERNAMENTAL CREADO DESPUÉS DE LA CONFERENCIA DE MESINA (21 de abril de 1956): «Rapport des chefs de délégation aux Ministres des affaires étrangères» (El "Informe Spaak"). Bruselas.

#### COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS:

- Propuestas referentes a la elaboración y la aplicación de la política agrícola común, 30 de junio de 1960.
  - Colección de documentos de la Conferencia agrícola de los estados miembros de la Comunidad económica europea de Stresa, de 12 de julio de 1958.
-

- 
- Memorandum sobre la Reforma de la Agricultura en la Comunidad Económica Europea (el «Plan Mansholt»). Suplemento del Bulletin núm. 1, 1969.

LINDBERG, L. N. (1963): «The Political Dynamics of European Economic Integration». *Stanford University Press* y Londres: *Oxford University Press*.

MAYOUX, J. (enero de 1962): «L'établissement de la politique agricole commune». *Revista del Mercado Común*, año 5, núm. 43, 4-19.

OCDE: Informes sobre política agrícola (varios).

PLANIFICACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA: Londres. Varios Occasional Papers, en particular:

- Política agrícola de la Comunidad Económica Europea (núm. 1, noviembre de 1958).
- Propuestas para una política agrícola común de la CEE (núm. 5, febrero de 1960).
- Agricultura, la Commonwealth y la CEE (núm. 14, julio de 1961).

#### *Gran Bretaña y Europa*

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (1960): «The Commonwealth and Europe». Londres.

KITZINGER, U. (1973): «Diplomacy and Persuasion - How Britain joined the Common Market». Londres: *Thames & Hudson*.

PLANIFICACIÓN POLÍTICA Y ECONÓMICA: Londres. Occasional Papers. Especialmente:

- núm. 2 por Camps, M. (1959): «The Free Trade Area Negotiations».
- núm. 3 (1959): «Agricultural Policies in Western Europe».
- núm. 13 (1961): «Food Prices and the Common Market».
- núm. 14 (1961): «Agriculture, The Commonwealth and EEC».

PUISSOCHET, J.-P. (1974): «L'élargissement des Communautés Européennes». París: *Ediciones técnicas y económicas*.

WARLEY, T. K. (1967): «Agriculture: The cost of joining de Common Market». Chatham House/PEP Serie europea núm. 3.

---

---

---

YOUNG, S. Z. (1973): «Terms of Entry - Britain's Negotiations with the European Community, 1970-1972». Londres: *Heinemann*.

*Reforma de la PAC*

AGRA-EUROPE (boletín semanal). Londres.

AGRA-EUROPE, CAP MONITOR (constantemente puesto al día). Londres.

AGRA-EUROPE (1988): «Proceedings of the Agrimoney Conference», Informe especial núm. 42. (La conferencia en cuestión se celebró en octubre de 1987: una «Agrimoney Conference» [conferencia agromonetaria] posterior se celebró en octubre de 1988 y se publicarán también sus deliberaciones).

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES ECONÓMICAS:

- The Agricultural Situation in the Community (La situación agrícola de la Comunidad) (anual).
- (1985) «Perspectives for the Common Agricultural Policy». *Green Europe Newflash*, núm. 33.
- (1987) Informe sobre el sistema agromonetario. COM (87) 64 final.
- (1987) «Cambios de la organización del mercado de la CEE para la leche y los productos lácteos». *Green Europe Newsletter*, núm. 220.
- (1987) Revista de acciones emprendidas para controlar los mercados agrícolas y perspectivas relativas a la política agrícola común. COM (87) 410 final.
- (1987) La aplicación del sistema de gravámenes adicionales en el sector lechero. Volumen IIB de los documentos «estabilizadores», COM (87) 452 final.
- (1987) Aplicación de los estabilizadores agrícolas. COM (87) 452 final.

MOYER, W. (de próxima publicación en 1989): «The Politics of Agricultural Reform in the United States and the European Community».

PETIT, M. y otros (1987): «Agricultural Policy Formation in the European Community: the Birth of Milk Quotas and CAP Reform». Amsterdam, Oxford, Nueva York, Tokyo: *Elsevier*.

*Cuestiones del comercio agrícola*

CENTRE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS (1988): «Macroeconomic consequences of farm support policies». Camberra.

---

---



---

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS:

- (1985) La Comunidad Europea y el Mediterráneo. Documentación europea 3-4-1985.
- (1988) Discordancia de las medidas de política agrícola de la CE y de Estados Unidos.

FRANKLIN, M. (1988): «Rich Man's Farming: The crisis in Agriculture». Londres. *Chatham House Papers*.

GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) (1979): La Ronda de Tokyo y las negociaciones comerciales multilaterales. Ginebra.

OCDE (Organización de cooperación y desarrollo económicos):

- (1987) Políticas nacionales y comercio agrícola. París.
- (1988) Control y perspectivas de las políticas, mercados y comercio agrícolas. París.

TYERS, R. y ANDERSON, K. (1988): «Liberalising OECD agricultural policies in the Uruguay Round: Effects on trade and welfare». *Journal of Agricultural Economics* 39.2, págs. 197-216.

RESUMEN

*La política agraria ha desempeñado un papel decisivo en la evolución de la Comunidad Europea. En un principio, la inclusión de la agricultura en el mercado común supuso un importante éxito, al igual que el establecimiento de organizaciones comunes de mercados en relación con los principales productos agrarios: tales decisiones representaron la condición para el progreso en la realización de la unión aduanera.*

*Con posterioridad, una vez que el aumento de los excedentes y el incremento de los costes de sostenimiento de los precios agrarios representan una carga cada vez mayor sobre el presupuesto comunitario, se hizo necesaria la «reforma» de la PAC; de nuevo, sin embargo, la decisiones más difíciles sólo pudieron adoptarse en el contexto de amplios «paquetes» que abarcaban el presupuesto comunitario y que incluían otros importantes aspectos.*

*Esta experiencia revela que sólo será probable una «reforma» significativa ulterior de la PAC (tal como se exige en el contexto de la Ronda Uruguay del GATT) en caso de que resulte esencial evitar otra crisis de la Comunidad.*

RÉSUMÉ

*La politique agricole a joué un rôle décisif dans l'évolution de la Communauté européenne. Au début, l'inclusion de l'agriculture dans le marché commun apparut comme un succès important, de même que l'établissement d'organisations communes de marché intéressantes les principaux produits agricoles: de telles décisions ont conditionné le cheminement vers l'union douanière.*

---

---

*Par la suite, alors que l'augmentation des excédents et l'accroissement des coûts de soutien des prix agricoles grèvent chaque fois davantage le budget communautaire, il s'est avéré nécessaire de procéder à une «réforme» de la PAC; et pourtant, une fois de plus, les décisions les plus difficiles n'ont pu être prises que dans le contexte de larges «paquets», concernant le budget communautaire et englobant d'autres aspects importants.*

*Cette expérience prouve qu'une «réforme» ultérieure, d'une certaine importance, de la PAC (comme il a été exigé dans le contexte de la réunion Uruguay du GATT) n'est probable que s'il apparaît essentiel d'éviter une autre crise de la Communauté.*

#### SUMMARY

*Agricultural policy has played a vital role in the evolution of the European Community. Initially, the inclusion of agriculture in the common market was a major achievement, as was the establishment of common market organisations for the main agricultural products: these decisions were the condition for progress in completing the customs union.*

*Subsequently, as the growth of surpluses and the increasing costs of agricultural support placed an ever-higher burden on the Community budget, «reform» of the CAP became necessary: but again, the most difficult decisions could only be taken in the context of broad «packages» covering the Community budget and other major features.*

*This experience suggests that further significant «reform» of the CAP —such as may be required in the context of the GATT «Uruguay Round»— is only likely if it becomes essential to avoid another Community crisis.*

