



AGRICULTORES Y SUS INTERESES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN. ¿QUÉ POLÍTICA PARA QUÉ TIPO DE AGRICULTURA?¹

por Giuliana Laschi

El objetivo de esta reflexión es el de componer, de la manera más esclarecedora posible, un cuadro sobre las fuerzas sociales, políticas y económicas que influyeron sobre el proceso de integración agrícola europea². Comenzaré con una pregunta básica: **¿por qué la agricultura y, principalmente, los intereses de algunos agricultores fueron identificados como primer sector de prueba de las políticas comunitarias?**

Si bien en los últimos años están emergiendo investigaciones que explican el nacimiento y desarrollo de la Política Agrícola Común (PAC) a partir de motivaciones específicas, siguiendo en gran parte el camino trazado por Alan Milward³, mi propia investigación realizada durante veinte años sobre la PAC me lleva a destacar un conjunto muy complejo de motivaciones. Las mismas no siempre siguen trayectorias racionales y, a veces, hasta se encuentran en contraposición entre ellas, desorientando al investigador que busca encontrar la punta del ovillo⁴. Además, puede ser útil considerar que el juicio actual sobre la PAC no tendría que olvidar que las motiva-

ciones iniciales, como veremos, fueron dictadas por las necesidades primarias de los ciudadanos europeos y de los sectores agrícolas nacionales. De hecho, la PAC fue un éxito extraordinario de la Comunidad que logró, en poquísimos años, pasar de una insuficiencia alimentaria a los primeros excedentes. Logró poner el acento sobre la situación de desventaja de los agricultores y de las poblaciones rurales, definiendo como objetivo una mejor redistribución entre los sectores económicos. Por último, fue también el primer laboratorio que permitió a los gobiernos de la pequeña Europa experimentar el método comunitario. Los problemas de la PAC, que interesaron a la Comunidad en su conjunto e implicaron también a terceros países, fueron sustancialmente el fruto de una reforma no lograda, la cual había sido prevista por la Comisión y apoyada por la Asamblea Parlamentaria, y que tendría que haber tomado forma en 1968. La voluntad de los gobiernos, y por lo tanto del Consejo, de obstaculizarla ha producido los daños y los “particularismos” que hoy están a la vista de todos.

Más allá de la autosuficiencia alimentaria y de la modernización agrícola, los seis Estados miembros intentaron resolver los principales problemas sociales asociados al sector primario.

Reflexionando sobre los motivos que llevaron a proponer la PAC antes que cualquier otra política comunitaria, es necesario recordar que inicialmente parecía, inclusive, que la agricultura se quedaría afuera de aquello que después se convirtió en el Tratado de Roma. De hecho, durante los trabajos del comité Spaak, las delegaciones nacionales consideraron a la agricultura como un sector demasiado diversificado a nivel económico, social y comercial, como para poder incluirlo en la incipiente unión aduanera. Fue el mismo Spaak que insistió hasta lograr el objetivo, argumentando que no era posible, ni deseable, crear una comunidad económica donde no fuera incluido el sector primario. En efecto, los objetivos del Tratado se llevaron más allá de una simple unión aduanera y, en un contexto similar, no tenía sentido excluir la agricultura. Por otra parte, las dificultades eran muchas, de ardua gestión y, sobre todo, mediación. Al inicio de los años cincuenta, los mismos estados europeos que estaban sentando las bases de la Comunidad habían trabajado largamente, también con otros estados europeos, en el intento de armonizar las políticas agrícolas en el continente, para diversificar los cultivos, empezar a liberalizar el comercio y empujar el sector entero hacia la modernización económica y social⁵. Pero los esfuerzos, a pesar de ser intensos y profundos, no condujeron a ningún resultado. No parecía posible encontrar elementos de mediación; por el contrario, emergían de manera contundente no sólo las diferencias estructurales, sino también los diversos proyectos políticos. Por esta razón los negociadores del comité Spaak pensaron que, sin la agricultura, la integración económica europea tendría mayores posibilidades de éxito, por lo cual aceptaron su inclusión en el Tratado sólo de manera forzada.

Considero que rememorar este elemento para nada secundario del nacimiento de la PAC sirve también para captar la debilidad que presentan aquellas interpretaciones historiográficas que explican a través de un único motivo, o interés, la idea de una política compleja como lo fue la agrícola comunitaria y que sugieren, además, la predeterminación de su desarrollo desde los orígenes de la comunidad. No, no es así; la agricultura ingresó en el Tratado de Roma, pero por la puerta de servicio, y los artículos dedicados a ella eran de un nivel de generalidad tan alto que el mismo tratado sugirió la realización, en tiempos breves, de una conferencia para establecer sus componentes fundamentales.

Sin embargo, muchas son las motivaciones racionales que empujaron a los europeos a incluir a la agricultura en el Tratado y también a insistir desde el primer momento sobre ella. Igual que lo sucedido con el origen del proceso de integración en general, para entender la PAC hay que hacer referencia a la Segunda Guerra Mundial, entonces concluida hacía pocos años y todavía presente en la cotidianidad del territorio europeo a través de la dura obra de reconstrucción. Durante la guerra, los estados europeos no habían sido capaces de satisfacer las exigencias primarias de sus ciudadanos: el hambre atenazaba no sólo las ciudades, sino también las zonas rurales que, sobreexplotadas en los últimos períodos del conflicto, brindaban productos alimenticios absolutamente insuficientes. Hambre, mercado negro y demandas cada vez más apremiantes de las poblaciones involucradas constituían una preocupación constante de los gobiernos europeos, al punto que aún se habla del nacimiento de una especie de “culto a la comida” durante la guerra. La falta de autosuficiencia alimentaria, la dependencia del exterior que caracterizó los años sucesivos al cierre del conflicto (recordamos que una parte relevante de la ayuda del Plan Marshall estaba destinada a alimentos)

condujeron a todos los gobiernos europeos a buscar una respuesta. Después del fracaso de aquél intento a nivel nacional, volviéndose los estados en los años 1946-1948 a una especie de autarquía, se optó por la vía de una respuesta continental. Había que brindar, en cualquier modo, una respuesta a los ciudadanos.

La segunda motivación estaba vinculada a la modernización y al desarrollo de la agricultura europea, ambos necesarios para garantizar la autosuficiencia alimentaria en el continente. Los imperios se desmoronaban, la descolonización había comenzado ni bien terminada la guerra. Era necesario sustituir la fuente de abastecimiento seguro y a bajo precio que habían sido las colonias: había que fomentar un aumento en la producción, más aun en la productividad, modernizando las zonas rurales y el trabajo. De hecho, un objetivo fundamental de la PAC fue lograr un equilibrio entre la política de mercado⁶ y la política estructural⁷, que se quería alcanzar concediendo un amplio espacio a las políticas estructurales, al menos en los primeros años, ya que un fracaso de la misma hubiera impedido el desarrollo armonioso de la agricultura europea. En particular, la política estructural tendría que haber enfrentado el problema de los puntos débiles del proceso de integración agrícola, es decir, las unidades de producción que, a causa de una insuficiente dotación de capitales, no eran capaces de competir en el mercado comunitario, o bien las empresas en donde el uso de los capitales necesarios para alcanzar niveles satisfactorios de competitividad no era rentable, y entonces había que apuntar a transferir la fuerza de trabajo allí ocupada en actividades más funcionales y productivas.

El objetivo de un aumento intenso y rápido de la productividad jugaba, sin embargo, en contra de las agriculturas que no habían conocido los procesos de modernización y de reforma, particularmente la agricultura italiana. Italia necesitaba llevar adelante una resuelta modernización de sus áreas rurales, después de la autarquía económica y la política ruralista del régimen fascista. Cuando comenzó a formar parte de la Comunidad Económica Europea (CEE) la Italia agrícola se encontraba en plena fase inicial del proceso de modernización, en donde persistían importantes factores de desequilibrio, con un marcado dualismo entre las reducidas zonas de desarrollo capitalista y la mayoría de los territorios de agricultura pobre y con escasas posibilidades de progreso inmediato.

Más allá de la autosuficiencia alimentaria y de la modernización agrícola, los seis Estados miembros intentaron resolver los principales problemas sociales asociados al sector primario⁸. A pesar de la heterogeneidad presente en el sector rural, un factor en común reunía a los agricultores europeos: la amplia brecha existente entre sus ingresos y aquellos de los trabajadores de otros sectores, que se sumaba a una situación de general atraso del campo respecto a la ciudad. En pocas palabras: los campesinos, a pesar de haber sido indispensables durante la guerra, constituían el sector más débil de las sociedades europeas. Esto era particularmente cierto en países como Italia. Para evitar problemas sociales desestabilizantes e intentar acompañar el fenómeno general de modernización de las economías europeas con la relativa disminución de los empleados en trabajos agrícolas y el consecuente cambio de la conformación social, los seis países de la CEE intentaron unir fuerzas para llevar adelante el esfuerzo de contención de la presión social, que amenazaba convertirse en un factor políticamente desestabilizante, principalmente en Italia y Francia.

Es así que el mismo Tratado de Roma indicaba, entre sus priori-



dades, un objetivo de carácter social: la mejora de la calidad de vida de los agricultores, particularmente a través de un aumento de su renta, en el intento, por ende, de disminuir la brecha existente entre el ingreso de los trabajadores del sector primario y el de sus pares en otros sectores. El aumento de la renta de los agricultores como elemento esencial para la mejora de vida en el sector rural, incluido en el Tratado de Roma, fue retomado durante la Conferencia de Stresa (1958), en la cual hubo un unánime consenso sobre el espacio y la preferencia a otorgar a la estructura agrícola familiar.

Varias disposiciones del Tratado de Roma que involucraban directa o indirectamente la política social y estructural para llevar adelante en el sector primario, revelaron la necesidad de ejecutarlas en el cuadro de una política agraria común⁹. En particular, el artículo 39 del Tratado de la CEE atribuía directamente a los Estados miembros y a las instituciones de la Comunidad el mandato para el desarrollo de una política social en el ámbito rural. Éste fue el único objetivo en el cual no se registraron debates ni posiciones contrastantes entre los países miembros, mientras que en todos los otros, no sólo durante las negociaciones para el Tratado y la Conferencia de Stresa, sino en particular en los años inmediatamente posteriores en los que fueron establecidas las bases de la PAC, se desencadenaron profundos conflictos a causa de las diferencias de prioridades. La decisión de delegar a la Comunidad la política de apoyo a las bases estructurales de la rentabilidad agrícola, aún financieramente, fue una solución compartida desde los años '60¹⁰.

Durante los '50 y los '60, uno de los actores sociales más relevantes en Europa fue la familia agrícola, que logró reunir a su alrededor un reconocimiento unánime¹¹:

La Comisión de la CEE dedica particular atención al emprendimiento familiar también por motivos de carácter social y a la Comisión Agrícola del Parlamento le complace constatar que el Ejecutivo considera la empresa agrícola familiar como la columna vertebral de la estructura agrícola de la Comunidad¹².

Poner en el centro la familia agrícola, núcleo social de las empresas familiares, garantizando su mantenimiento, refuerzo y desarrollo, ha

sido una de las principales preocupaciones del Tratado de Roma y de la Conferencia agrícola de Stresa, así como también del debate sobre el nacimiento y la impostación de la PAC. En Stresa, la Comunidad se había comprometido a asegurar a la población rural una equitativa calidad de vida, tanto a través de una política de precios capaz de evitar la sobreproducción, permitiendo a los países miembros mantenerse o convertirse competitivos, como a través de una política que consintiera las reconversiones necesarias para las regiones y las empresas que se encontraban en condiciones desfavorables¹³. Tales reconversiones habrían sido posibles sólo en el contexto de una sólida política estructural, principalmente en Italia¹⁴. En efecto, las condiciones de partida eran muy difíciles, considerando que el 71% de las empresas agrícolas de la CEE tenía una extensión inferior a 10 hectáreas¹⁵.

Además, no se podía olvidar que, para realizar el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos europeos involucrados en el sector agrícola, era absolutamente necesario disminuir la cantidad de horas de trabajo, mejorar la orientación y formación profesional, así como desarrollar una correcta política para las familias rurales, que incluyera, por ejemplo, la construcción de viviendas dignas, tal como ocurría en otros sectores. Por último, pero no por eso menos importante, se debía disminuir la brecha entre salarios de hombres y mujeres, más acentuada en agricultura que en otros sectores. No se debe olvidar que la mano de obra en algunas áreas productivas agrícolas era en su mayoría femenina.

En realidad la PAC sostuvo la familia rural, pero solamente como núcleo social funcional a un determinado desarrollo económico y al mantenimiento de la cultura rural. El objetivo del aumento intenso y rápido de la productividad jugaba en contra de la agricultura más débil, de las pequeñas empresas familiares de los campesinos más pobres¹⁶.

La pequeña empresa campesina, de carácter familiar, era capaz de soportar los contrapesos de una rápida modernización y del desarrollo industrial en las áreas menos desarrolladas de Europa, jugando un rol de amortiguador social que los gobiernos no estaban dispuestos a financiar¹⁷. En caso de rápido crecimiento, la empresa era próspera; en caso de recesión o dificultades generales, la familia lograba

Poner en el centro la familia agrícola, núcleo social de las empresas familiares, garantizando su mantenimiento, refuerzo y desarrollo, ha sido una de las principales preocupaciones del Tratado de Roma.

de todos modos sostener a sus miembros diversificando el trabajo. Por mucho que la familia agrícola haya sido funcional al desarrollo económico de los miembros de la Comunidad, en verdad a nivel político-económico la pequeña empresa rural no fue en absoluto sostenida por la PAC, es más: quizás haya sido su principal víctima. Insistiendo en el sostén de los precios, independientemente de la calidad y cantidad de la producción, la PAC ha permitido el desarrollo de las grandes empresas agrícolas y el refuerzo de las multinacionales, mientras penalizaba y inexorablemente determinaba el cierre de las pequeñas empresas europeas, que habrían necesitado una seria política estructural y de la valorización de una agricultura de calidad, que por el contrario llegó sólo hacia fines de la década de los '80, en concomitancia con las primeras crisis sanitarias relacionadas con los productos alimenticios.

En síntesis, la PAC aceleró y sostuvo los cambios sin lograr, paralelamente, que el mundo agrícola más débil pudiera afrontarlos de la manera adecuada y menos violenta posible¹⁸. Sin embargo, la PAC dedicó, sobre todo en los primeros años, gran atención a las problemáticas sociales relativas a la agricultura¹⁹; fue en particular la Asamblea Parlamentaria, a través de los trabajos de la Comisión Agrícola, quien las atendió. No obstante, la Comisión Europea, en el curso de los años '60, no logró impedir que el Consejo de Ministros concentrara gran parte de su atención y de sus gastos en políticas de mercado, descuidando, sino impidiendo, una efectiva y eficaz política estructural. De esta manera, el objetivo fundamental de la PAC de crear un equilibrio entre política de mercado y política de estructuras nunca fue logrado.

¿Cuáles fueron los principales actores y bajo qué lógica plantearon la PAC? Los actores fueron muchos y actuaron a menudo de modo diferenciado, movidos por diferentes objetivos. En primer lugar, los estados, en particular Francia: el gobierno francés jugó un rol absolutamente predominante en la concepción y en el desarrollo de la PAC, como en todo el proceso de integración europea. Francia tenía fuertes intereses en la agricultura, un sector con destacada diferenciación al interior del país, que había conocido un proceso de modernización vinculado a la industrialización ya desde el siglo XIX, que quiso (y logró) llevar a su cumplimiento gracias a la política agrícola comunitaria. La agricultura francesa de los primeros años '60, los mismos de las maratones agrícolas que llevaron al nacimiento de la PAC, estaba cerca de la sobreproducción de algunos productos, como el trigo, que no tenían la mínima capacidad de competencia en el mercado internacional, pero sí en el mercado europeo. Muchos productos continentales, incluyendo la leche y sus derivados, habían logrado un gran desarrollo y necesitaban amplios mercados. Estos tenían que ser europeos, ya que la agricultura continental, producida en espacios reducidos en relación a otras áreas del planeta, no podía competir en cuanto a productividad en el mercado mundial. Por consiguiente, Francia intentó crear una política agrícola que estuviera en grado de sostener el esfuerzo económico de la modernización agrícola francesa, de crear los mercados europeos necesarios, cerrándolos a la competencia externa, y de compartir los gastos de los excedentes que en poco tiempo se habrían presentado en el mercado europeo.

También resultó ventajoso para Francia su otro objetivo llevado adelante en el Tratado de Roma: obligar a los socios europeos a in-

cluir en el tratado a los países de ultramar. De esta manera, Francia habría involucrado a la Comunidad en los costos de la propia descolonización, obligando a aquellos países que iban a indenzarse a mantener las relaciones comerciales de reciprocidad con Europa, lo cual habría impedido el pleno desarrollo económico en estas tierras y controlado su competitividad agrícola. La fortaleza agrícola europea, creada a través de la tarifa externa común, permitió a Francia y a los otros países miembros mantener una agricultura no competitiva, impidiendo el desarrollo del comercio agrícola de los países en vías de desarrollo.

La batalla de Francia fue conducida posteriormente también en el interior de Europa, a través del intento de impedir el ingreso a la Comunidad a aquellos países que podían de alguna manera dañar la PAC, así como había sido constituida²⁰. En primer lugar, Gran Bretaña que habría estropeado las potencialidades comerciales europeas llevando consigo los países del Commonwealth; después España, que a causa de su importante y competitivo sector agrícola vio congelado su pedido de admisión por tres años, durante los cuales mantuvo una intensa pulseada con Francia sobre la Política Agrícola Común.

Al interior del Consejo, Francia jugó entonces un rol central en lo que respecta a la PAC, basta pensar en la crisis de "la silla vacía" de De Gaulle. Obviamente tales acciones tuvieron éxito porque, de alguna manera, fueron avaladas por el resto de los Estados miembros. Por parte de Alemania porque, así, podía garantizar los precios altos a sus costosos productos agrícolas y mantener entonces a las empresas agrícolas que, de modo contrario, se habrían visto obligadas a retirarse del mercado, pero que eran representadas por fuertes grupos de presión, cercanos a aquel partido democrático cristiano que fue al actor principal del primer proceso de integración europea. Por parte de Italia, fueron avaladas dado su falta de preparación y su incapacidad de negociar, rol que la llevó a jugar un papel residual en las negociaciones durante la creación de la PAC, a pesar de ser el país miembro con el mayor sector agrícola. En lo que respecta a los Países Bajos, a pesar de contar con un sector agrícola moderno, especializado y competitivo a nivel internacional, se vieron en la delicada situación de apoyar dichas acciones para evitar un conflicto con Francia que ocasionara un desmembramiento de la aún joven y débil Comunidad, obteniendo otras recompensas a cambio.

Entre los actores institucionales tuvo un rol muy importante la Comisión Europea, ya que había ideado y aplicado los instrumentos de la PAC. Esta tenía previsto un primer período de ajuste de pocos años, al término del cual estaba programada una revisión y una reforma de la política, sobre la base de los resultados obtenidos y las dificultades surgidas. Sicco Mansholt, Comisario de Agricultura, profundo europeísta y gran trabajador, a su vez agricultor holandés, autor del primer plan que dio vida a la PAC, ya en 1968 había propuesto su "segundo Plan Mansholt" que preveía una profunda reforma de la PAC, dado que se habían presentado ya numerosos excedentes y que la política de sostén de precios estaba absorbiendo todo el presupuesto, en detrimento de la política estructural²¹. Sin embargo, su plan de reforma nunca fue aprobado por parte del Consejo y hasta los primeros años de la década de los años '80 no se volvió a discutir sobre una posible reforma.

La institución que más luchó en contra de la política agrícola que se había instaurado en los años '60 fue la Asamblea Parlamen-

taria, y luego el Parlamento Europeo. La Asamblea no podía ser un actor relevante porque no tenía las competencias necesarias para poder desempeñar dicho rol. Aún así, hacia la mitad de los años '60, su Comisión de Agricultura fue capaz de hacerse aprobar en la Asamblea numerosas actas en las que se acusaba a la PAC de operar en contra de sus propios objetivos. Los campesinos más pobres se estaban empobreciendo a costa de las grandes empresas, cuyos provechos eran en gran parte sostenidos financieramente por la PAC. Los excedentes se volvían alarmantes; el cierre de los mercados hacia afuera producía más pobreza y nuevos vínculos neo-coloniales con los países en vías de desarrollo; la brecha entre los trabajadores agrícolas y aquellos pertenecientes a otros sectores se estaba ensanchando. En síntesis, el presupuesto de la CEE era usado, y lo es todavía hoy, casi exclusivamente para el mantenimiento de la PAC, que se convertía en sostén de los excedentes y de las grandes haciendas y multinacionales. La Asamblea primero y el Parlamento después, pidieron que el presupuesto fuera utilizado para otro tipo de políticas, en primera instancia las políticas de cooperación para el desarrollo. Si en los primeros años no hubo una influencia directa por parte de la Asamblea, es menester decir que el debate político logró, de alguna manera, unirse a los movimientos desplegados hacia finales de los años '60 y llegar a la sociedad europea. De todos modos, desde el momento de su elección mediante el sufragio universal (1979), el Parlamento comenzó una acción más directa e incluso algunos años se rehusó a aprobar el presupuesto sin asegurarse de que se habría iniciado una reforma de la PAC.

Empero, el actor principal y responsable de la PAC es, sin lugar a dudas, el Consejo de Ministros, influenciado también por el Consejo Europeo. En buena parte fueron los estados quienes obstaculizaron una reforma de la PAC que, sola, podría haber impedido los daños producidos por esta política comunitaria. El Consejo mantuvo en vida a la PAC tal como fue concebida en los primeros años '60, en una situación radicalmente diversa respecto a los decenios sucesivos, hasta 1992, año de la reforma de MacSharry que, por cuanto fuera insuficiente, representó de todos modos el primer tentativo de intervenir en la estructura misma de la Política Agrícola Comunitaria. En los primeros años '80 se aportaron ciertos correctivos, como el sistema de cuotas, que sin embargo eran de alcance limitado, dejando sustancialmente invariada la estructura general de la PAC.

Entonces, una política creada en 1962-1963, principalmente como respuesta a la exigencia primaria de los ciudadanos europeos de autoabastecimiento de productos alimenticios, llegó prácticamente inmune a los primeros años '90, con una sociedad y economía europeas radicalmente distintas. Frente a un limitado número de

empleados agrícolas (alrededor de un 7% en 1992), la PAC absorbía todavía más del 60% del presupuesto comunitario; las tasas aduaneras hacia el exterior eran todavía elevadas; la reducción tarifaria hacia algunos terceros países, además de aquellos del ACP (África, Caribe y Pacífico), no sólo creaba una profunda desigualdad en el ámbito internacional, sino que se convertía en el instrumento de la UE para controlar todavía el mercado y la política de terceros países, en particular de aquellos en vías de desarrollo²². Si bien es cierto que la PAC había alimentado a los europeos y desencadenado un proceso de modernización económica y social de las áreas rurales europeas, lamentablemente después del primer decenio aquello que emergía eran principalmente los daños, frecuentemente irremediables, que dicha política estaba creando en el continente: una contaminación irreversible del territorio, incluidas las aguas subterráneas; el empobrecimiento de los agricultores con empresas de pequeñas y medianas dimensiones, y en consecuencia su continuo cierre; un abandono sin control de las áreas rurales con el relativo deterioro del territorio; el mantenimiento indiscriminado de producciones excesivas y de mala calidad; la producción de excedentes que eran luego destruidos para impedir mantener elevados los precios; el gasto excesivo para sostener las grandes haciendas, que impedía el desarrollo de nuevas políticas para los europeos. Éstos son sólo algunos de los efectos negativos que la PAC generó desde los primeros años '60 hasta nuestros días²³.

¿Cuáles son los motivos que impulsaron al Consejo a impedir la reforma de la PAC y de esta manera permitir su inmovilidad a pesar de los evidentes problemas que ocasionaba? Es evidentemente imposible poder identificar en poco tiempo todas las motivaciones que fomentaron primero a cada estado, y luego al conjunto de ellos, a mantener en vida la PAC como había sido concebida en su origen. Motivaciones que seguramente fueron cambiando a lo largo de estos últimos treinta años. Prefiero entonces concentrarme en aquellas que llevaron al Consejo a hacer naufragar la propuesta de reforma del segundo Plan Mansholt, que fue la principal causa de la sucesiva inmovilidad de la PAC. Entre los varios motivos, indicaría en primer lugar el temor a que una reforma, yendo contra los intereses de Francia que era la principal beneficiaria de dichas políticas, aumentara las tensiones que confrontaban a Charles de Gaulle con el resto de la Comunidad. Se temía una segunda crisis de "la silla vacía", creada por la voluntad de Charles de Gaulle de mantener los privilegios agrícolas franceses, aunque fuera a expensas del desarrollo de la Comunidad. Los últimos años de la presidencia de Charles de Gaulle fueron de hecho los más complejos para la Comunidad,



En síntesis, el presupuesto de la CEE era usado, y lo es todavía hoy, casi exclusivamente para el mantenimiento de la PAC, que se convertía en sostén de los excedentes y de las grandes haciendas y multinacionales.

con la segunda denegación a la inclusión de Gran Bretaña y una clara voluntad de un refuerzo de la Comunidad en sentido intergubernamental. Por lo tanto, cuando la propuesta de una reforma llegó a la mesa del Consejo, su discusión fue reenviada *sine die*.

Con la llegada de Pompidou a la Presidencia francesa y en el Consejo de Ministros de la CEE, pocas cosas se modificaron para la PAC: el nuevo presidente, a pesar de estar dispuesto a negociar en beneficio francés la adhesión británica, mantenía la actitud sugerida por la común pertenencia con su predecesor al partido gaullista y con una visión similar de la Comunidad Europea. Los Estados miembros pusieron como prioridad la incorporación de Gran Bretaña, motivo por el cual, muy probablemente, prefirieron no volver a considerar la propuesta de una reforma de la PAC elaborada por la Comisión. A pesar de todo, la adhesión británica una vez ratificada, puso nuevamente como principal tema de agenda la cuestión de una rápida y definitiva reforma de la PAC, sin la cual Gran Bretaña habría pedido renegociar su participación en la Comunidad, como de hecho hizo, por resultarle contraproducente a nivel económico.

Además, el movimiento del '68 y los conflictos entre Norte y Sur de los primeros años '70, creados alrededor de las crisis petrolíferas, habían puesto el foco sobre los verdaderos horrores de la PAC: montañas de naranjas y ríos de leche tirados, destruidos, enterrados, mientras más de dos tercios de la humanidad conocía la subalimentación y la inanición. Los movimientos creados en esos años sobre la estela de la revuelta estudiantil comenzaban a poner el acento sobre tales mecanismos y a informar a los ciudadanos. Muchas campañas, como aquella organizada para boicotear a Nestlé, tomaron impulso propio en estos años. Si bien la CEE intentó dar una respuesta a través de la creación de un modelo europeo de cooperación para el desarrollo con la Convención de Lomé, se mantuvo firme en el sustento de la PAC. La crisis financiera y económica de los años '70 había creado no sólo una situación económica muy delicada, sino que amenazaba la cohesión social de las economías europeas, ya puesta a duras pruebas por los movimientos obreros y estudiantiles del '68. Evidentemente los Estados miembros pensaron que no era el momento de desestabilizar también las sociedades agrícolas y rurales, ya castigadas durante la guerra, ni de poner en discusión los privilegios que la Comunidad brindaba al sector. Por otra parte, el mantenimiento de una economía atrasada y de subsistencia en las áreas rurales había permitido a los países de débiles estructuras económicas, como Italia y Bélgica, mantener un gran número de enclaves de sub-producción y de semi-desocupación, cuya mano de obra podía ser fácilmente inserta en el mercado en los períodos de expansión económica y que habría podido regresar a la hacienda familiar en los momentos de recesión. Principalmente la fuerza de trabajo femenina, pero también aquella de las áreas atrasadas económicamente, podía ser utilizada de esta manera, sin que los estados tuvieran que disponer de amortiguadores sociales.

De hecho, este rol lo jugó la PAC. Tomaron provecho de ella también los Estados miembros fuertemente industrializados como Alemania, que de todos modos mantenía un limitado sector agrícola al que bajo ninguna circunstancia pretendía erradicar o poner en discusión, a pesar de que fuera sustancialmente improductivo o productivo a precios muy elevados. Los gobiernos de Italia y Alemania de los años '60 tenían ambos una base consistente en partidos democrático-cristianos que se conformaban, en primer lugar, de agricultores. Sustancialmente, del sexteto europeo, el único Estado miembro real-

mente interesado en una reforma de la PAC eran los Países Bajos, que no tuvieron ni la fuerza de imponerse, ni priorizaron dicha reforma. Con la incorporación de Gran Bretaña, la reforma de la PAC devino en un tema de continuas discusiones, pero al final ella misma se vio tan beneficiada con la Política Agrícola Común que le convino mantener una postura crítica, pero sin llegar a una ruptura²⁴.

Además de los actores institucionales, han sido relevantes los grupos de presión, los sindicatos agrícolas y, desde los años '80, los consumidores²⁵. Por cuanto respecta a los grupos de presión y sindicatos agrícolas en general, es objetivamente imposible proponer una síntesis adecuada. Son muchas las diferencias presentes entre los estados miembros y entre sus sociedades. El COPA (Comité de Organizaciones Profesionales Agrícolas), la confederación agrícola europea que reagrupa todas las organizaciones de esa categoría, mantuvo a lo largo de los años el objetivo de conservación de lo existente, buscando impedir cada reforma, sin proponer soluciones satisfactorias que acarrearán un beneficio para los mismos agricultores. También en la actualidad está intentando frenar la aplicación de la PAC 2013, porque sostiene que se les exige a los agricultores un gasto mayor, dada la rigidez de la normativa comunitaria. Además, argumenta que los agricultores europeos se encuentran sometidos, bajo algunos acuerdos internacionales, a una competencia injusta, ya que, en gran parte, los criadores y agricultores de terceros países o no siguen las normativas de manera tan estrictas o estafan a la misma Unión²⁶.

El mantenimiento de una PAC inalterada produjo entonces los resultados devastadores que conocemos y ciertamente no sostuvo el mundo agrícola, sobre todo aquél más frágil económicamente. A nivel nacional, muchos sindicatos agrícolas mantuvieron un fuerte peso contractual con respecto a sus gobiernos; en otros, como en Italia, lograron, encima, guiar las políticas agrícolas nacionales por algunos decenios, como en el caso de Coldiretti y de Federconsorzi, verdaderas agencias agrícolas de la Democracia Cristiana.

Finalmente, los consumidores asumieron un rol cada vez más importante desde los años '90 en adelante, al reclamar una atención cada vez mayor a la calidad sanitaria de las producciones²⁷, el respeto del medio ambiente, un acercamiento al precio mundial de los distintos productos agrícolas y una reducción relevante de la cuota del presupuesto comunitario invertido en la PAC. Si su rol es todavía débil a nivel de *lobbying* europeo, es fuerte a nivel de sociedad civil, a pesar de que esta última esté todavía poco informada sobre la PAC y sobre la misma UE.

La llegada de la reforma corresponde a los años '90, cuando la PAC tuvo que enfrentar otros problemas de difícil solución²⁸. En primer lugar, gran parte de las economías agrícolas nacionales empezó a declinar, de tal manera que se reabrió una especie de competencia interna, amenazando a la PAC con perder su característica de política comunitaria²⁹. Además, la agricultura europea no estaba en grado de resistir la competencia en los mercados internacionales, a excepción de algunos productos de nicho.

¿Se encuentra entonces la agricultura europea destinada a la extinción? Éste parece un plan inviable de por varios motivos: en primer lugar, Europa ya es fuertemente dependiente del sector externo en ámbito energético; sería impensable proponer una dependencia total también para los productos alimenticios.

Además, el territorio europeo es en gran parte rural y monta-

ñoso, fuertemente antropomorfo. El éxodo que conocieron las áreas rurales en los últimos cincuenta años produjo ya numerosas ruinas y desastres ambientales. Un ulterior abandono conllevaría la imposibilidad de gobernar el territorio y desencadenaría continuas crisis ambientales. Asimismo, el paisaje agrario y el vínculo entre dieta alimentaria y territorio se encuentran entre los elementos fundamentales de la cultura de muchos países europeos, principalmente los del Mediterráneo, que cuentan con los recursos turísticos como principales fuentes de desarrollo económico.

Finalmente, desde la “crisis de la vaca loca” en adelante, los consumidores europeos hicieron cada vez más hincapié en la calidad y en el certificado sanitario de los alimentos que consumen y la normativa comunitaria es en este sector la más avanzada e intransigente.

Por lo tanto, una Europa sin agricultura parece imposible. Es

por esta razón que las reformas de la PAC de fines del siglo XX y principios del siglo XXI apuntan a la diversificación del apoyo. En primer lugar la Comisión, gradualmente, fue quitando el sostén de los precios a los agricultores; además, ahora se incentiva una agricultura que sepa ser un sector de múltiples actividades. Es decir, una agricultura que sea, al mismo tiempo, protectora de la naturaleza y del medio ambiente y proveedora de productos de calidad. La apertura al mercado internacional es todavía débil y el balance agrícola absorbe aún hoy alrededor del 40% del balance total de la UE, mientras los agricultores viven crisis cada vez más frecuentes y las pequeñas y medianas haciendas siguen en peligro de extinción.

Estos son los problemas abiertos y la situación actual, que cuarenta años de políticas poco clarividentes hicieron extremadamente compleja.

Notas

¹Nota del Coordinador Editorial (N.C.E.): Este texto fue presentado y comentado (por Graciela Molle, investigadora del Centro de Economía Internacional, CEI), en el seminario *¿Cuáles intereses? ¿Cuáles actores? Reflexiones sobre las fuerzas sociales, políticas y económicas detrás de la integración europea*, el 31 de marzo de 2011. Para más información, ver la *Presentación* en este número.

² Agradezco a Graciela Molle por haber discutido mi *paper* durante la conferencia y por haber sido tan generosa en sugerencias y aspectos importantes de ulterior reflexión. Entre éstos, querría introducir, en particular, la pregunta fundamental, y por ahora poco investigada, sobre si la PAC fue la única política posible en aquellos años.

³ En particular, ver Alan Milward, *The Reconstruction of Western Europe, 1941-51*, London, Methuen, 1984.

⁴ Sobre las complejas motivaciones iniciales, ver Giuliana Laschi, *L'Italia e il proceso di integrazione agricola europea, 1947-1962*, Berna, Lang, 1999.

⁵ Gilbert Noel, “Les tentatives de Communauté agricole européenne, 1947-1955”, en *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, vol. 34, n. 4, 1979, pp. 579-609 y, del mismo autor, *Du Pool Vert à la politique agricole commune. Les tentatives de Communauté agricole européenne entre 1945 et 1955*, Paris, Economica, 1988.

⁶ N.C.E.: Con este término la autora se refiere a las políticas de precios.

⁷ N.C.E.: Con este término la autora se refiere a las políticas de apoyo socio-estructural al desarrollo de la actividad agrícola.

⁸ Ver G. Laschi, “I riflessi della PAC nella realtà sociale delle campagne italiane”, en Luciano Tosi (coord.), *L'Italia e la dimensione sociale nell'integrazione europea*, Padova, CEDAM, 2008.

⁹ Archivo Histórico del Parlamento Europeo-Luxemburgo (de ahora en más AHPE), Parlamento Europeo, Documentos de Sesiones 1963-1964, “Relazione sui problemi strutturali, ivi compresi i problemi sociali dell'agricoltura nella Comunità Economica Europea”, junio 1959.

¹⁰ Ver Ann-Christina Lauring Knudsen, *Defining the Policies of the Common Agricultural Policy. A Historical Study*, Thesis European University Institute, 2001. La autora sostiene, además, que la PAC ha sido creada, a pesar de los fuertes contrastes internos, con el objetivo de reunir los esfuerzos necesarios para aumentar sensiblemente la renta agrícola. A pesar de que dicha tesis parezca francamente excesiva, la autora pone bien de manifiesto el interés compartido por hacerse cargo de los problemas sociales por parte de la PAC.

¹¹ En un ensayo anterior ya intenté esclarecer estos aspectos de la política agrícola común; ver G. Laschi, *Le milieu paysan italien et*

l'impacte de la politique européenne d'intégration agricole 1945-60, en Stuart Woolf (coord.), *The World of the Peasantry*, Florencia, Annali dell'IUE, 1993, pp. 180-206.

¹² AHPE, Parlamento Europeo, Documentos de Sesión 1963-1964, “Relazione sulle proposte della Commissione Economica Europea per una politica comune nel settore delle strutture agricole”, Francesco De Vita (relator), marzo 1960, p. 12.

¹³ Ann-Christina Lauring Knudsen, *Creating the Common Agricultural Policy. Story of Cereal Prices*, en Wilfried Loth (ed.), *Crises and Compromises: the European Project 1963-1969*, Baden-Baden, Nomos Verlag, Bruxelles, Bruyant, 2001.

¹⁴ Ver G. Laschi, “L'Italia e la nascita di una política agrícola comunitaria”, en *Storia delle Relazioni Internazionali*, número monográfico, “L'Italia e il proceso di integrazione europea: prospettive di ricerca e revisione storiografica”, A. XIII, 1998, n.2 - A. XIV, 1999, n.1, pp. 337-359.

¹⁵ AHPE, Commissione agricultura dell'Assemblea parlamentare, procesos verbales 1958, Reunión del 18 julio de 1959.

¹⁶ Ver G. Laschi, “Le radici di un paradosso: l'integrazione agrícola europea e la partecipazione italiana”, en *Studi Storici*, número monográfico, “Italia, Europa, America. L'integrazione internazionale dell'economia italiana (1945-1963)”, enero-marzo 1996, pp. 227-272; Id., *L'agricoltura italiana et l'identité économique et sociale de l'Europe*, en *Milieus économiques et intégration européenne en Europe Occidentale au XX siècle*, Arras, Artois Presses Université, 1998, pp. 409-421.

¹⁷ Marzio Barbagli, *Sotto lo stesso tetto. Mutamenti della famiglia in Italia dal XV al XX secolo*, Bologna, Il Mulino, 1984.

¹⁸ Roberto Fanfani, *Lo sviluppo della política agrícola comunitaria*, Roma, Carocci, 1998.

¹⁹ No fue fácil incluir en el Tratado de Roma los aspectos propiamente sociales. Para una reconstrucción de las negociaciones agrícolas relativas al tratado: Hanns-Jürgen Küsters, *The Treaty of Rome*, en Roy Price (ed.), *The Dynamics of European Union*, London, Routledge, 1987, pp. 78-104; Edelgard Mahant, *Bithmarks of Europe: The Origins of the European Community Reconsidered*, Aldershot, Ashgate, 2004, pp. 93-120.

²⁰ Ver G. Laschi, “L'agricoltura: un tema fondamentale dell'allargamento”, en Ariane Landuyt y Daniele Pasquinucci (eds), *Gli Allargamenti della CEE/UE 1961-2004*, Bologna, Il Mulino, 2005; id., “Gli allargamenti e la PAC in prospettiva storica”, en Daniele Pasquinucci (ed.), *Dalla piccola alla grande Europa*, Bologna, CLUEB, 2006.

²¹ CEE-Commission, *Le Plan Mansholt*, Bruxelles, Presse et Information, 1969.

²² Yannick Jadot, Jean-Pierre Rolland, *Les contradictions des politiques européennes à l'égard des pays en développement: diagnostics dans le secteur agricole et propositions d'amélioration de l'efficacité de la coopération internationale*, Montpellier, Solagral, 1996; Michael Halderman, Michael Nelson, *The EU's CAP, the Doha Round and Developing Countries*, Working paper, Institute of European Studies, University of California-Berkeley, 2004.

²³ Ver G. Laschi, *La storia infinita. Tentativi di riforma della PAC, 1968-1999*, Firenze, Centro Stampa 2P, 2002.

²⁴ John W. Young, *Britain and European Unity 1945-1992*, London, Macmillan, 1993; Colin Pilkington, *Britain and European Unity Today*, Manchester/New York, Manchester University Press, 1995.

²⁵ Para una de las más relevantes intervenciones de los consumidores sobre la PAC, ver Comité de los Consumidores, "Parere del Comitato dei Consumatori sulla riforma della política agrícola comune", adoptado el 8 de diciembre de 1998.

²⁶ Durante las negociaciones multilaterales comerciales del GATT en 1989 (Ronda de Tokio), varios países, entre ellos Argentina, denunciaron el creciente proteccionismo agrícola europeo. Esta denuncia produjo un acuerdo con Estados Unidos, Argentina, Australia y Uruguay, con el cual se asignó una cuota de cortes bovinos de alta calidad o cuota Hilton, sujetos a un arancel del 20%. Los sucesivos incrementos de esta cuota han respondido a compensaciones por

parte de la Unión Europea por sus posteriores ampliaciones. Luego, también otros países fueron incorporados a esta cuota. La Comisión intervino varias veces para limitar las importaciones de carne bovina de países como Brasil, dado que no satisfacían los requisitos sanitarios de la Unión Europea; en otros casos, como Argentina, tales limitaciones no se impusieron nunca. Para 2003, la cuota Hilton estaba repartida de la siguiente manera: Argentina con 28.000 toneladas; Estados Unidos y Canadá con 11.500 toneladas; Australia con 7.000 toneladas, Uruguay con 6300 toneladas, Brasil con 5000 toneladas y Nueva Zelanda con 300 toneladas [los datos están disponibles en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/02/351&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>, última consulta el 18 de mayo de 2011]. Para un análisis general de los efectos internacionales de la política agrícola común ver mi "La CEE e i paesi in via di sviluppo: le contraddizioni emerse dalla politica agricola (1957-1992)", en *Memoria e Ricerca*, número temático sobre las políticas europeas, n. 30, 2009.

²⁷ Fabien Perucca, Gerard Pouradier, *Generazione mucca pazza. Un'inchiesta sul nostro futuro*, Roma, Fanucci Editore, 2001.

²⁸ Giovanni Anania, Emilio Gatto, "C'era davvero bisogno di una riforma della PAC? L'efficacia della politiche comunitarie sui mercati agricoli negli anni '80", en *La Questione Agraria*, n. 49, 1993, pp. 71-118.

²⁹ Alison Burrell, "Le contexte historique et politique de la reforme de la PAC", en *Economie Rurale*, n. 211, 1992.

