

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

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

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

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

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

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

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

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

1975 (63) en momentos tan cercanos a la crisis mundial agraria sufrida dos años antes, aconsejaba no plantearse una revisión de la PAC. Si la PAC había funcionado bien en los años de escasez podría volverlo a hacer si los precios mundiales se incrementaban en 1976.

La disminución esperada del output agrario a causa de la sequía y el temor a otra situación de escasez de productos agrarios a escala mundial facilitaba así un trato específico de la agricultura alejado de criterios reformadores con efectos a largo plazo.

A la sequía se unían otros factores ya conocidos pero que seguían dejando sentir su peso para la adopción de soluciones a corto plazo. Destacaron, como en otros años, las inestabilidades monetarias y sus efectos en el comercio exterior de productos agrarios y en la fragmentación del mercado agrario europeo (64). Con varias oscilaciones monetarias tan elevadas como las experimentadas en este año tampoco era viable modificar los criterios globales en el momento de aprobar los precios de protección.

La Comisión vio incrementada su propuesta de precios comunitarios de 7,5% a 7,7% en la sesión del Consejo de Agricultura del 6 de marzo de 1976 (65). Asumiendo previamente que la modificación del método objetivo utilizado

(63) FAO Repport 1976, Roma, 1977.

(64) Al inicio de 1976 el mercado agrícola comunitario estaba dividido en cinco zonas monetarias distintas separadas por los MCM positivos (+10% para la RFA) y negativos (-6,4% para Reino Unido). En octubre de ese mismo año las zonas monetarias se ampliaron a siete teniendo todos los países comunitarios, salvo Dinamarca, MCM bien positivos o negativos, según sus divisas se apreciaran o depreciaran.

(65) Como en toda la década de los setenta el Comité Económico y Social (8%) y el Parlamento (9,5%) exigían aumentos superiores a los expresados por la Comisión. Las peticiones al alza del CES eran comprensibles dada su composición. La postura del Parlamento se encuadraba dentro de la defensa institucional de la PAC y en la creencia de que unos precios más elevados llevarían a unas rentas agrarias cercanas a los otros sectores de la economía.

para incrementar los precios agrarios incorporaba elementos garantizadores de un ingreso justo y seguro para los agricultores, la Comisión actuaba con lógica (66). Aún no se habían dado las condiciones para querer desligar rentas agrarias y precios porque la restricción presupuestaria no cuestionaba la idoneidad de emplear los precios como garantes de la equiparación progresiva entre rentas no agrarias y los ingresos percibidos por los agricultores europeos por su output.

Un incremento en cerca del 23% en los gastos del FEOGA-Garantía respecto a 1975, alcanzando así 5.800 millones de unidades de cuenta, fue contemplado como algo pasajero no derivado únicamente de la forma de protección sino sobre todo de las oscilaciones monetarias. Atribuyendo el incremento de los gastos comunitarios agrarios a razones distintas a los precios de garantía (67) se preparaba el camino para conside-

(66) La Comisión utilizaba una fórmula para calcular los precios que iba a proponer el Consejo. En esta fórmula objetiva (método objetivo) se incluían fundamentalmente la estructura de los factores de producción de las exportaciones consideradas modernas, la evolución de los precios de los inputs y la evolución de los ingresos salariales no agrícolas. Esta fórmula aunque fue introducida por la Comisión en 1973 se debió a la COPA llegando a constituir un importantísimo input en la adopción anual de precios. Fearn, A.: «The CAP Decision-Making Process» en *The Common Agricultural Policy and the World Economy*, CAB International, Wallingford, UK, 1991, pág. 106.

Para una revisión crítica del método objetivo son de obligada consulta De Veer, J.: «The objective method: An element in the process of fixing guide prices within the common agricultural policy», *ERAE*, 1979, págs. 279-301 y Swinbank, A.: «The objective method: A critique». *ERAE*, 1979, págs. 303-317.

A partir de 1976 se incluía en la fijación de los precios comunitarios los cambios económicos y monetarios dentro de la CEE, la elección de las unidades de explotación y atendiendo a criterios de ingresos comparable según la directiva 72/159/EEC y la utilización de un período de tres años para evaluar los cambios producidos en los elementos que se tenían en cuenta al fijar los precios. Comisión, *10 Report Activities of the European Communities*, in 1976, Bruselas, pág. 165.

(67) Por ejemplo los MCM aumentaron su cuantía en el FEOGA-garantía de un 8,6% un 10,5% y las restituciones a las exportaciones pasaron de un 21% a un 27%. La primera variación era producto de

rarlos intocables, a la baja, en las campañas siguientes. Si a lo anterior le añadimos el deseo recientemente expresado por las instituciones comunitarias de mantener las modificaciones de los precios al alza como vía idónea para cumplir el artículo 39 del Tratado, podemos entender mejor la pasividad institucional en el momento de aprobar los precios agrarios.

Ya que por razones de orden interno (presupuesto, cuadro institucional) la PAC no iba a cambiar a corto plazo aún quedaban las presiones y los compromisos exteriores para intentar modificar las reglas del juego establecidas.

La Convención de Lomé I tenía prevista su duración hasta febrero de 1980. Cuatro años más para que las exportaciones agrarias provenientes de los países ACP no entraran en conflicto con los principios de la PAC por tratarse en gran parte de productos distintos y especialmente por haber guiado el principio de preferencia y comunitaria lo concerniente al apartado agrícola.

Los acuerdos comerciales firmados este año con Argelia, Marruecos y Túnez por no afectar a productos localizados en el núcleo del esquema proteccionista salvaguardaban bien los intereses de los productos comunitarios (68).

Un año más, la ingente ayuda alimenticia proveniente de la Comunidad iba a cumplir al menos dos objetivos: Mostrar el mundo que la Comunidad colaboraba en la lucha contra el hambre y ayuda al desarrollo y simultáneamente disminuir sus stocks de los productos más excedentarios (69).

meras oscilaciones monetarias mientras que la segunda dependía de la situación de los mercados mundiales pero también de las oscilaciones del dólar frente a las monedas comunitarias.

(68) Estos acuerdos de cooperación firmados el 25, 26 y 27 de febrero respectivamente buscaban incrementar las exportaciones agrarias de estos países hacia la comunidad pero sin cuestionar la PAC. Comisión, *The Agricultural situation in the Community*. Bruselas, 1977, pág. 21.

(69) La ayuda alimenticia se centró fundamentalmente en cereales, productos lácteos y azúcar afectados ya por excedentes estructurales.

Las negociaciones del GATT tampoco aportaron nada este año en lo referente a agricultura salvo una mayor sensación de «impasse» ahora complicado por las características propias del sistema político estadounidense (70).

El ejecutivo estadounidense seguía en 1976 obligado a negociar los problemas agrarios junto con la industria como así lo especificaba la sección 103 de la Trade Act de 1974 (71). La Comunidad mientras tanto insistía en la separación entre industria y agricultura sin mostrar ninguna grieta en sus posturas (72).

El poco avance en agricultura también estaba relacionado con la pronta celebración de elecciones en la RFA y en los EE.UU. Mientras no se clasificara la postura de la nueva administración encabezada ahora por Jimmy Carter la Comisión no tenía especial interés en modificar su postura inicial.

(70) El año 1976 se celebraban elecciones presidenciales lo que impedía grandes avances en Ginebra dado que en los EE.UU. sólo el Ejecutivo puede negociar acuerdos internacionales aunque le corresponda al Congreso aplicar los acuerdos que traigan consigo cambios en las leyes americanas. De hecho, la oposición del Congreso puede repudiar obligaciones internacionales contraídas por el ejecutivo. Estas peculiaridades propias del sistema estadounidense (Artículo I sección 8 de la Constitución estadounidense) pueden retrasar las actuaciones del ejecutivo como así ocurrió con la Ronda Tokyo. A lo largo de la Ronda Tokyo se pudieron limar las diferencias entre el ejecutivo y el Congreso gracias a una ejemplar coordinación política a partir de 1977 pero no antes. Para un estudio detallado de esta coordinación consultar Destler, I. M.; Graham, T.: «United States Congress and the Tokyo Round: Lessons of a Success Story». *WE*, junio 1980, págs. 53-71.

(71) Conviene destacar que la Trade Act de 1974 incluía en su sección 102 y 151 los mecanismos para facilitar la participación en las negociaciones internacionales de los distintos lobbies defensores de los intereses norteamericanos y así asegurar una mayor coordinación entre ejecutivo y legislativo. Destler, I.; Graham, T., op. cit., 1980, pág. 58.

(72) La escasa importancia que tuvo la Ronda Tokyo para la Comunidad en 1976 se puede inferir también del número escaso de veces que se reunió el Consejo de Agricultura comunitario para tratar de la misma. Sólo dos veces (9-2-76 y 6-4-76) se dedicaron sesiones a temas agrarios y GATT. En ambas sesiones se analizaron las propuestas referidas a productos tropicales y por ello no afectaban a la PAC.

En este contexto de parálisis, sólo se consiguió en diciembre de 1976 un acuerdo en el que se fijaban las modalidades según las cuales los gobiernos que tuvieran consultas bilaterales o multilaterales sobre productos agrícolas comunicarían los resultados a los otros países participantes. Procede señalar también el bloqueo en la práctica de los grupos encargados de estudiar los productos que más afectaban a la PAC: cereales, carnes, productos lácteos.

El año 1977 no introdujo grandes novedades en el camino proteccionista. Los cambios institucionales y las modificaciones en la Ronda Tokyo no pudieron contrarrestar el impacto que generaban las inestabilidades monetarias y el peso de las posturas de los distintos Ministros de Agricultura europeos.

El nombramiento de Gundelach (73), desde el 6 de enero de 1977, como responsable comunitario de la PAC no incrementó las pocas esperanzas que les quedaban a aquellos que deseaban un cambio hacia un modelo menos protector. Sus ideas iniciales de modificar la PAC chocarían a lo largo de su mandato con la voluntad de los distintos ministros de agricultura europeos (74). A pesar de ello, en este primer año de su segundo mandato consiguió introducir ciertas medidas (tasa de corresponsabilidad) que aún siendo tímidas marcarían la pauta para desarrollos futuros.

La evolución de la Ronda Tokyo en este año favoreció decisivamente las posturas comunitarias. La opción estadouni-

(73) Finn Olav Gundelach trabajó desde los años 50 para el Ministerio de Asuntos Exteriores Danés desempeñando varios puestos en la representación permanente de Naciones Unidas y en el GATT. Aunque provenía de Dinamarca, que junto con Holanda disfrutaba de la agricultura más competitiva de la CEE, su desvinculación de la agricultura ampliaba teóricamente su capacidad de maniobra.

(74) En 1977 los agricultores estaban aún muy unidos en Europa y seguían ejerciendo un gran poder de influencia sobre el gobierno alemán y francés especialmente. Estos provocaba que la Comisión cediera ante los intereses agrarios para conseguir que fueran aceptadas sus propuestas en el Consejo. Phillips, P. *Wheat, Europe and the GATT*. Pinter Publishers, London, 1990, pág. 120.

dense de salir del impasse en el que se encontraba la Ronda Tokyo le llevó a sacrificar sus aspiraciones respecto a la PAC. Mientras el muro de contención comunitario no mostraba ninguna grieta, a los norteamericanos les interesaba avanzar al menos por dos razones: En primer lugar, consiguiendo una mayor liberalización del comercio de la que ofrecería un fracaso de la Ronda, por culpa de la PAC, podía ampliar la capacidad de compra de potenciales clientes de los productos agrarios norteamericanos.

En segundo lugar, a la Administración norteamericana le preocupaba la ola de proteccionismo que podía generar un fracaso de la Ronda al convertirse las exportaciones agrarias estadounidenses en una presa fácil de cualquier represalia por parte de aquellos países que según su opinión se encontraban en una posición desigual respecto a los mercados norteamericanos (75).

Estas dos razones y el nombramiento de Robert Strauss como representante especial de la Administración Carter en las negociaciones comerciales del GATT, cambió toda la estrategia anterior. Strauss en una de sus primeras entrevistas con los delegados comunitarios aseguró que la PAC no sería atacada por los EE.UU. Se acordó incluso que industria y agricultura se negociarían de forma paralela (76).

La aceptación de un grupo separado para la agricultura se hizo oficialmente con la condición de que los acuerdos y los códigos de conducta alcanzados en otros sectores objeto de negociación se aplicaran plenamente al comercio de productos agrarios (77). Se dejaba así para un

(75) Warkley, T. K.: «What chances has Agriculture in the Tokyo Round», *WE*, 1978, n.º 2, pág. 192.

(76) Strauss quería decir por «de forma paralela» que no se negociarían en la «misma habitación». Twiggs, J.: *The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations: A case study in Building Domestic Support for Diplomacy*. University Press of America, USA, 1987, pág. 50.

(77) En el comunicado conjunto publicado con ocasión de las reuniones de Strauss y el representante comunitario Haertrainp el 21 y 22

momento posterior la influencia que pudiera tener en la PAC estos acuerdos. Influencia que necesariamente iba a ser mínima si los principios de la PAC se respetaban como inamovibles.

En este contexto de renuncia estadounidense, el desbloqueo de la Ronda estaba servido y la PAC tenía otra vez fácil una salida victoriosa. El avance en las negociaciones del GATT se solucionó en el nivel político abriendo así el camino a toda una serie de ofertas y contraofertas para llegar a acuerdos producto por producto (78) pero siempre salvaguardando las peculiaridades de la PAC.

En este año se crearon así las condiciones para que en el GATT se respetara otra vez la postura de la Comunidad en materia agraria al desaparecer la presión norteamericana. Si se aceptaba que el delicado equilibrio de intereses que había detrás de la PAC no podía ser discutido en la Ronda Tokyo (79) sólo quedaba justificar el cambio de postura norteamericana. La concesión norteamericana en agricultura fue revestida como un intercambio por una renovación en la obligación de seguir negociando en otros sectores al amparo de la Trade Act de 1974 (80).

de septiembre de 1977 se declaraba incluso que «las partes han reafirmado la necesidad de una reducción arancelaria sustancial y un grado de armonización suficiente vinculados a *progresos importantes en el sector agrario*». BCE, n.º 9, 1977, pág. 53. Pronto se iba a poner de manifiesto que los progresos no serían tan importantes por la misma configuración de la PAC.

(78) Ya el 27 de julio de 1977 el grupo de agricultura de la Ronda inició un procedimiento para la negociación individual de los productos agrarios, lo que significaba una renuncia explícita a los procedimientos que se iban a utilizar en la industria.

(79) Josling, T.: *Agriculture in the Tokyo Round Negotiations*, Policy Research centre, London, 1977, pág. 13.

(80) En los EE.UU. se convirtió esta derrota en una victoria al conseguir que los europeos aceptaran colaborar en la pronta culminación de la Ronda. Winham, op. cit., 1977, pág. 167.

La persistencia de las inestabilidades monetarias dentro y fuera de la Comunidad, aunque algo menos que en 1976, seguían afectando a la PAC por las mismas razones que desde 1969.

- La cuantía de los MCM positivos y negativos oscilaban, así como las restituciones a las exportaciones y los prélèvements a las importaciones.
- Se rompía la relación entre los precios acordados en Bruselas y los realmente percibidos por las distintas agriculturas nacionales (81).
- Se seguía fragmentando el mercado agrario comunitario en tantas zonas como MCM aplicables en cada país. En este año se mantuvieron siete zonas distintas.

Nos interesa resaltar resaltar la continuación de las inestabilidades monetarias porque su existencia complicaba las negociaciones anuales, provocando finalmente una toma de posiciones nacionales tendentes a desvincular al situación de los mercados agrarios y lo decidido en Bruselas.

Como vemos en el Cuadro 18 también en 1977 se produjo una diferencia sustancial entre lo aprobado por el Consejo de Ministros comunitarios y lo aplicado en cada país.

El miedo a no terminar una Ronda del GATT bajo la misma Trade Act iba a condicionar, y no por última vez, la toma de posturas políticas encaminadas a acelerar las negociaciones. Esta peculiaridad del sistema político estadounidense iba a ser incorporada fácilmente por Europa en futuras negociaciones agrarias como una vía de flexibilizar la postura de Estados Unidos frente a la PAC.

(81) Siendo la consecuencia mayor de estas inestabilidades monetarias que las instancias comunitarias tenían cada vez menos influencia en la determinación de los precios agrarios en los estados miembros. Scotto, M.: «L'europe verte malade de ses monnaies», *RMC*, n.º 215, 1978, pág. 110.

CUADRO 18

Año	Decisión del Consejo		Propuesta de la Comisión	
	ECU	Monedas Nacionales	ECU	Monedas Nacionales
68/69	0,0	0,0	0,0	0,0
69/70	0,0	0,0	0,0	0,0
70/71	0,0	1,5	0,0	1,5
71/72	3,5	4,0	0,0	0,5
72/73	8,0	9,8	6,5	8,3
73/74	5,0	6,5	2,8	4,3
74/75	13,5	19,9	11,62	17,6
75/76	9,6	13,6	9,2	13,2
76/77	7,5	11,4	7,5	11,4
77/78	3,9	8,2	3,0	7,3

Fuente: Fearné, A.: «The CAP decision-making process», *The CAP on the World Economy*, CAB International, UK, 1991, pág. 108.

Por esta razón los agricultores comunitarios recibían una información destinada a incrementar su output al conseguir sus respectivos Ministros que cualquier ajuste tendente a eliminar los MCM positivos o negativos se tradujeran en unos precios agrarios de protección elevados.

No sólo las inestabilidades monetarias iban a afectar las propuestas de precios de la Comisión. El paso de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido a la última fase de su período transitorio obligaba a la Comisión a ser prudente en sus propuestas por el efecto inmediato que tendrían en los consumidores de estos tres países. Por último, la existencia de grandes excedentes en el sector lácteo también alimentaba un incremento menor que en los años anteriores.

La propuesta de la Comisión se cifró en un incremento medio de un 3%, apartándose sustancialmente de los otros años. La gran ausente en la propuesta de la Comisión lo constituyeron las medidas socioestructurales (82).

(82) Baudin, P.: «La fixation des prix agricoles pour 1977-78», *RMC*, 1977, n.º 207, pág. 219. Aunque se puede admitir que existía una

Esta ausencia significaba que la Comisión carecía por el momento de una política socioestructural elaborada con proyección a largo plazo.

La propuesta de precios de la Comisión fue una vez más aumentada por los representantes de los agricultores nacionales hasta alcanzar una elevación media de 3,9%. La tendencia al alza era tan fuerte que ni siquiera se respetó la lógica interna en el sector de productos lácteos al aprobar el Consejo simultáneamente una tasa de corresponsabilidad para la leche de 1,5% al mismo tiempo que acordaba un incremento de precio indicativo de la leche en un 3,5% (83).

Desde el punto de vista presupuestario cabe destacar que el gasto inicialmente atribuido al FEOGA para el año 1977 no fue suficiente y tuvo que aprobarse un presupuesto suplementario (84).

La dificultad de controlar el gasto agrario fue patente en este año por varias razones. En primer lugar, las características propias del sistema de restituciones a las exportaciones llevaba a un aumento del gasto cuanto los precios mundiales del producto exportado eran bajos y los excedentes a exportar elevados. En segundo lugar, la diferente cuantía de los

política estructural modesta, incontestablemente seguía siendo la política de precios la que continuaba dominando en la PAC a pesar de sus pobres resultados en lo concerniente a los ingresos agrarios. Pourvoyeur, R.; Roosens, P.: «Disparités de salaires agricoles et non-agricoles dans la CEE: fondements, remèdes théoriques et comparaison avec la PAC», *RMC*, n.º 217, mayo 1978, pág. 249.

(83) Con la introducción de una tasa de corresponsabilidad en el sector lácteo la Comunidad inauguraba una nueva forma de frenar los desequilibrios en este sector cuyo coste alcanzó el 35% del FEOGA-Garantía en 1977. Por primera vez en la historia de la PAC la corresponsabilidad de los productores iba a tener un carácter sistemático aunque el éxito de esta medida no podía ser elevado mientras no se tomara la decisión de no aumentar los precios o incluso de disminuirlos.

(84) La adopción de un presupuesto suplementario de 934,2 millones de unidades de cuenta el 7 de julio de 1977 tuvo su origen en el incremento de gastos motivados por la PAC.

MCM positivos y negativos, daban lugar también a un incremento del gasto agrario. Por último, al aprobarse el presupuesto antes de la decisión del Consejo relativa a los precios agrarios, era muy difícil que coincidiera lo previsto en el presupuesto con la última decisión (85).

Estas tres razones iban a constituir una permanente fuente de discrepancias entre el gasto esperado y el gasto real. Si bien la cuantía no plantearía problemas mientras los ingresos fueran suficientes para hacer frente a las obligaciones.

Como en los años anteriores, las políticas alternativas preferibles desde un punto de vista económico no atrajeron a los «policy makers» por suponer un coste político superior que la política de protección vía precios. El divorcio entre lo que defendían los economistas agrarios y lo que aplicaba la Comunidad continuaba, especialmente en el debate sobre el establecimiento de un sistema de ayudas directas a los agricultores simultaneado con una disminución de los precios agrarios (86).

3.7. Del fracaso de las presiones exteriores al incremento de las interiores y de las inestabilidades monetarias al SME (1978-79)

La agricultura comunitaria disfrutó en 1978 de un entorno económico más favorable que los años anteriores en lo referente a la inflación y a las rentas agrarias. Este hecho ajeno a la agricultura propició una menor presión para obtener incrementos de precios agrarios en términos monetarios iguales o

(85) Comisión, *Eleventh General Report on the Activities of the European Communities in 1977*, Bruselas, febrero 1978, pág. 170.

(86) Ejemplo de este debate lo encontramos en Koester, V.; Tangermann: «Supplementing farm price policy by direct income payments: Cost-benefit-analysis of alternative farm policies with a special application to German agriculture». *ERAE*, 1977, pág. 7-31.