

4.4. 1982: las presiones presupuestarias como suministradoras de soluciones a corto plazo

El año 1982 nos revela la importancia real que ha tenido las consideraciones presupuestarias en la historia de la PAC. El dilema entre la adopción de medidas a largo plazo y la solución de problemas inminentes se dio con especial intensidad este año.

La disminución relativa de los gastos asumidos por el FEOGA garantía en los años 1980-81 debido a unos precios mundiales más favorables eliminaba por el momento, el potencial controlador que se derivaba de las restricciones presupuestarias (39).

Si a lo anterior añadimos la continuación en el empeoramiento de las rentas agrarias (40) las condiciones estaban servidas para que la Comisión se apartara de la prudencia que declaraba en el Memorándum analizado. La Comisión consideraba que las decisiones sobre los precios a aplicar en la campaña siguiente deberían de asegurar un incremento satisfactorio de los ingresos agrarios. Afirmaba incluso que un incremento insuficiente de los precios agrarios y por lo tanto de los ingresos, representaría un peligro para el futuro de la PAC (41).

Este peligro provenía fundamentalmente de la proliferación de ayudas nacionales que seguirían a una frustración de las exigencias planteadas por los agricultores comunitarios. El desarrollo de las medidas contenidas en el Memorándum de octubre de 1981 se consideraba como el instrumento conciliador entre

(39) El crecimiento del FEOGA garantía fue de un 9,5% anual entre 1980-82 mientras que los recursos propios crecieron en un 11%. El coste de la PAC como porcentaje del presupuesto comunitario continuaba disminuyendo pasando de un 77% en 1977 a un 67% en 1981.

(40) Aunque en 1981 la pérdida fue sólo de un 2% frente a un 7% de 1980.

(41) Comisión *Guidelines for European Agriculture*. Bruselas, 1981, pág. 8.

el sostenimiento de los ingresos agrarios y unos mercados agrarios equilibrados (42). En el plano teórico, era correcto porque en este Memorándum la Comisión proponía que los precios comunes debían de acercarse más a los percibidos por terceros países competidores, así como tener en cuenta los objetivos de producción comunitaria y asegurar un mejor equilibrio de la producción (43). En la realidad, la Comisión presentó el 27 de enero de 1982 una propuesta muy distinta a la contenida en el memorándum, salvo en el caso de los cereales (44).

La Comisión teniendo en cuenta la tasa de inflación y las rentas que debían de percibir los 8 millones de agricultores comunitarios propuso un incremento de precios de un 9% para algunos productos (productos lácteos, vacuno, porcino, ovino, azúcar, vino y aceite de oliva) y entre un 6% y 12% para el resto. Con esta propuesta se consolidaba la tendencia a actuar vía precios mientras los gastos agrarios crecieran menos que los recursos propios de la Comunidad (45).

La disconformidad entre los distintos Estados miembros impidió una pronta aprobación de las propuestas (46). Una breve presentación de los intereses en juego nos puede ilustrar sobre el grado de consciencia de los Estados sobre la importancia de fijar unos precios agrarios favorables a sus intereses (47).

(42) Comisión. *Common agricultural prices 1982/83*. Green Europe. Newsletter, n.º 18, 1982, pág. 4.

(43) The Economist. *Europeans Trends*, n.º 70, 1982, pág. 14.

(44) Para un desarrollo de esta propuesta: Comisión, *BCE*, n.º 1, 1982, págs. 7-9.

(45) La Comisión defendía que teniendo en cuenta lo ahorrado en el sector y las medidas conexas presentadas junto al paquete de precios, se podían aprobar sus propuestas sin salirse de los límites presupuestarios, respondiendo incluso a la necesidad de controlar los gastos agrarios a largo plazo. Comisión, *BCE*, n.º 1, 1982, pág. 9.

(46) En opinión de G. Thorn, presidente de la Comisión, los precios agrarios se aprobaron finalmente el 18 de mayo en unas circunstancias ajenas a lo deseado por la Comisión, *BCE*, n.º 4, 1982, pág. 7.

(47) Este mismo problema se planteó a menudo desde el compromiso de Luxemburgo. La falta de un interés vital modificó este año el resultado.

Grecia utilizó los sucesivos Consejos de Agricultura para exigir más apoyo para su agricultura e incluso la renegociación de los términos de su acceso. Sólo a cambio de tales exigencias estaba dispuesta inicialmente a conceder sus votos. El Reino Unido se valió del arreglo de su acuerdo presupuestario con la CEE como instrumento de presión (48). Francia, bajó la presión de los pequeños agricultores que habían votado al nuevo gobierno socialista, tampoco pudo rebajar sus peticiones. Por su parte, el Ministro Alemán de Agricultura J. Ertl supo utilizar la fragilidad de la coalición gubernamental para imponerse a los criterios restrictivos defendidos por otros miembros del gobierno.

La presidencia del Consejo, que este semestre le correspondía a Bélgica, en lugar de intentar suavizar las pretensiones de estos cuatro países miembros, accedió a las demandas proteccionistas del Boerenbond por razones puramente políticas y se desvió de los planteamientos que su elevado nivel de inflación exigía (49).

Después de múltiples Consejos de Agricultura y de modificar las proposiciones de la Comisión, el paquete agrario se aprobó por mayoría absoluta en el Consejo de 18 de mayo, negándose a participar en la votación el Reino Unido, Dinamarca y Grecia (50).

(48) La invasión de las Islas Malvinas provocó un retraso en la discusión del problema presupuestario británico. De hecho, la reunión de Ministros de Asuntos Exteriores fijados para el 3 de abril, día siguiente de la invasión, no tuvo lugar hasta final de mes.

(49) La poderosa influencia de esta organización agraria sobre el ala flamenca del partido socialcristiano belga, junto con la ausencia de los socialistas en el gobierno de coalición explican por qué el gobierno belga defendió unos precios que en monedas nacionales significaban un incremento de un 16%. Neville Rolfe, «The New Price package», *European Trends*, n.º 71, 1982, pág. 13.

(50) Los daneses y griegos aprobaban el resultado final del Consejo pero apoyaban al Reino Unido en lo que consideraban un interés vital para este país. Aconsejados por el Presidente de la Comisión Thorn, G., el Vicepresidente Davignon y el Comisario de Agricultura Dalsager, el

Siguiendo un esquema tradicional, el Consejo se ocupó de los precios agrarios, medidas conectadas, medidas agromonetarias y de carácter socioestructural (51).

Los precios agrarios propuestos se vieron modificados al alza por el Consejo con la finalidad de compensar el incremento de los costes de producción del sector. Con la aprobación de un incremento medio de 10,4% en Ecus se provocaban como en las campañas anteriores las condiciones óptimas para producir excedentes.

Para paliar en lo posible este efecto se aceptaron las propuestas de la Comisión para la introducción de unos precios jerarquizados atendiendo a la situación concreta de cada producto (52). Las excepciones a esta jerarquía de precios vaciaban de contenido sin embargo su efectividad. Por ejemplo, en el caso de la remolacha y los productos lácteos, la existencia de corresponsabilidad por parte del productor le eximía de este tratamiento favorable en materia de precios, dejando de lado la poca efectividad que la corresponsabilidad había tenido en ambos sectores hasta el momento.

Los casos del aceite de oliva y del vino también nos muestran el poco impacto real que la jerarquización tenía en el control de los excedentes. Ambos productos a pesar de tener problemas de colocación en el mercado disfrutaron de un aumento del 11%. La razón esgrimida en este caso era que la

Consejo procedió a votar porque se interpretó que no se daban las circunstancias para alegar el compromiso de Luxemburgo. El interés nacional vital no era alegable al ser los precios favorables a los intereses británicos. De esta forma, el problema británico tuvo una solución política transitoria, ampliándose hasta final de 1982 la compensación presupuestaria al Reino Unido con el compromiso de encontrar una solución para próximos ejercicios antes de final de año.

(51) Para un desarrollo crítico de las mismas, Megret, C.: «Chronique Agricole», *RTDE*, n.º 3, 1982, págs. 568 y ss. y Baudin, P.: «La fixation des prix agricoles pour 1982/83», *RMC*, n.º 260, 1982, págs. 460 y ss.

(52) Por ejemplo en el caso de cereales las variaciones de los precios iban de 5,95 a 17,65%.

protección de los agricultores mediterráneos se consideraba superior al principio de equilibrio de mercado (53).

El verdadero impacto de esta jerarquía nos lleva a afirmar que nos encontramos en presencia de correcciones marginales, algunas de las cuales generaban aún más protección (54).

En lo concerniente a las medidas agromonetarias, el Consejo tuvo que aceptar la imposibilidad de dismantelar todos los MCM (55), centrándose sus actuaciones en la disminución de los MCM positivos alemanes y holandeses. Tres semanas después, con la realineación en el seno del SME florecieron, otra vez, tanto los MCM positivos como los negativos. La agricultura soportaba, como ya empezaba a ser habitual, los efectos de los cambios en el SME, siendo muy escaso el poder del Consejo para frenar sus repercusiones por la incidencia inmediata que tenía en la renta de los agricultores. La frustración continuaba siendo la norma en la historia del dismantelamiento de los MCM.

Las medidas vinculadas aprobadas seguían en la misma línea que en los años anteriores (56). Si bien las ayudas a la mejora y desarrollo de los productos mediterráneos introdu-

(53) Una prueba más de que el principio que seguían las actuaciones en el seno de la PAC era el mantenimiento o aumento de la renta de los agricultores y su supremacía cuando entraba en conflicto con otros. En este discurso subyacía una vez más, que la forma de proteger la renta de los agricultores debía ser vía precios elevados.

(54) Dicke, H.; Rodemer, H.: «Financial Implications of a Sweeping CAP Reform». *WE*, marzo 1983, pág. 34.

(55) El Reino Unido se opuso al dismantelamiento de los MCM y Alemania y Holanda permitieron que se revaloraran sus tipos verdes en un 3,158% y 2,088% respectivamente.

(56) El objetivo principal era conseguir equilibrar los mercados de aquellos productos estructuralmente excedentarios: cereales y productos lácteos. Con esta finalidad se adoptó la extensión del principio de corresponsabilidad financiera a los productores, por los gastos derivados de la colocación de aquellas cantidades que sobrepasaran determinados niveles de garantía.

cían nuevas líneas de actuación (57). Líneas de actuación que seguían sin atacar la causa generadora de los excedentes y que se podían considerar como meras actuaciones puntuales con escasa efectividad.

En la política socioestructural de ámbito agrario, a pesar del fracaso de las directivas socioestructurales vigentes desde 1972, no se introdujo ninguna novedad relevante aunque la expiración de todas ellas estaba prevista para el 31 de diciembre. El Consejo a la vista de las dificultades que entrañaba la aprobación de nuevas directivas, atendiendo a los distintos intereses nacionales, decidió prorrogar hasta el 31 de diciembre de 1983 la vigencia de las mismas (58).

La PAC no sólo seguía obteniendo el apoyo para el desarrollo de sus tres principios dentro de la Comunidad. En los foros internacionales también se seguían aceptando la PAC y sus principios (59). Aunque el descontento entre los países competidores iba creciendo aún no se lograba crear un frente común contra ella porque se aceptaba todavía que la protección de los agricultores era una manifestación más del estado del bienestar.

El último elemento que nos lleva a afirmar que en 1982 el proteccionismo de la PAC salió intacto nos lo proporciona la versión oficial de su coste presupuestario. Como en años anteriores la Comisión presentaba un concepto muy restrictivo del coste económico de la PAC ciñéndolo fundamental-

(57) Por ejemplo, se vincularon las ayudas a la obligación de mejorar las estructuras de producción y crear así unidades de explotación mediterráneas más eficientes.

(58) La aplicación de una política agraria socioestructural plenamente engarzada en la política de desarrollo regional tuvo que esperar hasta 1989.

(59) En la reunión ministerial del GATT del 29 de noviembre de 1982 la Comunidad obtuvo un acuerdo que defendía rigurosamente los principios de la PAC. Comisión, *BCE*, n.º 11, 1982, pág. 8. Si bien EE.UU. planteó varias quejas contra la CEE por abuso en su posición exportadora, a partir de los mecanismos previstos en el GATT.

mente a la cuantía proveniente del FEOGA, en 1982 (Cuadro 22) el peso del FEOGA en el presupuesto comunitario incluso disminuyó.

CUADRO 22

PORCENTAJE DEL FEOGA EN EL PRESUPUESTO COMUNITARIO

	1979	1980	1981	1982
% FEOGA	75,5	72,2	64,7	63,1
FEOGA-garantía	72,7	69,4	61,5	59,9

Fuente: Comisión. La situación de l'agriculture dans la Communauté, Rapport 1983, pág. 55.

Con estos datos oficiales y unos recursos propios creciendo a un porcentaje superior a los gastos, las presiones internas para modificar la PAC eran comprensiblemente débiles.

La pobreza de este concepto de coste, en términos puramente presupuestarios, fue denunciada especialmente este año desde el Reino Unido (60).

(60) Previamente habían aparecido trabajos parciales en este mismo país analizando un concepto de coste más amplio como por ejemplo Morris, C. N.: «The Common Agricultural Policy», *Fiscal Studies*, n.º 1, 1980, págs. 17-35, Cambridge Economic Policy Group «Policies of the EEC», Chapter 2 of Cambridge Economic Policy Review, Vol. 15, Cambridge, 1979, Rollo, J. N. C., Warwick, K.: «The CAP and Resource Flows among EEC member states», government Economic service working paper, n.º 27, London, 1980. La característica común de estos trabajos era la no consideración del coste real que la PAC tenía para el consumidor.

En España el Prof. Barceló Vila, L. V. publicó un artículo clave para la profundización del estudio de la protección agraria más allá del coste presupuestario: Barceló Vila, L. V.: «La política de precios agrarios y la equidad», *Agricultura y Sociedad*, n.º 23, 1982.

Distintos estudios ampliaron el concepto de coste de la PAC (61) y además denunciaron los efectos perversos en los que incurría el sistema de protección elegido (62).

El denominador común de toda la literatura que iba publicándose era criticar la versión oficial del coste de la PAC con el objetivo de abrir un debate orientado a su reforma (63). La receptividad concedida por las instancias oficiales a estos nuevos estudios chocaba con un cuadro institucional inadecuado y con un mercado político capaz de neutralizar a los intereses de los perjudicados por la PAC. Las condiciones para seguir en el camino proteccionista no habían variado lo suficiente para permitir una disminución o transformación de la cobertura del sector agrario vía precios de protección. El estancamiento económico continuaba siendo favorable para el mantenimiento del modelo protector.

La consideración del sector agrario como merecedor de un tratamiento diferente al sufrido por los sectores que ya empezaban a reconvertirse (construcción naval, siderurgia) en la Comunidad respondía a razones puramente políticas. El coste político-social del desmantelamiento de la PAC se

(61) El estudio más completo hasta 1982 verdadero compendio del coste real de la PAC y generador de un profundo debate apareció también en el Reino Unido. Bluckwell et al, *The Cost of the CAP*. Ed. Croom Helm, Londres, Cambera, 1982.

(62) Por ejemplo, Tarditi, S. demostró este mismo año que la PAC propiciaba un trasvase de recursos de las zonas consumidoras (en muchos casos pobres) a las zonas productoras (gran parte de las cuales eran ricas). Tarditi, S.: «Regional redistributive effects of common price support policies». *ERAE*, n.º 9, 1982, págs. 255-270.

(63) Por ejemplo, Claude Villain, Director General de la Comisión de las Comunidades Europeas, declaraba en la Universidad de Minnesota el 30 de abril de 1982 que así como la Administración Reagan estaba intentando disminuir los gastos agrarios, la Comunidad estaba haciendo lo mismo. Como prueba alegaba, sin mencionar las causas, que de 1979 a 1982 el incremento de los gastos agrarios habían sido de un 20% anual, a diferencia del período 1975-79 cuyo incremento alcanzó un 23%. Villain, C.: «Agriculture and Foreign Policy» *Green Europe*, n.º 19, 1982, pág. 5.

consideraba por todos los gobiernos como inasumible. Mientras no cambiaran las condiciones económicas y el cuadro institucional era improbable que se modificaran las bases de la PAC. De ahí que el año siguiente constituyera un escalón más en el camino recorrido por el proteccionismo agrario en la Europa continental desde finales del siglo XIX (64).

Cualquier reforma que se planteara y pudiera alterar el delicado equilibrio de intereses en la distribución de beneficios derivados de la PAC entre los Estados miembros quedaría bloqueada. Teniendo esto en cuenta el resultado más probable sería la aprobación de cambios marginales en la PAC sin abandonar la protección (65).

4.5. 1983, impasse comunitario: impasse en la PAC

1983 representa en la historia de la Comunidad un año de impasse, marcado en sus meses finales por el fracaso de la cumbre de Atenas.

La inercia que sufrieron este año los asuntos comunitarios tenía una clara aplicación en el caso de la PAC (66). Las condiciones económicas con las que concluyó el año 1982 fueron relativamente favorables para la agricultura comunitaria. Este hecho iba a influir necesariamente en las propuestas de la Comisión.

La convergencia, este mismo año, de cambios políticos en Francia y Alemania proporcionaba nuevos actores en el Con-

(64) Tangermann, S.: What is different about European Agricultural Protectionism? *World Economy*, marzo 1982, pág. 39.

(65) Bale, M.; Koester, V.: «Maignot Line of European Farm Policies», *World Economy*, diciembre 1982, pág. 308.

(66) Para un estudio del estancamiento político, económico e institucional de la Comunidad Europea al inicio de la década de los ochenta, Donges, J.: «Is European Integration now due to inertia or conviction?» *WE*, marzo 1984, págs. 33-47.