

ción en sí misma. En el período objeto de nuestro análisis, por tanto puede decirse que se sentaron las bases para que se produjera el trasvase de una protección vía precios a una protección vía compensaciones directas.

5.2. 1986: El impulso del Acta Unica Europea y las esperanzas provenientes de la Ronda Uruguay

En el año 1986 se acumularon una serie de hechos tanto comunitarios como provenientes de los foros internacionales destinados a afrontar cambios claves a corto y medio plazo en la PAC.

El desarrollo del contenido de la Comunicación *«Un futuro para la agricultura europea»* (1) iba a desplegar sus efectos en la propuesta de precios de la Comisión.

El conjunto de propuestas presentadas por la Comisión constituyeron un todo coherente e indisoluble con relación a

(1) Publicado por la Comisión el 18 de diciembre de 1985, contenía el resultado de las consultas entre esta institución, el CES y gran número de organizaciones profesionales. El Parlamento, en cambio, no fue capaz de tomar una posición respecto al Libro Verde.

No nos debe extrañar esta incapacidad si tenemos en cuenta que el Parlamento sólo había apoyado modificaciones marginales de las medidas políticas existentes. Tampoco en las elecciones al Parlamento Europeo de 1984 fueron capaces los distintos grupos políticos de presentar un proyecto de política agraria a escala comunitaria que fuera diferente del mantenido por los distintos gobiernos nacionales. Esta falta de proyecto común impedía una oposición articulada o una defensa de la PAC. Para el lector interesado en las esperanzas que albergaron las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo y la reforma de la PAC es muy ilustrativo el trabajo de Delorme, H. «European elections and the CAP: Stabilization through evolution». *JCMS*. Junio 1979. En este artículo se defiende que el Parlamento Europeo resultante de estas elecciones mantendría la PAC sin grandes cambios.

las orientaciones presentadas en diciembre del año anterior (2). La Comisión optó por alejarse de las medidas drásticas que pedían los desequilibrios estructurales de los mercados agrarios y presentó un haz de acciones cuya eficacia nacía de la convergencia, selectividad y continuidad (3).

Con estas reservas, la Comisión pidió fundamentalmente que se mantuvieran los precios comunes aplicados para la campaña 1985-86 (4) y toda una serie de medidas conexas para controlar los excedentes estructurales de determinados productos (5).

La Comisión vio, a diferencia de la mayoría de los años anteriores, respaldadas sus propuestas por parte del Parlamento Europeo (6). Con este apoyo se apartaba del camino dubitativo que parecía haber emprendido respecto al Libro Verde y se convertía en un aliado de las posturas modificadoras, aunque tímidas, de la Comisión.

(2) Al presentar a la prensa las propuestas de la Comisión, el Comisario de Agricultura Andriessen subrayó que constituían la prolongación del Libro Verde. Comisión. *BCE*, n.º 2, 1986, pág. 15.

(3) La convergencia significaba la utilización de varios instrumentos para restablecer un mayor equilibrio entre la oferta y demanda de los productos agrarios excedentarios. La selectividad hacía referencia a la toma en consideración de las categorías de agricultores más débiles y la continuidad destacaba que estas medidas no eran hechos aislados sino que pretendían proseguir las reformas previas introducidas ya en la PAC. Comisión. *BCE*, n.º 2, 1986, pág. 16.

(4) Apartándose de la petición de los agricultores comunitarios consistente en aumentar como media los precios en un 4,7% para compensar en lo posible la caída en un 5,7% de las rentas en el año 1985. Hirsch, V.: «La réforme de la PAC étranglée par son corset financier», *RMC*, 1986, febrero, pág. 55.

(5) Por ejemplo, en el caso de los cereales se pedía la aprobación de una tasa de corresponsabilidad del 3%, una mejora de la política de calidad y una limitación de la intervención a cierto período de la campaña.

(6) En la sesión celebrada el 17 de abril de 1986. El resto de las instituciones se vieron incluso sorprendidas por este apoyo. Comisión. *La situación de la agricultura en la Comunidad*. Informe, 1986, pág. 11.

La ampliación de la Comunidad a dos nuevos estados miembros, España y Portugal (7), aunque no modificó el acervo comunitario en materia agraria, sí aportaba nuevas posibilidades de constituir un bloque de países mediterráneos reclamadores de mayor protección.

Este viraje de la Comunidad hacia el Mediterráneo tiene una triple importancia (8). Cuestionaba la excesiva protección otorgada a los productos agrarios de los países del norte de la Comunidad, aumentaría las presiones para que ejercieran mayor protagonismo los gastos estructurales e

(7) Si bien la entrada en vigor del Acta de Adhesión de ambos países en lo referente a la agricultura no tuvo lugar hasta el 1 de marzo. En el caso español, para un estudio del período que medió entre la firma del Tratado de Adhesión y su entrada en vigor, González Sánchez: «Las relaciones entre España y la Comunidad a lo largo del período de ratificación». *RIE*, n.º 1, 1986, págs. 85 y ss.

Un estudio de los efectos para la agricultura española de nuestra adhesión en el plano agrario lo encontramos entre otros en Ballester, E.: «La agricultura española ante el futuro de la PAC», *RIE*, n.º 1, 1986, págs. 11 y ss. Fernández Álvarez, A.: *El impacto de la política agrícola común en la integración española*. Serie universitaria, Fundación Juan March, n.º 230, pág. 86; Josling, T., Andrada, F.: «La Política Agrícola Común y la Adhesión de España y Portugal». *REAS*, 1987, n.º 140, págs. 157 y 159; Moreno, C.: «La agricultura y la reforma de la PAC», *RIEE*, n.º 4, 1987; Sumpsi, J. y Tió, C.: «La Política Agrícola Común y su impacto regional en España». *PEA*, n.º 34, 1988; Camilleri, E.: *La agricultura española ante la CEE*, Instituto Estudios Económicos 2.ª edición 1986, y en los clásicos Tió, C., op. cit., 1986 y Barceló-Vila, op. cit., 1987, continuadores de las investigaciones iniciadas con Briz, J.: *España y la Europa Verde*. Ed. Agrícola, Madrid, 1979.

(8) Viraje estudiado entre otros por Berrocal, L. «La apertura hacia el sur de la Comunidad Europea ¿qué perspectiva de desarrollo?», *RIE*, n.º 3, 1986.

Para un estudio de los efectos de la adhesión en los grupos de intereses nacionales y su percepción del hecho comunitario como un factor exógeno en el plano agrario, García, C.: «Les groupes d'intérêt espagnols et la Communauté européenne», *L'Europe du Sud dans la Communauté européenne*, bajo la dirección Sidjanski, D. y Ayberk: Publications de l'Institut universitaire d'études européennes. Ginebra, 1990, págs. 116-163.

introducía más complejidad en la toma de decisiones agrarias al estar los nuevos miembros relativamente atrasados respecto a la media comunitaria. La toma de decisiones en la Comunidad en el plano agrario se presentaba aún más difícil que antes (9). La unanimidad como regla de decisión era insostenible.

El cambio jurídico necesario para que tuviera lugar la sustitución de la unanimidad por la mayoría cualificada y la aparición de posibles bloqueos por parte de un grupo de países miembros lo proporcionaría la posterior entrada en vigor del Acta Unica Europea (AUE) (10).

Evidentemente no es objeto de nuestro estudio analizar las razones que llevaron a la aprobación del AUE pero sí al menos señalar que parecía cambiar las reglas respecto a la futura toma de decisiones y por tanto facilitaba la adopción de medidas conducentes a modificar la PAC.

Nos interesa resaltar que la sustitución de la unanimidad por la mayoría, cualificada o no, albergaba la semilla de un cambio institucional (11) importante por el espectro de efectos que podía producir.

(9) Josling, T., Andrada, F. op. cit. pág. 165.

(10) El AUE fue firmada en Luxemburgo el 17 de febrero y en la Haya el 28 de febrero de 1986, entrando finalmente en vigor el 1 de julio de 1987. Para una presentación básica del AUE Elizalde, J.: «El Acta Unica Europea», *Gaceta Jurídica de la CEE*, n.º 37, 1987. Bonet Marco, E.: *Introducción al Acta Unica Europea*. Editoria ESIC. Colección Estudios, n.º 13. Madrid, 1988. Delors, J.: *L'Acte unique et l'Europe: un moment de vérité*. Instituto Universitario Europeo, Florencia, 21 de noviembre de 1986.

Para una visión española de los efectos que podía producir el AUE en la agricultura, a pesar de que ni una sola vez aparecía la palabra agricultura en el texto, Lamo de Espinosa, J.: «El Acta Unica Europea y la Agricultura», *REAS*, n.º 146, 1988, págs. 39-45.

(11) Para una reflexión de la importancia que el conocimiento de las desventajas de la regla de la unanimidad pudo tener en este cambio de las reglas de juego es ilustrativo Ruttan, W.: «Social Science Knowledge and institutional change» *AJAE*, 1984, págs. 549-559.

No solamente los economistas agrarios habían denunciado reiteradamente los defectos que acumulaban las votaciones bajo criterios de unanimidad (12). El mantenimiento de esta práctica desde el compromiso de Luxemburgo (13), ya analizado, sólo se explica por razones puramente políticas.

Podemos considerar que, el abandono de la votación por unanimidad como regla y su transformación en excepción, aparecía como el resultado de una exigencia de cambio institucional provocada por la ampliación de la Comunidad y la consiguiente divergencia entre los intereses nacionales de los Estados miembros (14).

Con la posible generalización del voto por mayoría en la PAC disminuían, al menos en el plano teórico, los inconvenientes del anterior sistema y que pueden agruparse en dos fundamentalmente:

- 1) El incremento del tiempo necesario para adoptar medidas que habían de ser aceptadas por todos los estados miembros.
- 2) Para facilitar la adopción unánime de una medida de política agraria (por ejemplo, la aprobación de los precios agrarios) se venía optando por paquetes que implicaban una distribución más equitativa de las ventajas aunque significaran unos costes más elevados. La regla de la unanimidad ofrecía así un mecanismo redistributivo que compensaba parcialmente a los potenciales perdedores resultando finalmente un incremento de gastos presupuestarios (15).

(12) Smith, V. L.: «The principle of unanimity and voluntary consent in social choice», *JPE*, 1977, págs. 1.125-35; Mueller, D.: «Voting by veto», *JPE*, 1978, págs. 57-75 y su obra *Public Choice*, Cambridge University Press, 1979.

(13) Para una revisión excelente de dicho compromiso Nicoll, W.: «The Luxembourg Compromise», *JMCS*, 1984, págs. 35-43.

(14) Ford Runge, C., Von Witzke, H.: «Institutional change in the Common Agricultural Policy of the European Community», *AJAE*, 1987, pág. 218.

(15) Op. cit., 1987, pág. 220.

Al no contener el AUE ninguna disposición con relación al compromiso de Luxemburgo era posible, desde el punto de vista jurídico, que se adoptara una decisión por mayoría cualificada aunque un estado miembro hiciera valer que lo que se pretendía adoptar afectaba a sus intereses vitales (16). Con esta ausencia en el AUE del compromiso de Luxemburgo se podía abrir el paso hacia una mayor celeridad en la toma de decisiones agrarias en función artículo 148 del Tratado de Roma (17).

(16) Para un estudio de cómo, incluso en la práctica, el compromiso de Luxemburgo había perdido fuerza antes de la entrada en vigor del AUE y las decisiones por mayoría cualificada se iban imponiendo Ruyt, J.: *L'Acte Unique Européen*. Etudes Européennes. Bruselas, 1989, pág. 116 y ss. Glaesner, H. J.: «L'Acte unique européen», *RMC*, n.º 298, junio 1986, pág. 313. Para una visión opuesta respecto a la vigencia del compromiso de Luxemburgo, Wallace: «The Best is the Enemy of the "could": bargaining in the European Community» en *Agricultural trade liberalization and the European Community*. Oxford Press, 1989, pág. 200 y ss. Para un estudio de las razones que facilitaron la rapidez en la toma de decisiones en la Comunidad a pesar de la vigencia del Compromiso de Luxemburgo, Sloot, T., Verschuren, P.: «Decision-making Speed in the European Community», *JCMS*, septiembre 1990, págs. 75-85.

(17) Artículo 148.

- 1) Salvo disposiciones en contrario del presente Tratado, el Consejo adoptará sus acuerdos por mayoría de los miembros que lo componen.
- 2) Cuando el Consejo deba adoptar un acuerdo por mayoría cualificada, los votos de los miembros se ponderarán del modo siguiente:

Bélgica 5	Irlanda 3
Dinamarca 3	Italia 10
Alemania 10	Luxemburgo 2
Grecia 5	Países Bajos 5
España 8	Portugal 5
Francia 10	Reino Unido 10

Para su adopción, los acuerdos del Consejo requerían al menos cincuenta y cuatro votos, cuando en virtud del presente tratado deban ser adoptados a propuesta de la Comisión. Cincuenta y cuatro votos, que representen la votación favorable de ocho miembros como mínimo, en los demás casos.

- 3) Las abstenciones de los miembros presentes o representados no impedirán la adopción de los acuerdos del Consejo que requieran la unanimidad.

El espíritu del AUE, en lo concerniente a la toma de decisiones en el seno del Consejo de Agricultura, influyó en la adopción de los precios agrarios para la campaña 1986-87 aprobándose finalmente el 25 de abril, junto con las medidas afines, por mayoría cualificada (18).

El contenido más importante de este Consejo de Ministros de Agricultura puede englobarse en tres apartados: incremento mínimo de los precios, reforma de los OCM del sector lácteo y cereales e intento de desarme de los MCM negativos.

La petición de congelación hecha por la Comisión se vio transformada en una disminución global en Ecus de un 0,3% a pesar de que las rentas agrarias de 1985 habían empeorado respecto a 1984. Si bien, el Consejo era plenamente consciente que lo relevante era la traducción de los precios en Ecus a precios en monedas nacionales, alcanzándose en este año un incremento medio de 2,2% (Cuadro 27) superior por tanto al de la campaña anterior.

La reforma de la OCM del sector lácteo y cereales pretendían controlar los costes de ambos grupos de produc-

(18) La RFA se negó a aceptar una reducción nominal de los precios de los cereales y España se abstuvo de suscribir la parte del paquete agrario referido al sector lácteo.

Finalmente el Ministro de Agricultura alemán Kiechle presionó y obtuvo la posibilidad de ofrecer a sus agricultores ayudas nacionales concretándose dos semanas más tarde en un plan de 530 millones de DM. La posición germana de dureza en la negociación es más fácil de entender si tenemos en cuenta que estaba prevista la celebración de elecciones generales en la RFA para enero de 1987.

Francia no se alió esta vez con Alemania porque el ajuste monetario, pedido después de las elecciones legislativas del 16 de marzo, satisfacía las pretensiones del nuevo Ministro francés de agricultura Francois Gillaume, antiguo presidente del FNSEA.

En España se abrió un fuerte debate respecto a la reducción en un 3% de las cuotas lecheras aprobadas dado que nuestro país no aportaba excedente. Para una discusión de este aspecto que estaba condenado a repetirse Cova, C.: «Prix agricoles 1986/87: un Accord ambigu», *RMC*, 1986, n.º 298, junio, pág. 305.

CUADRO 27

AUMENTO MEDIO DE LOS PRECIOS AGRARIOS COMUNES
EN RELACION A LA CAMPAÑA PRECEDENTE

	<i>Precios comunes en ECU</i>	<i>Precios en monedas nacionales</i>
Alemania	-0,2	-0,2
Francia	-0,3	+2,0
Italia	-0,6	+4,2
Holanda	-0,0	+0,0
Bélgica	-0,1	+1,7
Luxemburgo	-0,1	+1,7
Reino Unido	-0,5	+1,9
Irlanda	-0,3	+2,5
Dinamarca	-0,7	+1,3
Grecia	-0,5	+13,5
Europa-10	-0,3	+2,2
España	+1,8	+3,3
Portugal	+0,3	+1,7

Fuente: Comisión, «Prix agricoles 1986/87». Notes rapidez de L'Europe verte n.º 37, 1986.

tos para no proceder a una reducción drástica de los precios (19).

La reforma de la OCM del sector lácteo se centró en la disminución de la cuota lechera en un 3% en un plazo de 3

(19) La cantidad de cereales almacenados para la intervención se acercaban a 17 millones de Tm y en el caso de productos lácteos a 10 millones de Tm. Comisión, op. cit., Informe 1986, págs. 109 y 110.

Atrás quedaba el éxito del primer año de instauración de las cuotas lecheras (1-4-1984, 31-3-1985) en el que se había conseguido una disminución de la producción lechera del orden de 4,4 millones de toneladas y un respeto riguroso de la cantidad global garantizada en la casi totalidad de los estados miembros. Esta disciplina prácticamente desapareció en el período 1985/86 alcanzándose un exceso de producción sobre lo permitido de cerca de un millón de toneladas. Las razones alegadas para explicar esta falta de control de la producción fueron:

- 1) Asignación de cantidades de referencia individuales demasiado generosas para los «productores prioritarios» al amparo del art. 3 y 4 1b) y c) del reglamento n.º 857/84.

años e instaurar un sistema para que los productores de leche cesaran su actividad a cambio de una indemnización financiada parcialmente por la comunidad (20).

La reforma del sector de cereales se pretendía centrar sobre unos precios de intervención restrictivos, niveles de calidad más exigentes, limitaciones en el período de intervención y el establecimiento de una tasa de corresponsabilidad (21). Todas estas medidas introducían una gran complejidad administrativa y no llegaban a desincentivar la producción de cereales (22).

-
- 2) La cantidad global fijada en 1984 a aplicar en el segundo año excedía la capacidad efectiva de absorción del mercado comunitario y exterior. Sorsario, D.: «Les réformes du régime des quotas laitiers et de l'intervention dans le secteur laitier (1986-1987), RMC, n.º 313, enero 1988, pág. 12.

(20) Si las cuotas lecheras no disminuían voluntariamente se procedería a su reducción obligatoria en un 2% hasta el 1 de abril de 1987 y un 1% hasta el uno de abril de 1988. La indemnización para aquellos que dejaran de producir leche se acordó en 4 Ecus por año y cada 100 litros de leche durante 7 años. El hecho de que esta ayuda pudiera ampliarse por los gobiernos nacionales introducía potenciales factores de discriminación y disminuía el impacto de esta medida en aquellos países con escasos recursos presupuestarios. Un estudio en detalle de todas estas medidas lo encontrará el lector en Sorasio, D. op. cit., 1988, págs. 16-17.

(21) La tasa de corresponsabilidad no estaba exenta de problemas: su correcto ingreso resulta además difícil y costoso de controlar y se convierte en una tasa sobre el consumidor al trasladar la carga el productor. Las ventajas a corto plazo (incrementa los ingresos comunitarios, el sentido comunitario que puede tener la idea de corresponsabilidad, la posibilidad de regular exclusiones para casos especiales) primaron sobre sus inconvenientes y sobre las opciones alternativas: disminución drástica de precios, restricciones cuantitativas a la producción y una tasa sobre la utilización de inputs entre otros. Para un estudio de estas alternativas que no spueda ayudar a entender por qué no se adoptaron. Warren, R.: «Policy objectives and alternatives in the cereals sector» en *Alternative support measures for agriculture*, Ed. By Michael Tracy y Heno Von Meyer, Maastricht, noviembre 1986, págs. 145-162.

(22) A esto hay que añadir la facilidad de cometer fraude como posteriormente denunciaría el Tribunal de Cuentas en su informe anual correspondiente al año 1989 entre otros, Club de Bruxeles *The Future of European Agriculture*, Bruselas, 1991, pág. 320.

El intento de desarme de los MCM negativos vino precedido por la reunión, el 6 de abril de los Ministros de Hacienda de la Comunidad en Ootmarsum (Holanda) en la que se adoptó, a petición de Francia, un realineamiento de las paridades monetarias en el seno del SME (23).

Este realineamiento produjo una proliferación inicial de MCM negativos en los países de moneda devaluada, y al no poderse crear MCM por el acuerdo de 1984 ya analizado, el desmantelamiento de éstos provocó un incremento de los precios institucionales en monedas nacionales. El desmantelamiento de estos MCM, ahora incrementados por el reajuste en el seno del SME continuaba suministrando unos precios nacionales superiores a los de las campañas precedentes y neutralizaba la adopción de precios restrictivos en el Consejo de Ministros de Agricultura.

Como en los años precedentes se habían sentado las bases para una campaña agraria llena de excedentes y en la que los productores seguían protegidos fundamentalmente vía precios ajenos al mercado.

5.2.1. La Ronda Uruguay y las posturas iniciales

La relación entre esta política agraria interna y las exportaciones agrarias comunitarias hacía mucho tiempo que habían sido denunciadas por los países competidores con la

(23) Las modificaciones decididas conllevaban una revaluación del DM y florín holandés en un 3%, una revaluación en un 1% del franco belga-luxemburgués y la corona danesa y una devaluación del franco francés en un 3%. Las paridades de la lira italiana y la libra irlandesa no se modificaron. La libra esterlina y el dracma griego, a pesar de estar fuera del SME, se devaluaron en un 13,31% y 26,45% simultáneamente al ajustarse los tipos pivotes teóricos a los tipos de cambio de mercado. El lector interesado en los cálculos para la proliferación de los MCM y su posterior eliminación. Baudin, P.: «Les prix agricoles pour 1986/87», *RMC*, n.º 299, 1989, págs. 420-21.

Comunidad en los mercados mundiales, especialmente los EE.UU. y el Grupo Cairns (24).

La apertura de una nueva ronda de negociaciones del GATT (25) brindaba una magnífica oportunidad a los EE.UU. para insistir en el desmantelamiento de la PAC. El punto de vista estadounidense se había ido actualizando en los incidentes agrarios con la Comunidad con posterioridad a la Ronda Tokyo (26) y que ponían de relieve la

(24) Grupo constituido formalmente en la ciudad australiana de Cairns por catorce países exportadores agrarios –Australia, Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Islas Fidji, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Tailandia y Uruguay. En esta ciudad adoptaron el 27 de agosto de 1986 «la Declaración de Cairns» en la que ellos mismos se consideraban exportadores leales a diferencia de la CEE y los EE.UU. El estudio más completo de esta relación lo presentó un año antes el Bureau of Agricultural Economics (BAE) *Agricultural Policies in the European Community*. Australian Government Publishing Service. Camberra, 1985.

(25) Tras una semana de negociaciones los representantes de las 92 naciones que participaban en la Conferencia de Punta del Este (Uruguay) del 15 al 20 de septiembre, decidieron dar comienzo a un nuevo ciclo de negociaciones comerciales multilaterales en el seno del GATT.

(26) Entre los más importantes podemos destacar: el contencioso de los cereales estudiado en Belorme, H.: «Le contentieux agricole CEE-Etats-Unis: le cas des cereales». Varios autores: *Les relations Communauté européenne Etats-unis*. Ed. Económica, 1987, págs. 245-251.

Estados Unidos no claudicó en sus aspiraciones de seguir suministrando gran parte de las importaciones de cereales a España a impuso en otoño, para evitar una guerra comercial, la importación de 2 millones de toneladas anuales de maíz y 300.000 de sorgo en el período de 1987-1990 inclusive, vulnerándose así el Principio de Preferencia Comunitaria. Para un estudio del punto de vista estadounidense es muy reveladora la lectura del *Hearing before the committee on agriculture, Nutrition, and forestry US Senate to examine the effects of the european. Community enlargement on US agricultural exports*. 6 de mayo de 1986. Preocupaciones ya adelantadas en el estudio de Wesley, E., Peterson, F., Pelach, A., Riley, H.: *Spain's entry into the European Community: Effects on the Feed Grain and livestock sectors*. USDA. Abril 1983. Nichols, E.: «Spain in the EC: Who pays the price of enlargement?» *Foreing Agriculture*, julio 1986, págs. 4 y ss. analiza las pérdidas para su país de no tomarse pronto

insuficiencia de los acuerdos agrarios entre ambas potencias (27).

Si bien el desencadenamiento final de una guerra comercial se evitó temporalmente con el acuerdo firmado el 10 de agosto por ambas partes (28) las cuestiones de fondo que separaban a las dos potencias (29) no se abordaron a sabiendas de que pronto emergerían con más fuerza en las negociaciones multilaterales de pronta celebración.

Además de los problemas existentes entre las dos potencias atlánticas, nos interesa resaltar que los EE.UU. iban a participar en esta VIII Ronda de negociaciones del GATT muy condicionados por los problemas internos de

medidas. Para una visión española Pérez-Tabarnero, J. J.: «El Tratado de Adhesión: sus posibilidades y sus limitaciones». *ELC*, n.º 104, 1987, págs. 28 y ss.; y Arévalo Arias, J.: «Una nota sobre el abastecimiento de cereales en España y el Acuerdo CEE-USA», *REAS*, n.º 140, 1987, págs. 305-311 y Calatrava Andrés, A.: «El sector de cereales en España y su adecuación a la situación comunitaria», *ICE*, diciembre 1987, págs. 127-147.

(27) Como así denunciaba Bluman, C.: «Les échanges agricoles CEE-Etats-Unis et leur encadrement juridique», y Pivot, C.: «Logiques comparees des politiques agricoles americaine et européenne». Ambos artículos recogidos en *Les relations Communauté Européenne Etats-Unis*. Ed. Económica, 1987, págs. 233-193.

(28) Para un estudio del mismo y sus limitaciones Flory, T.: «Subventions aux exportations agricoles et problemes des parts equitables de marches dans les relations USA-CEE». *Les relations Communauté Européenne Etats-Unis*. Ed. Economica, 1987, págs. 237-243 y «Les Etats-Unis face a la politique du cooperation pour le developpement de la Communauté europeenne: Le contentieux des agrumes». *Op. cit.*, págs. 273-278.

(29) Para un estudio de los problemas de fondo existentes detrás del conflicto entre la Comunidad y los EE.UU. y que se derivan de al menos cuatro razones: similitud de orientaciones productivas, elevada modernización de las agriculturas, carácter exportador de ambas agriculturas y por último la amplitud de la ayuda pública al sector. Bergmann, D.: «Problemes de fond dans le conflict entre la CEE et les Etats Unis en matiere agricole», *Les relations Communauté Européenne Etats-Unis*, Ed. Económica, 1987, págs. 207-217.

su agricultura que atravesaba la peor crisis desde los años treinta (30).

Como podemos observar en el Cuadro 28 las condiciones generales del agro estadounidense habían empeorado desde la conclusión de la anterior Ronda del GATT.

La calificación de «internos» no prejuzga la íntima relación de ciertos problemas con la situación de los mercados mundiales agrarios y la vinculación a las prácticas comunitarias era fácilmente presentable a la opinión pública norteamericana (31).

CUADRO 28

CAMBIOS EN VARIABLES LA AGRICULTURA ESTADOUNIDENSE RELEVANTES PARA LA LEY AGRARIA DE 1985

<i>Período</i>	<i>Export agrarias</i>	<i>Índice de precios agrarios recibidos</i>	<i>Ingreso agrario neto total</i>
1979/80	44,2 × 10 ⁹ \$	161,8	31,5 × 10 ⁹ \$
1983/84	36,0 × 10 ⁹ \$	130,2	23,4 × 10 ⁹ \$
Variación	-18,5%	-19,5%	-26,0%

Fuente: Spitire, R. G. F.: «The evolution and implications of the US Food Security Act of 1985», *Agricultural Economics*, 1987, pág. 179.

(30) Sus razones pueden estudiarse en Obert, J., Galston, W.: *Dawn, down on the Farm*. Roosevelt Center for American Policy Studies, Washington, 1985. Clarence, D.: *Made in Washington: Food Policy and the Political Expedient*. Interstate Printer publisher Illinois. USA, 1985. Neil, E.: «The two crisis in USA Agriculture: Causes and possible solutions» Occasional Paper 10, Macalbert College, St. Paul Minnesota, 1987.

(31) Por primera vez en 1986, desde que se creó la PAC, las exportaciones de la CEE-12 (28,1 mil millones de dólares) superaban a las estadounidenses (26,1 mil millones de dólares). Newman, M., Fulton, T., Lawrence, G.: *A comparison of Agriculture in the US and EC. Agriculture and Trade Analysis Division*. Economic Research service USA. Junio 1987. Esta pérdida del primer puesto en el mercado mundial de productos agrarios estaba destinada a producir un endurecimiento inicial de las posiciones estadounidenses. Bonete Perales, R.: «Competencia agrícola entre Europa y Estados Unidos: la necesidad de un entendimiento», *ICE*, agosto-septiembre, 1988.

La Food Security Act de 1985 intentó recoger un conjunto de medidas para aumentar la presencia de los productos agrarios norteamericanos a costa de los comunitarios en los mercados mundiales y aliviar de esta forma parte de la crisis agraria norteamericana. El impacto de la Food Security Act fue pronto calificado negativamente como incrementador de las turbulencias que ya sufrían los mercados agrarios mundiales al incluir una variada gama de medidas de carácter agresivo (32).

Frente a la probable intransigencia norteamericana derivada del fracaso de sus pretensiones en la Ronda Tokyo, su situación agraria interna, los efectos de la entrada en vigor de su nueva ley agraria (33) y las recientes amenazas de guerras comerciales agrarias (34), la Comunidad a través

(32) Para una presentación de la agresividad de estas medidas. Spire, RGR. Op. cit., págs. 175-190 y Martin, E.: «Economie Politique des programmes agricoles des Etats-Unis», *ER*, n.º 173, 1986, págs. 12-21.

(33) La Farm Bill fue aprobada finalmente el 23 de diciembre de 1985 y entró en vigor el 28 de febrero de 1986 apartándose sustancialmente del texto liberador propugnado por la Administración Reagan. Lo que se contempló inicialmente como una ley reductora del gasto público se convirtió en la ley más cara de la historia agraria de los EE.UU. (coste estimado de 20.000 millones de dólares anuales).

Para un estudio de las variables más importantes que se tuvieron en cuenta para diseñar el grado de protección que se desprendía de esta Farm Bill y de las anteriores. Gardner, B.: «Causes of US Farm Commodity Programs», *JPE*, 1987, Vol. 95, n.º 2, págs. 290 y ss.

Para un estudio de su configuración. Bullock, J.: «Prospects for fundamental change in farm and food programs: Discussion», *AJAE*, 1985, n.º 67. Dobson, W.: «Will USDA Farm programs remain Highly Resistant to change? *AJAE*, n.º 67. Para una visión de la ley agraria Sanderson, F.: «Effects of a Reduction in US Agricultural Protection», *Agricultural Trade liberalization and the EC*. Oxford Press, 1987, págs. 70 y ss.

(34) Claramente instrumentada por parte estadounidense. Con la aprobación del Bonus Incentive Commodity Export Programme (BICEP) en mayo de 1985 el USDA se iba a gastar 2.000 millones de dólares para represaliar las subvenciones comunitarias injustas y sus barreras comerciales agrarias como así anunció el secretario norteamericano de agricultura John Blcok cuando presentó el programa.

del responsable de relaciones exteriores y política comercial Willy De Clercq dejaba bien clara su posición poco entusiasta en lo referente a cualquier modificación relevante de la PAC, al afirmar el 16 de septiembre en punta del Este:

«Naturalmente, la Comunidad piensa velar por que las negociaciones no pongan en tela de juicio los objetivos y mecanismos fundamentales de su propia política agrícola» (35).

Los puntos de vista iniciales de los grandes protagonistas del GATT en materia agraria era prácticamente opuestos y la conciliación tenía que superar previamente muchos obstáculos.

Ya en las preparaciones previas a la Ronda Uruguay se pusieron de manifiesto dos tesis distintas. En el Comité de Comercio de productos agrarios las posturas comunitarias chocaban con las estadounidenses. Los representantes norteamericanos querían colocar en primer lugar en la agenda de discusiones la prohibición de las restituciones a las exportaciones. En cambio los representantes comunitarios defendían una discusión de todas las medidas de protección a la agricultura pero sin destacar especialmente las restituciones por

(35) Comisión, BCE, n.º 9, 1986, pág. 15. Esta defensa del contenido de la PAC chocaba frontalmente con las posturas liberalizadoras defendidas este mismo año por el Banco Mundial en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Washington DC, 1986, pág. 178, cuyo capítulo II fue dedicado fundamentalmente al coste del proteccionismo agrario poniendo de relieve la importancia que éste tenía en el comercio mundial de productos agrarios y en la falta de posibilidades exportadoras de los países menos desarrollados.

La dificultad de disciplinar el comercio de los productos agrarios provenía de que las mismas reglas fueron escritas para que se adecuaban a los programas agrarios ya en vigor, especialmente el estadounidense. Hathaway, D.: *Agriculture and the GATT: rewriting the rules*. Institute for international economics. Washington, DC, 1987, págs. 104 y ss. En esta misma obra podemos encontrar una descripción de las reglas del GATT que afectan a la agricultura.

ser el instrumento de protección más utilizado por la Comunidad (36).

Con estas premisas se presentaba muy difícil que la agricultura se encontrara además de dentro del GATT también dentro de sus reglas (37).

La confrontación anunciada (38) podía incluso provocar una reafirmación comunitaria en torno a lo que aún se consideraba el buque insignia de la integración europea a la vista del poco peso que las presiones exteriores habían tenido en la configuración y transformación de la PAC.

Aunque el resto del año la Ronda Uruguay sólo se utilizó para acordar cuestiones de procedimiento y elaboración de propuestas, los puntos centrales de discusión ya iban aflorando: subvenciones a las exportaciones, protección de los mercados nacionales, proliferación de acuerdos comerciales al

(36) El hecho de que se decidiera finalmente la celebración de la Ronda Uruguay se podía interpretar como una indicación de que las negociaciones agrarias no eran suficientemente importantes para bloquear completamente el proceso de negociaciones. Esta postura calificada de optimista por nosotros, como después lo demostrarían los hechos, la defendían voces tan autorizadas como Petit, M.: «The Agricultural Trade Confrontation between the United States and the European Community: a challenge to our Profession», *AE*, 2, 1988, pág. 189.

(37) Tangerman, S.: «Liberalización del comercio de los productos agrícolas de las zonas templadas», *ICE*, junio 1987, pág. 115.

(38) Por ejemplo en España Reig, E.: *La Política Agraria de la Comunidad Económica Europea. Repercusiones internacionales*. Edicions Alfons el Magnànim, Valencia 1986. Especialmente el capítulo III; Barceló-Vila, L. V., García Álvarez-Coque, J. M.: «La confrontación comercial agrícola entre Estados Unidos y la CEE», *ICE*, agosto-septiembre, 1986; siguiendo los estudios de Petit, M.: «Determinants of Agricultural Policies in the European Community and the United States». *IFPRI*, (Research Report 51), Washington, 1985. Petit, M.: «Conflits entre Stratégies Agro-alimentaires: la confrontation entre les Etats-Unis et la Communauté Européenne», *Economie et société*, 1983, págs. 207-228.

margen del GATT, concesión de preferencias a determinados países y estabilidad de precios (39).

Estos puntos centrales de discusión irían disminuyendo a medida que el enfrentamiento entre la Comunidad y los EE.UU. paralizaban el desarrollo de la Ronda.

Para el objeto de nuestro estudio la apertura de la Ronda Uruguay tiene una importancia crucial al vincular la situación de los mercados agrarios mundiales con las prácticas proteccionistas internas de los países exportadores y al convertirse en la mayor presión exterior nunca recibida por la PAC para su modificación. El peso real de esta presión iría perfilándose en las modificaciones que el Consejo iba a introducir en los años venideros.

El año 1986, concluyó en lo referente a la Ronda Uruguay con la presentación de tres propuestas iniciales aún no formales pero que dejaban traslucir profundas diferencias.

Los EE.UU. con su plan «cero/2000» pretendían la abolición de todas las subvenciones a la agricultura a finales de siglo (40). Uno de los instrumentos a utilizar era la conversión de las medidas de protección en frontera en aranceles. Con esta postura tan radical, que estaba condenada a provocar una oposición frontal en la Comunidad, se perdía la oportunidad de defender posturas más acordes con las restricciones comunitarias defendidas incluso desde dentro de los EE.UU. (41).

(39) Bois d'Enghien, Ch.: «PAC et negotiation commerciale multilaterale de l'Uruguay Round», *RP*, n.º 1, Bruselas, 1992, págs. 42 y ss.

(40) Esta propuesta se presentaría formalmente en julio de 1987, constituyen la postura estadounidense sobre cómo las políticas agrarias nacionales y el comercio internacional agrario deberían reformarse.

(41) Podemos destacar entre los múltiples estudios previos al comienzo de la Ronda Uruguay con el objetivo de facilitar su éxito, en el campo agrario, el presentado por Hayes y Schmitz de la universidad de Berkeley en NBER/CEPS Conference, Cambridge Massachusetts, enero 1986, y titulado Trade and welfare effects of agricultural Policies in the European Community. En él se llega a proponer a la Comunidad Económica un ajuste de la PAC teniendo en cuenta diez puntos:

El Grupo Cairns, sin apartarse inicialmente de este plan incidía en la eliminación de las subvenciones a las exportaciones. La Comunidad, más moderada y siempre respetando su PAC defendió un plan basado en la reducción de la ayuda a la agricultura de forma global, teniendo en cuenta parcialmente la metodología utilizada por la OCDE. Defendió también un reequilibrio de la protección en frontera, lo que a efectos comunitarios significaba imponer aranceles a los pro-

-
- 1) Recoger los datos de los costes de producción utilizando tecnología eficiente para todos los productos agrarios.
 - 2) Elegir el tamaño de una unidad de explotación que según la Comunidad debería ser protegida.
 - 3) Anunciar que se iba a llevar a cabo un ajuste, advirtiendo que sólo las empresas agrarias participando en un plan de modernización serían objeto de producción.
 - 4) Especificar cada año la renta máxima de referencia hasta la cual se protegería teniendo en cuenta que los estados individualmente podrían incrementar este nivel de referencia siempre que lo financiaran los presupuestos nacionales.
 - 5) Cada año habría que estimar la cantidad a producir por la unidad de explotación elegida como modelo (q^*).
 - 6) Calcular el precio objetivo para cada producto teniendo en cuenta la ecuación $(p_0 - C) = q^*$.
 q^* = renta de referneicia,
 p_0 = precio objetivo,
 C = coste medio.
 - 7) Medir el precio de mercado PM para cada producto en cada área.
 - 8) Calcular por unidad producida la subvención necesaria (S).
 - 9) Toda la producción debería de venderse a precio de mercado y los agricultores recibirían un cheque cuyo límite (L) estaría dado por la expresión:
 $S \cdot L + (PM - C) L \leq \text{ingreso de referencia.}$
 - 10) Aquellos productores con diversos productos, deberían de elegir el que habrían de servir de base para la subvención.
 Note el lector que el coste administrativo derivado de la implantación de este esquema dificultaba su realización pero a nosotros nos interesa resaltar su similitud con el Plan Mansholt de 1968 y, como más adelante veremos, con las propuestas que finalmente aprobaría años después el Consejo como última oferta comunitaria para desbloquear la Ronda Uruguay.

ductos sustitutivos de cereales que hasta ahora entraban con derechos nulos (42).

Con estas tres posturas iniciales tan divergentes las negociaciones se presentaban largas y la presión sobre la reforma de la PAC podía volver a considerarse bajo criterios estrictamente internos.

5.2.2. Las presiones presupuestarias y el Acuerdo del 16 de diciembre

El mejor candidato a ejercer esta presión era el Presupuesto Comunitario puesto que todos los problemas de éste surgían de la agricultura (43).

Sin tenemos en cuenta que desde 1983 el Presupuesto Comunitario había soportado déficits persistentes (44) que

(42) Josling, T.: «Agricultural Policies and World Trade: The US and the European Community at Bay», Varios autores: *Europe, America and the World Economy*, Basil Blackwell, 1986, Oxford.

(43) Buckwell, A.: «El peso de las limitaciones presupuestarias en la Política Agraria común», *REAS*, 1987, n.º 140, pág. 104.

(44) La continuidad de los déficits, después del acuerdo Fontainebleau, que incrementaba la contribución vía IVA a un 1,4%, demostraba la insuficiencia de los recursos presupuestarios para hacer frente a unos gastos agrarios de difícil predicción pero con tendencia a aumentar (un 12,5% con respecto a 1985). La dificultad de su predicción provenía al menos de cuatro fuentes:

- Imposibilidad de prever las condiciones naturales que determinan las cosechas.
- La variación de los precios del mercado internacional y la consiguiente disminución o incremento de las restituciones a las exportaciones. Para un análisis formal de esta fuente de variación del coste de la PAC, Kirsche, D.: «Budget Costs of the EC's agricultural price policy under uncertainty», *ERAE*, 1986, págs. 57-74.
- Las oscilaciones del tipo de cambio del dólar. A una apreciación como la experimentada en este primer lustro de la década le correspondía una disminución de los pagos por restituciones. La devaluación del dólar en 1986, en cambio, motivó que la Comisión estimara que al menos 790 millones de Ecus en créditos suplementarios serían necesarios para compensar el efecto

se habían cubierto con las contribuciones adicionales de los estados miembros (45), es fácil comprender por qué tampoco esta crisis presupuestaria iba a generar algo más que una solución a corto plazo para intentar aminorar los costes de los productos más conflictivos.

El Cuadro 29 no indica qué productos iban a ser los primeros en enfrentarse a una revisión de su grado de protección.

Antes de concluir el año y bajo la presión que significaba no haber aprobado aún el presupuesto para 1987 (46), el Consejo de Ministros de Agricultura adoptó un conjunto de reformas fundamentales en las Organizaciones Comunes de Mercado del vacuno y de la leche (47).

de la depreciación de la moneda estadounidense desde el momento en que se fijó el presupuesto.

- Por último, la dificultad en la mayoría de los casos de predecir en el momento de elaborar los presupuestos el resultado de la fijación de los precios agrarios por el Consejo de Agricultura. Estas fuentes de variación, recordadas por Buckwell, op. cit., págs. 102 y 103 provocaron que después de entrar en vigor el incremento del IVA la misma Comisión sugiriera un incremento vía IVA hasta 1,6% para financiar adecuadamente el Presupuesto de 1986. Commission: *Report from the Commission to the Council and Parliament on the financing of the Community Budget*; Bruselas, 1987, pág. 4.

(45) Práctica contable para evitar la quiebra real de la Comunidad y que autores como, Swinbanck, A. denominan «contabilidad creativa». Swinbanck, A.: *Can the EEC reform the Common. Agricultural Policy?*, Institut Valencià d'Economia Papers de Treball, n.º 4, 1988, pág. 3.

(46) Y el precedente que significaba la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades sobre la validez del presupuesto de 1986. Para un estudio de las razones que dieron lugar a la demanda de anulación de la aprobación del Presupuesto de 1986 y el contenido de la sentencia del 3 de julio de 1986, Martínez Genique, A.: «El Presupuesto de la CEE en 1986», *HPE*, n.º 102, págs. 485 y ss.

(47) Para una exposición detallada de este acuerdo, calificado por la propia Comunidad como uno de los más importantes desde la creación de la PAC, Comunidad Europea. *El acuerdo agrario de 16 de diciembre de 1986*. Notas rápidas Europa Verde, n.º 38, 1986.

CUADRO 29

Sector	1985
	(Porcentaje de gastos de FEOGA (Garantía))
Productos lácteos	29,9
Carne de vacuno	13,8
Cereales	11,6
Aceites y grasas	5,6
Aceite de oliva	3,5
Vino	4,7
Carne de ovino	2,5
Carne de porcino	0,8
Aves de corral y huevos	0,3

Fuente: Comisión, Informe anual sobre la situación de la Agricultura en la Comunidad, 1985.

La reducción de las cuotas lecheras en un 9,5% a lo largo de los años siguientes no era más que un reconocimiento explícito del fracaso del sistema instaurado en 1984 y se inscribía dentro de la práctica comunitaria de establecer políticas que sólo atacaban a los síntomas de la protección agraria (48). Con la continuación de la política de cuotas se hacía caso omiso de las limitaciones que esta forma de controlar la oferta tenían en la PAC (49).

(48) Schmitz, M.: «Solving CAP Problems with Price policy?» en *Alternative Support Measures for agriculture*. Papers contributed to the Round table organized by the European Institute of Public Administration Maastricht, 12-14 de noviembre de 1986, pág. 124.

(49) Sus efectos (las excepciones para evitar la dureza de la medida a determinados subsectores debilita su impacto restrictivo, la presión política para mantener los precios elevados en ese sector aumenta consiguiendo normalmente su propósito y aumentando así el coste presupuestario, se producen trasvase a otros sectores creando en estos también excedentes, genera grandes problemas administrativos vinculados al control de los objetivos buscados y normalmente las cuotas se fijan por encima de la capacidad de absorción del mercado interior e internacional) pueden ser objeto de reflexión a la luz de Bergman, D.: «Limitaciones de los actuales sistemas de control de la oferta agrícola», *REAS*, n.º 140, 1987, págs. 265-281.

Las decisiones del Consejo referidas al sector vacuno consistían en la aplicación de una disciplina más estricta en materia de intervención con la finalidad de garantizar en mayor control de este mercado. La aplicabilidad de estas medidas hasta el 31 de diciembre de 1988 nos informa de la carencia de una política global capaz de reordenar el mercado a la espera de aprobar las modificaciones definitivas de esta Organización Común de Mercado. Esta medida coyuntural facilitaba sólo un respiro presupuestario a corto plazo y dejaba a los operadores del sector sin un objetivo a medio plazo. Estos respiros presupuestarios al final eran aprovechados para ampliar los tentáculos de la protección.

Con la adopción de estas medidas firmes para controlar el crecimiento futuro de dichas existencias sólo se frenaba una fuente de gastos (50). La depreciación del dólar frente al ECU seguía incrementando el montante de las restituciones (51) a lo que había que añadir los gastos adicionales previstos para España y Portugal.

Con este transfondo, los temores sobre una crisis presupuestaria inminente planeaban de forma justificada a pesar del relativo descenso de importancia de la agricultura dentro del Presupuesto Comunitario (Cuadro 30).

El año concluyó sin que pudiera aprobarse el presupuesto para el 1987 por la falta de acuerdo respecto al protagonismo que debía tener la PAC en el mismo (52).

(50) De hecho el Consejo necesitaba nuevos fondos de los estados miembros para financiar su eliminación, encontrándose la CE técnicamente en quiebra. Buckwell, op. cit., pág. 105.

(51) Que ya en 1985 habían significado el 33% del FEOGA Garantía y el año que nos ocupa iba a alcanzar un 39% situándose por encima de todas las demás partidas presupuestarias, privilegio que no había ostentado desde 1982.

(52) Para un estudio de las vicisitudes que impidieron la aprobación del Presupuesto de 1987 en 1986, Zaragoza, A., Gómez, J.: «El Presupuesto de la CEE para 1987 y el Presupuesto de Acciones Conjuntas». *HPE*, n.º 103, 1986, págs. 529-548.

CUADRO 30

GASTOS DEL FEOGA EN RELACION AL PRESUPUESTO
DE 1985 Y 1986 (Millones de Ecus)

	1985	1986
FEOGA-Garantía	19.744,2	22.153,3
FEOGA-Orientación	719,6	785
Presupuesto	28.100,1	35.174,1
Porcentaje del Presupuesto absorbido por la PAC	72%	65%

Fuente: Comisión. Situación de la Agricultura en 1986, pág. 261 y elaboración propia.

Resumiendo, el año 1986 aglutinó un consenso sobre la necesidad de hacer algo en el plano institucional para impulsar el proyecto comunitario (adopción del Acta Unica Europea), vio incrementado el número de miembros de diez a doce enriqueciendo las relaciones comerciales con los Estados Unidos y fue testigo del comienzo de una Ronda de Negociaciones que se presentaban como las más ambiciosas en lo concerniente al desmantelamiento del proteccionismo agrario. Ninguno de estos hechos abrió una mínima brecha que se pudieran traducir en un cambio fundamental en la dirección de la protección o en el volumen de la misma.

Se continuó con las soluciones a corto plazo que respondían fundamentalmente a criterios presupuestarios y con la finalidad de garantizar la supervivencia del sistema de protección. Aún no habían confluído los dos factores que se necesitaban para su disminución o desmantelamiento: la deseabilidad social de este cambio y la necesidad de su reducción para la autoconservación del sistema (58).

(53) Para un desarrollo excelente de estas condiciones, Barceló Vila, L. V.: «La reducción del proteccionismo agrario. Exigencia del sistema y deseabilidad social», *ICE*, n.º 666, febrero 1989, págs. 15-44.