

5.3. 1987: La transición empañada por la intransigencia alemana y el fracaso de la cumbre de Copenhague

El año comenzó con una persistencia de las turbulencias monetarias que provocaron finalmente un nuevo realineamiento de los tipos centrales de cambio en el seno del SME (54). Pronto, como en ocasiones anteriores, se dejarían sentir sus efectos sobre los precios agrarios convertidos en monedas nacionales.

Junto a este motivo de preocupación, semanas más tarde se ponía fin el conflicto entre la Comunidad y los Estados Unidos surgido a propósito de las consecuencias de la ampliación en el plano agrario. Con este acuerdo se propiciaba en el plano teórico un clima más favorable para el acercamiento de las posturas entre ambas potencias en la Ronda Uruguay. A lo largo de las negociaciones en el GATT sería evidente que este acuerdo fue sólo una tregua y un medio de evitar una escalada mayor de medidas perjudiciales para las partes en conflicto. Las discrepancias sobre el significado del principio de preferencia comunitaria en relación con el artículo XXIV del GATT continuaban (55).

Las dudas sobre un año sin presupuesto aprobado, se disiparon con el acuerdo por mayoría cualificada del Conse-

(54) La especulación sobre el marco que se vivió en los primeros días de enero motivó que el 12 de enero, los ministros de Economía y los gobernadores de los Bancos centrales de los Estados miembros de la comunidad decidieran por acuerdo unánime, tras consulta al Comité Monetario, modificar los tipos de cambio bilaterales del marco alemán y florín holandés (3%) y el Franco belga y luxemburgués (2%). Para el lector interesado en la red de paridades en vigor a partir del 12 de enero de 1-1987, *BCE*, 1987, pág. 19.

(55) El representante comunitario Will De Clercq ya advirtió en el anuncio del Acuerdo a la prensa el 29 de enero (*BCE* 1-1985, pág. 11) que éste era una solución política y pragmática que de ningún modo cambiaba la interpretación que cada uno hacía del artículo XXIV, apartado 6 del GATT.

jo del 13 de febrero principalmente al permitir que para la disminución de existencias de los productos agrícolas excedentarios por excelencia (cereales, lácteos, vacuno) se pudieran instrumentar créditos suplementarios (56).

5.3.1. La continuación del protagonismo de los MCM

La Comisión siguiendo con su política de cambios mínimos y consciente de que la última decisión correspondía al Consejo, presentó el 18 de febrero un paquete de propuestas a aplicar en la campaña 1987/88 que continuaban en líneas generales lo defendido en la campaña anterior al amparo del Libro Verde (57). Simultáneamente presentó un informe global sobre las modificaciones que deberían llevarse a cabo en el sistema agromonetario y un grupo de propuestas incluyendo reformas que habrían de emprenderse para asegurar el éxito del Acta Unica Europea. Con ello el órgano comunitario quería dejar clara la vinculación entre estos tres desafíos: ejecutar el AUE, modificar la PAC y solucionar el entramado agromonetario.

Las propuestas de la Comisión al no apartarse sustancialmente de las de la campaña precedente parecían olvidar la incapacidad del presupuesto de 1986 para cubrir todos los

(56) Aunque no era esta cuestión la única que impidió un acuerdo en las sesiones previas del 16 y 17 de enero, sí había sido llave en las negociaciones. El resto de las cuestiones pueden consultarse en BCE 2-1987, págs. 88 y ss. Finalmente el Parlamento adoptó el Presupuesto el 19 de febrero por amplia mayoría (301 votos positivos sobre 347 votantes).

(57) Quizás la reiterada actitud de excesiva prudencia facilitaba que la amenaza de la crisis presupuestaria no jugara con toda su fuerza, especialmente si tenemos en cuenta las nuevas necesidades presupuestarias que se derivaban de la pronta entrada en vigor del Acta Unica Europea. Grannell, F.: «El debate presupuestario de la Comunidad Europea a la entrada en vigor del Acta Unica», *ICE*, agosto-septiembre, 1987, págs. 239 y ss.

gastos agrarios y las dificultades en las que se encontraba el presupuesto de 1987 (58) recientemente adoptado.

Una vez más, el impacto global en las rentas agrarias que hubiera tenido una disminución de los precios institucionales en ausencia de unas compensaciones vía renta impedían una petición más acorde con los imperativos del mercado (59). La Comisión optó así por proponer para la mayoría de los productos el congelamiento o la reducción de los precios comunes (60) y a sabiendas de la insuficiencia de esta petición también decidió continuar con todo un conjunto de medidas complementarias que frenaran algo los excedentes estructurales (61).

(58) Que acumulaba un déficit proveniente del año anterior de 693 millones de Ecus. Comisión: *Communication from the Commission. Review of action taken to control the agricultural markets and outlook for the CAP*, 1987, pág. 6. Esperándose un déficit de 3.500 millones de Ecus para 1987. Thompson, K.: «Valoración de las propuestas de precios de la CEE para 1987/88», *ELC*, n.º 104, pág. 59.

(59) Algunos autores defendían la coherencia de las peticiones de la Comisión a pesar de su elevado coste. La Comisión, por ejemplo, rechazaba una disminución drástica de los precios de cereales porque sabía que se precisaría una disminución de un 20% para que la producción se viera afectada en la dirección querida. En el supuesto de adoptarse esta reducción, social y políticamente inaceptable, lo más probable es que hubiese un trasvase de recursos a otro tipo de productos como la soja con el consiguiente aumento del coste presupuestario. Neville-Rolfe: «The future of the EC cereals Policy», *The cereals dilemma supplies in Western Europe and North America*. Cornell University, 1986, pág. 36.

(60) Salvo casos específicos como determinadas variedades de tabaco, semillas y trigo duro donde se pidió un incremento para estimular su producción.

(61) Como en la campaña anterior, la Comisión propuso el refuerzo y ampliación de la corresponsabilidad, la mejora de la calidad de los productos y la reducción de la intervención. Aunque su efectividad se había mostrado muy débil, la Comisión defendía que la evolución de los gastos agrarios hubiera sido más elevado en su ausencia. Comisión. *Precios Agrícolas, 1987/88. Propuestas*. Notas rápidas, n.º 39, 1987, pág. 26. Esta, a la espera de un nuevo consenso sobre el proteccionismo agrario, parecía inclinarse por un control del gasto agrario evitando que se incrementase demasiado hasta hacerse insostenible.

El énfasis en la continuación del desmantelamiento de los MCM completaba el tríptico habitual de los últimos años. Advirtiéndolo esta vez, como novedad, que en el supuesto de que el desmantelamiento de los MCM negativos perjudicara el objetivo perseguido por la política de precios restrictivos se vería obligada a compensar la subida de precios en moneda nacional, mediante una reducción equivalente de los precios en Ecus (62). Reconocía así expresamente el intercambio practicado entre unos menores MCM negativos y un incremento de los precios en monedas nacionales (63).

Las consecuencias en el sistema agromonetario (Cuadro 31) del nuevo ajuste de los tipos centrales en el seno del SME, ya comentados, se encontraban detrás de esta advertencia y mostraban otra vez la dificultad de fijar los precios agrarios nacionales atendiendo sólo al objetivo de disminuir los excedentes.

La Comisión, a través de su Presidente J. Delors, reforzaba la vinculación entre la reforma de la PAC y la necesidad de llevar a buen término el Acta Unica Europea. El mensaje presentado al Parlamento era claro: más mercado, menos protección vía precios y adaptación al contexto mundial. Para equilibrar los imperativos del mercado y la necesidad de solidaridad defendía la existencia de un instrumento complementario, a nivel comunitario, para el sostenimiento de las rentas (64).

(62) Comisión, 1987, op. cit., pág. 17.

(63) La propuesta para evitar que mediante la eliminación de los MCM negativos se produjera un aumento en los precios agrarios se concretaba en adoptar un sistema a partir de la campaña 88-89, de tal manera que se neutralizase automáticamente la creación artificial de MCM negativos con una baja en Ecus de los precios, escalonadas en dos etapas iguales realizadas para cada producto al comienzo de cada una de las dos campañas posteriores a la realineación monetaria. BCE, n.º 2, 1987, pág. 17.

(64) Delors, J.: *Programa de trabajo de la Comisión para 1987*, Estrasburgo, 18 de febrero de 1987, recogido en el BCE suplemento, 1/87, pág. 14.

CUADRO 31

SITUACION DE LOS MCM EN LOS CUATRO PRODUCTOS
MAS PROBLEMATICOS ANTE (A) Y DESPUES (D)
DE QUE SURTIERA EFECTO EN EL SISTEMA
AGROMONETARIO EL REAJUSTE DEL 12 DE ENERO

		<i>Carne Vacuno</i>	<i>Productos lácteo</i>	<i>Azúcar</i>	<i>Cereales</i>
Bélgica/Lux	A	0,0	0,0	0,0	0,0
	D	0,0	0,0	0,0	0,0
Holanda	A	1,8	2,9	1,8	2,4
	D	1,8	2,9	1,8	2,4
Alemania	A	1,8	2,9	1,8	2,4
	D	1,8	2,9	1,8	2,4
Dinamarca ..	A	0,0	0,0	0,0	0,0
	D	-1,5	-1,5	-2,0	-2,0
Francia	A	0,0	1,7	-4,8	-4,8
	D	-1,5	-4,8	-8,0	-8,0
Irlanda	A	-1,2	-1,2	-5,8	-5,8
	D	-4,3	-4,3	-9,0	-5,8
Italia	A	-1,1	-1,1	-1,1	2,0
	D	-4,4	-4,4	-4,4	-5,5
Reino Unido	A	-18,9	-24,5	-26,3	-26,3
	D	-22,1	-28,5	-30,2	-25,7
Grecia	A	-38,6	-38,6	-38,6	-38,6
	D	-42,3	-42,3	-42,3	-42,3
Portugal	A			-11,3	
	D			-15,1	
España	A	-3,9	-3,9	-4,9	-4,9
	D	-8,6	-8,6	-9,6	-9,6

Fuente: Comisión. Precios agrícolas 1987/88 propuesta. Notas Rápidas n.º 39, pág. 24 y elaboración propia.

A los pocos días de presentar su propuesta, el Consejo de Agricultura se reunió con el objetivo de adoptar medidas de control del sector lácteo (65) y examinar la aprobación de una política socioestructural mejor adaptada a las necesidades de la agricultura europea (66). En ninguno de ambos temas se llegó a un acuerdo porque las propuestas para limitar la intervención en el sector lácteo se traducían en una disminución de los precios en un 10%, en el primer caso, y en el segundo los puntos de desacuerdo eran de tal magnitud (67) que se acordó tratarlos en el futuro; una vez limadas las grandes zonas de conflicto.

En los distintos Consejos de Agricultura previos al de finales de junio se adelantó muy poco en la dirección deseada por la Comisión (68). En este último, el Consejo adoptó

(65) Los stocks comunitarios de productos lácteos habían alcanzado a finales de 1986 niveles records: 1,4 millones de toneladas de mantequilla y 900.000 toneladas de leche en polvo como nos recuerda Cova, C.: «L'agriculture européenne sur la défensive», *RMC*, n.º 304, 1987, pág. 67.

(66) Para una revisión crítica del balance hasta 1986 respecto a la política socioestructural y sus limitaciones, Gorgoni, M.: «¿Por qué la política estructural es tan limitada?, *REA*, n.º 140, 1987, págs. 248-263.

(67) Posteriormente, en el Consejo de Agricultura del 16 de marzo se aprobaron un grupo de Reglamentos con la finalidad de reforzar el funcionamiento del régimen de las exacciones suplementarias y cuotas lecheras pero que terminarían incidiendo muy marginalmente en la oferta de productos lácteos. Los desacuerdos en materia socioestructural se centraban sobre todo en el montante de las ayudas para favorecer las formas de producción extensivas (frente a las intensivas) de los productos excedentarios a las ayudas para las zonas de montaña y las vinculadas a la protección el medio ambiente. En un Consejo posterior del 31 de marzo, se llegó a un acuerdo sobre estos puntos pero la disminución de los 805 millones de Ecus pedidos por la Comisión a 350 y la reducción de la dureción de 5 a 3 años anunciaba la poca incidencia que aún tenía la política socioestructural en el quehacer comunitario.

(68) Por ejemplo, a lo largo del mes de mayo el Consejo no pudo ponerse de acuerdo en el desmantelamiento de los MCM y lo máximo que se obtuvo fue una declaración en la que se decía que se deberían de suprimir siguiendo criterios objetivos y con compensación.

las decisiones referidas a los precios agrarios, medidas conexas y medidas agromonetarias aplicables en la campaña 87-88 (69).

Las esperanzas de desincentivar la producción en el sector de los cereales pronto se desvanecieron y el camino hacia mayores excedentes estaba servido (70).

El Consejo, apartándose de la Comisión, se opuso a la disminución de sus precios institucionales plenamente a consiente de los desequilibrios que sufría este mercado. La presión alemana fue otra vez suficiente para impedir una disminución de precios en este sector (71). Aviniéndose a la postura germana, el Consejo dejaba pasar la oportunidad de generar la información clara y precisa de que el sector de los cereales

(69) Todas ellas recogidas en Comisión. *BCE*, 1986/6, págs. 56 y ss.

(70) Si a este rechazo del Consejo añadimos el completo fracaso de la tasa de corresponsabilidad instaurada en 1986 (Reglamento del Consejo 1579/86 y Reglamentos de la Comisión 1871/86, 2096/86 y 2040/86) al no cumplir ninguno de sus objetivos: disminuir la producción de cereales (se incrementó hasta alcanzar los 160 millones de Tm), aumentar su utilización en la alimentación animal (se produjo el efecto contrario pasándose de 36 millones en la campaña 84-85 a 29 en la que nos ocupa) y lograr disminuir la utilización de los productos sustitutivos de cereales (incrementándose). Se presentaba difícil el futuro del sector. Para un estudio de los tres errores de apreciación (toda tasa parafiscal no deducible pasa a formar parte del precio del producto, las distintas modalidades instauradas no podían constituir la señal desincentivadora esperada por el Consejo y creer que la exoneración de los cereales transformados iban a favorecer la sustitución de los productos sustitutivos de los cereales por cereal comunitario), Spitzer, J. P.: «Analyse critique de l'application du prélèvement de corresponsabilité sur les céréales», *RMC*, n.º 324, 1989, págs. 100 y ss.

(71) Continuando así con la actitud ambivalente que caracterizaba a la RFA respecto a la reforma de la PAC. Por una parte el Ministerio de Hacienda quería controlar los gastos agrarios y al Ministerio de Industria le preocupaba los efectos sobre las exportaciones industriales que pudiera tener una escalada proteccionista de origen agrario. Mientras tanto, el ministro germano de agricultura Ignza Kiechle seguía defendiendo como su antecesor a los cerealistas alemanes. Biehl, D. et al.: *Common Agricultural Policy. European. Integration and International Division of Labour*, Ed. Europa Unión, 1987, Bonn, págs. 59 y ss.

CUADRO 32

VARIACION (en %) DE LOS PRECIOS DE INTERVENCION
PARA LA CAMPAÑA 1987/88 EN RELACION A LOS PRECIOS
APROBADOS PARA LA CAMPAÑA 1986/87

Países	Todos los productos agrícolas	
	(1)	(2)
Alemania	-0,02	-0,02
Francia	-0,19	+4,06
Italia	-0,64	+3,27
Holanda	+0,00	-1,50
Bélgica	+0,00	+1,72
Luxemburgo	-0,04	+1,59
Reino Unido	-0,03	+6,26
Irlanda	+0,00	+8,48
Dinamarca	+0,04	+2,26
Grecia	-0,39	+13,29
CEE-10	-0,19	+3,30

(1) Variación de precios Ecus.

(2) Variación total de precios en monedas nacionales.

Fuente: Comisión. *Precios agrícolas 1987/88*. Notas rápidas de la Europa Verde, n.º 41.

debía estar más conectado con la realidad del mercado. El producto clave de la PAC conseguía una vez más superar el examen anual del que se derivaba su grado de protección para la campaña siguiente (72). El resultado final en lo concerniente a precios agrarios para la siguiente campaña puede observarse en el Cuadro 32.

Con estos resultados el agro comunitario seguía ajeno al ajuste necesario que más pronto o más tarde se impondría,

(72) A pesar de las perspectivas poco alentadoras que se esperaban en los mercados mundiales de cereales para los próximos años. Hay, N.: «Las perspectivas para los cereales», *ELC*, n.º 104, 1987, pág. 76.

posponiéndose la toma de decisiones imprescindibles para su verdadera reforma.

No obstante, las medidas conexas seguían desempeñando su función de transmitir que se estaba haciendo algo desde las instancias comunitarias por racionalizar la PAC (73) y ganar a la vez adeptos desde el grupo social de los consumidores.

Por último, el paquete de decisiones monetarias (74) se concretó en el acuerdo sobre el desmantelamiento completo, en tres etapas, de los MCM positivos existentes junto (75) con una disminución sustancial de los MCM negativos y el mantenimiento del régimen agromonetario hasta ahora en

(73) Estas, a tenor de lo emanado del Consejo de Agricultura se pueden agrupar en tres grandes bloques: continuación de la corresponsabilidad de los productos, exigencias de una mayor calidad de los productos y modificaciones puntuales en el régimen de intervención. Para un análisis detallado de estos cambios que tampoco iban a afectar a la oferta agraria. Comisión. *Precios agrícolas 1987/88. Decisiones del Consejo*. Notas rápidas Europa Verde, 1987, págs. 10 y ss.

(74) Constituyeron el punto más delicado de las negociaciones por los acontecimientos monetarios que habían transcurrido desde la aprobación de los precios para la Campaña 1986/87.

Ya el 2 de agosto de 1986 el valor de la libra irlandesa disminuyó un 8% con relación a las otras monedas participantes en el SME. Con el desmantelamiento el 22 de diciembre de toda una serie de MCM negativos en el Reino Unido, Francia, Grecia, España y Portugal se produjo una elevación de los precios agrícolas institucionales expresados en monedas nacionales y por último el ajuste técnico de paridades en el seno del SME que tuvo lugar el 12 de enero de 1987 como consecuencia de la bajada importante del dólar y las corrientes especulativas hacia el marco, suministraba un elemento más en el difícil equilibrio por el mantenimiento del sistema de «switch over» adoptado en 1984. Baudin, P.: «La fixation des prix agricoles pour 1987/88», *RMC*, n.º 310, 1987, pág. 522.

(75) Para compensar las pérdidas de rentas en el caso germano se aprobó el otorgamiento a sus agricultores hasta 1988 de una ayuda nacional equivalente a la disminución de dos puntos del IVA pero sin que estuviera vinculada tal ayuda a la producción. La percepción de esta desvinculación por parte de los agricultores nos parece ya más difícil de conseguir.

vigor (sistema de Switch-over) (76). Esto último implicaba la fijación de unas reglas para dismantelar los MCM que se generaran en el futuro (77).

Si tenemos en cuenta que se acordó también examinar el funcionamiento del sistema otra vez antes del 1 de julio de 1988 tomando como base un informe conjunto de los Ministros de Hacienda y Agricultura, es fácil comprender el carácter político del tal acuerdo y la poca fe que el Consejo tenía respecto a la estabilidad de lo acordado (78).

Ahora, a las múltiples razones para eliminar los MCM por todas las distorsiones que provocaba (79) se sumaba una de carácter político y técnico: su incompatibilidad con la idea de un *Mercado único sin fronteras interiores en 1993*.

(76) Con ello cualquier futuro reajuste de las paridades monetarias en el SME sólo podría crear MCM negativos, al derivarse los MCM positivos de la revalorización de una moneda que se transformaba automáticamente en MCM negativos para las demás monedas (MCM artificiales). Para un estudio del alcance de lo acordado, Barthelemy, M., Heine, J. P.: «Les Montants Compensatoires Monétaires et leur démantèlement», CDE, 1987, pág. 397.

(77) Los MCM negativos así creados se suprimirían en tres fases: un 25% al principio de la campaña siguiente, con una neutralización de los aumentos de los precios que se deriven de esta supresión por medio de una reducción de los precios en Ecus. En una segunda y tercera fase se procedería a una reducción del 50% y 25% respectivamente pero sin reducción paralela de precios en Ecus. Note el lector que en estas dos fases aún se podían producir incrementos de precios en moneda nacional.

Los MCM originados por la devaluación de la moneda (MCM clásicos) se suprimirían también en 3 fases: 30%, 35% y 40% respectivamente. Aquí al no disminuir los precios fijados en Ecus se generaría un incremento de los precios agrarios institucionales expresados en moneda nacional.

(78) Baudin, P., op. cit., pág. 524.

(79) Cuya recopilación viene recogida en Bonete Perales, R.: «Los montantes compensatorios monetarios y la política agraria: la necesidad de su eliminación», Actas del II Congreso de Economía de Castilla y León, 1990, págs. 365-379.

Para el objeto de nuestro estudio nos interesa poner de relieve que el resultado final del acuerdo agromonetario con todos sus tecnicismos, compensaciones y equilibrios no pudo impedir que en el futuro inmediato se pudiera aprovechar el sistema agromonetario para seguir convirtiendo los acuerdos de Bruselas en incrementos de precios nacionales.

Si a los elementos anteriores añadimos la creación de nuevos MCM para productos que antes no se beneficiaban de los mismos, como por ejemplo el aceite de oliva (80), podemos comprender el escaso control del problema agromonetario que tenía el Consejo en ausencia de una moneda única.

El resultado más inmediato de todos los acuerdos de junio era el incremento medio en monedas nacionales de los precios agrarios en un 3,3% con relación a la campaña de 1986/87.

Con este resultado final difícilmente se podía esperar una limitación de la oferta de los productos más conflictivos (81).

(80) La Comisión los introduciría finalmente, el 3 de agosto, con efecto a partir del 7 de septiembre, así como para las compotas y mermeladas con un contenido de azúcar superior al 50% de peso.

(81) A cuyo grupo se incorporaba por méritos propios, después de la ampliación de la CEE hacia el sur, el sector de las materias grasas y sobre cuya estabilización no se decidió nada, generándose así un gasto suplementario de más de 2.000 millones de Ecus para la campaña 87-88. Al tenerse que aplicar a las materias grasas importadas, las posibles represalias del gran suministrador norteamericano pesaron más que las necesidades de ordenar el sector. Debatisse: «Quelques orientations pour sauver l'Europe verte», *RMC*, n.º 312, pág. 638.

Los efectos negativos para los intereses norteamericanos de la imposición de una tasa sobre el sector de las materias grasas ya habían sido claramente demostrados, especialmente en el caso de la soja por Witzke, H., Houck, P., en *Economic Effects of possible European Community Market Intervention in Soybeans and their Products*. Documento de trabajo. University of Minnesota, 1986. Aunque en este trabajo se advierte que más perjudicial que una posible imposición de un arancel sobre la soja era la política comunitaria de apoyo al sector a través de subvenciones y la previsible disminución de la protección del sector vacuno. Las interrelaciones que se producirían en el caso de que sólo soportara un arancel el «corn gluten feed» y no así la soja y los escasos efectos que tendrían para la utilización de los cereales comunitarios han sido abordados por

Como en los años previos las críticas a la PAC no habrían sido tenidos en cuenta en el momento culmen de todos los Consejos de Agricultura celebrados en un año, aquél en el que se fijaban los precios agrarios para la campaña siguiente. La realidad en la campaña agrícola siguiente iba a estar tan alejada de la racionalidad económica como en los años previos (82).

5.3.2. Las propuestas iniciales de la Ronda Uruguay

Las negociaciones de los precios agrarios habían transcurrido también al margen de las influencias exteriores dada la fase incipiente en la que se encontraba la Ronda (83). Las

Millon, S., Wade, B.: «Dynamic prices relation ships for US and EC corn gluten feed and related markets», *ERAE*, 1986, págs. 199-215.

La dificultad de obtener resultados concluyentes en lo referente a una mayor utilización de cereales comunitarios en el supuesto de imponer una tasas sobre la grasa ya fue puesta de relieve por Jan de Veer: «Cereal substitutes, fat tax and price distortion», *ERAE*, n.º 11, 1984, págs. 169-176.

Para un estudio de las dificultades jurídicas que entrañaba la imposición de aranceles a los productos sustitutivos de cereales (PSC) al haberse acordado su libre acceso en previas negociaciones del GATT, es muy ilustrativo. Paarlberg, R. L.: *Fixing Farm Trade: Policy options for the United States*. Council on Foreign Relations, New York, 1987.

(82) Aunque seguía habiendo economistas agrarios que le quitaban importancia al aumento de los precios agrarios basándose en las influencias deflacionistas del sector agrario en los años anteriores y la escasa importancia que la alimentación tenía en el consumo privado junto con la disminución de los productos agrarios en el gasto en consumo alimenticio. En esta línea Bublot, G., Sallets-Deformy: «Les impacts familiaux de la PAC», *RMC*, n.º 311, 1987, págs. 596 y ss.

(83) Siempre que asumamos que una presión externa por sí sola pudiera poner en peligro el status quo comunitario siendo éste el resultado de un equilibrio entre numerosas presiones internas. Petit, M.: «La Política Agraria Común: Problemática y perspectivas de futuro», *REAS*, n.º 140, 1987, pág. 27.

posibles presiones provenientes de la Ronda Uruguay no se habían articulado aún debido a la falta de acuerdo en cuestiones básicas.

La PAC no se sentía todavía amenazada por el GATT pero empezaba a percibirse que su inmediato futuro iba a verse condicionado por la interacción de los intereses que se daban cita en Ginebra.

Las reuniones Ministeriales de la OCDE en mayo (84) y la cumbre de los G-7 en junio, en Venecia, habían tratado como puntos importantes el proteccionismo agrario de los países industrializados (85). Con ello se habían continuado auspiciando esfuerzos al más alto nivel para que comenzara la coordinación necesaria si se quería llevar a cabo la reforma de las políticas agrarias de los países industrializados. No

(84) En el comunicado final del 13 de mayo se expresaba la determinación de los distintos gobiernos de los países miembros de la OCDE de hacer un esfuerzo en la eliminación de las distorsiones que afectaban al comercio agrario. Junto con este Comunicado se aportó un informe preliminar resultado del mandato de mayo de 1982 del Consejo de Ministros de la OCDE al Secretariado de la misma. En este informe se presentó un estudio cuantitativo de las transferencias de renta (medidas en términos de subvenciones equivalentes al consumidor y productor) derivadas de las políticas agrarias nacionales y las medidas en frontera que afectaban a los precios agrarios, producción, consumo y comercio entre los países de la OCDE.

(85) Hecho que se venía estudiando desde muy variados enfoques, tomando cada vez más fuerza las explicaciones basadas en la Teoría de la Elección pública. Este mismo año se publicó el trabajo de Balisacan, A., Roumasset, A.: «Public choice of Economic Policy: The Growth of Agricultural Protection», *RWE*, Tübingen, 1987, págs. 232-247. La tesis central se puede resumir así: Existen una fuerte correlación entre desarrollo económico y protección agraria. Esto se debe al incremento del esfuerzo de los productores agrarios en aumentar la protección y la disminución del esfuerzo por parte de los consumidores y productores en oponerse a ello. Una aplicación previa de estas ideas en relación con la frustrada reforma de la PAC puede encontrarse en Senior Nello, S.: «An application of Public choice Theory to the question of CAP reform», *ERAE*, n.º 11, 1984, págs. 261-283.

se logró en cambio transmitir la necesidad de empezar pronto a modificar la PAC (86).

Acostumbrada la Comunidad a los ataques provenientes sobre todo de los EE.UU., seguía aún anclada en el desarrollo de su política agraria atendiendo sólo a criterios domésticos (87) mientras el apoyo de los sectores potencialmente aliados de las posturas exteriores no crecían en el seno de la misma (88).

Cuestiones de calendario, dentro de la forma de proceder del GATT, impedían que a lo largo de este año los procesos de liberalización del comercio de productos agrarios de las zonas templadas fueran más allá del examen de propuestas específicas (89) sobre la cobertura de las negociaciones y técnicas a utilizar. Se dejaban así las negociaciones sobre las

(86) Como tampoco lo logró el acuerdo de noviembre de 1984 entre las partes contratantes del GATT y referente a las recomendaciones formuladas por el Comité de Comercio Agropecuario del GATT que se podían reconducir a tres: 1) remitir todo tipo de restricciones cuantitativas y otras medidas comerciales a la disciplina del GATT, 2) prohibir las subvenciones salvo excepciones claramente explicitadas y 3) minimizar los efectos comerciales adversos de las regulaciones sanitarias y fitosanitarias. *REIG*, E. op. cit., pág. 124.

(87) Aunque en el plano formal el Consejo de Agricultura reunido el 22 de septiembre destacó el claro vínculo que existía en tre la reforma de la PAC y las negociaciones que han de llevarse adelante en el marco del GATT. Comisión, *BCE*, 9-1987, pág. 42.

(88) Como ocurrió en 1983 cuando la Comisión propuso un gravamen sobre el consumo de aceites y materias grasas distintas a la mantequilla. Las exportaciones de semillas y de aceite de soja estadounidenses estaban en juego y se consiguió una coalición muy poderosa desde dentro de la Comunidad contra la propuesta del gravamen porque atentaba contra los intereses de los importadores de estos productos. *Petit*, op. cit., 1987, pág. 29.

(89) Como la estadounidense de julio del año que nos ocupa y que defendía, como ya era sabido, la eliminación en diez años de todas las subvenciones a la agricultura y barreras a las importaciones de productos agrarios. GATT, US Prososal to the Uruguay Round Negotiatins Group on Agriculture. GATT Secretariat, Ginebra, julio 1987. También se presentaron en 1987 las propuestas iniciales del Grupo Cairns y de la Comunidad aunque ambas pasaron inadvertidas. Su contenido puede

políticas agrarias nacionales, reglas del GATT y acuerdos comerciales para 1988 (90).

Mientras tanto, los economistas agrarios del otro lado del Atlántico intentaban explicitar las condiciones bajo las cuales el resultado de la Ronda Uruguay podría ser un éxito, por primera vez, en Agricultura. Cinco eran al menos los cambios que podían ayudar a que una coordinación en la disminución de la protección agraria llevara a que las partes contratantes del GATT obtuvieran ganancias de la misma:

- 1) Considerar que las ganancias derivadas de un comercio de productos más abierto son en gran parte un bien público, distribuyéndose sus beneficios pero concentrándose sus costes en los sectores no competitivos. Hacía falta por tanto un esfuerzo económico y político considerable capaz de vencer a los grupos de intereses amenazados por el proceso de liberalización emprendido.
- 2) La productividad marginal de la eliminación del «wavier» que se le concedió a los EE.UU. en 1955, cuyo

consultarse en GATT *Cairns Group Proposal to the Uruguay Round. Negotiating Group on Agriculture*. GATT Secretariat Ginebra, 26 de octubre de 1987; GATT, *The Proposal to the Uruguay Round Negotiating Group on Agriculture*. Ginebra, 26 de octubre de 1987. La permanencia del contenido esencial de estas propuestas en los años posteriores, a diferencia de lo ocurrido en el caso estadounidense, nos exime de su análisis que será abordado posteriormente.

(90) Aunque a lo largo de 1987 tuvo lugar la presentación de las medidas de protección en el sector agrario utilizados por los distintos países industrializados y se discutió sobre la aplicación de estas medidas en las negociaciones posteriores. Para un análisis de estas discusiones Warley, T.: «Issues Facing Agriculture in the GATT Negotiations», *Canadian Journal of Agricultural Economics*, n.º 35, 1987, págs. 515-534.

La OCDE colaboró este mismo año en la labor de clasificación de las políticas agrarias proteccionistas al publicar dos estudios que servirían de referencia en las negociaciones el GATT. OCDE. *National Policies and Agricultural Trade*, París, 1987 y OCDE. *The Economic Consequences of agricultural Support: A survey*. Economic Studies, 1987.

contenido ha sido explicado en el primer capítulo de este estudio, sería elevada al proporcionar a las otras partes, en especial a la CE, un mensaje más claro de reciprocidad que en Rondas anteriores.

- 3) La coordinación en la reciprocidad bajo unas reglas de obligado cumplimiento facilitaría también el proceso de liberalización, aunque dado la heterogeneidad de intereses que defendían cada una de las partes el proceso de desprotección estaba condenado a ser muy lento y difícil.
- 4) El acuerdo sobre las medidas a utilizar como instrumentos de desmantelamiento y su transparencia también aportarían elementos muy positivos al proceso. Los trabajos de la OCDE en este campo deberían de servir al menos como punto de partida en las discusiones.
- 5) El carácter vinculante de las reglas del GATT Junto con un procedimiento de integración de conflictos, más eficaz que el actual, proporcionaría el grado necesario de seguridad para evitar que las partes se desentendieran de acuerdos anteriores generándose así un marco favorable de desprotección basado en las negociaciones y acuerdos previos (91).

Estas cinco condiciones dan fe de la dificultad de culminar con éxito las negociaciones agrarias en la Ronda Uruguay. Los años venideros confirmarían el excesivo optimismo inicial al prever la culminación de las negociaciones en 1990.

(91) Estos cinco puntos claves se pueden inferir del trabajo de Runge, F., Von Witze, H., Thompson, SH.: *Liberal Agricultural Trade as a Public Good: Free Trade versus Free Riding under GATT*. Ponencia presentada en el Symposium Benjamin Lippincot on Policy coordinations in World Agriculture el 22-24 de abril de 1987 en Minneapolis, Minnesota, USA.

El segundo semestre del año, bajo la presidencia danesa, estuvo protagonizado por el intento de llevar a cabo las tres reformas íntimamente relacionadas, propuestas por la Comisión: Reforma de la PAC (92), de los fondos estructurales comunitarios (93) y del presupuesto de la Comunidad (94). Ninguna de estas reformas se pudo aprobar en 1987 y el Consejo Europeo de Copenhague reunido el 4 y 5 de diciembre concluyó sin ponerse de acuerdo sobre ninguna de ellas

(92) Los antecedentes más inmediatos de la petición de esta reforma los podemos encontrar en los resultados negativos de la Comunicación de la Comisión transmitido al Consejo el 14 de agosto y titulada «Balance de las medidas de control de los mercados agrícolas y perspectivas de la política agrícola común». La Comisión reconocía que aunque en ciertos sectores los estabilizadores habían podido tener un efecto coactivo y una eficacia cierta en el control de los gastos, en cambio en otros sectores el efecto había sido solamente parcial, *BCE*, 9-1987, pág. 15.

La Comisión transmitió al Consejo el 30 de septiembre una comunicación referente a los estabilizadores agrícolas para aumentar su eficacia y aplicarles a los sectores del azúcar, leche, carne ovina y caprina, cereales, vino, frutas y hortalizas y proteaginosas, a tener en cuenta en la cumbre de Copenhague. El Parlamento Europeo aprobó el principio de los estabilizadores agrícolas en su sesión del 19 de noviembre pero expresó reservas en relación con sus modalidades de aplicación.

En el Consejo «inacabado» de Copenhague, en opinión de J. Delors (Comisión, *BCE*-12-1987, pág. 8), sólo se hizo una declaración formal y vaga en la que se recogía la necesidad de adoptar la producción a la demanda interna y externa, la defensa del mundo rural y de la explotación familiar, las ayudas a los ingresos, defender como objetivo el desarrollo del mundo rural y por último la consecución de una política exterior firme y decidida.

(93) Con ellos se quería rebajar la responsabilidad de la PAC en el desarrollo del mundo rural cuyo objetivo debía impulsarse también por el FEDER y FSE a la vez que se pretendía hacer realidad el principio de cohesión económica y social recogido en el Acta Unica Europea.

(94) El agotamiento del modelo presupuestario en vigor hasta el presente era evidente. El Consejo de Ministros de Agricultura reunido el 19 y 20 de octubre, adoptó formalmente por mayoría cualificada un reglamento instituyendo reglas particulares relativas a la financiación de la PAC.

y propuso que se adoptaran en la reunión de Bruselas, a celebrar el 11 y 12 de febrero de 1988 (95).

1987 terminó con un balance bastante negativo. El que podía haber sido un año de transición hacia la verdadera reforma de la PAC, pasó a ser una acumulación de síntomas de una PAC cada vez más enferma. La falta de voluntad política del Consejo para hacer frente a las pretensiones protectionistas germanas en el sector más conflictivo de la PAC, junto con el lácteo y el escaso impacto real de las presiones exteriores, pueden caracterizar a este año incapaz de sacar adelante una reforma necesaria para hacer realidad la puesta en práctica del Acta Unica Europea.

Los decepcionantes (96) resultados de la cumbre de Copenhague pusieron el broche a un año presupuestario aún más preocupante que los previos. Las condiciones para que la crisis presupuestaria inminente influyera sobremanera en las decisiones agrarias a tomar en 1988 estaban servidas.

5.4. 1988: La reforma financiera de la Comunidad y la PAC

El año 1988 comenzó bajo presidencia germana. Su ambigüedad tradicional respecto a la PAC, cuyo resultado final siempre había sido el mantenimiento de una agricultu-

(95) La división entre los países que querían más recursos económicos frente a los que querían más disciplina presupuestaria eran demasiado grande. La calificación por parte del Ministro Alemán de agricultura de «catálogo de horrores» a las medias presupuestarias y a la imposición de estabilizadores agrarios defendida por la Comisión arrojaba pocas dudas sobre la oposición hostil que mantenía la RFA a cambiar en esa dirección. Swinbank, op. cit., 1988, pág. 8.

(96) Calificación tomada del discurso del danés Poul Schüttler, presidente en ejercicio del Consejo, ante el Parlamento Europeo días después de la culminación de la cumbre de Copenhague. Comisión, BCE, 12-1987, pág. 7.