

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.

ra comunitaria y protegida y especialmente en los productos continentales más gravosos (cereales y productos lácteos), no infundía un especial optimismo a los defensores de una reforma en profundidad (97).

La única posibilidad de que se emprendiera tal reforma podía derivar de una situación presupuestaria insostenible, capaz de presionar con suficiente fuerza par que se acometieran los cambios necesarios.

Si a estas presiones financieras añadimos las nuevas exigencias derivadas del AUE, es comprensible que finalmente parte de la estructura proteccionista se modificara para que se aceptaran fuentes nuevas de financiación por los países partidarios de la disciplina presupuestaria y tuviera lugar la reordenación necesaria de gastos que permitiera la cobertura de los nuevos retos asumidos.

Eran otra vez razones puramente presupuestarias las que iban a provocar una transformación en la PAC que con el paso del tiempo se revelaría como totalmente insuficiente.

La subordinación del cambio de la PAC a los imperativos presupuestarios sin querer modificar sus elementos nucleares se mantenía. La estructura básica la constituía una protección vía precios ajena al mercado (98) y que seguía manifestando todos sus efectos negativos no sólo por motivos presupuestarios (99).

(97) Especialmente si a ello añadimos que el otro país artífice de la PAC, Francia, iba a celebrar en este año elecciones legislativas con el consiguiente aumento de las presiones proteccionistas a cambio de votos.

(98) Las razones de la importancia de este factor las podemos encontrar por ejemplo en Koester, U., Terwitte, H.: «Las distorsiones de precios en la agricultura de la Comunidad Europea», AS, n.º 48, 1988, págs. 47-79.

(99) Este mismo año se publicó un trabajo recopilador de los estudios más destacados realizados a ambas orillas del Atlántico y en Australia en la década de los ochenta principalmente, que analizaba la PAC desde cuatro puntos de vista: sus efectos en los estados miembros de la Comunidad y en los no miembros, sobre el comercio internacional

Sin embargo, a diferencia de la reforma de 1984, ahora entraba en juego un elemento más: la incompatibilidad teórica de la ejecución del AUE, ya en vigor, con el mantenimiento de una PAC aglutinadora de tal cúmulo de disfunciones que comenzaba a ser un obstáculo para el relanzamiento de la Comunidad hacia el camino del Mercado Unico (100).

La capacidad para reformar al PAC derivada del compromiso contenido en el AIE, introducía una nueva variable que abría aparentemente nuevas posibilidades para su refundación.

Pero la reforma podría fracasar en la práctica, si el Consejo de Agricultura se seguía aprovechando del carácter obligatorio de los gastos agrarios y de la facilidad para externalizar el coste de las medidas que pudieran beneficiar al sector agrario de un país o grupo de países determinado (101).

En esta lucha entre las exigencias presupuestarias y la racionalización de la PAC jugó un importante papel los acuerdos alcanzados en el esperado Consejo Europeo del 11 y 12 de febrero celebrado en Bruselas.

El contenido de este acuerdo estaba destinado a constituir un buen banco de pruebas revelador del escaso efecto real de las medidas que imponen controles a la oferta agra-

de productos agrarios y la estabilidad de los precios agrarios. Demekas, D., Bartholdy, K. et al.: «The effects of the Common Agricultural Policy of the European Community: A survey of the Literature», *JCMS*, n.º diciembre 1988, págs. 113-145. Aunque seguían apareciendo trabajos que destacaba los aspectos positivos de la PAC, especialmente con referencia a la innovación tecnológica que había propiciado. Un estudio detallado de este aspecto positivo podemos encontrarlo en Van Der Meer: «Agricultural Growth in the EC and the Effect of the CAP», Ponencia presentada en la XX Conferencia Internacional de Economistas agrarios celebrada en Buenos Aires, el 24-31 de agosto de 1988.

(100) Tsoukalis, L.: *The New European Economy: The Politics and Economics of Integration*. Oxford University Press, 1991, pág. 52.

(101) Es decir, mientras la pertenencia a la CE no implicaba que todos los Estados miembros coincidieran en maximizar una función objetivo común, como nos recuerda Koester, U., Terwitte, H., 1988, op. cit., 1988, pág. 60.

ria. Este fracaso permitiría que finalmente, como estudiáramos más adelante, fueran ganando mayor fuerza los pagos compensatorios simultaneados con una disminución sustancial de los precios de protección.

El resultado final del Consejo de Bruselas proporcionaba también a los EE.UU. y al Grupo Cairns la medida real del impacto que en el diseño de la política agraria europea estaban teniendo las demandas de estos competidores en el mercado mundial de productos agrarios de zona templada (102).

Si tuviéramos que destacar el año en el que el presupuesto tuvo el mayor protagonismo dentro de la historia de la PAC, 1988 sería merecedor de este dudoso honor por las dos razones que examinamos en el siguiente apartado.

5.4.1. El Presupuesto en el centro de la Reforma

La primera razón de tal protagonismo fue la difícil y larga negociación que precedió a la aprobación del presupuesto de 1988 (103). La segunda se fundamentaba en las importan-

(102) Aunque la Comunidad presentó el acuerdo final de Bruselas como una adaptación de la PAC al contexto mundial de productos agrarios. Brewin, CH., McAlister: «Annual Review of the Activities of the European Communities in 1988», *JCMS*, junio 1989, pág. 329.

(103) Desde el punto de vista procedimental se batieron tres records: por primera vez el borrador del Presupuesto no fue enviado al Parlamento Europeo antes del 5 de octubre del año previo a su entrada en vigor (art. 204 parágrafo 4 del TR); también por primera vez comenzó el año presupuestario sin un borrador de presupuesto, que no se presentaría hasta el 8 de marzo; y por último, se necesitaron seis reuniones del Consejo de Ministros para que el borrador se convirtiera en un presupuesto listo para entrar en vigor previa aprobación del Parlamento Europeo.

De hecho, el retraso del Consejo en aprobar un proyecto de Presupuesto para 1988 motivó que el Parlamento Europeo y la Comisión interpusieran un recurso por omisión (art. 175 TR) ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades. Finalmente el Tribunal emitió una resolución el 12 de julio declarando que el recurso era improcedente al haberse aprobado finalmente el Presupuesto algunos días antes.

tísimas decisiones de carácter presupuestario que se adoptaron este año y que influirían decisivamente en la marcha de la Comunidad hasta 1992.

Si bien el AUE marcó nuevos objetivos para la Comunidad e introdujo nuevos mecanismos, silenció en cambio los aspectos referentes a la reforma necesaria para dotarla con un nuevo sistema de financiación que posibilitara un incremento de recursos económicos capaz de evitar el colapso financiero de la misma (104).

La reforma financiera iba a colmar así este vacío y sentaba las bases financieras para desarrollar el amplio programa defendido por Delors (105).

Para un estudio de todos los avatares que tuvo que sufrir el primer borrador del presupuesto hasta su entrada en vigor, Nicoll: «The Long march of the EC's 1988 Budget», *JCMS*, diciembre, 1988, págs. 169 y ss. y Zaragoza Romeau, J. A.: «España ante el presupuesto comunitario 1988», *HPE*, n.º 105/106, 1987, págs. 291-315.

(104) La presentación en febrero de 1987, ya comentada, de las condiciones para propiciar el éxito del AUE afectaban de forma doble al marco presupuestario vigente. En primer lugar se exigía un incremento de la disciplina presupuestaria y fundamentalmente, aunque no sólo, en relación con el FEOTA Garantía. También exigía el reforzamiento de los fondos estructurales para hacer realidad el principio de cohesión económico-social recogido en el Acta.

Además el sistema de financiación vigente acumulaba dos disfunciones: la tendencia a trasladar los créditos no ejecutados al ejercicio siguiente, provocándose así un incremento de los gastos en los años sucesivos y por otra parte empezaba a haber unanimidad en la constatación de que el sistema de recursos propios basados en el IVA crecía menos que el PIB comunitario, agravándose este hecho con la lógica disminución de los recursos propios tradicionales. Un estudio comparativo del sistema de financiación propuesto por la Comisión y el vigente hasta la reforma de febrero de 1988 lo podemos encontrar en Ramírez, F., Tornos, I.: «La Reforma del sistema de financiación del Presupuesto Comunitario», *HPE*, n.º 105/106, 1987, págs. 341 y ss.

(105) Cuyas ventajas y beneficios que reportaría para la Comunidad se iban afianzando en el plano teórico con trabajos como Cechini, P.: *The European Challenge: 1992*. Ed. Aldershot, 1988 y Padoa Schiopa, *Efficiency, Stability and Equity*. Oxford. University Press, 1987.

Con estos antecedentes podemos alcanzar a comprender la importancia histórica de este Consejo Europeo de Bruselas después del fracaso del anterior del 30 de junio de 1987 y del de Copenhague de diciembre (106).

En el Consejo Europeo que nos ocupa se acordó un marco global en el que tenían cabida los tres objetivos que perseguía la denominada Reforma Delors:

- 1) Sentar las bases para garantizar un período de seguridad presupuestaria que permitiera hacer frente a las exigencias del AUE (107).
- 2) Incrementar el grado de cohesión entre los estados miembros de la Comunidad (108).
- 3) Reformar la PAC a fin de disminuir su peso en el Presupuesto.

El éxito del primer y segundo objetivo dependía en gran medida de lo que se lograra con el tercero. La relación entre la reforma del sistema de financiación del Presupuesto con una modificación a fondo de la PAC era evidente porque en la última década los problemas presupuestarios habían tenido siempre su origen en los excesivos gastos agrarios. Su control se alzaba así como un requisito imprescindible para que la reforma presupuestaria anunciada fuera viable.

(106) Para un desarrollo detallado de los antecedentes y limitaciones del acuerdo de Bruselas de febrero de 1988. Sebastiá, M.: «El Acuerdo de Bruselas: alcance del mismo», *HPE*, n.º 105/106, 1987, pág. 317.

(107) Lo que exigía introducir un nuevo recurso presupuestario o incrementar los existentes y la satisfacción de las pretensiones británicas. Las diferencias entre la propuesta de la Comisión y la solución finalmente adoptada pueden consultarse en Ramírez, F., Tornos, I., op. cit., pág. 344.

(108) Lo que se plasmó finalmente en el reforzamiento de los Fondos estructurales (FSE, FEDER, FEOGA-Orientación). Las razones de estas modificaciones, las lagunas y limitaciones en cuanto a su éxito, han sido ampliamente estudiadas en España por Massot, A.: «La reforma de la Política estructural agrícola de la Comunidad», *AS*, n.º 49, 1988, págs. 49-117.

Sin dejar de destacar la importancia de los dos primeros objetivos, lo que nos interesa es el contenido agrario del Acuerdo Global de Bruselas (109) que había de ser desarrollado en posteriores reuniones del Consejo de Ministros de Agricultura. Este contenido se puede reconducir a ocho importantes medidas:

- 1) El ritmo anual de crecimiento de los gastos del FEOGA-Garantía no debería exceder el 74% de la tasa de crecimiento anual del PIB de la Comunidad (110). Con ello se buscaba limitar el crecimiento a un 1,9% anual frente al 7,5% en términos reales que había experimentado desde 1975. Se perseguía con esta limitación establecer una barrera a los gastos agrarios y tranquilizar así a los países que exigían mayor control de estos gastos antes de reformar el presupuesto e incrementar sus recursos (111).
- 2) El Consejo de Ministros de Agricultura adoptaría anualmente en su proyecto de presupuesto, los créditos necesarios para financiar el coste de depreciación

(109) El acuerdo agrario se podía considerar como una resurrección de algunos intentos previos sin éxito junto con un mayor énfasis en el control de su implementación y ejecución. Koester, U., Tangerman, S.: «The European community», *Agricultura Protectionism in the industrialized world*, Resources for the Future. Washington, DC, 1990, pág. 101.

(110) Aunque esta cifra corresponde de hecho a un 80% del crecimiento del PNB si se toman en cuenta los 200 millones de Ecus correspondientes a la financiación de la retirada de tierra (set-aside). Esta limitación pasaría a denominarse en la jerga comunitaria «directrices financieras».

El *Acuerdo Interinstitucional* sobre la disciplina presupuestaria y la mejora del procedimiento presupuestario de 19 de junio pondría en práctica lo acordado en el Consejo de Bruselas sobre disciplina presupuestaria.

(111) Posteriormente se desarrolló y reguló este acuerdo en la Decisión del Consejo de 24 de junio de 1988 relativa a la disciplina presupuestaria (88/377/CEE).

de las exigencias para evitar la práctica habitual de no proceder a la depreciación de las existencias a lo largo de la campaña correspondiente. Con este proceder se pretendía normalizar la situación de los stocks de existencias en 1992 (112).

- 3) La base de referencia para la determinación de las dotaciones anuales para los gastos del FEOGA sería la cifra de gasto prevista para 1988: 27.500 millones de Ecus. La dotación máxima anual para la sección garantía del FEOGA para un año posterior a 1988 sería igual a esta base de referencia aumentada en un 74% de la tasa de crecimiento del PNB entre 1988 y el año del que se tratara (113).
- 4) Se introduciría nuevos estabilizadores agrícolas que complementarían los estabilizadores agrarios existentes. Con los estabilizadores se pretendían alcanzar tres objetivos esenciales:
 - a) Acentuar la sensibilidad de los agricultores en cuanto a la congestión de los mercados, extendiendo su corresponsabilidad a la participación en las cargas de gestión de la PAC.
 - b) Proporcionar a los agricultores plurianualmente indicaciones en cuanto a la tendencia de los precios institucionales de un producto determinado.
 - c) Definir un marco de referencia presupuestario más fiable, al menos respecto a los imprevistos derivados de la variación de la producción dentro de la Comunidad (114).

(112) Ello implicaba la modificación del Reglamento del Consejo 1883/1978 que tuvo lugar el 24 de junio de 1988 con la aprobación del Reglamento 2050/1988.

(113) Posteriormente se tendría en cuenta la Decisión de 24 de junio relativa a la disciplina presupuestaria.

(114) Toda la regulación pormenorizada de las estabilizadoras puede consultarse en Comisión. Hacia el equilibrio de los mercados

- 5) Se incrementaría el rigor de la gestión presupuestaria de los gastos del FEOGA-Garantía. Con este fin, previamente al comienzo de cada ejercicio presupuestario, la Comisión determinaría los perfiles de los gastos para cada capítulo presupuestario basándose en una comparación de los gastos mensuales con el perfil de los gastos a lo largo de los tres años precedentes (115).
- 6) La Comisión se comprometía a elaborar sus propuestas de precios con arreglo a las restricciones descritas.

agrarios. Europa Verde, n.º 1, 1988. Baste aquí señalar los más destacados:

- a) Para los cereales se fijó una cantidad máxima garantizada anual de 160 millones de toneladas para las campañas 1988/89, hasta 1991-92 cobrándose al principio de cada campaña una tasa de corresponsabilidad adicional no superior al 3%, a fin de mantener los gastos de gestión de mercados dentro de los límites presupuestarios.
- b) Para la leche se adoptó la prórroga del sistema de cuotas por un período de 3 años, es decir, hasta el 31 de marzo de 1992.
- c) El aceite de oliva y el algodón mantendrían los estabilizadores en vigor.
- d) Para las semillas oleaginosas y plantas proteicas se establecía una cantidad garantizada anual de 4,5 millones de Tm para la colza, 2 millones para el girasol, 1,3 para la soja y 3,5 para las plantas proteicas, reduciéndose, al igual que en los otros productos, los precios institucionales si se superaban estas cantidades.
- e) Por último se establecían también umbrales de garantía para las carnes de ovino y caprino con penalización para el supuesto de que se produjeran excesos sobre los límites acordados.

(115) La Comisión presentaría posteriormente informes mensuales sobre el desarrollo de los gastos reales en comparación con tales perfiles. Cuando la Comisión descubriera que el ritmo de incremento de los gastos sobrepasa el perfil previsto o amenazara con hacerlo, utilizaría los medios de gestión a su alcance, incluidos los estabilizadores para hacer frente a la situación. En el caso de que los medios fueran insuficientes, la Comisión examinaría el funcionamiento de los estabilizadores agrícolas en el sector afectado y presentaría al Consejo nuevas propuestas para incrementar su efectividad. El Consejo se comprometería a pronunciarse en el plazo de dos meses.

Si la Comisión creía que el resultado final de las deliberaciones del Consejo iba a significar un incremento de los costes previstos por la misma, la decisión final debería tomarse en una sesión especial del Consejo en la que participarían tanto los Ministros de Agricultura como los de Hacienda (116).

- 7) Deberían respetarse todos los años las dotaciones agrícolas y para hacer frente a los efectos presupuestarios que pudiera tener las variaciones de la paridad Ecu/dólar se incluiría cada año una reserva monetaria de 1.000 millones de Ecus (117).
- 8) Se introducirían en breve medidas encaminadas a limitar la oferta de productos agrarios directamente por medio del fomento del abandono temporal de tierras. También el Consejo Europeo se mostró partidario de introducir medidas comunitarias opcionales para fomentar el cese de la actividad agraria (prejubilación) y ayudas directas a la renta (118).

(116) Con esto se daba pie a que se hiciera realidad una vieja aspiración: la participación de los Ministros de Hacienda en las decisiones agrarias como medio de frenar el gasto agrario. Si bien en 1982 tuvo lugar un acuerdo similar y nunca se aplicó.

(117) Con ello se pretendía hacer frente a los efectos de las oscilaciones de la paridad Ecu/dólar en el montante total de las restituciones a las exportaciones.

(118) El programa de «set-aside» se organizaría teniendo en cuenta que:

- a) Las medias se conciben como complemento de las actuaciones en materia de política de mercados.
- b) Serían obligatorias para el estado miembro pero optativas para el productor.
- c) Se podrán establecer excepciones regionales a la aplicación obligatoria del régimen en el supuesto de que las condiciones naturales o el peligro de la despoblación lo desaconsejasen en determinadas regiones.
- d) La duración de la reducción de superficie de uso agrícola sería como mínimo de cinco años con posibilidad de rescisión por parte del agricultor al cabo de un período mínimo de tres años.

Con estas ocho medidas apuntadas, además de crear una sensación de control institucional del gasto agrario, cumpliéndose las condiciones teóricas para poder avanzar en el desarrollo del AUE, parecían sentarse unas bases firmes para unas negociaciones agrarias fáciles y rápidas por parte del Consejo de Agricultura. Pero en realidad, las cosas no fueron tan sencillas.

5.4.2. La vuelta del Compromiso de Luxemburgo

La primera prueba de la eficacia real de lo acordado en Bruselas en febrero iba a constituirla la fijación anual de los precios agrarios. Si en un primer momento se presentaba

-
- e) La reducción de la superficie abarcaría al menos el 20% de la misma.
 - f) Las primas por hectárea para las superficies abandonadas deberían compensar la pérdida de renta de los agricultores.
 - g) El importe mínimo de la prima por hectárea sería de 100 Ecus/hectárea y de 600 Ecus el máximo.
 - h) La participación de la Comunidad en las primas sería para los primeros 200 Ecus el 50%, de 200 a 400 Ecus el 25% y de 400 a 600 el 15%.
 - i) Los Estados miembros podrían ofrecer a los agricultores la posibilidad de utilizar las superficies abandonadas en barbecho verde para la cría de ganado extensivo y de reconvertir el cultivo para la producción de lentejas, garbanzos y vicias.
 - j) La participación de la Comunidad se financiaría en un 50% con cargo al FEOGA-Sección Garantía y un 50% con cargo al FEOGA-Sección Orientación.

Respecto a la jubilación anticipada y a las ayudas a la renta se instó al Consejo que se pronunciara antes del 1 de abril y 1 de julio de 1988 respectivamente. El set-aside sería regulado posteriormente por el Reglamento 1094/88 de 27 de abril de 1988 y el Reglamento de aplicación 4115/88 del 29 de diciembre del mismo año. El régimen de fomento del cese de la actividad agrícola pasó a regularse por el Reglamento 1096/88 del 29 de abril de 1988. El régimen de ayudas a la renta después de toda una serie de vicisitudes detalladas en Massot (Op. cit. 1988, págs. 105-113) se reguló posteriormente por el Reglamento n.º 768/89 del 21 de marzo de 1989.

como un mero trámite, la defensa de los intereses nacionales lo convirtieron de nuevo en uno de los elementos de negociación más conflictivos de la década de los ochenta.

La Comisión, en sus propuestas del 25 de marzo y 4 de abril se adhirió a la lógica que había detrás de los estabilizadores agrícolas defendidos (119); es decir, el mantenimiento de una política de precios restrictiva (120).

Bajo esta premisa, la Comisión defendió el mantenimiento del nivel de precios acordados en la campaña anterior (121) para la mayoría de los productos agrarios, junto con algunas medidas conexas, continuadoras de las presentadas en campañas anteriores (122) y una propuesta agromonetaria consistente en proceder al desmantelamiento en 10 puntos de los MCM existentes en Grecia (123). Nos interesa destacar aquí el conte-

(119) Reforzada por el respaldo que los Consejos de Agricultura del 7 y 9 de marzo y 28 al 30 del mismo mes dieron a lo acordado en Bruselas.

(120) Aunque en el caso de aprobarse la propuesta por la Comisión sólo generaría un ahorro de 18 millones si tenemos en cuenta las directrices presupuestarias del Consejo Europeo de Bruselas. Comisión. BCE 3-1988, pág. 17.

(121) Cuya traducción en monedas nacionales significaba solamente un incremento de un 0,31% como media. Comisión, BCE 3-1988, pág. 70.

(122) Estas medidas se podían clasificar en cuatro grupos: continuación del apoyo a determinadas situaciones particulares (por ejemplo, el mantenimiento de la ayuda tendente a compensar a los pequeños productores de cereales del pago de la tasa de corresponsabilidad) continuación de la política de calidad fundamentalmente en cereales, un reajuste de la corresponsabilidad cuya recaudación tendría ahora lugar cuando se colocara el producto en el mercado y no en la primera transformación y por último de la disminución de algunos mecanismos de apoyo o intervención.

(123) La estabilidad en el seno del SME de las monedas europeas, la disminución de las diferencias monetarias en el caso de la libra esterlina y la peseta y el ligerísimo aumento del escudo y la lira aconsejaban centrarse sólo en el dracma por la depreciación que sufría.

Con esta propuesta, la Comisión quería mantener el sistema agromonetario en coherencia con la estrategia de los estabilizadores y la política de precios restrictiva. A estas razones había que añadir el impacto presupuestario que toda devaluación de los tipos verdes lleva

nido mínimo que en este caso se concedía al capítulo agromonetario porque finalmente tomaría un protagonismo desmedido, con una significación política, creemos importantísima.

La intensidad de la defensa de las posturas nacionales (en esta ocasión helénicas) lo prueba el hecho de que no se llegara a ningún acuerdo definitivo para la campaña 88-89 hasta el 19 de julio, convirtiéndonos así en la aprobación de precios más tardía de la historia de la PAC (124).

La congelación de precios pedida por la Comisión fue globalmente aceptada por el Consejo de Agricultura el 17 de junio al enmarcarse dentro de las decisiones del Consejo Europeo de Bruselas. Esta práctica ausencia de debate en materia de precios anunciaba un traslado de las negociaciones a los ajustes agromonetarios cuyo protagonismo aumentaba bajo una política de precios más restrictiva.

Pese a la rotundidad de los acuerdos alcanzados en junio del año anterior respecto al desmantelamiento de los MCM negativos, el conflicto se mantuvo al seguirse viendo el desmantelamiento de los MCM negativos como una vía, tal vez la principal, para asegurar el aumento de los precios nacionales (125). Los países con MCM negativos comenzaron por supe-ditar la aceptación del acuerdo de precios al desmantelamiento de sus MCM, liderados por Grecia que exigía un desmantelamiento muy superior al propuesta por la Comisión.

consigo. Por ejemplo, el desmantelamiento de un punto en los MCM negativos podía llevar a un gasto suplementario de 10 millones de Ecus en el caso belga, griego o danés y llegar hasta 125 millones en el caso galo como nos recuerda Torcasio, S.: «La fixation des prix agricoles», *RMC*, n.º 322, diciembre 1988, pág. 587.

(124) La Comisión incluso tuvo que tomar toda una serie de medidas urgentes en aquellos sectores cuya campaña ya había comenzado.

(125) La RFA no intervino en este debate porque ya en el Consejo de Ministros de Agricultura del 17 de junio se le permitió que compensara a sus agricultores, con un límite máximo de 8.000 DM por explotación, al disminuir los precios en este país como consecuencia de la adaptación de los tipos verdes.

El desbloqueo de esta situación que amenazaba con empañar los éxitos comunitarios conseguidos este año en materia agraria pareció conseguirse gracias a dos propuestas de la presidencia del Consejo. En primer lugar se trasladarían los efectos de los desmantelamientos parciales de los MCM negativos al 1 de enero de 1989 (126), salvaguardándose así la disciplina presupuestaria y la política de precios restrictiva. En segundo lugar, el Consejo y la Comisión declaraban la intención de desmantelar, por medio de las modificaciones de los tipos verdes, los MCM hasta 1992 pero comenzando también el 1 de enero de 1989.

Este doble acuerdo fue aceptado por todos los países salvo Grecia que llegó a esgrimir dos veces el compromiso de Luxemburgo (127).

(126) La propuesta era rebajar 1 punto el MCM negativos aplicado al ovino en España, 1 punto a los MCM negativos de Dinamarca, 1,5 Francia, 1,55 a Irlanda, 2,55 a Italia (salvo 6,6 en el caso del ovino), 3,2 para el Reino Unido y 0,5 para Luxemburgo y Benelux (salvo 2 puntos para la carne de ovino), Portugal, sólo 9,6 y para el azúcar y aceite de oliva y 3,4 para el ovino y por último 14,5 puntos para Grecia. El vacuno quedaba siempre exento de esta disminución al estar pendiente la reforma de su OCM.

(127) La primera vez porque quería un desmantelamiento de sus MCM negativos superiores a 14,5 puntos. La segunda por no conformarse con el segundo ofrecimiento del Consejo de Agricultura del 24 de junio consistente en un reajuste de los tipos verdes de 15 puntos para los productos animales y de 20 puntos para los productos vegetales. La delegación helénica estimaba que este acuerdo implicaba una devaluación del tipo verde del dracma de un 20% para los productos vegetales y un 15% para los productos animales lo cual significaba un aumento medio de precios en Grecia del orden de 21,5% y un coste de 135 millones de Ecus. Fue un conflicto derivado de una interpretación errónea de la propuesta del Consejo por parte de la delegación griega. Finalmente Grecia aceptó la interpretación de la Comunidad respecto al ofrecimiento del 24 de junio con la condición de que en el próximo desmantelamiento de MCM se tuviera más en cuenta su situación económica.

Todas las construcciones teórica concebidas para enterrar el compromiso de Luxemburgo (128), una vez el AUE había entrado en vigor, se vinieron abajo.

El Compromiso de Luxemburgo alegado por Grecia fue efectivo e incluso fue conocida formalmente su existencia por otras cinco delegaciones (129). Si en el terreno teórico se había anunciado un período de adopciones de acuerdos por el Consejo lejos de las exigencias de unanimidad salvo en los supuestos exigidos expresamente por el Tratado (130), en la práctica su efectividad fue limitada, quizá porque bajo la euforia que reinaba después de la cumbre de Bruselas se creyó conveniente presentar unos acuerdos agrarios bajo el signo de la unanimidad (131).

A nosotros nos interesa resaltar, más que el hecho en sí de las posibilidades de parálisis institucional que desplegaba la utilización del compromiso de Luxemburgo, el protagonismo que iban adquiriendo los ajustes agromonetarios como la única salida para continuar obteniendo incrementos de precios agrarios en moneda nacional alimentadores de excedentes a pesar de la vigencia de los estabilizadores agrarios, como el tiempo se encargaría de demostrar:

El juego del congelamiento de los precios propuestas y los ajustes agromonetarios acordados continuaba llevando,

(128) La utilización por primera vez del compromiso de Luxemburgo después de la entrada en vigor del AUE con cierto éxito comenzó a albergar ciertas dudas sobre el principio de la mayoría cualificada como regla general.

(129) Torcasio, op. cit, 1988, pág. 588, lo que significaba que estas mismas delegaciones podía utilizarlo en el futuro.

(130) Por ejemplo, el artículo 100 A, párrafo 2 del Tratado de Roma exceptúa de la mayoría absoluta y exige unanimidad para las disposiciones fiscales, las disposiciones relativas a la libre circulación de trabajadores y a las relativas a los derechos e intereses de los trabajadores asalariados.

(131) Además el hecho de que Grecia fuera a presidir la Comunidad le impulsó a aceptar finalmente una solución muy similar a la propuesta por la presidencia del Consejo.

aunque esta vez sólo a partir del 1 de enero de 1989, a un ligero aumento medio de los precios en términos monetarios como se desprende del Cuadro 33.

CUADRO 33

PRECIOS DE INTERVENCION PARA LA CAMPAÑA 1988/89 CON RELACION A LOS ADOPTADOS EN LA CAMPAÑA 1987/88

	<i>Todos los productos agrarios (Variación de precios en %)</i>			
	(1)	(2)	(3)	(4)
RFA (MP)	+0,04	+0,00	+0,00	1,8
Francia (MP)	-0,04	+1,10	+1,10	2,2
Italia (MP)	-0,31	+1,77	+1,89	4,5
Holanda (MP)	+0,00	-0,22	-0,22	1,0
Bélgica (MP)	+0,00	+0,36	+0,36	2,2
Luxemburgo (MP)	+0,00	+0,35	+0,35	2,7
Reino Unido (MP)	+0,00	+2,36	+2,36	4,5
Irlanda (MP)	+0,00	+0,86	+0,86	2,8
Dinamarca (MP)	+0,00	+0,70	+0,70	4,0
Grecia (MP)	-0,63	+14,19	+14,19	15,4
España (MP)	+1,33	+1,42	+1,11	3,8
Portugal (MP)	+0,72	+8,45	+8,45	6,1
CEE 12 (MP)	+0,02	+1,62	+1,60	3,5

(MP) Media ponderada.

(1) Variación de precios en Ecus.

(2) Variación de precios en moneda nacional (resultante de las decisiones de precios).

(3) Variación de precios en moneda nacional (después de los ajustes monetarios).

(4) Tasa de inflación esperada en 1989.

NB: las modificaciones de los precios en Ecus serían aplicables a partir del 1 de enero de 1989, a excepción de los precios para Grecia y Portugal y para Holanda los cuales se aplicarían desde el momento que la campaña hubiera comenzado.

Fuente: Torcasio, S., op. cit. 1988, pág. 589.

La importancia real de conseguir una disminución nominal de precios implicaba que las medidas conexas se presentaran como claves en el contexto de reforma de la PAC.

Sin perder su calidad de complemento de la política agraria, la Comisión las presentaba como una colaboración para aumentar la diversificación de los instrumentos de política agraria con el fin de frenar el desequilibrio de los mercados agrarios (132). Ahora además, las medidas conexas podían disfrutar de un mayor protagonismo gracias al mecanismo de estabilizadores agrarios acordados en febrero. Sin embargo su éxito o fracaso dependían del cumplimiento con efectividad de lo acordado y del impacto real que los estabilizadores agrarios fueran a tener en el control de la oferta agraria.

La importancia de los acuerdos de febrero obligaba a que las medidas conexas a aprobar junto con los precios institucionales tuvieran menor importancia que en las campañas anteriores. Ello se explica por la confianza en los efectos positivos de tales acuerdos. De hecho algunas medidas se limitaban a la ampliación a otros productos de los estabilizadores agrarios.

La insuficiencia de las medias conexas, para frenar la oferta de los productos más excedentarios, como había ocurrido en las anteriores campañas pronto se pondría de manifiesto en su escaso impacto real a pesar de la defensa que de las mismas hizo de la Comisión.

La culminación del primer semestre de 1988 con la cumbre de Hannover, en la que no se discutieron materias agrarias, constituía la mejor prueba de que existía una cierta satisfacción y consenso en lo acordado en el plano agrario en el mes de febrero (133).

(132) Para una presentación de las mismas. Comisión. *Precios agrarios 1988/89 y medidas afines. Decisiones del Consejo*, n.º 44, Notas rápidas. Europa Verde, 1988.

(133) Aunque también se podía interpretar como un acuerdo tácito en no abrir el contencioso agrario y concentrar más los esfuerzos en el establecimiento de las medidas encaminadas a garantizar el camino para la Unión Económica y Monetaria.

5.4.3. El fracaso de la Reunión de Montreal

Tanto los resultados del Consejo Europeo de febrero como la aprobación final de los precios para la campaña 1988/89 se consideraron por la Comunidad como una muestra suficiente de su voluntad de avanzar en la Ronda Uruguay. Evidentemente esta percepción no era compartida por los EE.UU. y el Grupo Cairns al interpretarse como meras soluciones coyunturales a los problemas presupuestarios por los que atravesaba la Comunidad con escasísimos efectos sobre el comercio internacional de productos agrarios.

A pesar de que el año 1988 fue utilizado fundamentalmente para discutir cuestiones técnicas (134) sobre la pretendida desprotección de la agricultura, distintos hechos anunciaban una paralización de las negociaciones.

La sanción por el Presidente Reagan, el 23 de agosto de 1988, de la Ley de comercio estadounidense conocida como Omnibus Trade and Competitiveness Act, enrareció aún más el clima de las negociaciones al incluirse en ella algunos aspectos agrarios claramente conflictivos (135). En ella se contemplaba un aumento y ampliación de las subvenciones a la exportación de productos agrarios y se establecía un sistema de concesiones automáticas de préstamos comerciales para el trigo forrajero y soja para el supuesto de que la potencia ame-

(134) Para una revisión de las distintas formas de medir la protección en la agricultura, discutidas en el GATT, hasta el momento, sus limitaciones y utilidad. Josling, T., Tangerman, S.: *Purpose of Measuring Protection in Agriculture*, Ponencia presentada en el XX Congreso Internacional de Economistas Agrarios. Buenos Aires, 24-3 de agosto de 1988.

(135) Siguiendo la práctica habitual estadounidense de responder con programas proteccionistas ante la pérdida de cuotas de mercado en el mercado internacional de productos agrarios. Hayes, D., Schmitz, A.: «The Price and Welfare Implications of Current Conflicts between the Agricultural Policies of the United States and the European Community» en *Issues in US EC Trade Relations*. Ed. Baldwin and Sapir National Bureau of Economic Research. Chicago. USA, 1988, pág. 97.

ricana considerase que la Ronda Uruguay avanzaba insuficientemente. En la misma ley se contemplaba un incremento en la protección respecto a los productos agrarios importados; por último se establecía una cláusula obligatoria de represalia para aquellos casos en los que se consideraba que un competidor llevaba a cabo prácticas comerciales desleales (136).

Por parte comunitaria los efectos de la Directiva 85/649 que prohibía el uso de hormonas para el engorde en la producción de carne roja iba a afectar a partir del 1 de enero de 1989 a las exportaciones estadounidenses de este producto hacia Europa. Ante este perjuicio para los intereses estadounidenses se abrían una vez más las puertas para entrar en otra guerra comercial si no se encontraba una solución satisfactoria para ambas partes (137).

Los factores climatológicos también colaboraron en los escasos avances de la Ronda Uruguay en materia graria. Por una parte, los EE.UU. sufrían la sequía más intensa desde 1934 (138). Este hecho produjo una disminución de su capa-

(136) Siendo los EE.UU. quien declaraba esta situación unilateralmente y ponía en marcha toda una serie de represalias. De esta forma, la Comunidad estaba en el punto de mira de esta ley sin poder ampararse en las normas del GATT.

(137) El Gobierno de los EE.UU. amenazó con aplicar las disposiciones de represalia y la Comunidad advirtió que se reservaría la posibilidad de replicar con otras medidas. Solicitó incluso la Comunidad al Consejo del GATT que estudiase si las medidas de represalia a utilizar por los EE.UU. eran acordes a la normativa del GATT. La Comunidad entendía que la aplicación de la directiva 85/649 no discriminaban a los EE.UU. porque también afectaban a la producción comunitaria de carne roja.

(138) La sequía en los EE.UU. terminaría añadiendo más dificultades en el proceso de reducción del proteccionismo a largo plazo. La razón puede entenderse si tenemos en cuenta que la coincidencia de un año de sequía con un año electoral iba a facilitar la aprobación de medidas gubernamentales encaminadas a paliar los efectos de la sequía. Una vez desaparecida la sequía el desmantelamiento de todas las subvenciones concedidas al amparo de la Drought Relief Bill sería lento como en ocasiones anteriores. Schmitz, A.: «GATT and Agriculture: The Role of Special interest groups» Ponencia presentada en el American Economics Association Meeting. Knoxville Tennessee, julio 1988, pág. 25.

cidad exportadora y de sus propias existencias de trigo y maíz fundamentalmente y por tanto de las mundiales.

El resultado final fue un incremento de los precios mundiales de ambos productos en un 50% y 40% respectivamente (139). Este incremento de los precios mundiales de dichos productos significaba para la Comunidad Europea una disminución automática de las restituciones a sus exportaciones. Además coincidió con una climatología favorable para Europa. Bajo estas condiciones climáticas favorables la producción de cereales terminó con 10 millones de toneladas más que el año anterior.

Con estos antecedentes, y el mantenimiento de las propuestas presentadas por EE.UU. y el Grupo Cairns en 1987, las posibilidades de llegar a un acuerdo en agricultura en la Reunión Ministerial del GATT celebrada del 3 al 9 de diciembre de 1988 eran escasas (140).

De hecho en la Reunión de Montreal se mantuvieron las diferencias iniciales (141) y sólo se acordó posponer la adopción de acuerdos a la reunión a celebrar en abril de 1989 en Bruselas.

(139) Comisión. *Informe sobre la situación de la Agricultura*. 1988, pág. 97.

(140) Se perdía así la oportunidad para establecer un marco general para las negociaciones y comenzar el proceso de reforma del status quo agrario internacional como había sido pedido meses antes por un grupo nutrido de economistas agrarios. Institute for International Economics. *Reforming World Agricultural Trade: A Policy Statement by Twenty-nine Professionals from Seventeen Countries*. Washington, mayo 1988.

(141) Fundamentalmente porque la Comunidad era incapaz de comensar a los productores comunitarios afectados negativamente si accedía a las demandas de los EE.UU. y el grupo Cairns. La posibilidad de compensar a los perdedores dentro de la Comunidad estaba destinada a convertirse en una condición sin la cual la existencia de un sector agrario bajo el librecombaio era prácticamente imposible, como nos recuerda, Rausser, G., Wright, D. en «Alternative Strategies for Trade Policy Reform», en la obra *Policy Coordination in World Agriculture*. Ed. Wissenschaftsverlag. Kiel. Alemania, 1988, pág. 148.

Con el fracaso de la Reunión de Montreal (142) el balance del GATT para 1988 en el proceso de liberalización del comercio de productos agrarios había sido bastante pobre (143) y de momento no suministraba ningún tipo de presión capaz de provocar un cambio en la PAC.

Habría que esperar a 1989 para que empezara a notarse la influencia de la Ronda Uruguay en el diseño anual de la PAC, si bien, como posteriormente analizaremos, la defensa a ultranza por parte de la Comunidad de los pilares básicos de la PAC dificultaban cualquier avance serio en la dirección querida por los EE.UU. y el grupo Cairns (144).

A pesar de este esperado fracaso existía una cierta sensación entre los participantes en las negociaciones del GATT de que esta Ronda estaba condenada al éxito por al menos cuatro razones:

- 1) Por primera vez existía un reconocimiento al más alto nivel de la relación entre los problemas de Comercio Internacional de productos agrarios y los programas agrarios nacionales.

(142) Para un análisis de los resultados positivos de la misma, fuera ya del sector agrarios; BICE «La Reunión Ministerial del GATT en Montreal», BICE. Semana del 26 de diciembre al 1 de enero de 1988, págs. 4.733 y ss.

(143) Aunque quizás este resultado se derivara del carácter meramente técnico y preparatorio de las reuniones celebradas desde la Declaración de Punta del Este. Dentro de los acuerdos de procedimiento adoptados a lo largo del año, podemos destacar la formación en febrero de un grupo técnico con la finalidad de facilitar los trabajos relacionados con la configuración de las medidas globales de apoyo de que disfrutaba la agricultura y que servirían de base en las futuras negociaciones. También se constituyó en septiembre un grupo de trabajo especializado en las regulaciones sanitarias y fitosanitarias como formas de protección.

(144) A pesar de que la adopción de un acuerdo sobre desprotección agraria debía de tener unas bases multilaterales para incrementar su efectividad como demuestran los australianos Bowen, B., Haszler, H.: «Implications of Phased reductions in agricultural protection». Ponencia presentada al International Agricultural Trade Research Consortium sobre «Bringing Agriculture into the GATT». Annapolis, Maryland, USA, 19-20 de agosto de 1988.

- 2) Se aceptaba de forma creciente la necesidad de cambiar las condiciones y relaciones del Comercio internacional de productos agrarios y la reforma de las políticas agrarias domésticas.
- 3) Se asumía asimismo que los cambios domésticos podrían llevarse a cabo más fácilmente bajo una negociación multilateral.
- 4) Y, por último era percepción común la necesidad de instaurar una aproximación global utilizando indicadores cuantitativos capaces de capturar los efectos distorsionantes de las políticas agrarias nacionales, junto con la necesidad de fortalecer las reglas del GATT en su aplicación a la agricultura (145).

Para concluir el estudio de 1988, procede recordar que los acuerdos financieros de febrero y junio de este año, la posposición de la entrada en vigor de los nuevos precios en monedas nacionales al año 1989 y la mejora del mercado mundial de cereales anunciaba un final de año con menos tensiones financieras que los anteriores (146). Disminuía así la presión financiera que tantas veces había propiciado la adopción de medidas a corto plazo y que habían sido presentadas como componentes de la Reforma de la

(145) Un ejemplo de esta visión optimista lo puede encontrar el lector en Warley, T.: «Agriculture in the GATT: Past and Future». Ponencia presentada en la XX Conferencia de la asociación internacional de Economistas Agrarios. Buenos Aires. Agosto 1988, pág. 12.

(146) A esto colaboraba el hecho de mantenerse los gastos agrarios por debajo de las directrices financieras. Buena prueba de esta tranquilidad presupuestaria la podemos obtener de la facilidad con que se aprobó el 15 de diciembre de 1988 el presupuesto comunitario para 1989 a diferencia del correspondiente a 1988. Una explicación de las escasas dificultades con las que tropezó la aprobación del Presupuesto para 1989 se pueden encontrar en Verscharaegen, M.: «1988-1989: Naissance et premiers pas d'une nouvelle mécanique budgétaire», *RMC*, n.º 326, 1989, págs. 224 y ss.

PAC (147). La impresión de paz financiera perduraría mientras no empezara a notarse posteriormente el escaso éxito de las medidas correctoras adoptadas a lo largo de 1988.

El año 1989 se presentaba inicialmente como un año de tregua en la Reforma de la PAC por razones presupuestarias pero en el que las presiones provenientes del GATT empezaban a aumentar paulatinamente.

5.5. 1989: La disminución de la presión presupuestaria

La superación con éxito en 1988 de lo acordado en febrero y junio de ese mismo año, ya analizado, preparó el terreno para que el paquete de precios y medidas afines a aplicar en la campaña 89/90 tuviera un carácter continuista (148). Además, el Acuerdo de la sesión del 23 y 24 de enero de 1989 del Consejo de Ministros de Agricultura sobre las ayudas vía renta justificaba y facilitaba aún más la ejecución de una política de precios restrictiva al no quedar desprotegidos, en vía de principio, aquellos agricultores que inicialmente fueran perjudicados por ésta (149).

(147) Cuando en realidad las crisis presupuestarias se habían convertido en un mito que servía para esconder la verdadera crisis de la Comunidad: la de objetivos y medios. Milas, R.: «Le Budget Communautaire sous analyse systémique», *RMC*, n.º 317, mayo, 1988, pág. 294.

(148) A pesar de la sustitución del Comisario de Agricultura y desarrollo Rural por el irlandés Ray MacSharry.

(149) En este Consejo de Agricultura se acordó por mayoría cualificada un paquete de medidas cuyo objetivo era completar la aplicación de las conclusiones del Consejo Europeo de febrero de 1988 en lo referente al capítulo agrario. Comisión, *BCE*, n.º 1-1989, pág. 26. Dentro de este paquete de medidas destaca el referido a las ayudas de la renta que tomaría forma jurídica con el Reglamento n.º 768/89 de 21 de marzo por el que se establece un régimen de ayudas transitorias a la renta.

Los elementos más destacados de este reglamento consideramos que son:

- 1) Las ayudas no deberían fomentar la producción agraria (Art. 2).
- 2) El Estado miembro interesado debería presentar un Programa de Ayudas para la renta agraria (Art. 3).