

gido a acoplar la PAC a las exigencias del escenario agrario internacional (65) intentando mantener un difícil equilibrio de intereses en el plano doméstico. El protagonismo de este doble desafío iba a recaer sobre el Comisario MacSharry si bien el peso real de los posibles avances seguía estando depositado en el Consejo de Ministros de Agricultura de la CEE.

6.2. 1991: la ausencia de nuevas propuestas comunitarias para desbloquear la Ronda Uruguay

6.2.1. Del documento de reflexión a las propuestas sobre el desarrollo y futuro de la PAC

La necesidad de modificar la PAC para intentar avanzar en la Ronda Uruguay y sobre todo para frenar el incremento de los gastos agrarios (66) ocupó al equipo del Comisario

(65) Aunque como afirmaba el Presidente de la Comisión J. Delors: «no le corresponde a los norteamericanos decirnos como debemos organizar nuestra propia agricultura». *Financial times*. «Mr Delors protests», *Financial Times*, 18 de diciembre de 1990.

(66) Una vez constatado el fracaso del programa de retirada de tierras, que en el caso de los cereales no había alcanzado ni el 8% de la superficie de éstos en la CEE, y la aplicación mínima de los programas de ayudas directas utilizado únicamente en Francia, Italia y Holanda. Moraleda, F.: «La reforma de la PAC en la perspectiva de la mejora de los ingresos y el bienestar de los agricultores. Reforma sí pero no así», *REAS*, n.º 156, 1991, pág. 191. Hasta finales de 1990 el programa de retiradas de tierra sólo afectó al 1,7% de toda la superficie cultivada de la CEE absorbiendo Alemania un 40% (56% si tenemos en cuenta los nuevos länders) por la cuantía de las ayudas. Gotter, F.: «Perspectivas económicas de la PAC: cantidad y calidad en producción y servicios», *ELC*, n.º 122, 1991, pág. 23.

El fracaso del programa de retirada de tierras se debió a las dispares implicaciones financieras que su implantación tuvo, como ya había advertido Koester, U.: «Financial Implications of the EC set-aside programme», *AJAE*, mayo 1989, pág. 245.

El fracaso del programa de ayudas directas en buena medida se debió a los escasos incentivos que el agricultor percibió para adherirse al mismo.

MacSharry desde finales de 1990, si bien el esperado Documento de reflexión no se presentaría hasta febrero de 1991.

Con este Documento (67), la Comisión perseguía abrir un debate, con la participación de las distintas organizaciones agrarias y las instituciones comunitarias, de forma similar a como se había hecho con el Libro Verde de 1985, para intentar alcanzar un mínimo consenso antes de presentar las correspondientes propuestas al Consejo de Ministros de Agricultura.

El contenido de este documento de reflexión que carecía de propuestas concretadas en cifras, constituía el diseño de la agricultura comunitaria apropiada al cúmulo de desafíos que iban a confluir en el agro comunitario de la década de los noventa (68).

La reflexión de la Comisión contenía tres apartados (69). En el primero se hacía una presentación de los antecedentes

(67) Comisión. *Evolución y Futuro de la PAC: Documento de reflexión de la Comisión*. COM (91) 100 Bruselas, 1991. La aprobación por parte de la Comisión no estuvo exenta de fuertes discusiones y en la reunión del Consejo el 22 de enero el Reino Unido, Holanda y Dinamarca advirtieron que la Comisión podría penalizar a las empresas agrarias más eficientes si se quería mantener, como parecía desprenderse de los primeros borradores de la Comisión, una disminución del nivel de precios atendiendo al tamaño de la empresa agraria. The Economist: «The farm Reform», 26 de enero de 1991, pág. 28. Finalmente el Documento de reflexión fue aprobado por la Comisión el 31 de enero de 1991 con la abstención del Vicepresidente de la Comisión F. Andriessen, paradójicamente inspirador del Libro Verde que a su vez había sido considerado modelo para reformar la PAC.

(68) Siendo los más destacados: la importancia agraria de los países del Este, el reto del Mercado Único, la desaparición de los estabilizadores agrarios a finales de 1992, la culminación o fracaso de la Ronda Uruguay, el cambio en las consideraciones medioambientales, el aumento del protagonismo del desarrollo rural y el comienzo de la Unión Económica y Monetaria.

(69) Aunque de su lectura se deducía la existencia de cinco objetivos difícilmente compatibles: equilibrio de mercados, modulación redistributiva en el sector agrario, competitividad del sector, respecto al medio ambiente y apoyo de la extensificación frente a la intensificación. Para una reflexión sobre la coherencia interna de estos, Barceló Vila, 1991, op. cit., págs. 120 y ss.

que habían desembocado en la situación actual de la agricultura comunitaria a la vez que se destacaba el relativo éxito que se había logrado con las reformas parciales aprobadas a lo largo de la década de los ochenta y especialmente desde 1988.

En un segundo apartado se presentaron las conclusiones que se podían desprender de la PAC vigente, reconducibles a cuatro:

- 1) La garantía que ofrece el sistema de precios al estar vinculada a la producción, provoca un aumento de ésta.
- 2) Los excedentes generados como consecuencia del sistema de precios producen un aumento de los costes de la PAC y la invasión de los mercados mundiales.
- 3) El sistema productivista propio de la PAC amenaza cada vez más al medio ambiente.
- 4) La renta agraria comunitaria no se ha visto incrementada a pesar de la elevación sustancial de los gastos agrarios presupuestarios.

Finalmente, previa aceptación de unos principios que debían de ser defendidos, a la vez que condicionaban las decisiones futuras a tomar, se desarrollaban unas directrices a tener en cuenta en el inmediato futuro para cambiar profundamente la PAC o al menos lo suficiente para producir un avance sustancial en las negociaciones del GATT (70).

Los principios que debían de modular la concretización de las futuras propuestas, y que a nuestro entender dificultaba un verdadero progreso en el camino emprendido en los foros internacionales para disminuir la protección agraria, pueden sintetizarse en cuatro:

(70) Aunque la Comisión no había establecido nunca una relación directa entre las negociaciones del GATT y la reforma de la PAC, como nos recuerda, Baudin, P.: «La fixation des prix agricoles pour 1991/1992», *RMC*, 1991, pág. 535.

- 1) La única forma de preservar el modelo de agricultura familiar propio de Europa, conservar un paisaje milenario y cuidar del medio ambiente es manteniendo un número suficiente de agricultores en el sector agrario. El agricultor desempeña, por tanto, dos funciones simultáneamente: produce alimentos y protege el medio ambiente (71).
- 2) Los principios básicos de la PAC: unidad de mercado, preferencia comunitaria y solidaridad financiera, son incuestionables (72), aunque el último debe incorporar las ayudas directas a las explotaciones.
- 3) El sector agrario debe complementarse con el fomento de otras formas de actividad económica que hagan posible una política activa de desarrollo rural capaz de mantener la población rural y asentar la economía de las regiones rurales sobre bases sólidas (73).
- 4) La política de precios, así como los controles cuantitativos de la oferta agraria (cuotas) deben seguir desempeñando un papel central para conseguir un mercado de productos agrarios equilibrado (74).

(71) Y por lo tanto, cuando disminuye su protección en relación con la producción de alimentos se incrementará la derivada de su condición de preservador del medio ambiente, si admitimos que éste es un bien público y además su elasticidad renta es positiva. Whitby, M.: «The CAP and the Countryside», *The Common Agricultural Policy and the World Economy*, CAB International, 1991, pág. 154.

(72) La incuestionabilidad de la preferencia comunitaria hacia prácticamente imposible la desaparición de las restituciones a las exportaciones y los prélèvements a las importaciones, dificultándose la aceptación estadounidense de la nueva PAC que se estaba confeccionando.

(73) Se mantenían así las ideas expresadas por la Comisión en 1988 (371) en su documento sobre el futuro del mundo rural. Se trasladaba de esta forma más responsabilidad a los fondos estructurales y disminuía la responsabilidad que la política de precios y los pagos compensatorios pudieran tener en el nivel de bienestar del mundo rural.

(74) Defensa que a nuestro parecer es incomprendible por el escaso éxito que ambas habían tenido en el equilibrio del sector agrario y cuyo

Las directrices que, sin estar sujetas a un plazo concreto, debían de desarrollarse en un futuro inmediato eran las siguientes:

- 1) Los precios de protección en el sector de los cereales deberían ser reducidos para garantizar su competitividad en terceros mercados y frente a los productos sustitutivos de los cereales para la alimentación animal. La pérdida de ingreso sería compensada con una ayuda por hectárea a pagar a todos los productores (75) aunque sólo los agricultores de determinadas dimensiones recibirían una compensación total; el resto vería disminuida su compensación a medida que se incrementara el tamaño de la explotación. Más allá de unos determinados límites el pago de la compensación dependería de que el agricultor estuviera dispuesto a retirar parte de sus tierras.
- 2) El sector ganadero beneficiado por el descenso de los precios en los cereales vería también disminuidos sus precios y las compensaciones se harían vía primas.
- 3) El sector lácteo debería sufrir una disminución de sus precios e incluso de sus cuotas para lo cual se pondrá en marcha un sistema de compensaciones.
- 4) La futura aprobación de programas multianuales entre la Comisión, estados miembros y agricultores posibilitaría la compensación de éstos cuando respeta-

fracaso de hecho motivó la reforma, salvo que se entienda por ello que los precios se utilizarían a la baja durante varios años para frenar la oferta y las cuotas se emplearían en situaciones límites como medio de control.

(75) La Comisión se decantaba incluso por la protección de las grandes explotaciones aunque en menor medida de lo que realmente lo había estado, al reconocer el mismo MacSharry que el 20% de los productores comunitarios recibirían el 80% de los recursos debido al vínculo entre el apoyo a los precios y el volumen de lo producido. Comisión. *Desarrollo y Futuro de la Política Agraria Común*. Europa Verde, n.º 2, Bruselas, 1991, pág. 2.

ran en sus prácticas el medio ambiente o colaboraran en la reforestación pretendida por la Comisión. La disminución de los activos agrarios a través de las jubilaciones anticipadas cerraba el capítulo de las medidas de acompañamiento.

El desarrollo pormenorizado de estas directrices en forma de propuestas tendría que esperar hasta que la Comisión considerara cerrado el período de reflexión y en todo caso con posterioridad a la presentación al Consejo del paquete de precios y medidas conexas para la campaña 1991-92. Este último sufrió un retraso de tres meses porque se intentaron concluir antes las negociaciones del GATT e incrementar el debate comunitario en torno a la profunda reforma que necesitaba la PAC a la luz del documento de reflexión de la Comisión presentado en febrero (76).

El contenido de sus propuestas para la campaña 1991/92 tenía que ser irremediablemente de carácter transitorio, hasta la aprobación de la nueva PAC, pero a la vez continuador de la política restrictiva derivada de los acuerdos de 1988, tomados con el objetivo de controlar los gastos presupuestarios.

A diferencia de las circunstancias favorables que se dieron en los dos años previos ahora se estaban acentuando los desequilibrios entre la oferta y demanda de productos agrarios (77). No era suficiente, bajo estas condiciones la simple prórroga de los precios institucionales para mantener la dis-

(76) Y que cada vez era más necesaria porque las oscilaciones de la paridad dólar/Ecu y el dinamismo que estaba recobrando la producción agrícola amenazaba con incrementar los gastos del FEOGA-Garantía en un 31% con respecto a 1990. Baudin, P., op. cit., pág. 537.

(77) Siendo las previsiones a medio plazo, a juicio de la Comisión, poco alentadoras si tenemos en cuenta la oferta proveniente de la ex RDA, la disminución de las importaciones por parte de terceros países, excluyendo factores extraordinarios como el resultado final de la crisis del Golfo. Comisión. *Precios agrícolas 1991/1992 propuestas de la Comisión. Europa Verde*, n.º 1, Bruselas, 1991, pág. 4.

ciplina presupuestaria y se incluyeron medidas específicas para mantener el gasto agrario dentro de la misma (78).

La propuesta de la Comisión presentada el 1 de marzo del año 1991 (79), constituía sobre todo un intento de controlar los gastos agrarios hasta 1992 y se siguiera generando la confianza suficiente para continuar con las actuaciones encaminadas a la realización del Mercado Único (80).

(78) Si no se aceptaban medidas correctivas se alcanzaría, según la Comisión, una superación de las disposiciones presupuestarias en 1475 millones de Ecuas y la directriz financiera se vería también rebasada en 480 millones de Ecuas. Comisión, 1991, op. cit., pág. 5.

Las medidas correctivas más importantes propuestas por la Comisión, con el fin de controlar los gastos agrarios fueron:

- Reducción del precio de intervención en un 7% y en un 3% para el trigo duro y trigo blando respectivamente.
- Reducción en un 5% de los precios institucionales del azúcar.
- Reducción en un 3% en el caso de las semillas oleaginosas y productos proteaginosos.
- Reducción en un 10% como media de las primas y los precios de las variedades de tabaco.
- Reducción de un 2% del precio base de la carne de vacuno.

(79) Las reacciones del CES y del Parlamento fueron muy distintas ante las propuestas de la Comisión.

El Comité Económico y Social en su dictamen del 25 de abril entendía que no debería aplicarse ninguna reducción de precios mientras no concluyera el debate sobre la reforma de la PAC y solicitó finalmente que se mantuvieran los precios del ejercicio 1990/91 y que se utilizase en su totalidad la dotación presupuestaria aprobada por el Consejo incluyendo los créditos relacionados con la unificación alemana. Comisión, BCE, n.º 4, 1991, pág. 32.

El Parlamento, en su Dictamen optó por la congelación de precios y ayudas aceptando incluso las reducciones impuestas al arroz y al tabaco. Llegó incluso a adoptar una enmienda en la que reflejaba su apoyo a la Comisión en su empeño por reformar la PAC y finalmente le recordó a la Comisión la existencia de normas de disciplina presupuestaria y la obligación de adoptar medidas de gestión o presentar propuestas ante el riesgo de sobrepasar la directriz. Comisión, BCE, n.º 5, 1991, pág. 36.

(80) Con mucha más justificación si como defendía Tangermann el crecimiento económico y menor desempleo vinculado a la realización del Mercado Único aceleraba el cambio estructural en la agricultura, mejoraba su productividad y conseguía un incremento de las rentas agrarias. El Mercado Único, bajo esta perspectiva, facilitaría incluso el

El Consejo de Ministros de Agricultura de la Comunidad, consciente de que las discusiones para aprobar la nueva PAC nacida del documento de reflexión de la Comisión sería el momento oportuno para defender con ahínco los intereses nacionales, aprobó el 24 de mayo gran parte de las propuestas de la Comisión en marzo e introdujo algunas modificaciones (81).

La triple decisión precios agrarios, medidas agromonetarias y medidas conexas (82) vieron la luz sin oposición efectiva bajo un clima de transitoriedad dominada por los temores presupuestarios.

ajuste que tenían que sufrir los agricultores una vez se redujera la protección a la agricultura. Tangermann, S.: «Implications for the CAP of freer trade», *The Changing role of the Common agricultural policy: The future of farming in Europe*. Belhaven Press. London, 1991, pág. 79.

(81) Aceptó el congelamiento de los precios de gran parte de los productos agrarios pero se apartó de la petición de disminuir el precio del azúcar y arroz limitándose a aprobar su congelamiento. Respecto a los productos para los cuales la Comisión había pedido también su disminución. El Consejo optó por reducirlos sólo a la mitad de lo pedido. Sólo hubo concidencia en la disminución en un 2% del precio de base de la carne de vacuno.

De todo lo cambiado por el Consejo nos interesa destacar por sus efectos posteriores la escasa disminución de la protección que las semillas oleaginosas experimentaron a pesar de la importancia que los EE.UU. le había dado a la reducción de su protección. Posteriormente afloraría esta pretensión estadounidense con toda su fuerza, siendo capaz de bloquear las negociaciones del GATT. El interés de la Comisión por disminuir el nivel de protección del sector de las semillas oleaginosas no creemos que fuera una curiosa obsesión de la Comisión por obstaculizar el desarrollo de un sector esencial para la alimentación del ganado como afirma Blumann, C.: «Politique Agricole Commune», *RTDE*, 1991, pág. 445. Respondía más bien a un intento para disminuir las tensiones agrarias entre la Comunidad y los EE.UU. Posteriormente (julio 1991) la Comisión, con objeto de cumplir las recomendaciones del Comité técnico de la soja perteneciente al GATT, presentó una propuesta de revisión del régimen de apoyo de las semillas oleaginosas que finalmente no fue suficiente para los EE.UU.

(82) Las medidas agromonetarias más importantes adoptadas fueron:

- Supresión de las diferencias monetarias que se aplicaban en Alemania y Holanda en los cereales.
- Eliminación de la diferencia monetaria existente en el Reino Unido.
- Disminución de las diferencias monetarias existentes en España para la leche, vacuno, cereales y azúcar.

El resultado final, relevante para nuestro estudio, fue que por primera vez en la historia de la PAC se consiguió que no hubiera un incremento en términos nominales de los precios agrarios institucionales en la Comunidad (Cuadro 37).

CUADRO 37

VARIACION DE LOS PRECIOS DE SOSTENIMIENTO
PARA SU CAMPAÑA 1990/91 CON RESPECTO
A LOS DECIDIDOS PARA 1990/91
(Todos los productos agrarios, medias ponderadas)

	<i>En Ecu (%)</i>	<i>Monedas nacionales (%)</i>
Bélgica	0,0	
Dinamarca	-0,1	0,0
Alemania	0,0	-0,1
Grecia	0,9	-0,1
España	-1,6	6,7
Francia	-0,1	0,9
Irlanda	-0,1	-0,1
Italia	-0,3	-0,1
Luxemburgo	-0,0	-0,3
Holanda	-0,0	0,0
Portugal	0,5	0,0
Reino Unido	-0,2	0,5
CEE-12	0,0	0,0

Fuente: Comisión. Precios agrarios 1991/92 decisiones del Consejo. Europa Verde, Bruselas 1991.

-
- El desmantelamiento en un 75% de la diferencia monetaria que subsistía desde los realineamientos monetarios de 1990.

Las medidas conexas afectaban fundamentalmente al sector de cereales, leche y carne de vacuno. Para el primer sector se decidió reforzar el sistema de corresponsabilidad y proceder a la devolución de la tasa de corresponsabilidad si en 1992 retiraban los productores de cereales un 15% de sus tierras.

Para un sector lácteo se aprobó un complejo sistema de indemnización por abandono de la producción. Y por último el sector vacuno vio modificado el sistema de compras públicas. Para un examen detenido del contenido de estas medidas, Baudin, P., 1991, op. cit, págs. 540-542, y Bluman, C., 1991, op. cit., págs. 448-452

Ni siquiera había sido suficiente este año la escasa maniobra que podía derivarse del sistema agromonetario para que los precios nacionales se vieran sustancialmente incrementados, rompiéndose con una práctica utilizada desde el inicio de la década de los setenta. La escasa relevancia que en estas negociaciones tuvo el paquete agromonetario al haberse completado prácticamente el desmantelamiento de todos los MCM, nos informa de la pérdida de un instrumento protector ampliamente utilizado a la vez que restaba protagonismo a los precios aprobados en Bruselas a la baja consecutivamente desde 1984, como elementos determinantes del grado de protección (83) al acercarse cada vez más los aprobados en Ecuos o los recibidos en monedas nacionales. Los Ministros de Agricultura habían perdido, salvo desajustes importantes en el seno del SME, un instrumento muy útil para mantener unos precios nacionales favorecedores de las pretensiones de sus votantes.

La poca relevancia de los MCM mientras las escasas oscilaciones monetarias permitieran su total eliminación, iba a incrementar en el futuro el protagonismo de las peticiones de compensaciones directas a los agricultores (84), lo cual se veía favorecido inicialmente por el contenido de la Comunicación que finalmente y bajo el título de Desarrollo y Futuro de la Política Agraria Comunitaria, presentó la Comisión, el 12 de julio (85).

(83) A la vez que como instrumento prácticamente único para alcanzar un incremento de la producción agraria inicialmente, y después elevar la renta de los agricultores, error denunciado más de veinte años antes por Josling, T., en su aplicación a la política agraria. Josling, T.: «A formal Approach to Agricultural Policy», *JAE*, Vol. 20, n.º 2, 1969, págs. 175-191.

(84) Compensaciones que podían ser tanto comunitarias como nacionales y que por consiguiente podían facilitar la renacionalización de la PAC y en lugar de la racionalización buscada.

(85) Comunicación que defraudó las expectativas generadas por las ideas contenidas en el anterior documento de reflexión. Sineiro, F.: «La Reforma de la PAC y los equilibrios territoriales», *REAS*, n.º 156,

La propuesta de la Comisión contenida en la misma se dividía en dos grandes grupos: Reforma de las organizaciones de mercado y medidas de acompañamiento. En el primer apartado se optaba por modificar el grado de protección de los productos, fundamentalmente continentales (86).

En un primer grupo encontramos a los cereales, semillas oleaginosas (87), plantas proteaginosas, carne de vacuno y leche. El segundo grupo lo constituyan la carne de ovino y el tabaco que aun siendo deficitarios (88) en la Comunidad, estaban sujetos a reforma por razones presupuestarias.

Las medidas de acompañamiento englobaban tres campos de actuación: medidas agroambientales, forestación de tierras agrarias y jubilaciones anticipadas.

Aunque sea esquemáticamente, es conveniente una presentación algo más detallada del contenido de las propuestas de la Comisión de julio de 1991, para comprender el cúmulo de críticas que se vertieron contra las mismas (89) y el alcan-

1991, pág. 122. Posteriormente desarrollaremos las mayores críticas que recibió esta comunicación calificada de «cambio revolucionario en la PAC en caso de ser aprobada finalmente». Hatzman, J.: «Où nous menera la "revolution" de la PAC?», *ER*, julio-agosto, 1991, pág. 23.

(86) Quedaban fuera de esta reforma prácticamente todos los productos mediterráneos, si bien afectaba al 75% del valor de la producción agraria regulada por las OCM. Comisión. *La situación de la agricultura en la Comunidad*. Informe 1991, Bruselas 1992, pág. 11.

(87) Su reforma venía impuesta por razones exteriores atendiendo a las conclusiones del grupo de semillas oleaginosas del GATT como ya se ha advertido antes (nota 81). Un recorrido histórico de esa fricción entre los EE.UU. y la Comunidad hasta 1990 puede encontrarse en Josling, T.: «The CAP and the United State», *The Common Agricultural Policy and the World Economy*. CAB International, 1991, págs. 265-268.

(88) Al ser el grado de autoabastecimiento de la carne de ovino un 83% aproximadamente y en el caso del tabaco cercana al 50%. Comisión. Desarrollo y Futuro de la Política Agraria Común, n.º 1991, pág. 28.

(89) En España también fueron múltiples las críticas vertidas sobre la propuesta de la Comisión. Gran parte de las mismas pueden encontrarse ne Lamo de Espinosa: «Reflexiones críticas sobre la nueva PAC», *REAS*, n.º 156, 1991, aunque en este artículo las críticas se centran más en el Documento de reflexión.

ce del debate en el seno del Consejo que impediría su aprobación a lo largo de 1991 y por lo tanto daría lugar al bloqueo del GATT al no existir nuevas propuestas concretas por parte de la Comunidad.

La reforma de la organización común de cereales se erigió desde el primer momento como la mayor aglutinadora de críticas de todas las propuestas (90). La importancia de esta OCM se derivaba del gasto presupuestario que tradicionalmente había absorbido pero sobre todo por ser su régimen de exportación el origen de gran parte de las críticas vertidas por parte de los EE.UU. contra la PAC.

La reforma de este sector consistía en disminuir el precio indicativo hasta 100 Ecus/t (91) instrumentándose un pago compensatorio, revisible periódicamente, consistente en una ayuda por hectárea teniendo en cuenta el rendimiento medio de cada región en un período de tres años (92), a la

Escudero Zamora, G.: «La Reforma de la PAC desde la perspectiva de las agriculturas del sur de la CEE», *REAS*, n.º 156, 1991, Tió, C.: «Reforma de la PAC y su impacto a nivel sectorial en España», *ICE*, n.º 700, 1991.

(90) Una excelente crítica centrada en sus efectos negativos para España puede encontrarse en Tió, C.: «Los cereales y la nueva Política Agraria Europea», *ELC*, n.º 122, 1991, págs. 25-31. Una versión distinta de los efectos de la reforma para el caso español, calificándola de positiva porque la inmensa mayoría de explotaciones percibirían ayudas sin penalización mientras los dos tercios de las mismas no se verían obligadas a recortar su superficie, la encontramos en García Alvarez-Coque, J. M.: «Impacto de la Ronda Uruguay sobre el sector de cereales en España», *ICE*, n.º 700, 1991.

(91) Es decir, el nivel que se desea alcancen los precios en el mercado. Esta disminución era de un 35% respecto al precio medio de compra de los cereales y este precio, de 100 Ecus, se asumía que correspondía al precio de un mercado mundial estable. Las mayores críticas aquí se concentraban en esta homogeneidad en el tratamiento de los cereales y el valor modélico del precio 100 Ecus/t.

(92) Se discriminaba así a las explotaciones competitivas situadas en regiones cuyos rendimientos medios fueran bajos. El plan de regionalización del territorio de cada Estado a elaborar por ellos mismos y a aprobar por la Comisión también generó muchas críticas.

vez que el agricultor se comprometía a la retirada de parte de sus tierras (93).

Por su parte, los productores de semillas oleaginosas y plantas proteaginosas recibirían unos pagos compensatorios consistentes en ayudas por hectárea (94).

Las modificaciones más importantes que recaían sobre el sector de la leche, aceptándose la ampliación en el tiempo del régimen de cuotas lecheras instaurado en 1984, consistían en reducir su cuota y modificar su redistribución (95), disfrutan-

(93) La propuesta distinguía entre pequeños productores y productores «profesionales». Los primeros son aquellos que explotan una superficie que produce anualmente 92 toneladas de cereales como máximo. El resto son considerados «profesionales». Los pequeños productores estarían exento de llevar a cabo la retirada de tierras los acogidos al régimen «profesional» están obligados a retirar tierras de la producción pero manteniéndolas en condiciones aceptables desde el punto de vista del medio ambiente.

(94) Respecto a las semillas oleaginosas se proponía fijar una cantidad de referencia comunitaria con el fin de calcular la ayuda para éstas pero siempre teniendo en cuenta el precio de referencia para el mercado mundial y la relación de equilibrio entre los precios de las semillas y los cereales. Las plantas proteaginosas seguirían en régimen similar al de los cereales.

(95) Se optó por proponer la ampliación del régimen de cuotas, cuya expiración estaba prevista para 1992, y disminuir la cuota global en un 3% sin contar con la aprobada para la campaña 1991-92 (2%). Además los Estados miembros tendrían que establecer un régimen especial de cese voluntario cofinanciado por la Comunidad abierto a todos los productores con la finalidad de crear una reserva lechera que pudiera permitir que los pequeños y medianos productores evitasen las reducciones de sus cuotas. Las explotaciones lecheras extensivas de zonas de montaña o de zonas desfavorecidas disfrutarían de un tratamiento especial.

Aquellos ganaderos a los que se les disminuyera la cuota tendrían derecho a recibir una compensación anual de 5 Ecuos/100 Kg durante 10 años con la posibilidad de que los estados miembros pudieran añadir un suplemento nacional. Estas medidas de compensación se gestionarían mediante obligaciones concedidas a los ganaderos, que darían derecho a percibir pagos anuales durante diez años. Los ganaderos podrían optar entre conservar las obligaciones y recibir los pagos anuales correspondientes o venderlas.

do los ganaderos a los que se les redujera la cuota de una compensación anual.

Además de la disminución de la cuota se reducirían en un 10% los precios institucionales de los productos lácteos.

La reforma del sector de carne de vacuno también se conducía a una disminución del precio de intervención, esta vez en un 15%, compensándose la pérdida de ingresos vía incremento de primas por bovinos machos y vacas nodrizas (96).

En esta propuesta vemos parcialmente recogida para un sector, aunque con matices, lo que muchos académicos consideraban la mejor forma de mantener la protección agraria, pero sólo en aquellos casos que razones socio-medioambientales así lo exigieran, consistente en establecer un sistema de bonos que compensara la pérdida de ingreso que el agricultor dejara de percibir por la transformación de la PAC. El apoyo a este sistema de bonos, como la forma más idónea de proteger al agricultor necesario, se fundamentaba en cuatro razones:

- 1) La determinación de la compensación en relación a una suma de dinero fijo no requeriría renegociación anual, eliminándose la incertidumbre que esto podría suponer a los agricultores y evitándose las presiones, bajo criterios políticos, encaminadas a variar su cuantía.
- 2) El agricultor conocería el valor real de su bono, que no podría ser modificado por nuevos gobiernos.
- 3) La posibilidad de transferir el bono otorgaba al agricultor la posibilidad de cobrar una cantidad anual o toda acumulada y con ella cambiar de actividad económica.
- 4) La Comunidad no precisaría conseguir grandes cantidades de recursos en el corto plazo ya que sólo se comprometía a un pago anual.

Para un estudio de los problemas que podría generar este nuevo sistema que, aunque le fue sugerido al Parlamento Europeo, obtuvo escaso eco y finalmente no se aceptó, salvo en el sector lácteo pero sólo para 10 años, Marsh, J.: «The Requirements for the CAP in the 1990s», *The Changing role of the Common agricultural policy: The future of farming in Europe*, Belhaven Press, London, 1991, págs. 54-61.

(96) Se aumentaría a 75 Ecuos la prime anual por vaca nodriza, pudiéndose añadir a esta cantidad un suplemento nacional de hasta 25 Ecuos. Un análisis crítico de estas medidas y sus efectos para el sistema de producción español puede encontrarse en Pascual, F.: «La Reforma de la PAC en el sector vacuno-carne», *ELC*, n.º 122, 1991, págs. 36-40.

Los cambios propuestos para el sector de la carne de ovino estaban limitados inicialmente por la reciente reforma de su OCM y la modificación que se pedía era la limitación del número de ovejas por las que se podía cobrar una prima fuera de las zonas menos favorecidas (97).

Por su parte, las modificaciones propuestas en el sector del tabaco eran fundamentalmente tres:

- 1) Introducción de una prima única por grupo de variedades.
- 2) Posibilidad de añadir a la prima un 10% cuando los contratos de cultivos entre transformadores y productores se firmasen con asociaciones de productores.
- 3) En cada estado miembro se establecía un sistema de cuotas de producción por grupos de variedades y no se pagaría prima alguna, una vez que la producción alcanzase ese nivel.

Para neutralizar en lo posible los efectos negativos de las medidas aplicadas a las OCM presentadas y con la finalidad de facilitar las posibilidades de desarrollo rural, a la espera del nuevo marco global de ejecución de los fondos estructurales sustitutivo del aprobado a lo largo de 1988, la Comisión propuso tres grupos de medidas de acompañamiento. Estas aunque no eran nuevas absorbían más recursos económicos que las anteriores e intentaban incrementar el éxito de las actuaciones en este campo (98).

(97) La cabaña de referencia (número de ovejas por las que se podía optar a una prima en 1990) no podría exceder de 750 ovejas en las zonas menos favorecidas y de 350 en las demás zonas. Por otro lado no se pagarían primas por las ovejas que excedieran de la cabaña de referencia.

(98) De las tres medidas de acompañamiento, la jubilación anticipada y la reforestación ya se habían contemplado en el Plan Mansholt, nunca aprobado, y después se regularon en las directrices socioestructurales de 1972 ya presentadas. Las medidas agroambientales ya habían sido recogidas en las propuestas contenidas en el Libro Verde (1985).

Entre las tres medidas de acompañamiento, la mejora estructural a través de las jubilaciones anticipadas era la que más veces se había aplicado con escaso éxito. Su contenido (99) intentaba mejorar las condiciones anteriores por medio de unas medidas más atractivas para que los 4,6 millones de agricultores mayores de 55 años en 1990 se vieran estimulados a abandonar su actividad.

En segundo lugar, el déficit de madera y productos derivados que sufre la Comunidad así como la importancia de la silvicultura en la utilización del suelo y medio ambiente fueron las dos razones en las que se apoyó la Comisión para defender al forestación de tierras agrarias mediante subvenciones (100).

La tercera medida de acompañamiento denominada Programa de medidas agroambientales (101), ofrecía la posibili-

(99) El régimen propuesto en caso de aprobarse sería *obligatorio* para los estados miembros.

Las características más destacadas de este nuevo régimen eran las siguientes:

- El importe máximo que se pagaría por la jubilación anticipada incluiría un elemento fijo de 4.000 Ecuas y un elemento variable de 250 Ecuas/ha, pero con un límite máximo total de 10.000 ecus al año por beneficiario.
- Cabría el complemento por medio de pagos nacionales.
- Las tierras liberadas por los agricultores jubilados anticipadamente deberían de utilizarse para aumentar la superficie cultivada de otras explotaciones o para fines no agrarios pero mantenidos en condiciones ecológicas adecuadas.

(100) La subvención máxima que podía percibir también la administración, sería de 2.000 ecus/ha para coníferas y 4.000 ecus/ha en el de árboles de hoja ancha. También se otorgarían premios para compensar el lucro cesante sufrido por los productores hasta la madurez de los árboles (importe máximo 600 ecus/ha y período máximo 20 años) y a aquellos particulares, no siendo agricultores, que viviendo en zonas rurales se dedicasen a la repoblación forestal de tierras agrarias.

(101) Aunque gran parte de los economistas agrarios consideraban la medida medioambiental más importante que la baja de los precios de los cultivos intensivos. García Azcárate, T.: «Se ha agotado la revolución verde», *REAS*, n.º 156, 1991, pág. 99.

dad remunerada al agricultor de convertirse en un protector del medio ambiente rural. La amplitud de las ayudas buscaba generar la figura del agricultor colaborador en el mantenimiento de un mundo rural, más acorde con las demandas medioambientales de la sociedad con el fin último de que ésta encontrara meritoria su labor más allá de la actividad meramente productiva y estuviera a favor de su protección (102)

El alcance de todas las medidas presentadas no dejaba ninguna duda respecto a la amplitud y profundidad de la reforma propuesta a la vez que garantizaba un debate intenso y una extrema dificultad para su aprobación por el órgano aglutinador de los intereses nacionales.

Tres son a nuestro juicio los elementos de reflexión que se pueden deducir de las propuestas de la Comisión:

- 1) La protección de la agricultura comunitaria no se cuestiona, en todo caso, se cambian los medios de hacerla realidad. Con estas propuestas se pretende que los pre-

En las propuestas se contemplaban sin cuantificar, salvo la limitación respecto a la cofinanciación comunitaria que sería de 250 ecus/ha o 210 ecus/cabeza de ganado, tres regímenes de ayudas para:

- 1) Fomentar entre los productores el uso de métodos de producción cuyo riesgo de contaminación y deterioro para el medio ambiente fuera escaso.
- 2) Promocionar una gestión de las tierras de labor positiva desde el punto de vista medioambiental a fin de conservar o restablecer la diversidad y calidad del entorno natural.
- 3) Promover que las tierras agrícolas abandonadas sean conservadas en condiciones ecológicas por las personas, agricultores o no, que vivan en zonas rurales.

(102) Una sugestiva reflexión sobre los problemas de la incorporación de los valores medioambientales al sector agrario nos la da Marsh, J.: «Una nueva orientación para la Política Agraria Comunitaria», *ELC*, n.º 122, 1991, pág. 16. Una perspectiva histórica de las actuaciones medioambientales en el marco de la PAC hasta 1991 la podemos encontrar, en Gorcelle, G.: «Agriculture et environnement: une liaison tourmentée, mais tellement naturelle», *RMC*, n.º 345, 1991, págs. 180-193.

cios de protección dejen paso a una mayor importancia de los pagos compensatorios (103).

- 2) Con la admisión de las ayudas complementarias otorgadas por los Estados miembros se facilitaba la renacionalización de la PAC y se aceptaban de hecho distintos niveles de protección, dependiendo de la importancia que la protección de la agricultura tuviera en los distintos presupuestos nacionales.
- 3) La desaparición de los prélèvements y de las restituciones a las exportaciones no constituían objeto específico de la reforma al asumirse que su disminución o desaparición vendría de la mano del acercamiento de los precios agrarios domésticos, después de su disminución, a los internacionales.

6.2.2. La cumbre de la Haya y el mantenimiento final de las divergencias

Las negociaciones agrarias de la Ronda Uruguay se paralizaron prácticamente desde la falta de acuerdo manifestada en Bruselas en diciembre de 1990. Hasta el final de febrero del año que nos ocupa, y con posterioridad a que la Comunidad expresara un cambio de actitud (104), no se reanudaron

(103) En ausencia de un cambio institucional era necesario instaurar un sistema de compensaciones capaz de convertir la reforma en algo políticamente aceptable si tenemos en cuenta que la política agraria practicada hasta el momento reflejaba un equilibrio político y económico integrador de las fuerzas relevantes. Rausser, G., Gorter, H.: «The Political economy of Commodity and public good policies in Europe agriculture: implications for policy reform», *ERAЕ*, n.º 18, 1991, pág. 486.

(104) Este cambio de actitud habría tenido una mayor efectividad si el resto de los países de la OCDE, excluyendo EE.UU., Canadá, Australia y Nueva Zelanda, hubieran presentado también una oferta global menos proteccionista. Para un estudio de la relación entre flexibilización de las posturas de la CEE y ausencia de respuesta por parte de los

las negociaciones. De la misma forma que desde el inicio de la Ronda Uruguay, la Comunidad y los EE.UU. absorbían prácticamente todo el protagonismo (105). Los hechos acaecidos en diciembre de 1990 apuntaban a que en este año, 1991, también se iba a experimentar una bipolarización de las discusiones agrarias en torno a las posturas de ambas potencias (106).

El peso de los Países en vías de Desarrollo (PVD) seguía desempeñando un papel irrelevante a pesar de que la liberalización del comercio de productos agrarios les podía reportar tantos beneficios como a los países de la OCDE (107).

países más proteccionistas de la OCDE utilizando Teoría de Juegos, Mahe, L., Roe, T., Johnson, M.: «Political Economy of US-EC Trade Negotiations: an Empirical Game Theory Analysis», Ponencia presentada en la XXI International Conference of Agricultural Economists, Tokyo, 22-24 agosto 1991.

(105) Una recopilación de las posturas mantenidas por las otras partes contratantes puede consultarse en Milan, R.: «Las negociaciones sobre la agricultura en la Ronda Uruguay y del GATT», *BICE*, Semana del 25 al 31 de marzo de 1991, págs. 983 y ss.

(106) Una revisión de los elementos fundamentales de las mismas, que por lo demás no variaban de las ya presentadas al analizar las posturas esgrimidas en el año 1990, de ahí que no volvamos a reproducirlas, puede encontrarse en Josling, T.: «La agricultura en la Ronda Uruguay, problema y alternativas», *ICE*, n.º 700, 1991, págs. 10-13 y Varios: *Report of the Task Force on Reviving the GATT Negotiations in Agriculture*. International Agricultural Trade Research Consortium Missouri University, USA, 1991.

(107) El hecho de que finalmente fuera superado en el ámbito académico lo que tradicionalmente se había venido alegando como una ventaja de la protección agraria de los países desarrollados y exportadores, cual era que sus prácticas facilitaban la disminución de los precios mundiales haciendo menos costosas las compras por parte de los países pobres importadores de los productos agrarios, no incrementó en la práctica las razones para desbloquear las negociaciones con el fin de favorecer a estos países terceros. La postura tradicional puede consultarse en el clásico Matthews, A.: *The Common Agricultural Policy and the Less Developed Countries*, MacMillan, Dublín, 1985, y Matthews, A.: «The Agricultural Negotiations in the Uruguay Round and the Developing Countries», *Trócaire Development Review*, 1988, págs. 21-36.

La Comunidad percibía la presión procedente de los Estados Unidos y en mucha menor medida la del Grupo Cairns, sin desempeñar prácticamente ninguna función en las negociaciones los PVD (108).

Esta realidad, explica que sigamos centrándonos en nuestro estudio en las propuestas procedentes de los EE.UU. y la Comunidad porque aún continuaban erigiéndose como los verdaderos depositarios de cualquier avance real en las negociaciones agrarias de la Ronda Uruguay.

La esencia del cambio de actitud comunitario, impulsor de la continuación de las negociaciones, fue el abandono de su posición de negociación global y un incremento en su receptividad para negociar acuerdos separados, tanto en el capítulo de las subvenciones a las exportaciones como en el

Esta postura ha sido rebatida a lo largo de la década de los ochenta e inicios de los noventa y ahora es comúnmente aceptado que los beneficios derivados del dinamismo que una menor protección de la agricultura mundial puede generar que las agricultura de los PVD cubran los posibles costes en que pudieran incurrir los PVD a corto plazo. El desarrollo de esta afirmación puede consultarse en Burniaux, J., Waelbroeck: «The Implications of Agricultural Trade liberalization for Developing Countries: A general Equilibrium Analysis», Stevens, C. y Verloren, J. Van Thematteds: *Pressure groups, politics and Development*, London, Hodder and Stoughton, 1985, y Tyers, R.: «Developing-Country Interests in Agricultural Trade Reform», *AE*, n.º 3, 1989.

Una postura más escéptica respecto a la predicción de los efectos de la liberalización, en este caso de la PAC, debido a la dificultad de determinar todas las reacciones de la amalgama de los distintos países terceros la vemos desarrollada en Koester, U., Bale, M.: «The CAP, a review of its operation and Effects on Developing Countries». *The World Bank Research Observer*, Vol. 5, n.º 1, enero 1990, págs. 95-121. La explicación de la falta de unidad por parte de los PVDA para defender sus intereses se deriva de la heterogeneidad de los mismos. Para un desarrollo, ver, Primo, C., et al., «Agricultural Trade, the GATT and LDGS», *Global Protectionism*, Ed. MacMillan, 1992, págs. 256 y ss.

(108) Llevaban desde el inicio de la Ronda Uruguay acudiendo a las negociaciones agrarias como invitados de piedra. Briz, J.: «Repercusiones de las negociaciones de la Ronda Uruguay y la Reforma de la PAC en los PVD», *ICE*, n.º 700, 1991.

correspondiente a las barreras a las importaciones y ayudas domésticas (109).

Con el trasfondo de esta concesión comunitaria se reanudaron las negociaciones pero según avanzaban las mismas afloraban cuestiones de fondos no compartidos en relación con estos tres capítulos. Los avances aparentes, a su vez generadores de nuevas discusiones y problemas, desde la infructuosa Reunión de Bruselas en diciembre del año anterior se reconducían a tres:

- 1) La Comunidad estaba dispuesta a mantener un arancel cero para las oleaginosas pero exigía a cambio la aplicación de un arancel a las importaciones de «corn gluten feed» y productos similares en el caso de que se sobrepasaran las cantidades importadas por la Comunidad en los años previos.
- 2) Una vez se acordara la reducción de las exportaciones agrarias comunitarias se tendría que elegir el método de control más idóneo entre la disminución de ayuda por unidad, restringiendo directamente la cantidad a exportar o reducir el gasto presupuestario en concepto de subvenciones o alguna combinación de ambas.
- 3) La inclusión de un elemento de política agraria dentro de la caja verde debía de justificarse. La Comunidad consideraba que los pagos directos a realizar dentro de la Reforma de la PAC deberían quedar incluidos (110).

(109) Los EE.UU. y el Grupo Cairns expresaron a continuación de la reunión de diciembre en Bruselas que para volver a los debates en el seno del GATT, la Comunidad debería dar muestras significativas de una posibilidad de avance. La Administración de los EE.UU., además necesitaba una extensión de su «fast track» (autorización negociadora concedida por el Consejo a la Administración de forma que una vez se llegue a un acuerdo final en la Ronda, el Congreso debe aprobarlo o rechazarlo en bloque sin debatir sus detalles) para seguir negociando bajo autorización del Congreso, la cual era más fácilmente obtenible si la Comunidad realizaba un gesto de flexibilidad.

(110) Como posteriormente veremos, esta condición de la Comunidad fue una de las razones del escaso avance conseguido en la Ronda a lo largo de este año.

Las negociaciones vieron incrementadas sus posibilidades de éxito al acordar el G7 en la cumbre de Londres en septiembre, la realización de un esfuerzo concentrado para intentar culminarla antes de finalizar el año (111).

Tal Acuerdo, impulsó al Director General del GATT, Arthur Dunkel a incrementar el ritmo de las negociaciones agrarias (112) dando un plazo a las partes contratantes hasta final de octubre para que presentaran sus propuestas.

La fría acogida que tuvo la invitación de A. Dunkel provocó que a finales de octubre el bloqueo de las negociaciones agrarias continuara al no existir un acuerdo entre los EE.UU. y la Comunidad con relación a la disminución de las subvenciones a las exportaciones.

La gravedad del impasse agrario provocó dos reacciones. En primer lugar, y por primera vez desde el inicio de las conversaciones agrarias, los grupos de presión del sector industrial comunitario hicieron saber a sus respectivos gobiernos lo importante que era un cambio de actitud en su postura capaz de desbloquear la Ronda Uruguay (113).

(111) Especialmente desde que la OCDE había advertido este mismo año que la reforma de las agriculturas de los países industrializados no podían seguir posponiéndose sin severas consecuencias económicas. OCDE, *Agricultural Policies, markets and trade: monitory outlook*, 1991. París, 1991, pág. 3 y cláusula 14 del Comunicado final de la reunión Ministerial de la OCDE celebrada en París el 4 y 5 de junio de 1991.

(112) Así como las negociaciones referentes a la propiedad intelectual, textiles, cambios institucionales y de regla del GATT y del grupo de servicios.

(113) A lo que se unieron el 6 de noviembre la IOCU (International Organisation Consumers Union) y la BEUC (Bureau Européen d'Union de Consommateurs) representando ambas 175 organizaciones de consumidores de 63 países. Estas organizaciones llegaron incluso a proponer la disminución a la mitad de la protección agraria que disfrutaban las economías occidentales en un plazo de cinco años.

La presión más importante proveniente de la industria se produjo en Alemania. Su Ministro de Industria, Jurgen Mölleman, llegó incluso a defender la ruptura de la alianza París-Bonn en materia agraria con la finalidad de conseguir un avance en la Ronda Uruguay, si bien

En segundo lugar se vio claramente que sólo una decisión política al más alto nivel podía significar un verdadero avance en las negociaciones. Con tal fin se reunieron en la Haya el 9 de noviembre el Presidente Bush (114), el primer ministro holandés Ruud Lubbers (115) y, J. Delors, mostrando tanto por el lado comunitario como por el norteamericano una cierta flexibilidad (116).

La Comunidad llegó a presentar como posible la disminución en un 30% de la protección doméstica, dejando abierta la negociación del año base, a lo largo de cinco años siempre que se incluyera una cláusula de revisión.

Los estadounidenses, por su parte, se mostraron dispuestos a aceptar una reducción, en un 30% en cinco años a 35% en seis años, de las restituciones comunitarias a las exportaciones (117).

finalmente el eje París-Bonn no mostró ninguna grieta y el mismo Ministro alemán de agricultura Kiechle contradijo el 15 de octubre al Ministro de Industria de su propio país imponiéndose las tesis proteccionistas del primero, Durfoce, W.: «German Garm Minister renews Warning», *Financial Times*, 16-10-91.

(114) Aunque pocos meses antes la Administración republicana había logrado la aprobación de la Budget Reconciliation Act, que si bien perseguía el control del gasto agrario dentro del marco de control del déficit público, también establecía que en el supuesto de que no hubiera acuerdo agrario en el GATT se podrían sobrepasar los límites por ella impuestos.

(115) Al corresponderle este semestre la Presidencia de la Comunidad a Holanda, partidaria además de un mayor grado de liberalización de la PAC.

(116) Si bien la comisión ya había mostrado en septiembre la posibilidad de cambiar su oferta de diciembre (reducir la protección de su agricultura en un 30% a lo largo de diez años a contar desde 1986) siempre que los pagos compensatorios derivados de la propuesta de reforma presentada en julio fueran considerados neutros respecto al comercio internacional de productos agrarios y de esta forma englobables en la caja verde. El Consejo de Ministros no autorizó a la Comisión la posibilidad de ampliar su oferta negociadora más allá de lo presentado en Bruselas en diciembre como nos recuerda Gardner, D.: «Brussels may change farm subsidies offer», *Financial Times*, 19-9-91.

(117) A los EE.UU. aunque estaban dispuestos a aceptar una disminución en un 30% ó 35%, lo que realmente les interesaba era un com-

El inicial optimismo, compartido por Dunkel, emanado de la Cumbre de la Haya pronto fue oscurecido por la inflexibilidad real de los negociadores agrarios estadounidenses representados por el secretario de Estado de Agricultura, Edward Madigan, y por parte comunitaria por la delegación encabezada por el Comisario MacSharry.

Si bien se había conseguido un avance con relación a las restituciones a las exportaciones, quedaban aún pendientes dos cuestiones que finalmente impidieron la formalización de tal avance. La primera la constitúa el reequilibrio exigido por la Comunidad y que empezaba a erigirse otra vez con toda su fuerza, con el fin de evitar que la disminución de la producción de cereales comunitarios fuera suplantada por la entrada masiva de Productos sustitutivos de los cereales procedentes de los EE.UU.

La segunda cuestión, también derivada de la reforma de la PAC en marcha, implicaba la necesaria inclusión de los pagos compensatorios comunitarios dentro de la caja verde. Ninguna de las reivindicaciones, ahora reforzada por el respaldo que le otorgaba la reforma de la PAC, en curso, fue aceptada por Madigan en las conversaciones posteriores a la cumbre de la Haya, no consiguiéndose finalmente una materialización de los acuerdos al más alto nivel.

Ante la falta de avance en las negociaciones, motivada por la persistencia de profunda diferencias. A. Dunkel presentó un Documento neutro con ánimo conciliador (118) y

promiso comunitario respecto a la disminución de la producción y del comercio de cereales.

(118) Dullforce, W.: «Dunkel puts plan for farm deal», *Financial Times*, 25-11-91. Las ideas esenciales venían desarrolladas en documentos previos: «Opciones en las negociaciones sobre agricultura. Nota del Presidente», 24 de julio de 1991, las Adendas al mismo, del 2 de agosto, y un compendio de nueve documentos sobre aspectos específicos de las tres áreas sobre las que se centraban las negociaciones (exportaciones, ayuda doméstica y acceso a los mercados) y que posteriormente se fueron modificando a tenor de las distintas consultas del Director General del GATT con las partes contratantes pero en especial con la Comunidad y los EE.UU.

sin cifras concretas de reducción, las cuales debían de negociarse con posterioridad.

Los elementos más destacados del Documento Dunkel eran los siguientes:

- 1) Debía de procederse a una completa arancelización, prélèvements incluidos, de todas las barreras a las importaciones y a una posterior reducción, la cual debería de negociarse por las partes contratantes (119).
- 2) La definición de la caja verde era un requisito previo para considerar al resto de las medidas agrarias como objeto de reducción progresiva. Las medidas susceptibles de inclusión en la caja verde deberían de someterse a unos criterios básicos con el fin de evitar la inclusión de medidas distorsionadoras del Comercio, camufladas y reductoras del verdadero valor de la disminución en otras áreas. No deberían incluirse aquellas que generaran transferencias de los consumidores a los productores o que tuvieran el mismo efecto que los precios de apoyo a los productores.

Su inclusión se limitaría a ayudas a la investigación, formación profesional, extensión agraria, servicios de marketing, ayuda alimentaria interna (120), ayudas para obras de infraestructura y constitución de existen-

(119) La no inclusión expresa de los pagos compensatorios que los EE.UU. y Canadá hacían a sus agricultores en esta propuesta de arancelización y la ausencia de equilibrio, aunque fuera parcial, medidas ambas pedidas por la Comunidad, anunciable ya una oposición frontal desde la misma. Además, exigía grandes cambios del sistema de protección en frontera en Canadá, Japón y países nórdicos.

(120) La Comunidad criticaba esta inclusión porque los EE.UU. habían dedicado tradicionalmente muchos recursos presupuestarios a su ayuda alimentaria interna cuyos únicos beneficiarios eran los productos norteamericanos, garantizándose así parte del mercado interior como nos recuerda Milán, R.: «Evolución de las negociaciones sobre Agricultura de la Ronda Uruguay», *ICE*, n.º 700, 1991, pág. 27.

- cias públicas con fines de seguridad alimentaria (121). Sólo bajo condiciones muy restringidas podrían incluirse los pagos directos pero siempre que estuvieran desvinculados de la producción (122).
- 3) Respecto a las subvenciones a las exportaciones no hay una elección previa entre la utilización de las reducciones vía presupuesto o vía cantidades exportadas. Sólo se enumeraban en el Documento los productos que deberían de ser objeto de reducción (123).
- 4) El alcance de los compromisos entre las partes utilizando la MGA debían de convertirse posteriormente en compromisos aglutinadores de políticas específicas (124).

La reacción por parte de la Comunidad al Documento Dunkel no se hizo esperar (125). Su rechazo fue prácticamente total al no contemplar una clasificación de los pagos directos que garantizara la inclusión en la Caja verde de aquellos que se derivaran de la aplicación de la reforma de la PAC (126).

(121) Se permitían las ayudas gubernamentales para el almacenamiento de productos por parte del sector privado siempre que dicho volumen de acumulación de existencias no estuviera influenciado por las oscilaciones anuales de los precios y el gobierno en el caso de aquirirlas finalmente, lo hiciera a precios de mercado. En caso de venta el precio debería de ser superior al de mercado, condición esta última ampliamente cuestionada. Milan, op. cit., 1991, pág. 27.

(122) Exceptuándose los pagos por retirada de tierra con la condición de que no se volviera a cultivar en 10 años.

(123) Entre los que se incluía el trigo, cebada, arroz, semillas oleaginosas, azúcar, carne de vacuno, de ovino y de cerdo, productos lácteos, vino, fruta y hortalizas.

(124) Lo que no era nada fácil a faltar aún una relación clara y aceptada por todas las partes de los elementos a considerar en el cálculo de la MGA.

(125) Un estudio de todos los problemas pendientes de discusión a partir de la misma puede consultarse en Milan, R., ICE, n.º 700, Ibidem, 1991.

(126) El rechazo final tuvo lugar en la reunión del Consejo de Ministros de Agricultura el 22-12-91 al acordarse que el Documento Dunkel no defendía aceptablemente los intereses comunitarios y debía

A pesar de los esfuerzos de la presidencia holandesa antes de la cumbre de Maastricht por encontrar una salida a la situación de estancamiento, no se pudo llegar a un acuerdo básico capaz de asegurar una pronta culminación de la Ronda Uruguay (127).

La única posibilidad que quedaba para lograr un verdadero avance al más alto nivel era incluir el desbloqueo de las negociaciones en el orden del día de la cumbre de Jefes de Estado y Gobierno a celebrar en Maastricht en diciembre pero finalmente se optó por no hacerlo para no introducir un factor claramente desestabilizador capaz de distorsionar los acuerdos que después formarían parte del Tratado de la Unión Europea (128).

La permanencia de las divergencias en torno a dos puntos fueron la causa de la falta de acuerdo a lo largo del mes de diciembre. Tales divergencias eran las siguientes:

- 1) La CEE defendía la inclusión de los pagos compensatorios derivados de su reforma de la PAC, dentro de la Caja Verde, mientras que los EE.UU. sólo admitía la

de modificarse como condición previa para alcanzar un acuerdo en la Ronda del GATT. Gardner, B.: «EC Ministers reject GATT formula», *Financial Times*, 23-12-91.

(127) El día 3 de diciembre los negociadores comunitarios y estadounidenses intentaron acercar posiciones en la cuestión del reequilibrio defendida por la comunidad. EE.UU. se mostró dispuesto a congelar sus exportaciones de productos agrarios para la alimentación animal a la media anual de los últimos cinco años. La Comunidad ofreció a cambio que sus restituciones a las exportaciones se llevaran a cabo por medio de una fórmula que tuviera en cuenta tanto las dotaciones presupuestarias como las cantidades físicas. Finalmente no se consiguió un acuerdo, al exigir los EE.UU. un compromiso más elevado vía disminución de cantidades físicas. Gardner, B.: «Lost chance for Uruguay Round», *Financial Times*, 3-12-91.

(128) Los distintos representantes de los países miembros veían arriesgado tocar el tema agrario para no contaminar la cumbre de Maastricht con discusiones sobre comercio de productos agrarios y acordaron no incluirlo en las discusiones. Dodwell, B.: «Major's plea promises new farm trade Deal», *Financial Times*, 3-12-91.

inclusión de aquellos que no distorsionaran la producción agraria (129).

- 2) La CEE era partidaria de reducir las restituciones a las exportaciones comunitarias a través de una menor asignación presupuestaria. Por su parte, los EE.UU. querían un límite al número de toneladas destinadas a la exportación (130).

1991 iba a concluir sin acuerdo (131) en las negociaciones agrarias y por lo tanto sin acuerdo en el GATT. Las posibilidades para el último año que nos ocupa continuaban siendo tres (132). Ausencia de acuerdo en el GATT pero con

(129) Aunque los EE.UU. seguían asumiendo que sus pagos compensatorios, al no afectar a la producción agraria, debían de incluirse en la caja verde y debían de excluirse de todo intento de arancelización. Ambas posturas eran rechazadas por la Comunidad.

(130) Esta divergencia mostraría todo su potencial bloqueador a lo largo del año siguiente concentrándose especialmente en el sector de cereales y vacuno.

El estudio de este «núcleo duro» del desacuerdo nos lo ofrece Escudero, G.: «Las dificultades de la negociación agrícola en la Ronda Uruguay», *ICE*, n.º 700, 1991.

(131) La representante estadounidense en la Ronda Uruguay Carla Hills defendió un no acuerdo en lugar de un mal acuerdo. Gardner, B.: «On the Brink of disaster», *Financial Times*, 23-12-91, paralizándose de nuevo el resto de las negociaciones en el GATT aunque el comercio mundial de productos agrarios no significaba más del 11% del comercio mundial.

El fracaso de la Ronda Uruguay, también en 1991 no significaba, en cambio, que se frenaran las distintas reformas endógenas que los distintos países de la OCDE estaban llevando a cabo en mayor o menor medida al no considerarse mantenible la protección agraria vigente en la década de los ochenta como nos recuerda Warley, T., McClatchy, D.: «Agricultural and Trade Policy reform with or without the Uruguay Round: Implications for agricultural trade». Ponencia presentada en XXI Congress of the International Association of Agricultural Economists, Tokyo, Japan, 22-29 de agosto de 1991.

(132) Siguiendo la trilogía presentado por Mesonada, J.: «Racionalidad y Realidad en la Ronda Uruguay del GATT», *ICE*, n.º 700, 1991, pág. 105.

un acuerdo parcial y de menor alcance entre un grupo reducido de países (por ejemplo OCDE o CEE-EFTA), un acuerdo agrario débil como el obtenido en la Ronda Tokyo o uno fuerte o desequilibrador, generador, a nuestro juicio, de múltiples tensiones y de fácil ruptura dado el escaso efecto coercitivo que los incumplimientos de los acuerdos del GATT habían demostrado con anterioridad (133).

A falta de concreción en los acuerdos agrarios esperados de la Ronda Uruguay, la reforma de la PAC en curso pero sin aprobar por el Consejo de Ministros de Agricultura de la Comunidad, seguía sólo expuesta a los límites presupuestarios, que eran los únicos que podían ejercer cierto peso en la tendencia hacia un cambio en la modulación de la nueva PAC (134). Las previsiones externas provenientes del GATT aún no condicionaban de hecho la futura configuración de la PAC (135).

Concluyendo, los desafíos a los que, en cumplimiento de las previsiones del Acta Unica Europea, iba a tener que hacer frente la Comunidad en 1993, el deseo de aplicar la reforma de la PAC propuesta por la Comisión a partir de 1993 y la conveniencia de empezar a desarrollar pronto el contenido

(133) Para un estudio de las deficiencias del GATT para hacer cumplir sus acuerdos Hudec, R.: *The GATT Legal System and World Trade Diplomacy*. Butterworth, Second Editions, USA, 1990. Varios: *The European Community and GATT*. Kluwer, 1986.

(134) Como advirtió previamente Oskam, A. en el seminario: «La Ronda Uruguay del GATT. La dimensión internacional» celebrado en Valencia del 1 al 5 de julio de 1991. Oskam, A.: «La PAC y las negociaciones del GATT», *ICE*, n.º 700, 1991, pág. 77. Los problemas de financiación de la PAC para un futuro inmediato tenían que abordarse en el debate sobre las perspectivas financieras para el siguiente quinquenio (Paquete Delors II) teniendo como punto de referencia la reforma financiera (1993-97) según la Comisión. En este sentido es muy ilustrativo el artículo de Sáenz, J. L.: «Los problemas de financiación de la PAC», *REAS*, 1991, págs. 161-167.

(135) El tamaño de la «tarta» que constituía el sector agrario comunitario seguía sin reducirse como consecuencia de la liberalización agraria extracomunitaria.

de los acuerdos de Maastricht, daban un especial protagonismo a 1992. En este año se daría la confluencia de aspectos internos y externos capaces de generar la paz agraria necesaria para impulsar el desarrollo de la Comunidad.

6.3. 1992: el año de la Reforma

El último año objeto de nuestro estudio iba a aglutinar los elementos suficientes para que la PAC cambiara de rumbo y abandonara en gran parte la forma de proteger la agricultura comunitaria desde la posguerra.

Aunque el año 1992, al igual que el anterior, fue de transición, la confluencia de múltiples factores íntimamente entrelazados hacían del mismo un verdadero punto de inflexión en la historia del proteccionismo agrario, vía precios, propio de la Comunidad Europea.

6.3.1. Los factores de la Reforma

Los factores más importantes que se dieron cita este año y que formaron una plataforma suficiente para conseguir parcialmente el cambio pedido sobre todo a lo largo de la década de los ochenta, fueron los siguientes:

- 1) Los Acuerdos de Maastricht de diciembre de 1991 propugnaban la constitución de una Unión Europea para lo que era imprescindible una disminución paulatina de la importancia de la PAC dentro del Presupuesto comunitario (136).

(136) Aunque el Tratado de la Unión Europea no modifica en absoluto el Título II del Tratado de Roma (art. 38 a 47) referido a la Agricultura, la ampliación de la acción de la Comunidad (art. 3 del Tratado de la Unión) sin un paralelo incremento sustancial de sus recursos