

## LA POLITICA AGRICOLA COMUN: PROBLEMATICA Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Por  
MICHEL PETIT (\*)

### I. INTRODUCCION

**D**OS años después de la firma del Tratado de adhesión de España a la Comunidad Europea, es conveniente hacer balance. Tal es el objetivo de este número especial de la *Revista de Estudios Agro-Sociales* en lo que se refiere a la Política Agrícola Común. Al recibir de los responsables de la redacción de la revista el encargo de coordinar este número, me pareció conveniente ordenar todas las comunicaciones en torno a un punto central: ¿por qué la P.A.C. es lo que es? En un período en el que se habla, cada vez más, de la crisis de la P.A.C. (1), ¿no es imprescindible comprender, primero, cuáles son las causas determinantes de dicha crisis, antes de proponer los medios de salir de ella? En materia de P.A.C., no faltan las propuestas de reforma; desde hace años, los economistas han contribuido, en gran medida, a ellas. Por otra parte, resulta sorprendente comprobar cómo la idea principal de las sugerencias que han presentado es siempre la misma: puesto que el sostenimiento de los precios es un instrumento a la

---

(\*) Escuela Nacional Superior de Ciencias Agronómicas Aplicadas.

(1) Este es el tema principal del juego de palabras elegido para el título de la sesión organizada por la Société Française d'Economie Rurale en la primavera de 1984: «¿Crisis de la P.A.C. o P.A.C. de la crisis?».

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 140 - (abril-junio 1987).

vez ineficaz (ya que contribuye a un destino inadecuado de los recursos) y no equitativo (ya que beneficia más a los grandes agricultores que a los pequeños), ¿por qué no sustituir ese sostenimiento de los precios por un sostenimiento directo de las rentas de los agricultores? Tal era el objetivo del Plan Brannan en Estados Unidos, en 1949, así como la idea central del Informe Uri, publicado por el Instituto Atlantique en 1970, de dos Memorándums de Wageningen y, más recientemente, del Memorándum de Sienna (1984). Sin embargo, los políticos no han adoptado nunca dicha idea. Curiosamente, los economistas no han tenido nunca gran interés en saber por qué.

De hecho, las investigaciones dirigidas a contestar a la pregunta «¿por qué la P.A.C. es lo que es?» datan de hace poco. Tan sólo recientemente los economistas han reconocido la problemática general en la que aquélla se inscribe, como lo demuestra la concesión del premio Nobel 1986 a Buchanan, uno de los pioneros de la «nueva economía política».

Por otra parte, no estoy seguro de que los autores de los distintos artículos se identifiquen por completo con la pregunta central que les formulé. Posiblemente esté más próximo a sus preocupaciones habituales y, sobre todo, al campo que les corresponde, el estudio de las consecuencias económicas de la política seguida. En este sentido, había que reconocer que preguntarse por las consecuencias de la política seguida permite responder a la pregunta: ¿cuáles serían las consecuencias de otras posibles políticas? y contribuir a aclarar las elecciones futuras.

Las ventajas son innegables. El estudio de las consecuencias de las políticas agrícolas resulta indispensable para comprender su evolución. De hecho, el que una consecuencia determinada resulte enojosa es lo que hace que se ejerza una presión para corregir la política de que se trate y los efectos correspondientes son, probablemente, el motor principal de la política agrícola. La P.A.C., por rígida que pueda parecer, no escapa a esta norma. Lo que se propuso a los autores es, en suma, un análisis desde la perspectiva de esas presiones ejercidas sobre la P.A.C. para contribuir a que evolucione.

De esta manera se analizarán necesariamente las presiones relacionadas con el coste presupuestario de la P.A.C. (Buckwell),

---

con las distorsiones en la protección de distintos productos (Koester y Terwitte), con la necesidad de controlar el crecimiento de la producción (Bergmann), con las relaciones comerciales con terceros países (Tangermann). Con la misma idea se examinarán las razones por las que las políticas estructurales son muy limitadas (Gorgoni) y las disparidades agrícolas regionales tan resistentes (Lechi).

Josling y Andrada estudian las consecuencias para la P.A.C. de la ampliación ibérica de las Comunidades, mientras que Barceló examina la posición concurrencial de los productos mediterráneos españoles.

Finalmente, dos artículos inciden en el proceso de decisión, propiamente dicho, en el seno de la Comunidad Europea. A este respecto, Tió aporta su experiencia personal de negociador con la Comunidad con motivo de la adhesión de España. Henrichsmeyer presenta el estado actual de la puesta en práctica de un conjunto de modelos cuantitativos susceptibles de aclarar las proposiciones de la Comisión y de mejorar su posición en las discusiones del Consejo.

El resto de la presente introducción se dedica a una exposición sistemática de la problemática que acabamos de señalar. En primer lugar, presentaremos las dos hipótesis centrales del marco conceptual que proponemos. Luego, examinaremos las principales presiones que se han ejercido sobre la P.A.C. para lograr su evolución y que tienen su origen tanto dentro como fuera de la Comunidad. De esta forma será posible examinar cómo influyen esas presiones en el complejo proceso de elaboración de las decisiones por parte de la Comunidad. Así podrán esbozarse algunas perspectivas de futuro en lo que se refiere a la evolución probable de la P.A.C. y, sobre todo, a los temas de los principales debates durante los próximos años. De este modo, esperamos facilitar a los lectores algunas claves para interpretar la compleja realidad del proceso comunitario, realidad que con frecuencia parece muy confusa.

---

## II. MARCO CONCEPTUAL

A falta de una teoría satisfactoria unánimemente aceptada, debemos de conformarnos con un marco conceptual de carácter más bien heurístico. Este conjunto de conceptos e hipótesis, que fue elaborado durante una investigación dirigida a dar cuenta de los determinantes de la política agrícola europea y norteamericana, permite una primera interpretación del proceso de elaboración y realización de la política agrícola (Petit, 1985).

A corto plazo, el citado proceso resulta de la interacción, de los conflictos, de intereses inherentes a todo debate sobre política agrícola. Estos conflictos son objeto de una regulación por parte de las autoridades políticas. A largo plazo, las grandes fuerzas económicas generales desempeñan un papel esencial, ya que influyen en la distribución de los intereses en juego. Por lo mismo, aun cuando las variables económicas puedan considerarse, en última instancia, determinantes, su influencia no es el resultado de una racionalidad simplemente económica, sino que está siempre mediatizada por el proceso político. Ambas hipótesis justifican un enfoque desde la perspectiva de la economía política (Petit, 1985). Las abordaremos de un modo más detallado.

### II.1. *A corto plazo*

El proceso de elaboración de la política agrícola está sometido a la influencia de los distintos grupos de presión económicos sobre las autoridades políticas. Dicha influencia varía claramente de una sociedad a otra. Los numerosos trabajos existentes sobre los grupos de presión proporcionan interesantes elementos sobre la interacción de éstos y, por consiguiente, sobre el proceso de elaboración de la política agrícola. Los trabajos de Olson, sobre la acción colectiva (Olson, 1965), han permitido precisar las condiciones necesarias para la organización de un grupo. Gracias a su concepto del «free rider» (pasajero clandestino), sabemos que la existencia de un interés compartido por varios individuos no es condición suficiente para que se constituya un grupo viable. Debe encontrarse un medio para «hacer pagar» a un número sufi-

---

ciente de pasajeros. Por otra parte, todo individuo tiene intereses variados: cuando se afilia a un grupo, pone por delante los intereses que tiene en común con los demás miembros del grupo e, incluso, ignora o sacrifica otros intereses que puedan entrar en conflicto con los de éste. Es lógico, pues, que la composición, los objetivos, las alianzas y los compromisos de un grupo evolucionen en el tiempo. Esto constituye una característica importante del proceso de elaboración de las políticas. Por desgracia, siguen sin conocerse bien las modalidades de creación, evolución y disolución de los grupos organizados; de hecho, no disponemos de hipótesis que sean a la vez precisas y que tengan un alcance general, para dar cuenta de tales modalidades. Sin embargo, esos grupos organizados son actores importantes del proceso político.

Una vez constituidos, su comportamiento individual puede interpretarse y preverse en gran medida. Son muy importantes las aportaciones de la teoría de la organización (Allison, 1971). Desde este punto de vista, los responsables de las organizaciones económicas del Estado y demás instituciones públicas tienen muchas características comunes. Su margen de actuación está limitado por los objetivos que la organización les impone, sin lo cual se correría el riesgo de que perdieran su función. Por otra parte, toda organización tiene procedimientos operativos normalizados que le permiten ejecutar únicamente un número limitado de acciones, que, además, deben programarse por anticipado. En lo fundamental, los responsables de esos dos tipos de organización son los actores del proceso de elaboración de la política agrícola.

La interacción entre esos actores es de naturaleza política, es decir, que, utilizando una expresión de Allison, las decisiones son el resultado de «compromisos, conflictos y confusiones». En las democracias, una parte importante de dicha interacción entre los actores tiene lugar en el debate público. Este desempeña un papel importante, ya que permite que los responsables perciban los puntos delicados y, en particular, que delimiten el campo de lo posible en términos de legitimidad de una u otra política. El debate informa, asimismo, a los ciudadanos y de este modo les permite desempeñar su papel de control social y político. En las sociedades menos democráticas, es menos frecuente que el debate sea público, pero no cabe duda de que siempre hay un debate, a veces

---

muy vivo; la complejidad de los temas implica siempre una interacción entre gran número de actores que tienen importantes cosas en juego. Incluso el dictador más absoluto necesita, al menos, para tener ideas claras, un debate.

En resumen, la decisión política parece ser, a corto plazo, el resultado de conflictos de intereses regulados por los organismos públicos, previa interacción de carácter esencialmente político.

Es lógico, pues, que el proceso no tenga fin. Ningún debate puede zanjarse nunca de modo definitivo. Quienes sufren una decisión intentarán someterla de nuevo a discusión a la menor oportunidad. El debate es reactivado permanentemente. Podemos, entonces, preguntarnos cómo evoluciona el proceso a largo plazo.

## II.2. *A largo plazo*

Dos fenómenos contribuyen a determinar la evolución a largo plazo de la política agrícola. Probablemente, el más importante es la influencia de las tendencias generales de la evolución económica. También, el proyecto político general, con frecuencia expresado en términos muy ideológicos, de los responsables del Estado al más alto nivel, puede desempeñar un papel significativo.

Por tendencia general de la evolución económica entendemos una evolución a largo plazo de un conjunto de variables económicas que el poder político puede seguir, o cuyos efectos puede modular, pero a la que resulta difícil oponerse, generalmente porque el coste del «argumento» alternativo previsible sería prohibitivo. Es lo que ha ocurrido en los últimos decenios con el aumento del precio relativo del trabajo comparado con los demás precios. Los sucesivos gobiernos han «seguido» dicha tendencia; incluso la han fomentado en la medida en que han podido desarrollar una política de crecimiento económico. Pues bien, esta evolución puede considerarse como la causa principal de las transformaciones de la agricultura desde hace decenios, tal vez desde hace más de un siglo. Ha determinado en gran medida la evolución de la política agrícola.

Otro ejemplo de tendencia general puede ser el incremento de los intercambios internacionales. Siendo así, es indudable que

---

habrá tenido una gran influencia en la evolución de una política agrícola común, cuyos instrumentos eran adecuados cuando la C.E.E. era una clara importadora de productos agrícolas de la zona templada, pero, ahora que se ha convertido en el principal, o uno de los principales, exportadores mundiales de productos tan importantes como la carne de vacuno, los productos lácteos, el trigo o el azúcar, originan costes presupuestario prohibitivos, desde el punto de vista político.

La influencia de las fuerzas económicas a largo plazo está matizada por el proceso político ya descrito. Esta mediación se lleva a cabo a través de la distribución de los intereses en juego, la cual, evidentemente, recibe la influencia de las variables económicas que acabamos de señalar. En este sentido, el aumento del precio del trabajo ha supuesto que resulte económicamente interesante, incluso necesaria, la sustitución del trabajo por capital y la incorporación de los distintos progresos técnicos que han permitido el incremento de la productividad del trabajo. Una evolución de este tipo ha dado lugar a la aparición, en Francia, del grupo de agricultores partidario del establecimiento de la política de mejora de las estructuras, de la que tanto se ha beneficiado.

El crecimiento de la producción agraria europea resultante de este movimiento general de modernización ha sido, como es sabido, más rápido que el del consumo interior. Si consideramos la política aplicada en los años sesenta, es evidente que el citado desequilibrio en el crecimiento de la oferta y la demanda dio lugar a un incremento muy rápido de los costes presupuestarios. Como veremos seguidamente, el establecimiento de las cuotas de los productos lácteos, en marzo de 1984, puede interpretarse como el resultado de la influencia de las mencionadas fuerzas económicas a largo plazo sobre la política agrícola.

No obstante, si consideramos el papel decisivo que las presiones presupuestarias han desempeñado en tal decisión, también podemos interpretarla como la resultante de una limitación de los posibles compromisos entre intereses particulares impuesta por razones de interés general. En términos más generales, cabe suponer que, en su actuación, los responsables políticos al más alto nivel intentan, por razones políticas evidentes, velar por los intereses particulares de los más directamente afectados: en este ca-

---

so, los intereses de los agricultores, tal como los expresan las organizaciones agrarias. Evidentemente, su margen de maniobra, al respecto, está limitado por una idea, más o menos vaga pero real, acerca de lo que es posible en términos de legitimidad social y por la concepción que tienen del mandato político que recibieron al ser elegidos. Sin duda alguna, estas consideraciones dejan un amplio margen de evaluación. Pero, probablemente, sería erróneo ignorarlas por completo.

### III. LAS PRESIONES EJERCIDAS SOBRE LA P.A.C.

El establecimiento de la P.A.C. en la Comunidad inicial (EUR-6) fue el resultado de un proceso difícil, que sufrió crisis graves. La preocupación por crear un verdadero mercado común llevó a armonizar las políticas de intervención en los mercados y, como consecuencia, a convertir éstas en la parte esencial de la P.A.C. De aquí la necesidad de fijar un precio común, en particular para los cereales, lo que resultó muy difícil, debido a la dispersión de los precios existentes entre los seis Estados miembros. No fue posible elegir un precio común más bajo que el precio más elevado, el de Alemania. A esto se debe el nivel de protección relativamente elevado de que gozan los productos agrarios comunitarios de la zona «templada» (cereales, productos animales, azúcar...), incluso en nuestros días.

Durante las negociaciones para la primera ampliación de la Comunidad, las líneas maestras de la P.A.C. pasaron a formar parte de lo que se denominó «acervo comunitario», que los seis miembros iniciales de la Comunidad no quisieron replantear. Sobre esta experiencia, desde hace quince años, se han ejercido las principales presiones que expondremos a continuación.

#### III.1. *Los consumidores*

En Europa, como en los demás países, las organizaciones de consumidores son menos poderosas que las organizaciones agrarias. Su papel en los debates relativos a la política agrícola ha si-

---

do limitado. Sin embargo, hay dos excepciones a esta norma que merecen especial atención. Al entrar Gran Bretaña en la Comunidad Europea, el elevado nivel de los precios agrarios se consideró, en gran medida, la causa principal de la inflación en dicho país. Independientemente de la importancia real del factor citado, es innegable que tal convicción tuvo importantes repercusiones a nivel político. Fue uno de los principales elementos determinantes de la evolución de las posiciones adoptadas por los dos grandes partidos políticos británicos ante Europa y, por consiguiente, influyó en la posición del Gobierno en los organismos comunitarios. Desde hace algunos años, las presiones sobre la P.A.C., relacionadas con el nivel de los precios al consumo de los productos alimentarios, parecen haber aflojado. A este respecto, el paralelismo con Estados Unidos es impresionante. A pesar de tener una situación y una historia muy diferente, la preocupación, en dicho país, por los precios al consumo tampoco ha sido, en general, un determinante decisivo de la política agrícola. Con todo, también en 1973, el sobresalto provocado por una rápida inflación tuvo inmediatas repercusiones a nivel político. La lucha contra la inflación se convirtió en la primera prioridad y los precios de los productos alimentarios recibieron especial atención. Se declaró, así, un embargo sobre las exportaciones de soja, que era claramente adverso a los intereses de los productores norteamericanos. Además, por primera y última vez, la Ley agrícola de 1973 menciona en su título la protección de los consumidores. Se diría, pues, que es el ritmo de crecimiento de los precios al consumo, y no el nivel absoluto de éstos, lo que ha influido en la política agrícola, tanto en Europa como en Estados Unidos.

La segunda excepción a la regla general del escaso poder de las organizaciones de consumidores en los debates relativos a la política agrícola se refiere a la calidad de los productos. El poder de dichas organizaciones en este campo se manifestó en Europa, especialmente en Francia, hace algunos años, cuando aquéllas boicotearon las compras de carne de ternera para exigir una normativa más estricta de la utilización de hormonas en la alimentación de los terneros. Independientemente de la validez técnica de los argumentos, el boicot fue un éxito para los organizadores del mismo. Este hecho muestra, claramente, la existencia de un poder

---

real de las organizaciones de consumidores cuando la calidad de los alimentos resulta sospechosa. Una vez más, cabe señalar el paralelismo con la situación de Estados Unidos.

### III.2. *Las presiones externas*

Con arreglo a las normas del G.A.T.T. sobre las uniones aduaneras, la creación de la Comunidad Europea implicaba la celebración de negociaciones con terceros países para hacerles concesiones que compensaran las pérdidas en materia de comercio que pudieran afectarles (2). Fue el comienzo de una confrontación, en particular, con Estados Unidos, que no ha cesado desde entonces. Durante los años sesenta, la principal preocupación de los países exportadores fue su acceso al mercado europeo, amenazado por el principio de la preferencia comunitaria. En la práctica, esos temores pudieron disiparse, en gran medida, como consecuencia del crecimiento económico, que dio lugar a un aumento general del volumen de las importaciones, en particular de piensos (principalmente, maíz y soja).

A comienzos de los años setenta, la explosión de los precios de los productos agrarios en los mercados mundiales hizo pensar, por un momento, que la tendencia a largo plazo se había invertido y que el peligro que en lo sucesivo amenazaba al mundo ya no eran los excedentes de productos alimenticios, sino su escasez. Por consiguiente, se atenuaron las tensiones entre Europa y los principales países exportadores. Sin embargo, la tregua duró poco y nunca fue total. Así, las negociaciones multilaterales de la Ronda de Tokio (1973-79) estuvieron bloqueadas durante varios años por la cuestión agraria. La Comunidad Europea presentaba los principios de la P.A.C. como no negociables y proponía un ambicioso esquema de acuerdos por productos. Tal posición era inaceptable para Estados Unidos, que se oponía a dichos acuerdos por razones de doctrina y de economía política. Finalmente, los negociadores advirtieron que tenían pocas concesiones que intercambiar y que, por consiguiente, no podrían modificar funda-

---

(2) Con arreglo a estas concesiones, se levantaron todas las restricciones, cuantitativas y arancelarias, a la importación de soja.

mentalmente el *statu quo*. Fue posible alcanzar algunos acuerdos para mercados específicos y se precisó el código de las subvenciones a la exportación. Mas, este «gentleman's agreement» no duró mucho. La controversia se reanudó, con más fuerza aún, en 1982, cuando la Administración Reagan volvió a plantear varias quejas que estaban pendientes en el G.A.T.T., presentó otras nuevas y, sobre todo, lanzó críticas, cada vez más fuertes, contra las «restituciones» que la Comunidad pagaba a los exportadores europeos. Para dejar claro que no se trataba únicamente de un ataque verbal, la Administración norteamericana subvencionó masivamente una venta de harina a Egipto en enero de 1983, eliminando, de este modo, a los proveedores franceses de uno de sus mercados tradicionales. La controversia prosigue desde entonces y la lista de «informes calientes» no ha dejado de aumentar (véase, especialmente, el artículo de Tangermann).

Australia y Nueva Zelanda, proveedores tradicionales de Gran Bretaña en el marco de la Commonwealth, perdieron sus relaciones comerciales privilegiadas con el Reino Unido al producirse la adhesión de éste a la Comunidad. Se adoptaron disposiciones transitorias, en particular, para conservar determinados mercados en Europa para la manteca de Nueva Zelanda. Las negociaciones para la renovación periódica de dicho acceso privilegiado han sido, con frecuencia, agrias; es probable que hayan contribuido a exacerbar las divergencias doctrinales entre los Estados miembros en lo relativo a la orientación deseada para la política agrícola. En particular, han intensificado los sentimientos de frustración de la opinión pública británica en lo relativo a la P.A.C., que para ella, protege una agricultura ineficaz en una Europa continental rica, en detrimento de los consumidores europeos y de los productores neozelandeses, mucho más eficaces y, lo que es más, de los amigos que viven en una tierra lejana poco propicia al crecimiento económico.

### III.3. *Las presiones en favor de que se complete la P.A.C.*

Frente a las presiones comentadas, ejercidas por quienes critican el proteccionismo de la P.A.C., que consideran excesivo, es-

---

tán las presiones para completar la P.A.C., realizadas por quienes denuncian el carácter parcial de esta última. Para mayor claridad de la exposición, distinguiremos dos categorías en estas presiones: las que se expresan como reflejo de diferencias regionales y las que se refieren a productos específicos, cuyas importaciones en la Comunidad se benefician de un trato de favor y que compiten con productos protegidos. A la primera categoría pertenecen los productos de las regiones mediterráneas. Es evidente que la intervención en los mercados del vino y, sobre todo, de las frutas y hortalizas es mucho menos eficaz que en los mercados de los cereales, el azúcar y los productos lácteos. Es posible que esto se deba, en parte, a un menor poder político de las regiones productoras. Con toda seguridad, tampoco es independiente de la naturaleza de los productos, cuya calidad es mucho menos homogénea y cuyo almacenamiento es, con frecuencia, mucho más difícil que el de los productos del Norte de Europa. Ahora bien, la eficacia de las medidas de intervención llevan siempre consigo la posibilidad legal de que un organismo de un Estado se convierta en comprador al precio de intervención y de que almacene las cantidades compradas para retirarlas del mercado. Definir un precio de intervención implica la definición de una calidad estándar. Cuando no es posible almacenarlos, los productos retirados del mercado deben ser desnaturalizados (por ejemplo, destilación de los vinos) o destruidos (por ejemplo, frutas desechadas después de convertirlas en no aptas para el consumo humano). Este tipo de medidas son siempre caras y muy impopulares. Teniendo en cuenta que la obtención de los productos citados se concentra, en gran medida, en las regiones mediterráneas, que por término medio son también más pobres que las regiones septentrionales, se comprende que ese desequilibrio regional plantee un problema político serio (véase Ferro, Lechi y Ricci, 1979). Se han ejercido numerosas presiones para que los productos mediterráneos se beneficien del mismo trato que los cereales o la leche.

Este problema se ha agudizado, como indica el artículo de Josling y Andrada, por la ampliación ibérica de la Comunidad. Barceló examina más específicamente las condiciones de competitividad de los productos mediterráneos españoles.

La segunda categoría de presiones en favor de que se com-

plete la P.A.C. se refiere a las lagunas de producción que implican distorsiones de competencia entre los productos agrarios europeos. El producto más célebre y más importante es, por supuesto, la soja, que es, a la vez, un producto oleaginoso y un producto oleaginoso rico en proteínas. Más recientemente, el aumento de las importaciones de mandioca y de *corn gluten feed*, utilizados en la alimentación animal, ha llamado la atención sobre esos productos (véase el artículo de Koester y Terwitte). Es sabido que tras los acuerdos alcanzados en el seno del G.A.T.T., la soja se beneficia de un régimen de importación libre dentro de la Comunidad. Ahora bien, el aceite de soja es un competidor directo de los demás aceites vegetales y de la mantequilla, mientras que el volumen de los excedentes de los productos lácteos es considerable y su salida le cuesta muy cara a la Comunidad. En lo que se refiere a las tortas de soja, compiten con la producción interna de los productos oleaginosos ricos en proteínas, cuyo desarrollo es un objetivo importante para varios Estados miembros, preocupados por reducir su dependencia respecto de los Estados Unidos y por promover una verdadera política de sustitución de las importaciones. Señalemos de paso que los intereses que están en juego son considerables y que existen presiones muy fuertes en sentido contrario para mantener el *statu quo*.

La situación de los sustitutivos de los cereales, cuyas importaciones se han visto claramente estimuladas por los altos precios de los cereales, en términos relativos, en los mercados mundiales durante los cinco o diez últimos años, es muy parecida a la de la soja. Los productores europeos de cereales presionan para completar la protección de su mercado, mientras que los ganaderos y, sobre todo, las industrias de piensos se oponen a ello.

#### III.4. *La restricción presupuestaria y el reparto de las cargas entre los Estados miembros*

Tras una fuerte disminución, en 1973 y 1974, el coste presupuestario de la intervención en los mercados (Sección Garantía del F.E.O.G.A.) (3) aumentó, entre 1975 y 1979, a un ritmo anual

(3) F.E.O.G.A.: Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, que garantiza la financiación de la P.A.C.

---

de un 23,3%. En el mismo período, la tasa anual de crecimiento de los recursos propios (exacciones reguladoras, cotizaciones del azúcar, derechos de aduana y contribuciones de los Estados miembros en concepto de I.V.A.) fue, en promedio, de un 12%. Es evidente que tal desequilibrio no puede ser viable durante mucho tiempo. Ha dado lugar a fuertes presiones en favor de la evolución de la P.A.C. Al crecer en volumen la producción europea, los gastos aumentan —debido, principalmente, a las medidas de intervención y a las restituciones a la exportación—, mientras que los ingresos procedentes de los productos agrarios (exacciones reguladoras y derechos de aduana) disminuyen. La diferencia se compensa acudiendo a los recursos nacionales, proporcionalmente a los ingresos en concepto de I.V.A. Con arreglo a los acuerdos entre los Estados miembros, esa contribución tenía como límite, en un principio, el 1% de la base imponible de dicho impuesto. Se esperaba alcanzar ese límite en 1979 ó 1980, pero la recuperación de las cotizaciones mundiales lo retrasó hasta 1984. Fue éste, precisamente, el año en el que se alcanzó un compromiso para una reforma significativa de la P.A.C., lo cual hace pensar que en Europa, como en muchos otros países, la restricción presupuestaria tiene gran importancia en la evolución de la política agrícola.

En la Comunidad, el debate relativo al presupuesto ha sido particularmente complicado debido a las diferencias surgidas entre los Estados miembros en lo que se refiere al reparto de las cargas.

En primer lugar, el tema tuvo alcance político en Gran Bretaña. Una política de gravamen sobre las importaciones y de subvención de las exportaciones implica, necesariamente, transferencias presupuestarias netas negativas entre los Estados miembros que son importadores netos y la Comunidad. Por consiguiente, no es extraño que los británicos hayan tenido la sensación de que la P.A.C. es muy injusta, por resultar muy cara para ellos, que son claramente menos ricos que los demás europeos, sobre todo los de los países del Norte de Europa (Marsh, 1979). Por su parte, muchos países ven en este tema un ataque al principio de la solidaridad financiera, expresión concreta de la pertenencia a una comunidad; ahora bien, las transferencias relacionadas con un presupuesto que representa menos del 1% del producto interior bru-

---

to europeo no pueden expresar el conjunto de ventajas e inconvenientes —tangibles e intangibles— de dicha pertenencia. Se comprende, entonces, la importancia de la desavenencia y la violencia de los resentimientos en relación con la contribución británica al presupuesto comunitario. Teniendo en cuenta que los gastos ligados a la política agrícola representan, aproximadamente, el 70% de dicho presupuesto, es inevitable que la disputa relativa al reparto de las cargas entre los Estados miembros tenga profundas repercusiones en los debates relativos a la política agrícola.

El compromiso de 1984 incluía un aumento del límite máximo de I.V.A. al 1,4% en 1986 y al 1,6% en 1988. Por esta vía ha sido posible financiar los gastos en los últimos años. Pero ahora sabemos que los recursos disponibles se agotarán antes de finales de 1987. Consecuentemente, resulta evidente la presión presupuestaria sobre la P.A.C. (véase el artículo de Buckwell), cuya sensibilidad está, habitualmente, fuertemente señalada por el hecho de su residencia en Gran Bretaña. Las consecuencias de esta presión presupuestaria impuesta por la necesidad de controlar la oferta y la limitación a las políticas estructurales son discutidas, respectivamente, por Bergmann y Gorgoni.

### III.5. *Los desórdenes monetarios y la tendencia a la renacionalización de la política agrícola*

En 1969, poco después de la realización de la unidad de precios, se devaluó el franco y se revaluó el marco. Para respetar la unidad de precios en la Comunidad, los precios expresados en francos habrían tenido que aumentar y los expresados en marcos que disminuir. Los gobiernos de Francia y Alemania consideraron tal actuación políticamente imposible. ¿Cómo justificar, por ejemplo, ante la opinión pública esa ventaja para los agricultores franceses mientras todo el país debía aceptar un programa de austeridad? Este fue el motivo de la introducción de los montantes compensatorios monetarios (M.C.M.) y de las monedas verdes. Para mantener las posibilidades de intercambios intracomunitarios, al exportar un producto de Francia, se acordó que se deduciría un montante, y se ingresaría en el F.E.O.G.A., con objeto de com-

---

pensar la diferencia entre el precio europeo y el precio francés devaluado. El mismo fenómeno puede ilustrarse diciendo que el precio francés se calculaba a partir del precio europeo, expresado en unidades de cuenta, utilizando un tipo de conversión diferente al del mercado de cambios después de la devaluación. Este tipo de conversión utilizado para calcular los precios es lo que se ha denominado «franco verde». En la situación de 1969, el franco verde estaba apreciado y el marco depreciado. Cuando se introdujeron los M.C.M., se concibieron como un mecanismo transitorio. Como es sabido, la historia monetaria, desde comienzos de los años setenta, fue mucho más agitada que en los años cincuenta y sesenta. Se generalizó el sistema de cambios flotantes, se aceleró la inflación y, sobre todo, se diferenció grandemente en función del país. Se produjeron, así, frecuentes cambios de paridad entre las monedas de los países de la Comunidad Europea, a pesar de los grandes esfuerzos por crear una zona de relativa estabilidad monetaria en Europa (serpiente, S.M.E. y ECU). Todos estos desórdenes monetarios determinaron la generalización de los M.C.M. A cada reajuste de las paridades seguía una oleada de creación de M.C.M., que, en muchas ocasiones, no había habido tiempo de eliminar cuando se producía un nuevo reajuste de las paridades. La situación implicaba un serio replanteamiento del principio de la unidad del mercado único. Por otra parte, al prolongarse la situación, sus implicaciones a largo plazo han sido cada vez más importantes. De este modo, los agricultores de los países con una moneda fuerte que se benefician de M.C.M. positivos están en ventaja, a costa de los agricultores de países con moneda débil, que soportan M.C.M. negativos. El resultado de todo esto es una distorsión de la competencia dentro de la Comunidad, que puede llegar a ser muy significativa.

Sin embargo, a nivel político, no cabe duda de que la existencia de los M.C.M. ha dado a los gobiernos de los Estados miembros un margen de actuación suplementario. En efecto, al fijar cada año los precios comunes resulta siempre difícil llegar a un acuerdo, ya que cada gobierno evalúa la situación de modo diferente en su propio país, y en cada caso deben tenerse en cuenta numerosos aspectos en el plano político. Se advirtió, no obstante, que los precios podían diversificarse modulando las reduccio-

---

nes de M.C.M. acumuladas. Este fue el principio de una renacionalización de la política de precios.

Algunos autores (Ritson y Tangermann, 1979) han señalado que este grado de flexibilidad suplementaria desempeña un papel positivo, ya que permite a cada país aproximarse a sus objetivos nacionales en materia de política agrícola. En tal caso, lo principal es saber si hay que abandonar el objetivo de conseguir un mercado común agrícola. Durante los últimos años, la creación de nuevos M.C.M. se ha visto limitada por varias razones, pero no se han suprimido por completo y, en varios países, o incluso en varias regiones, las organizaciones agrarias, decepcionadas por los acuerdos obtenidos en Bruselas, se han dirigido a las autoridades nacionales o regionales para satisfacer sus reivindicaciones. La consecuencia ha sido un aumento de las presiones para la renacionalización, incluso la regionalización, de la política agrícola.

#### IV. PRESIONES SOBRE LA P.A.C. EN LO RELATIVO A LAS DECISIONES DE REFORMA

En la sección anterior se ha señalado que la existencia de presiones, incluso muy fuertes, para reformar la P.A.C. no ha sido suficiente para lograr el cambio de dicha política. Por otra parte, el solo hecho de que existan presiones contradictorias ofrece ya una primera explicación del sesgo en favor del *statu quo* que parece caracterizar a la P.A.C. No obstante, esta última evoluciona de algún modo. Para comprender mejor los determinantes de tal evolución, es preciso no sólo identificar las presiones ejercidas sobre la P.A.C., como se ha hecho en la sección anterior, sino también analizar en qué medida las tendencias económicas generales a largo plazo modifican el juego de intereses cuya interacción a corto plazo, regulada por el proceso político, determina, de acuerdo con la hipótesis de nuestro marco conceptual, las decisiones públicas. Este es el objetivo de la presente sección.

##### IV.1. *Las negociaciones en el seno del Consejo de Ministros*

Es sabido que, en materia comunitaria, el órgano de decisión es el Consejo de Ministros, que cuenta con un representante del

---

gobierno de cada Estado miembro. En él está representada, asimismo, la Comisión, que desempeña una importante función como órgano proponente (4). En cualquier caso, es el Consejo el que, en última instancia, decide. Por consiguiente, es conveniente realizar un estudio particular del proceso de decisión en el seno del Consejo (Petit, 1986).

Desde el célebre, pero mal llamado, «compromiso de Luxemburgo» (1966), la mayoría de las decisiones se han adoptado en el Consejo por unanimidad. No se trata realmente de un compromiso, ya que el único texto de referencia es una declaración unilateral del Gobierno francés, entonces gaullista, con arreglo a la cual, en caso de que estuviera en juego el interés vital de un Estado miembro, las decisiones deberían ser adoptadas por unanimidad. Desde entonces, hasta 1985, cuando un Estado ha invocado su interés vital, en general, ha encontrado suficientes aliados entre los Estados miembros, en principio opuestos al voto por mayoría, para bloquear cualquier decisión.

Esta cuasi norma de la unanimidad determina que ningún ministro pueda aceptar una decisión contraria a los intereses de su país, evidentemente en su propia opinión, sin una compensación. Nadie puede ser humillado. Es fácil comprender que exista una influencia institucional muy fuerte en favor del *statu quo*. Poner éste en duda sería atentar contra los intereses de tal o cual grupo, en tal o cual Estado miembro. El ministro correspondiente se opondrá a ellos en el seno del Consejo. Se comprende, asimismo, que las decisiones se adopten por paquetes. Este es el único medio de conseguir un equilibrio entre las concesiones y las compensaciones aceptable para todos los ministros. Por otra parte, resulta posible precisar más acerca de las normas de composición de cada paquete. Se diría que la negociación que lleva a la elaboración de un paquete gira en torno a un reducido número de cuestiones centrales, que constituyen, de algún modo, el núcleo de aquél. Es lo que ocurrió en 1983-84, por ejemplo, con las cuestiones relativas al establecimiento de las cuotas de los productos lácteos, el desmantelamiento de los montantes compensatorios monetarios y los temas presupuestarios. A esto se añaden cuestiones periféricas,

---

(4) Para ser adoptada una propuesta de la Comisión necesita, únicamente, una mayoría cualificada, mientras que cualquier otra propuesta debe ser aprobada por unanimidad.

que con frecuencia se añaden al término de la negociación y con cierta mezquindad para «comprar» la adhesión al paquete final de uno u otro ministro, interesado por tal o cual cuestión específica.

El mejor ejemplo de cuestión periférica acaso lo constituya el mantenimiento, en marzo de 1984, de la prima especial a la producción de carne de vacuno y de ovino en el Reino Unido, en tanto que, en las cuestiones centrales, la posición del Gobierno británico venía dictada por la preocupación por reducir el coste presupuestario de la P.A.C.

Teniendo en cuenta todas estas características, ¿cómo puede el Consejo adoptar cualquier decisión? ¿Cómo puede vencerse la influencia en favor del *statu quo*? Aquí es donde interviene lo que hemos denominado el coste político de la no decisión. Llega un momento en el que no tomar una decisión, es decir, mantener el *statu quo* frente a una crisis, tiene un coste político muy elevado.

Es lo que ocurre, en particular, con los períodos de crisis presupuestaria. Por ejemplo, en 1983 estaba claro que las disposiciones vigentes hacían imposible que los gastos del F.E.O.G.A. pudieran cubrirse con los recursos. En la cumbre de Stuttgart, en junio de 1983, los Jefes de Estado o de Gobierno señalaron, con toda claridad, que «era preciso hacer algo» y solicitaron propuestas de la Comisión, en particular, relativas a la reforma de la P.A.C. Las recomendaciones que formuló entonces la Comisión y que dieron lugar a los compromisos de marzo de 1984, por los que se establecían, en particular, las cuotas de los productos lácteos, no eran nuevas. En gran medida, recogían propuestas suyas anteriores, generalmente menos drásticas, pero que el Consejo no había tomado en consideración. Este ejemplo ilustra, claramente, el papel desempeñado por el sentimiento general de crisis en Europa, que en tal caso estaba reforzado, además, por el fracaso de la cumbre de Atenas, en diciembre de 1983, en la elaboración del compromiso final. Teniendo en cuenta ese sentimiento de crisis, el coste político de un nuevo fracaso habría sido muy alto.

---

#### IV.2. *El juego de las presiones y contrapresiones*

Estas características del proceso de elaboración de las decisiones comunitarias permiten comprender cómo actúan las presiones anteriormente señaladas, resultantes, a su vez, de tendencias económicas generales.

Como acabamos de ver, las presiones presupuestarias pueden desempeñar un papel decisivo. Cuando el coste presupuestario es insoportable, el efecto de dichas presiones tiene un coste político: el de la ausencia de una decisión correctora. Es cierto, pues, que la P.A.C. se enfrenta con una restricción presupuestaria, pero el funcionamiento de esta última no es tan rígido como el de una restricción en un problema de programación matemática. En última instancia, el determinismo implícito es de carácter político. Es el sistema político el que determina el nivel por encima del cual el coste presupuestario es intolerable. Se comprende entonces que ese nivel límite varíe en función de las circunstancias políticas del momento.

De este modo, la crisis de 1983 se debía a que la contribución de los Estados miembros al presupuesto europeo se había limitado a un 1% del I.V.A. y a que tal límite resultaba de un acuerdo político al más alto nivel. Del mismo modo, puede preverse una crisis similar en 1987, salvo que se encuentren procedimientos para aplazar determinados gastos. Pero, en tal caso, la crisis de 1988 será muy grave.

Los consumidores ejercen poca influencia sobre las decisiones en materias de precios agrarios, porque sus organizaciones no tienen el poder de convencer a los responsables políticos del alto coste que tendría para ellos la no consideración de sus posiciones en materia de precios.

Evidentemente, los agricultores ejercen una influencia considerable sobre la P.A.C. Son, en cualquier caso, los más afectados. Todo el edificio de esta política descansa sobre la necesidad política de sostener las rentas agrarias. Pero esto no quiere decir que las organizaciones profesionales sean todopoderosas. De hecho, ante una restricción presupuestaria cada vez más dura como consecuencia del crecimiento más intenso de la oferta y la demanda interior, actúan, sobre todo, a la defensiva. Han podido oponer-

se al desmantelamiento de la P.A.C. que algunos desearían, pero no a todas las reformas contrarias a sus intereses.

Por otra parte, no han logrado que la P.A.C. se complete en el sentido que deseaban. Es cierto que, en esto, los conflictos internos son importantes, como hemos visto al examinar las presiones para «completar la P.A.C.» en la sección anterior. Así se comprende que el C.O.P.A. (5), que agrupa a la mayoría de las organizaciones profesionales agrarias nacionales a nivel comunitario, tenga más importancia como lugar de examen de los compromisos posibles que como grupo de presión para intentar influir sobre los organismos comunitarios.

El papel de las presiones externas también puede interpretarse a la vista del análisis precedente. En primer lugar, se comprende que una presión externa por sí sola no pueda poner peligro un *statu quo* resultante del equilibrio entre numerosas presiones internas más o menos contradictorias. Así, los Estados Unidos siguen sin obtener la abolición de las «restituciones», es decir, de las subvenciones a las exportaciones, que reclaman desde hace varios años. Del mismo modo, los canadienses y los argentinos se sienten impotentes ante la guerra de subvenciones a la exportación que existe actualmente entre Estados Unidos y la Comunidad Europea.

En cambio, las presiones externas pueden ser muy eficaces si consiguen encontrar aliados dentro de Europa. Es lo que ocurrió en 1983, cuando la Comisión propuso un gravamen sobre el consumo de aceites y materias grasas distintas de la mantequilla. Estados Unidos temió por sus exportaciones de semillas y de aceite de soja y protestó enérgicamente. Varios gobiernos de los Estados miembros se oponían al gravamen, que afectaba directamente a intereses importantes, como los de los fabricantes de margarina, en su propio país. Otros se negaban a crear un «casus belli» con Estados Unidos. De ello resultó una coalición muy poderosa contra la propuesta de gravamen, que desapareció rápidamente del orden del día de las negociaciones del Consejo.

A la vista de este análisis, la próxima ronda de negociaciones multilaterales en el seno del G.A.T.T. será especialmente intere-

---

(5) C.O.P.A.: Comité de las Organizaciones Profesionales Agrarias.

sante. De acuerdo con el artículo 113 del Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad Económica Europea, la Comisión tiene competencia para negociar en el G.A.T.T en nombre de los países miembros, que son ellos mismos firmantes del Acuerdo General. La Comisión negocia en virtud de mandato del Consejo. Este debe decidir por unanimidad, al igual que en las demás cuestiones. Hay, pues, un sesgo evidente en favor del *statu quo*, y es fácil comprender que el margen de negociación de la Comisión sea muy reducido. Durante las negociaciones multilaterales precedentes, en particular durante la Ronda de Tokyo, en los años setenta, esta limitación no resultó muy molesta en el sector agrario, ya que la Comunidad adoptó una actitud puramente defensiva, argumentando que la P.A.C. no era negociable en el G.A.T.T. Pero no parece que vaya a producirse una situación similar en la próxima Ronda de Uruguay, por tres razones. Por una parte, varios países (Estados Unidos, pero también Australia, Argentina, Canadá, etc.) han ejercido una fuerte presión durante las negociaciones previas para que la agricultura sea una parte importante de la próxima ronda. Por su parte, sería muy molesto para la Comunidad que se prolongara el *statu quo*, en un momento en que las distorsiones en la protección de la que se benefician los distintos productos agrarios tienen efectos cada vez más graves para ella (véase, en particular, el artículo de Koester y Terwitte en esta misma publicación). Por último, y quizá sobre todo, puede pensarse que existen en el seno de la Comunidad numerosos intereses no agrarios que no permitirán que dificultades en materia agraria bloqueen un acuerdo general que pueda oponerse al aumento del proteccionismo en numerosos países en lo que se refiere a productos muy variados, mientras que la Comunidad, la mayor potencia comercial del mundo, tiene gran interés en mantener una libertad de intercambios lo más amplia posible.

## V. CONCLUSIONES

Como consecuencia del presente análisis, se deduce, claramente, que la P.A.C. atraviesa una profunda crisis, resultado de numerosas presiones contradictorias. Una domina todas las otras,

---

como consecuencia de las variables políticas que implica y por la dificultad de imaginar un marco que permita resolverla. Se trata de la contradicción entre el deseo de frenar la degradación de las rentas de los agricultores, degradación que, para la mayoría de éstos ya se prolonga desde hace varios años (más de una década para algunos) y la imperiosa necesidad política de limitar el crecimiento de los costes presupuestarios de la P.A.C.

Desde esta perspectiva, interpretar las posturas adoptadas por la Comisión desde la «reforma» de marzo de 1984, *Libro verde*, propuestas en materia de gestión de mercados, en particular de los stocks y de los precios, propuesta del Presidente Delors al Consejo y al Parlamento sobre «la financiación del Presupuesto de la Comunidad».

De las críticas contradictorias suscitadas por estas proposiciones diversas ilustran la dificultad de encontrar una solución que permita resolver la crisis y que, al mismo tiempo, sea aceptable por todos los países miembros.

A pesar de este constante pesimismo en cuanto a las posibilidades de evolución y adaptación de la P.A.C., es cierto que esta política evolucionará y precisamente porque el *statu quo* en la intervención pública frente a un creciente desequilibrio entre las tendencias de la evolución de la oferta y de la demanda resulta políticamente viable. La finalidad de esta serie de artículos es proporcionar al lector los aspectos principales de necesaria reflexión para interpretar los sucesos y el debate relativo a la P.A.C., debate que sin éste aporte teórico podría configurarse cada vez más confuso a medida que la crisis se agudiza.

## RESUMEN

La P.A.C. se encuentra sometida a una profunda crisis como consecuencia de las numerosas presiones, a menudo contradictorias, que se ejercen sobre la misma.

En este artículo se analiza el marco teórico a corto y largo plazo en que se enmarca la citada crisis. Por una parte, organizaciones de productores, de consumidores y terceros países atacan el proteccionismo de la P.A.C.; por otra, otros grupos de presión desean completar la política agrícola en cuestión.

---

Finalmente, las inevitables restricciones presupuestarias, y los desórdenes monetarios dificultan la aplicación de las medidas de sostenimientos de precios inherentes a la P.A.C.

A pesar de estas contradictorias presiones, la P.A.C. en algún modo evoluciona, tal como se refiere en distintas decisiones de los órganos ejecutivos de la Comunidad.

#### R E S U M E

La P.A.C. subit une crise profonde, issue des nombreuses pressions, souvent contradictoires, qu'elle doit endurer.

Il est analysé dans cet article le cadre théorique, à court et à long terme, qui entoure la crise. D'une part, les organisations de producteurs, de consommateurs et les pays tiers s'en prennent au protectionnisme de la P.A.C.; de l'autre, certains groupes de pressions souhaiteraient une politique agricole plus complète.

Finalement, les inévitables restrictions budgétaires et les désordres monétaires entravent l'application des mesures de soutien concernant les prix, inhérentes à la P.A.C.

Malgré ces pressions contradictoires, en quelque sorte la P.A.C. évolue, comme cela apparaît dans diverses décisions des organes exécutifs de la Communauté.

#### S U M M A R Y

The C.A.P. is currently in a deep crisis as a result of the numerous and frequently conflicting pressures to which it is submitted.

In this article the short and long term theoretical perspective of this crisis is analyzed. On one hand producer and consumer organizations as well as third countries attack C.A.P.'s protectionism; on the other, it is the desire of other pressure groups to perfect the agricultural policy in question.

Lastly, the inevitable budget restrictions and monetary disorders obstruct the application of measures to maintain prices, intrinsic to the C.A.P.

In spite of these conflicting pressures, the C.A.P. is progressing to a certain extent, as evidenced by the different decisions of the Community's executive bodies.

---