

LAS FUNCIONES DEL PROTECCIONISMO AGRARIO EN LOS PAISES INDUSTRIALES AVANZADOS

Por HANS-JÜRGEN PUHLE

En los últimos veinte años se ha reducido casi a la mitad el número de campesinos y productores agrícolas en Europa occidental. Sin embargo, la mitad restante produce casi el doble de lo que se producía hace veinte años. La evolución en los Estados Unidos ha sido similar. A pesar de los enormes cambios estructurales que se han dado en la agricultura y que se reflejan en estos hechos, siguen funcionando como siempre los mecanismos estatales y supraestatales del proteccionismo agrario en los mayores países industriales de Europa occidental, así como en la Comunidad Europea y, muy especialmente, en la República Federal de Alemania y en Francia. Lo mismo puede decirse de los Estados Unidos, si bien es cierto que en otros contextos institucionales. La aspiración de la agricultura es conseguir la igualación de las desventajas competitivas estructurales y funcionales con respecto a los otros sectores de la economía. Esta pretensión, que ha llegado a convertirse en un dogma fijo, dirigido de un modo evidente al Estado y aceptado por los políticos de todos los matices, desde la extrema derecha a la extrema izquierda (con inclusión de los comunistas franceses), apunta en realidad a causas esenciales más profundas que las de la protección coyuntural o la compensación puntual de los intereses. Lo que vamos a hacer aquí es esbozar brevemente, y proponer, una serie de tesis sobre las causas y las funciones políticas del proteccionismo y el intervencionismo agrarios en los sistemas desarrollados y crecientemente organizados del capitalismo (1). Los es-

(1) Estas tesis se basan, en gran medida, en los resultados de un estudio mío más amplio: *Politische Agrarbewegungen in kapitalistischen Industriegesellschaften. Deutschland, USA und Frankreich im 20 Jht*, Gotinga, 1975. Para los aspectos concretos,

tudios históricos y científico-sociales más amplios, sobre los cuales se apoya esta síntesis, permiten enunciar la conclusión de que el intervencionismo y el proteccionismo agrarios por parte del Estado, tal como lo conocemos, suponen *la* carga principal de una política agraria sin imaginación y fundamentalmente condicionada por la tradición y los intereses. Esta política es la que, hasta la fecha, ha impedido prácticamente toda posibilidad constructiva de un desarrollo y una adaptación racionales y objetivos del sector agrario a las exigencias del Estado industrial avanzado; y, previsiblemente, continuará haciéndolo en el futuro próximo.

1. El desarrollo del sector agrario y de la política agraria en los países industriales occidentales, desde la aparición de la industrialización en la primera mitad y comienzos de la segunda mitad del siglo XIX, así como en la fase de transición del Estado agrario al industrial, se caracteriza, en lo esencial, por una disminución de la importancia económica de la agricultura frente a los sectores industrial y servicios, una reducción de la población empleada en la agricultura y un descenso de la parte de la agricultura en el producto interior bruto y en la creación de valor.

Por lo demás, la integración creciente del sector agrícola en los mecanismos capitalistas del mercado de productos y del suelo —iniciada a comienzos del siglo XIX— produjo una dependencia más intensa de la agricultura frente a las oscilaciones coyunturales del conjunto de la economía, de forma tal que, si por un lado, continuaban siendo posibles las crisis agrarias sectoriales y limitadas, con diversas motivaciones (paralelas a la prosperidad de otros sectores de la economía, como en 1920 en los Estados Unidos), por otro lado, las depresiones o deflaciones del conjunto de la economía también repercutían en el sector agrario (como sucedió entre 1873 y 1896 o a partir de 1929).

2. Junto a la creciente debilidad económica y mayor indefensión frente a las crisis de la agricultura, se da, al menos hasta la mitad del siglo XX, un potencial de influencia social y política, heredado de la época preindustrial

cfr. también las referencias en H. J. PUHLE: *Aspekte der Agrarpolitik im «organisierten Kapitalismus»*. *Fragen und Probleme vergleichender Forschung*, en H.-U. WEHLER (editor): *Sozialgeschichte heute*, escritos en honor de Hans Rosenberg, Gotinga, 1974, págs. 543-564; ídem: *Vom Wohlfahrtausschuss zum Wohlfahrtsstaat. Entwicklungstendenzen staatlicher Aufgabenstellung und Verwaltungsprobleme im Zeichen von Industrialisierung und Demokratisierung*, en G. A. RITTER (editor): *Vom Wohlfahrtausschuss zum Wohlfahrtsstaat*, Colonia, 1973, págs. 29-63; ídem: *Grundherren und Bauern im Spannungsfeld zwischen Revolution und Faschismus. Anmerkungen zum Werk von Barrington Moore*, en «Offene Welt», 102, 1972, págs. 188-197.

y que permitió compensar sus pérdidas económicas a los agricultores de todos los países. La razón que explicaba esta situación era el hecho de que las estructuras sociales y los canales de la formación de la voluntad política en los grandes países industrializados, todavía bien entrado el siglo XX y, en parte, hasta hoy mismo, estaban impregnados fundamentalmente por factores y constelaciones preindustriales y agrarios. Esto se muestra, por ejemplo, en el predominio tradicional de las regiones agrarias en el derecho electoral, en la hegemonía de los intereses agrarios en las segundas cámaras (por ejemplo, en los senados francés y americano) y a menudo, también en la primera (como en el parlamentarismo francés de notables de la III y la IV Repúblicas o en la Cámara de Diputados prusiana anterior a 1917, elegida según un derecho electoral plutocrático). Los puntos de arranque podían ser muy distintos (y, también, llevar a evoluciones políticas de conjunto muy diferentes):

En Francia, los terratenientes del Noroeste y de la zona de París aseguraron sus intereses en el Parlamento de notables agrarios; por el contrario, el individualismo de los pequeños propietarios se realizaba en los sistemas bonapartistas, o bien se hacía oír de vez en cuando con las protestas de la *action directe* en el campo (2).

En los Estados Unidos, después de la victoria incompleta de la alianza entre el capital industrial del Noroeste y los granjeros del Oeste Medio en la guerra civil contra la aristocracia de plantadores del Sur, el ideal igualitario (procedente de la tradición jeffersoniana y jacksoniana del capitalismo primitivo) de los «yeomen farmers» independientes (cuyo correlato europeo no era el del campesino libre, sino el del «empresario arriesgado») resultó básico en la articulación de la exigencia de una «democracia agraria» participativa (3).

(2) Con más detalle en H. J. PUHLE: *Warum gibt es in Westeuropa keine Bauernparteien? Zum politischen Potential des Agrarsektors in Frankreich und Spanien*, en H. GOLLWITZER (compilador): *Europäische Bauernparteien im 20 Jht.*, Stuttgart, 1977, págs. 603-667. A título de panorámica, cfr. M. AUGÉ LARIBÉ: *La politique agricole de la France de 1880 a 1940*, París, 1950; P. BARRAL: *Les agrariens français de Méline à Pisani*, París, 1968; J. FAUVER y H. MENDRAS (comps.): *Les paysans et la politique dans la France contemporaine*, París, 1958; Y. TAVERNIER: *Le syndicalisme paysan, FNSEA-CNJA*, París, 1969; K. MARX: *Der 18 Brumaire des Louis Bonaparte* (1852), MEW, 8, Berlín, 1960, págs. 111-207, y PH. GRATTOR: *Les paysans français contre l'agrarisme*, París, 1972. Cfr. asimismo los magníficos estudios regionales de E. LEROY LAOURIE: *Les paysans de Languedoc*, París, 1969, y S. BERGER: *Peasants against Politics. Rural Organization in Brittany, 1911-1967*, Cambridge, Mass., 1972.

(3) Cfr. B. MOORE: *Social Origins of Dictatorship and Democracy. Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston, 1966, págs. 111-158; A. W. GRIS-

En *Alemania* se conservó el predominio de los latifundistas cerealeros y privilegiados del margen oriental del Elba sobre los propietarios de Alemania occidental y meridional, predominio tan indiscutido como su posición privilegiada junto a la burocracia y al ejército en el consorcio prusiano de dominación. Se constituyó así un Estado en el que era tan característica la ausencia de una revolución burguesa como la presencia de reliquias del feudalismo tardío tanto en las instituciones como en la cultura políticas (4).

En este contexto no cabe tratar más de cerca la situación especial de Inglaterra, donde ya en el siglo XVII quedó abolido prácticamente el campesinado libre por medio de las *enclosures* y donde la *gentry* terrateniente se orientó muy temprano hacia el comercio de algodón; tampoco puede considerarse la situación de Japón, donde, en razón de un sistema especial de arrendamiento de la tierra, la urbanización y la industrialización influyeron en el sector agrario con menos intensidad que en otras partes (5).

3. En la fase de desarrollo económico que sigue a la industrialización, la organización creciente del sistema capitalista ocasiona problemas intensos y dependencias mutuas de los distintos sectores privados de la economía, con inclusión de la agricultura, así como conflictos entre los sectores privados con las agencias de un Estado que está obligado a aumentar su intervención y proporcionar más servicios. Con la irrupción de esta fase del capitalismo organizado (en contraposición al capitalismo competitivo) (6) comien-

WOLD: *Farming and Democracy*, Nueva York, 1948. Véanse los artículos en la compilación de L. H. DOUGLAS: *Agrarianism in American History*, Lexington, Mass., 1969.

(4) Cfr. el inigualado artículo de H. ROSENBERG: *Die Pseudodemokratisierung der Rittergutsbesitzerklasse* (1958); en el mismo: *Probleme der deutschen Sozialgeschichte*, Frankfurt, 1969, págs. 7-49;; idem: *Bureaucracy, Aristocracy and Autocracy. The Prussian Experience, 1660-1815*, Cambridge, Mass., 1958; E. KEHR: *Der Primat der Innenpolitik*, Berlín, 1970, págs. 31 y sigs. y 53 y sigs., y R. KOSELLECK: *Preussen zwischen Reform und Revolution*, Stuttgart, 1967, págs. 398 y sigs. y 487 y sigs.

(5) Para Inglaterra, cfr. B. MOORE: *Origins*, págs. 3-39 y 228-313; la posición crítica, PUHLE: *Grundherren*, y G. E. MINGAY: *Enclosure and the Small Farmer in the Age of Industrial Revolution*, Londres, 1968; E. L. JONES: *The Development of English Agriculture, 1815-1873*, Londres, 1968; P. J. PERRY (comp.): *British Agriculture, 1875-1914*, Londres, 1973; P. SELF y H. J. STORING: *The State and the Farmer*, Londres, 1971. Para Japón, cfr. MOORE, *ob. cit.*, págs. 228-313, y T. C. SMITH: *The Agrarian Origins of Modern Japan*, Nueva York, 1966. Informativa, aunque sólo parcialmente satisfactoria, es la recopilación de H. MENDRAS y Y. TAVERNIERS: *Terre, paysans and politique. Structures agraires, systèmes politique et politiques agricoles*, 2 vols., París, 1969-1970.

(6) Para una definición más apropiada de la problemática y el concepto del capitalismo organizado, cfr. los artículos de J. KOCKA, H. J. PUHLE, H.-U. WEHLER y

za, al mismo tiempo, el proteccionismo y las subvenciones agrarias; en Alemania, ya en el último cuarto del siglo XIX, en los Estados Unidos en el *New Deal* de los años treinta y en Francia, en gran medida, relativamente tarde tras la segunda guerra mundial.

4. La forma e implantación concretas del proteccionismo agrario en cada uno de los países industriales dependía, fundamentalmente, de una serie de factores íntimamente relacionados: la velocidad de industrialización y las constelaciones socioeconómicas preindustriales existentes, así como una cultura política recibida (7), especialmente en relación con la intensidad de la intervención estatal.

En consonancia cambian, según los países, las formas del proteccionismo agrario, así como el momento de su imposición definitiva y, sobre todo, su importancia en el contexto político general entre el último cuarto del siglo XIX y la mitad del siglo XX. Esto puede verse con claridad en la diferencia de reacciones frente a la depresión agraria mundial entre 1875 y 1898, así como en las diferencias con relación a las medidas que se tomaron en el medio siglo posterior.

5. En Francia, con su proceso de industrialización relativamente lento, las grandes organizaciones sindicalistas agrarias, conservadoras y radicales, fundadas en los años 1870 y 1880 y dominadas por los terratenientes se aliaron con ciertos sectores de la industria de transformación. Con la tarifa Méline esta alianza consiguió implantar un proteccionismo arancelario de medio nivel así como, posteriormente, medidas protectoras sectoriales para los grandes cultivos especiales, cuyos intereses, por lo demás, aparecían protegidos por las poderosas organizaciones laterales (8).

H. A. WINKLER, en H. A. WINKLER (comp.): *Organisierter Kapitalismus. Voraussetzungen und Anfängen*, Gotinga, 1974. En este campo, cfr. C. OFFE: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt, págs. 7 y sigs y 27 y sigs; ídem y W. D. NARR (comp.): *Sozialstaat und Massendemokratie*, Colonia, 1974. introducción, y H. J. PUHLE: *Wohlfahrtausschuss*.

(7) Para el concepto de la cultura política y su función metodológica, cfr. S. VERBA: *Comparative Political Culture*, en L. PYE y S. VERBA (comps.): *Political Culture and Political Development*, Princeton, 1965, págs. 512-560; H. J. PUHLE: *Politischer Stil*, en H. H. RÖHRING y K. SONTHEIMER (comps.): *Handbuch des deutschen Parlamentarismus*, Munich, 1970, págs. 398-401.

(8) Cfr. BARRAL: *Agrariens*, y TAVERNIER: *Syndicalisme*, así como H. ROUSILLON: *L'association Générale des Producteurs de Blé*, París, 1970; J. M. COTTERET: *Notes sur quelques organisations professionnelles. Secteur de l'Alcool*, en FAUVET y MENDRAS (comps.), págs. 293-301; G. WRIGHT: *Rural Revolution in France. The Peasan*

La evolución siguió de modo relativamente continuado, sin grandes rupturas ni cambios políticos significativos, excepción hecha de la fundación, por parte del Gobierno del Frente Popular, de unas cámaras estatales de comercio de granos, dominadas por los propios productores (la ONIB y la ONIC). Las técnicas políticas continuaron siendo, en gran medida, las de la política clásica del *pressure group* y de los *lobbies* parlamentarios; los movimientos regionales de protesta de base rural se integraron o, tras muchas escisiones, quedaron disueltos. A comienzos del siglo xx, Francia continuaba siendo un Estado predominantemente agrario y un país de un tradicionalismo acusado, también en los aspectos políticos; ello le permitió elaborar, a comienzos de los años 1950, un sistema proteccionista para el sector agrícola ocmparativamente «anticuado», basado en un bajo nivel de precios en relación con Alemania y con los Estados Unidos y con un escaso grado de intervencionismo estatal; sistema que, sin embargo, favorecía claramente a los grandes productores de grano, de azúcar de remolacha, de vino y de alcohol (9).

6. En los Estados Unidos el proteccionismo se implantó a fines de los años veinte del siglo xx. Con anterioridad y a raíz de la crisis a fines del siglo xix, los granjeros —especialmente los del Oeste Medio, aunque también los del Sur— habían organizado movimientos de protesta radicales, «populistas», basados en los ideales de una «democracia agraria» participatoria, alimentados por los pequeños empresarios capitalistas de la agricultura y dirigidos contra las tendencias crecientes de organización de los «grandes» en la industria, la banca y los ferrocarriles. Esta revuelta populista que, como revuelta, fracasó definitivamente con la derrota electoral de 1896, consiguió, sin embargo, resultados fructíferos con la implantación de una política reformista «progresiva», moderada y paulatina a finales de siglo. Con excepción del *subtreasury plan*, para el almacenamiento y cruce de granos, emparentado con el movimiento alemán del «granero» y propagado ocasionalmente, la revuelta no estaba tan interesada en un proteccionismo

try in the 20th Century, Oxford, 1968, págs. 122 y sigs, y GRATTON: *Paysans*, páginas 213 y sigs.

(9) Cfr. sobre todo BERGER: *Peasants*; J. M. ROYER: *De Dorgères à Poujade*, en FAUVET y MENDRA: (comps.), págs. 149-206; S. HOFFMANN: *Le mouvement Poujade*, París, 1956; J. KLATZMANN: *Géographie électorale de l'agriculture française*, en FAUVET y MENDRAS (comps.), págs. 39-67; S. HOFFMANN: *Paradoxes of the French Political Community*, en ídem y otros: *In Search of France*, Nueva York, 1965, págs. 1-117; M. CROZIER: *La société bloquée*, París, 1970; M. DEBATISSE: *La révolution silencieuse*, París, 1963, págs. 130 y sigs., y M. FAURE: *Les paysans dans la société française*, París, 1966.

agrario explícito como en el control y reglamentación de la competencia industrial y de las bolsas de productos, así como en una política monetaria y crediticia inflacionaria favorable a la agricultura. Como quiera que, a pesar de la crisis, los granjeros americanos estaban fundamentalmente interesados en la exportación, eran más partidarios del imperialismo (incluso más que la industria) que del proteccionismo; en su política y en su agitación apenas si tenían cabida los aranceles aduaneros (10).

Esta situación, que se prolongó en la prosperidad agrícola de 1900 a 1913 y en el *boom* posterior de los años de la guerra, cambió a partir de 1920 con la depresión sectorial agraria producida, en lo esencial, por el fin de la economía de guerra y la pérdida de los mercados europeos, depresión que desembocó, sin solución de continuidad, en la crisis económica general a fines de los años veinte.

Los intentos de revitalizar la agitación radical de base fueron infructuosos. Frente a esto se fue implantando con mayor fuerza el nuevo grupo de presión del *Farm Bureau* que, en 1921, organizó el *Farm Bloc* en el Congreso. Bajo la presión del *Farm Bureau*, el Congreso aprobó por dos veces las leyes McNary-Haugen que preveían dos tipos de precios para las principales clases de granos: uno superior para el de consumo nacional y otro inferior para el destinado a la exportación, cubriendo la diferencia mediante exención de impuestos y de derechos para elaboración posterior. Estas leyes, sin embargo, no entraron finalmente en vigor debido a que tropezaron con el veto de un presidente favorable a la industria e imbuido de los ideales empresariales del liberalismo manchesteriano (11).

La política de la subvención de precios, de la orientación del mercado y de la intervención del Gobierno en nombre y en interés de los produc-

(10) Cfr., sobre todo, J. D. HICKS: *The Populist Revolt. A History of the Farmers' Alliance and the People's Party*, Lincoln, 1961, págs. 96 y sigs., 301 y sigs. y 340 y sigs. Para la valoración y el examen de las otras conexiones (incluyendo referencias bibliográficas), cfr. H. J. PUHLE: *Populismus, Krise und New Deal. Zum Verhältnis von agrarischer Demokratie und organisiertem subventionismus in der Zwischenkriegszeit*, en H. A. WINKLER (comp.): *Die grosse Krise in Amerika*, Gottinga, 1973, págs. 107-152.

(11) Cfr. A. B. GENUNG: *Agriculture in the World War Period*, en USDA, *Farmers in a Changing World, The Yearbook, of Agriculture, 1940*, Washington, 1940, págs. 277-296; ídem: *Agricultural Depression Following World War I and Its Political Consequences. An Account of the Deflation Period 1921-1934*, Ithaca, 1954; TH. SALOUTOS y J. D. HICKS: *Twentieth Century Populism*, Lincoln, s. d.; J. L. SHOVER: *Cornbelt Rebellion*, Urbana, 1965; O. M. KILE: *The Farm Bureau Through Three Decades*, Baltimore, 1948; G. MCCONNELL: *The Decline of Agrarian Democracy*, Nueva York, 1969, y J. D. BLACK: *The McNary Movement*, en «*American Economic Review*», 18, 1928, págs. 405-427.

tores agrícolas comenzó únicamente en la crisis de 1929, con la fundación del *Farm Board*, de Hoover, aún relativamente infructuoso. Posteriormente se continuó esta política a partir de 1933; la *Agricultural Adjustment Administration* de Roosevelt, que preveía unos controles de producción voluntarios, pero increíblemente atractivos se convirtió en un amplio sistema de subvenciones agrícolas, orientado según pautas intervencionistas, por la mayor maquinaria burocrática civil del Estado; sistema que, a pesar de los cambios introducidos, subsiste hasta hoy en sus rasgos fundamentales. En este sistema, gracias al esquema de *parity*, indudablemente anticuado, pero lucrativo para los productores, cada dos años se fijan legalmente los precios mínimos garantizados para los productos agrícolas más importantes, se aprestan unas subvenciones siempre crecientes por familia y se determinan las extensiones máximas de cultivo (para unos productores que participan voluntariamente en el programa mediante unos pagos compensatorios). Esta última medida prácticamente no ha conseguido jamás su objetivo de limitar la producción a efectos de evitar el hundimiento de los precios, ya que las garantías de precios han fomentado siempre la intensificación de la producción y han aumentado la superproducción, lo que supone dificultades periódicas de tesorería para el Gobierno (12). Esto queda claro en las motivaciones de los programas del UNRRA, del Plan Marshall, de las ayudas para el desarrollo, de las ayudas a Corea y Vietnam: se trata de intentos de prolongar la coyuntura agraria de guerra en la postguerra; lo que explica, asimismo, la vacilante política frente al Mercado Común (siempre al borde de la guerra comercial) o el interés creciente por el comercio con el bloque oriental.

De todos los programas que se discutieron a comienzos de los años treinta, el Gobierno y el legislativo han seguido, de modo relativamente continuado, las recomendaciones de la alianza estrecha de los granjeros del medio Oeste oriental y del Sur que tomó forma en el *Farm Bureau*, con sus relaciones privilegiadas con las agencias del Gobierno (ignorando, en cambio, las proposiciones más radicales de la *Farmer's Union* del Medio Oeste occidental). En la medida en que el *Farm Bureau* estabilizaba su seguridad económica iba haciéndose más conservador y se iba oponiendo con mayor éxito a todos los intentos (en especial los de los gobiernos democráticos, dentro de la tradición del *New Deal*) de extender los programas de ayudas

(12) Cfr. E. G. NOURSE y otros: *Three Years of the Agricultural Adjustment Administration*, Washington, 1937; R. S. KIRKENDALL: *Social Scientists and Farm Politics in the Age of Roosevelt*, Columbia, Mo, 1966; C. MCFADYEN CAMPBELL: *The Farm Bureau and the New Deal*, Urbana, 1962, y A. J. MATUSOW: *Farm Policies and Politics in the Truman Years*, Cambridge, Mass., 1967.

agricolas a los aparceros subprivilegiados, a los jornaleros agrícolas y a las pequeñas empresas, al tiempo que propagaban cada vez con mayor intensidad la vuelta al mercado libre (siempre con las subvenciones garantizadas). La gigantesca agrupación económica de la *American Farm Bureau Federation* pertenece hoy al grupo de los adalides liberales en lo económico y ultraconservadores en lo político de la América de la *silent majority* (13).

En los Estados Unidos, la política de amplias subvenciones estatales a las organizaciones agrícolas más poderosas ha hecho que éstas evolucionen desde una posición de protesta de izquierda radical en nombre de la «democracia agraria», a través de una fase de política clásica de grupo de presión y de la alianza con el Gobierno en la primera fase del *New Deal*, hasta una fase de mantenimiento del *statu quo*, bastante a la derecha del centro. Las grandes organizaciones de granjeros han acabado determinando, más claramente que el Gobierno, tanto la dirección como la amplitud de la legislación de subvención y de la política agraria.

7. En la Alemania dominada por Prusia, la alianza del «centeno y el hierro», completamente manipulada por Bismarck, no sólo inició a fines de los años 1870 la política del proteccionismo aduanero industrial y agrícola (cuyas tarifas, a fines de los años 1880, se habían quintuplicado en el arancel más elevado), sino que su consenso ideológico continuó influyendo posteriormente (14). La formación del *Bund der Landwirte* (liga de los campesinos), a comienzos de los años 1890, a consecuencia de una caída coyuntural de precios (que puso claramente de relieve las consecuencias de una crisis estructural de la agricultura que venía arrastrándose hacia cien años) en interés claro de los grandes terratenientes del Este del Elba y dirigida contra las reducciones arancelarias relativamente moderadas de Caprivi superaba con mucho el ámbito de la política tradicional de grupos de presión en el

(13) Sobre esto, TH. LOWI: *How the Farmers Get What They Want*, en «The Reporter», 30 (21-5-1961), págs. 11 y sigs.; S. R. BERGER: *Dollar Harvest. The History of the Farm Bureau*, Lexington, Mass. 1971; S. BALDWIN: *Poverty and Politics. The Rise and Decline of the Farm Security Administration*, Chapel Hill, 1968; D. E. CONRAD: *The Forgotten Farmers. The Story of the Sharecroppers in the New Deal*, Urbana, 1965; D. H. GRUBBS: *Cry from the Cotton. The STFU and the New Deal*, Chapel Hill, 1971, y W. F. OWEN (comp.): *American Agriculture*, Lexington, Mass., 1969.

(14) Cfr. I. N. LAMBI: *Free Trade and Protection in Germany 1868-1879*, Wiesbaden, 1963; K. W. HARDACH: *Die Bedeutung wirtschaftlicher Faktoren bei der Einführung der Eisen- und Getreidezölle in Deutschland 1879*, Berlin, 1967; H. BÖHME: *Deutschlands Weg zur Grossmacht*, Colonia, 1972, y H. ROSENBERG: *Grosse Depression und Bismarckzeit*, Berlín, 1967.

Parlamento y en los «petits comités» de los notables burócratas. La Liga de los Campesinos hizo aparecer en la política alemana un tipo nuevo de organización de masas, fuertemente dirigida, dispuesta a la acción y a la agitación; una organización que representaba los intereses de los grandes terratenientes con una ideología de combate militante, compuesta por ideas de armonía económica, de darwinismo social, antisemitas, nacional-populares, antiparlamentarias, de clase media, de un expansionismo latente y, en conjunto, prefascistas, todo lo cual se conjugaba con una agitación a favor de formas de democracia directa y de unos objetivos económico-políticos reaccionarios (15).

La Liga de los Campesinos no se limitó a ser, en poco tiempo, la organización predominante de intereses agrarios, que dejaba en la sombra a las asociaciones más pequeñas de Alemania occidental y meridional, que controlaba numerosas cámaras agrarias de los *Länder*, que dominaba el Partido Conservador Alemán, disponiendo así de una fuerte minoría de diputados en el Reichstag, generalmente más de un tercio y, de vez en cuando la mayoría en el Parlamento prusiano; además, en sus relaciones estrechas con las organizaciones de la clase media y de la industria pesada, contribuyó decisivamente a la polarización de la sociedad alemana con anterioridad a 1914 y a retrasar decisivamente la implantación del parlamentarismo en Alemania (16). Las grandes asociaciones de la agricultura, de la industria pesada y de la clase media «antigua», es decir, independiente, mostraba una gran coincidencia programática e ideológica en cuestiones fundamentales de la política social (aunque no tanto en las de la política económica), como se prueba en las declaraciones del llamado «Cártel de los estamentos productivos» de 1913. Así, por ejemplo, es posible encontrar puntos concretos de las reclamaciones de las asociaciones de propietarios en la declaración conjunta del 18 de mayo de 1872 de la Asociación de Campesinos alemanes,

(15) Para este conglomerado, cfr. H. J. PUHLE: *Agrarische Interessenpolitik und preussischer Konservatismus im wilhelminischen Reich (1893-1914)*, Bonn-Bad Godesberg, 1975; idem, *Parlament, Parteien und Interessenverbände 1890-1914*, en M. STÜRMER (comp.): *Das Kaiserliche Deutschland*, Dusseldorf, 1970, págs. 340-377.

(16) Cfr. en este campo, MAX WEBER: *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland (1918)*, en idem: *Ges. Politische Schriften*, Tübinga, 1958, págs. 294-431, especialmente 299 y sigs., 312 y sigs., 328 y sigs. y 372 y sigs., así como E. KEHR: *Schlachflottenbau und Parteipolitik, 1894-1901*, Berlín, 1930; H.-U. WEHLER: *Bismarck und der Imperialismus*, Colonia, 1972, págs. 53-193; idem: *Das Deutsche Kaiserreich, 1871-1918*, Gotinga, 1973; en actitud crítica, TH. NIPPERDEY: *Wehlers «Kaiserreich». Eine kritische Auseinandersetzung*, en «Geschichte und Gesellschaft», I, 1975, páginas 539-560.

de la Asociación Central de Artesanos alemanes y de la Asociación Federal de la Industria alemana (declaración suscrita por los tres partidos con representación parlamentaria) (17).

Además de todo esto, la Liga de Campesinos, por medio del arancel aduanero de 1902 consiguió para la agricultura el mismo nivel de proteccionismo, relativamente elevado, que había en los tiempos de Bismarck y, logró imponer una infinidad de «pequeños instrumentos» a favor del sector agrario, desde la implantación de las distribuciones gratuitas de aguardiente hasta el aplazamiento de la construcción del Canal Central y el torpedeo de la reforma financiera imperial de 1909, pasando por la legislación sobre margarina y epizootias (18).

La idea preferida de los agrarios organizados, la «propuesta Kanitz» que, con la nacionalización del comercio exterior de granos, trataba de conseguir la socialización privilegiada del riesgo productivo de una pequeña capa superior de un solo sector económico —igual que su exigencia de una política autárquica consecuente— no se pudo conseguir en tiempos del II Reich, sino que únicamente se realizó (al menos en su contenido) gracias a la oficina de alimentación del nacionalsocialismo, que se vinculaba expresamente a las tradiciones de la Liga (19).

La política alemana de proteccionismo agrario siguió hasta 1945 de modo consecuente, las líneas ya predeterminadas en el II Reich en cuanto a protección aduanera, «pequeños medios», privilegios fiscales, especialmente para los latifundistas al este del Elba y una gran cantidad de subvenciones indirectas y medidas de apoyo a los precios. Esto se pone tanto de manifiesto en la política de contratación comercial durante la República de Weimar, en la actividad de la Sociedad de Comercio cerealero, en la Comisión de la Industria Cerealera, en la Caja Prusiana y en la Ayuda Oriental, como, más tarde, en la preferencia que se da a las grandes empresas en las órdenes del Ministerio de Trabajo del III Reich: ley de exención de

(17) Sobre esto, con más extensión, D. STEGMANN: *Die Erben Bismarcks. Parteien und Verbände in der Spätphase des wilhelminischen Reiches*, Colonia, 1970, y PUHLE: *Agrarbewegungen*, págs. 68 y sigs. La resolución del «cártel de los estamentos productivos» se encuentra en la *Neue Reichskorrespondenz* de 25-8-1913; el comunicado de prensa de las asociaciones mencionadas de 1972 se encuentra en *Deutsche Landwirtschaftliche Presse*, 19, de 7-10-1972, 1.

(18) Además de STEGMANN y PUHLE (*Interessenpolitik*), cfr. también P. C. WITT: *Die Finanzpolitik des Deutschen Reiches von 1903 bis 1913*, Lubeck, 1970.

(19) Cfr. H. REISCHELE y W. SAURE: *Der Reichsnährstand. Aufbau, Aufgaben und Bedeutung*, Berlín, 1936, y D. PETZINS: *Autarkiepolitik im Dritten Reich*, Stuttgart, 1968.

deudas, ley del patrimonio familiar, la llamada «ley fundamental del grano», de 1934, etc. (20).

Desde el punto de vista económico y socio-político y a través de la importante ruptura política, geográfica y sociológica del año de 1945, esta continuidad se mantiene incluso en la historia de la República Federal de Alemania, a pesar de que los grandes agrarios del Este del Elba han desaparecido. Es cierto, sin embargo, que la organización unitaria de la Asociación de Campesinos Alemanes actúa en el estilo de la clásica política de grupo de presión, en el marco de un sistema parlamentario aceptado y sus reivindicaciones reflejan tendencias conservadoras, aunque ya no prefascistas.

Precisamente en la medida en que la organización de intereses agrarios que marca la pauta renuncia a las aspiraciones políticas generales de los agrarios y se limita a la preservación de los intereses sectoriales, precisamente en esa medida aumenta su éxito. La aprobación de la ley de Agricultura, de septiembre de 1955 (aprobada por unanimidad en el *Bundestag*), que aseguraba jurídicamente la aspiración a la igualdad con los otros sectores no agrícolas y que obligaba al Gobierno a realizar pagos correspondientes de compensación (aunque éstos fueran, en un principio, sin coordinación y según el criterio de la «regadera»), supone, en nuestra opinión, el triunfo mayor y de más largo alcance del proteccionismo en el marco de una política agraria nacional, excepción hecha de las *parity payments appropriations* (asignaciones de pagos paritarios) americanas.

Por otro lado, el hecho de que todos los miembros «especialistas» de la comisión competente en esta materia en el *Bundestag* —desde la fundación de la República Federal hasta nuestros días— hayan sido representantes de

(20) Para la continuidad en la política, cfr. M. SERING: *Agrarkrisen und Agrarzölle*, Berlín, 1925; U. TEICHMANN: *Die Politik der Agrarpreisstützung*, Colonia, 1955; H. ROSENBERG: *Deutsche Agrargeschichte in alter und neuer Sicht*, en ídem: *Probleme*, páginas 81-147. Además, E. TOPF: *Die Grüne Front. Der Kampf um den deutschen Acker*, Berlín, 1933; H. BEYER: *Die Agrarkrise und das Ende der Weimarer Republik*, en «Zs. f. Agrargeschichte», 13, 1965, págs. 65 y sigs.; D. GESSNER: *Agrardepression und Präsidentialregierungen in Deutschland, 1930-1933*, Dusseldorf, 1933; G. SCHULZ: *Staatliche Stützungsmaßnahmen in den deutschen Ostgebieten. Zur Vorgeschichte der «Osthilfe» der Regierung Brüning*, en *Escritos en honor de H. Brüning*, Berlín, 1967, págs. 141-204; H. KRÜGER y F. BAADE: *Sozialdemokratische Agrarpolitik*, Berlín, 1927. Para la política agraria de los nazis, además de Reischle y Saure y Petzina, sobre todo, N. STEINBERGER: *Die Agrarpolitik des Nationalsozialismus*, Moscú, 1935; J. E. FARQUHARSON: *The Plough and the Swastika. The NSDAP and Agriculture in Germany, 1928-1945*, Londres, 1976, y D. SCHOENBAUM: *Hitler's Social Revolution*, Nueva York, 1967, págs. 152-177; asimismo, se encuentra en prensa, F. GRUNDMANN: *Agrarpolitik im Dritten Reich*, Hamburgo, 1979.

los intereses agrícolas o de las ramas relacionadas con lo agrícola, es algo tan conocido que no merece una mención especial (21).

8. Uno de los resultados más importantes del proteccionismo agrario alemán es el hecho de que los precios alemanes exorbitantemente elevados han contribuido de una manera decisiva a una elevación de los precios del Mercado Común, lo que ahora beneficia a los productores de los otros países miembros de la Comunidad. Así, por ejemplo, la constitución del mercado agrario europeo ha perjudicado notablemente en su eficacia a las medidas de la política agraria nacional, introducidas a fines de la IV República y, sobre todo, a comienzos de la V y orientadas hacia una política estructural; de igual modo, ese mercado agrario ha hecho elevarse de nuevo (y más) los precios garantizados.

A todo ello se añade algo sobre lo que aún no se ha investigado y reflexionado suficientemente, en todas sus ramificaciones y consecuencias: el hecho de que los proteccionismos nacionales heredados, con sus diversas características se han superpuesto recíprocamente dentro del Mercado Común. El resultado de ello es que, en parte, se han fortalecido y multiplicado mutuamente y, en parte, han establecido unas series paralelas de catálogos nacionales de apoyos y subvenciones cuyos resultados, hasta el momento, han sido más perjudiciales que beneficiosos para el objetivo político de una mayor integración europea.

9. El proteccionismo agrario, como ha ido constituyéndose en los mayores países industriales occidentales en los últimos cien años, se caracteriza por los siguientes datos:

— Por regla general se ha impuesto merced a las organizaciones de los grandes productores, a costa de los pequeños, que tienen menos que ofrecer en el mercado, por lo cual ha contribuido a fortalecer y aumentar la «desigualdad interna»;

— La política de apoyo a los ingresos ha tenido preferencia sobre cualquier otra política estructural o de modernización técnica, lo que no ha permitido que —como hicieron Holanda y Dinamarca por medio de una especialización a tiempo y del fomento consciente de la investigación— en los últimos cien años la agricultura se haya desarrollado hasta convertirse en un sector económico autosuficiente; por el contrario, incluso se han pro-

(21) Cfr. sobre esto el informe de actividades de la Asociación de campesinos alemanes 1952-3 a 1971 y los informes verdes (1956-1970), así como los informes agrícolas del Gobierno federal (1971-1976).

curado evitar las reformas estructurales y la modernización a favor de una garantía que se limite a conservar el *statu quo*;

— El apoyo a los ingresos se establece tanto sobre los precios como sobre los impuestos, con lo que el consumidor ha de soportar una carga doble, siendo así que sólo se le gradúa según los ingresos, mientras que los productos agrícolas se benefician tanto más del sistema de subvenciones cuanto más producen y venden. Esta situación ha llegado a hacerse insostenible, como se prueba por el hecho de que en los Estados Unidos el Presidente Nixon anunció un sistema nuevo de ayuda al campo (si bien es cierto que después de su elección). Asimismo, dentro de la Asociación de Campesinos alemanes hace ya algunos años que vienen discutiéndose posibilidades de solución nuevas, distintas del esquema tradicional;

— La intervención del Estado ha ido orientándose, crecientemente, a la administración de un nivel doble de precios agrarios con el fin de sostener la protección aduanera y la subvención a las exportaciones, con cuya administración se ha buscado una regulación del mercado en interés de los productores y una reducción del riesgo empresarial. Por otro lado, las grandes asociaciones agrarias han conseguido resistir con éxito y en nombre de la libertad de empresa a un control de producción (que, posiblemente, constituiría un límite para los beneficios), con lo cual han llegado a socializar en gran medida las pérdidas, en tanto que los beneficios continuaban sometidos al principio capitalista de la apropiación privada. En lo relativo a esta característica «clásica» de un sistema capitalista organizado, el sector agrario se ha revelado como el adelantado de los otros sectores económicos.

10. Hay un cambio estructural de la agricultura, que resulta evidente desde mediados del siglo XX y se manifiesta en la rápida reducción de las empresas agrícolas y de la población activa en el campo, en la modernización y maquinización progresivas (en los Estados Unidos desde los años cuarenta y, especialmente, en la primera mitad de los cincuenta; en la República Federal de Alemania, en los cincuenta y sesenta; en Francia paulatinamente a partir de los sesenta). Este cambio estructural ha diezariado las empresas más pequeñas y menos rentables y ha intensificado la ordenación del suelo, la fusión de las tierras y los métodos de cultivo, pero no ha podido transformar fundamentalmente las estructuras tradicionales de la política agraria proteccionista. La vigencia de las subvenciones —a las que a menudo se ha dado por muertas, pero que siempre vuelven a resurgir— según el modelo del *parity* en los Estados Unidos parece introducir una nueva fase, más avanzada, de política agrícola proteccionista en los países industriales occidentales, que hace ya mucho tiempo que han perdido el carácter de países agrícolas. Esta nueva fase

aparece también favorecida por la construcción del sistema complejo de la economía administrativa del mercado agrario europeo, sistema en el que juegan la política agrícola de intereses (en el grupo multinacional de presión de la COPA) la orientación burocrática y los «intereses nacionales» que, en los últimos tiempos parecen ser más divergentes, especialmente al darse una mayor vinculación con la política monetaria (22).

En consecuencia, cabe suponer que las economías industriales occidentales, en la medida en que han venido fortaleciendo financieramente el proteccionismo agrario, continuarán favoreciendo los incrementos de los ingresos agrícolas al tiempo que conservan la disparidad interna, al menos mientras se mantenga en lo fundamental el proceso del crecimiento económico y mientras no se cambien esencialmente las prioridades de la política estatal de gastos (que bien podría ser el caso, a largo plazo, en la esfera de la política del medio ambiente, que cada vez tiene una importancia mayor).

La protección de la agricultura frente al mercado y su conservación en un paraíso financiero, económico y fiscal, al margen de las presiones internas y externas a favor de la integración o de la adaptación —que son las características del proteccionismo agrario en los países industriales— no han impedido una reorientación racional y objetiva del sector agrícola en estos países industriales. Sus consecuencias tienen un alcance mayor.

11. El proteccionismo agrario todavía no ha podido solucionar el problema que presentan todos los países tecnológicamente avanzados con su tendencia al exceso de producción agrícola. Por el contrario, sus mecanismos de precios y mercados únicamente intensifican esta tendencia lo que lleva a tener que restringir artificialmente la producción de vez en cuando o, incluso, a destruirla por completo, con el fin de hacer funcionar el sistema. Al margen de las razones ecológicas, tecnológicas o económicas, lo cierto es que la limitación artificial de la producción agrícola en los países adelantados únicamente puede verse como una aportación extraordinariamente destructiva a la división internacional del trabajo y a la solución del problema de la alimentación mundial; especialmente a la vista de la escasez de productos alimenticios en la mayoría de los países del Tercer Mundo, en la cual media humanidad vive en economías de subsistencia, pre-industriales y agrarias, claramente insuficientes (23).

(22) Cfr. M. GERVAIS y otros: *Une France sans paysans*, París, 1965, y H. DELORME y Y. TAVERNIER: *Les paysans français et l'Europe*, París, 1969.

(23) Sobre esto, véanse los artículos en *Offene Welt*, 60, 1959; 77, 1962; 88, 1965, y 102, 1972.

El proteccionismo agrario de los grandes países industrializados que satisface, en lo esencial, el egoísmo de los interesados es, precisamente en este aspecto —y desde el punto de vista de la política social e interna— injusto e injustificado en relación con los consumidores, los contribuyentes y los pequeños productores agrícolas. Dentro del marco de los grandes mercados multinacionales, cada vez más restringidos, supone una carga disfuncional y antediluviana cuyas consecuencias para el desarrollo posterior es imposible prever. Considerado desde el punto de vista del sistema mundial, el proteccionismo agrario es extraordinariamente inhumano y asesino.

Exactamente igual que el mercado libre del liberalismo económico no puede recomendar una intervención estatal adecuada y orientada políticamente como posible hilo conductor de una política económica y agraria actual y futura sin igualar previamente los intereses y proteger a los más débiles dentro del «libre juego de las fuerzas», tampoco puede conseguirse una reorientación aceptable de la política agrícola (cada vez más desoladora) de las sociedades industriales occidentales en los ya muy trillados caminos del proteccionismo agrario tradicionalmente practicado. También aquí tendrían que aprender a cambiar de idea los responsables políticos de la situación.

(Traducción: RAMÓN GARCÍA COTARELO.)