

«La P.A.C., su reforma y su influencia en la agricultura vasca»

Hasta mediados de los ochenta, la Política Agrícola común proporcionaba unas condiciones de mercado muy favorables que propiciaban la coexistencia de explotaciones y empresas de muy diferente eficiencia económica. A partir de 1984, la PAC pasa a convertirse en una subasta a la baja que frustra las aspiraciones de los agricultores europeos. En medio de este proceso la agricultura vasca entra en ese escenario. La pregunta es obvia: ¿Cómo garantizar su futuro y con él, el mantenimiento de sus funciones sociales? La respuesta no lo es tanto. Por una parte, el ingreso en la C.E.E. no conlleva necesariamente la integración en los mercados comunitarios, ya que hasta cierto punto, la agricultura vasca puede crear sus propios mercados, y buena prueba de ello es el queso de Idiazabal, el txakolí de Getaria o el vino de la Rioja Alavesa. Asimismo, los agricultores deben complementar la actividad agraria con otras que incrementen la renta global y satisfagan la demanda de servicios recreativos y culturales en contacto con la naturaleza. Por último, habrá que considerar que en determinadas zonas agrarias el problema no es tanto de rentas como de provisión de los servicios y equipamientos sociales indispensables.

Laurogeiko urteen erdialderarte, Komunitateko Nekazal Politikak (KNP) oso merkatu-baldintza faboragarriak ematen zituen, eraginkortasun ekonomiko guztiz diferentetako ustiagegi eta enpresen arteko elkarbizitzarako bidea emanaz. 1984etik aurrera, ordea, KNP, nekazari europarren usteak ustel bihurtzen dituen beheranzko enkante bat bihurtzen da. Eta gauzak horrela daudela, euskal laborantza sartzen da eszenategi horretan. Galdera, beraz, begien bistakoa gertatzen da: Nola garantizatu bere etorkizuna eta, honekin batera, bere funtzio sozialen garapena? Erantzuna ordea ez dago hain argi. Alde batetik, E.E.E.n sartzeak ez du nahitanahiez Komunitateko merkatuetan sartu beharra suposatzen, zeren eta euskal nekazaritzak sor bait ditzake bere merkatu propioak, esate baterako Idiazabalgo gaztarekin, Getariako txakolinarekin edo Errioxa Arabarreko ardoarekin gertatzen den bezala. Beste aldetik, nekazariak bere ere beren laborari-iharduera osatzen saiatu behar dute beren errenta globala gehituko dieten eta kultura eta aisiako zerbitzuen eskakizunak naturarekiko kontaktuan aseko dizkieten besteekin. Eta azkenik, gogoan izan beharko da orobat, zenbait nekazal inguruetan arazoa ez dela hainbeste errentarena, eta bai oinarri-oinarrizko zerbitzu eta ekipamendu sozialen hornidurakoa.

Until the middle of the eighties, the Common Agricultural Policy provided very beneficial market conditions which favoured the coexistence of farms and companies with very different levels of economic efficiency. As of 1984, the CAP became an auction dominated by falling prices which frustrated the aspirations of European farmers. In the middle of this process, Basque agriculture comes onto the stage. The question is obvious: How can its future be guaranteed, and with it, the maintenance of its social functions? The answer is not so obvious. On the one hand, the entry into the E.E.C. does not necessarily involve integration in community markets, as to a certain extent. Basque agriculture can create its own markets, and a clear proof of this is Idiazabal cheese, txakolí from Getaria and wine from the Rioja Alavesa. Likewise, farmers must complement agricultural activities with others, which increase incomes and satisfy the demand for recreational and cultural services in contact with Nature. Lastly, it is necessary to achieve a situation in which in certain agricultural areas the problem is not so much one of income as providing indispensable social services and installations.

1. La PAC desde su origen a 1984.
2. La crisis presupuestaria de la Comunidad.
3. Las modificaciones operadas en el esquema de funcionamiento de la PAC (1984/1987).
4. La reforma de la PAC en 1988.
5. La influencia de la reforma de la PAC sobre la agricultura vasca.

Palabras clave: Política agraria comunitaria, reforma de la política agraria común, fondos europeos, influencia en la agricultura vasca.

Nº de clasificación JEL: Q17, Q18

La Política Agrícola Común (PAC), configurada como una política de mercados, se ha convertido en el pilar de la construcción europea, de modo que frecuentemente se confunden los términos «Comunidad Económica Europea» y «Mercado Común Agrícola».

De hecho, en la base de la creación del gran Mercado Común Europeo de 1993 se halla la idea de extender el éxito obtenido en la agricultura al ámbito de las restantes políticas.

Pero la PAC es también la artífice de la acumulación de enormes excedentes de productos agroalimentarios y, paradójicamente, la responsable de que, debido a sus crecientes requerimientos financieros, la CEE parezca en ocasiones un organismo intergubernamental dominado por intereses nacionales, en lugar de una organización supraestatal propiamente dicha.

Adicionalmente, la PAC constituye en última instancia el marco institucional que condiciona las actuaciones de las

Instituciones Vascas y determina las condiciones generales de mercado influenciando, por tanto, el desarrollo de la agricultura y el mundo rural de la CAPV.

Es desde esta última perspectiva, desde donde enfocamos este artículo.

1. LA PAC DESDE SU ORIGEN A 1984

1.1. Los fines de la PAC

Teóricamente, los fines perseguidos con la instrumentación de la PAC eran la equiparación de la renta agraria con la renta media no agrícola, la mejora de la productividad, la autosuficiencia agroalimentaria, la consecución de precios estables al productor y al consumidor, etc.

En la práctica, el diferente énfasis con que se persiguieron cada uno de dichos fines explica la configuración específica que la PAC adquiere entre 1962 y 1984.

Así, la priorización de uno de los principales objetivos generales del Tratado de Roma, esto es la consecución de la unión de los pueblos de Europa, explica el esfuerzo desarrollado por la PAC en el logro de la *libre circulación de los productos agrícolas* y su correspondiente sesgo hacia una política de mercados.

De hecho, hasta 1972 no existe una política de estructuras agrarias y, actualmente, ni siquiera es totalmente comunitaria ya que el presupuesto de la CEE se limita a cofinanciar las actuaciones estatales.

Por otra parte, el elevado proteccionismo que ha garantizado tradicionalmente la PAC ha sido consecuencia de la consolidación de los sistemas preexistentes en los países fundadores de las Comunidades Europeas cuya pervivencia se justificaba por la necesidad de proporcionar un *autoabastecimiento agroalimentario* suficiente.

Efectivamente, la situación alimentaria de la época de post-guerra, la situación provocada por la guerra fría, la pérdida de las colonias por parte de los países europeos (tradicionales suministradoras de productos agrarios), así como la rehabilitación de las tesis malthusianas que pronosticaban la amenaza de la superpoblación y la insuficiencia de los recursos naturales se tradujeron en la adopción de un potente sistema proteccionista de la agricultura europea.

1.2. Algunos acontecimientos en el proceso de creación de la PAC

Durante el año 1960 la Comisión elaboró las primeras propuestas para la construcción de la PAC.

En enero de 1962 el Consejo de Ministros de Agricultura llevó a cabo el primer maratón agrícola cuyos acuerdos dieron pie al inicio de la segunda etapa del período transitorio de la unión aduanera europea, con la aparición de las primeras Organizaciones Comunes de Mercado (OCM), y a la creación de un Fondo para la financiación de la Política Agrícola, denominado Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). En 1968, tras la creación de las últimas OCM se consolidó el Mercado Común Agrícola.

En 1972 aparecieron las primeras actuaciones comunitarias de índole socioestructural. En 1975, esas actuaciones se complementaron con las primeras medidas de política regional.

1.3. La política de mercados

Los tres principios sobre los que se diseñó la política de mercados agrarios fueron la unidad de mercado, la preferencia comunitaria frente a las producciones foráneas y la solidaridad financiera de todos los países miembros a la hora de sufragar el coste de dicha política.

El gran mercado común agrícola se estructuró en base a las denominadas Organizaciones Comunes de Mercado (OCM). Las OCM constituían el conjunto de las regulaciones públicas sobre los mercados agrarios comunitarios.

Diseñadas con el propósito de mantener los precios interiores a niveles suficientemente altos como para estimular el incremento del autoabastecimiento y el favorable comportamiento de las rentas, dichas regulaciones consistían, grosso modo, en el establecimiento de:

- Impuestos variables a la importación, los cuales cubrían la diferencia entre los precios del mercado mundial y los previos que se deseaban garantizar en el interior de la Comunidad. De esta forma, se aislaba prácticamente el mercado comunitario de los mercados internacionales propiciando que los precios en la CEE se determinaran a partir de la relación entre la oferta y la demanda interior.
- Compras públicas, subvenciones a la exportación y ayudas al consumo interior. Dado que los precios que se deseaba garantizar al agricultor comunitario eran superiores a los de equilibrio del mercado interno, fue preciso instrumentar esos mecanismos al objeto de crear demanda de forma artificial.

1.4. La política de estructuras

Si bien en 1964 empiezan a operar las primeras medidas estructurales, su escasa dotación era asignada a

proyectos individuales cuyo objetivo era mejorar aspectos muy específicos de producción y comercialización.

Es sobre la base de la constatación de los problemas pendientes, a pesar de la creación de un mercado común agrícola, que toma cuerpo el proyecto de creación de una política coherente de estructuras agrarias. Su nacimiento se remonta a 1972 con la aparición de tres Directivas que pretendían, respectivamente, modernizar las estructuras productivas de las explotaciones, propiciar el cese de actividad por parte de los pequeños y medianos agricultores para liberar superficie agraria utilizable por las mayores explotaciones y mejorar la formación y la cualificación profesional de la población agraria.

Un rasgo fundamental de estas actuaciones fue su configuración en base a una concepción industrial de la Agricultura del futuro, concepción ésta inspirada en las conclusiones del «Informe Mansholt».

La traslación de los modos de producción industrial a la agricultura europea aceleró apreciablemente el ritmo de reducción de la población agrícola, especialmente en las zonas menos prósperas de la Comunidad.

Posteriormente, en 1975 y tras la evidencia del deterioro que iban experimentando las zonas de agricultura de montaña y otras zonas desfavorecidas de la Comunidad, ésta optó por crear una nueva Directiva socioestructural que constituye su primera actuación de política regional. El propósito de esta medida era mantener el censo rural a pesar de los handicaps naturales y permanentes que soporta la agricultura en estas zonas, así como proteger el patrimonio natural y el medio ambiente.

Otras actuaciones posteriores de naturaleza regional fueron la adopción de medidas específicas en regiones claramente delimitadas, como la aceleración de los trabajos de drenaje en la zona Occidental de Irlanda, los programas de regadíos y la mejora de la transformación y comercialización en el Mezzogiono, la reconversión de viñedos en la región mediterránea francesa y otras medidas (ejecutados entre 1980 y 1981) en Groenlandia, Italia, Departamentos franceses de Ultramar, norte de Irlanda, etc..

Todas estas actuaciones pretendían eliminar las limitaciones que padece la agricultura en determinadas zonas aunque, como veremos, ni el énfasis ni el método (desorden reglamentario por proliferación de reglamentos específicos para cada zona) son los adecuados para dar respuesta a los problemas planteados.

1.5. El funcionamiento del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola

En 1962 se creó el FEOGA, al objeto de financiar el gasto agrícola de la Comunidad mediante el principio de la solidaridad financiera.

No obstante, aunque el término puede inducir a error, el FEOGA no es un Fondo propiamente dicho en el sentido de contar con autonomía financiera, sino que sus recursos provienen directamente del presupuesto comunitario, del cual absorbe actualmente cerca del 63% de su dotación global.

El régimen financiero ha pasado por dos etapas claramente diferenciadas. La primera abarcaba el período entre 1962 y 1970 y correspondió al régimen transitorio caracterizado por una financiación típica de una organización intergubernamental mediante contribuciones nacionales determinadas en función de variables macroeconómicas. Dichas contribuciones figuraban como gastos en los presupuestos nacionales de los Estados miembros (EEMM). El régimen financiero definitivo supuso la sustitución de las mencionadas contribuciones mediante la creación de recursos propios comunitarios.

La gestión del gasto por parte del FEOGA es diferente, según se trate de la Sección Garantía o de la Sección, Orientación. Así, en el caso de la primera, la Comisión, asistida por los diferentes comités, concede adelantos trimestrales a los organismos nacionales encargados de realizar las operaciones de intervención u otras relacionadas con la gestión de las OCMS. Al final del año se procede a su liquidación, abonando o cargando la diferencia. En el caso de Sección Orientación, el FEOGA cofinancia a posteriori en un porcentaje determinado los gastos estructurales en que han incurrido los EEMM de acuerdo con la normativa comunitaria.

1.6. La eficacia de la PAC

Como se ha comentado al comienzo de este artículo, el gran éxito de la PAC ha consistido en el impulso proporcionado al proceso de creación del Mercado Común Agrícola que era, por otra parte, el objetivo que priorizó por encima de todos los demás. Así, se consideró que la creación de un Mercado Común Agrícola constituía un primer e importante paso hacia la construcción europea.

De hecho, el desarrollo del Acta Única responde al deseo de extender a otros ámbitos el éxito cosechado en la agricultura.

A título indicativo del avance en la construcción del Mercado Común Agrícola, cabe referirse a que la participación de los intercambios comerciales intracomunitarios en relación a la totalidad del comercio de los **EEMM** ha pasado de representar el 14 % en 1958 al 57% en 1986.

Otra inquietud importante de los responsables de la Política Agrícola Común, y asimismo plenamente satisfecha gracias a la ejecución de dicha política, ha sido la mejora del autoabastecimiento agroalimentario.

Por último, hasta el año 1980 la PAC ha facultado una evolución favorable de las rentas agrícolas medias.

Pero la PAC también es responsable de que ciertos problemas básicos de la Agricultura Comunitaria continúen pendientes, se hayan agravado otros y que incluso los logros obtenidos hayan supuesto un coste presupuestario excesivo que ha estado a punto de colapsar el propio proceso de construcción europea.

Así, en referencia a la vigencia de los tres principios fundamentales de la PAC, esto es, unidad de mercado, solidaridad financiera y preferencia comunitaria, cabe hacer las siguientes apreciaciones críticas:

- Independientemente de las trabas al comercio de naturaleza sanitaria, veterinaria, etc., que subsisten en las fronteras de los **EEMM**, la *unidad de mercado* se ha visto socavada por la inestabilidad de los mercados de divisas comunitarias.

Pues bien, dicha inestabilidad, que afectaba a la unicidad de los precios

institucionales comunitarios, no ha encontrado una respuesta adecuada por parte de la política común de mercados.

Antes al contrario, la instrumentación de los llamados Montantes Compensatorios Monetarios (MCM), que pretendía corregir mediante impuestos a la importación o subvenciones a la exportación el estímulo que ejercía la alteración de los tipos de cambio sobre el comercio intracomunitario, ha tenido consecuencias opuestas a las perseguidas.

Así, los mencionados MCM han dinamizado, por sí mismos, los intercambios intracomunitarios desde los EEMM con monedas fuertes, especialmente en el caso de los productos animales.

- La *solidaridad financiera* se ha visto afectada por la postura del Reino Unido ante su desequilibrio financiero, esto es, la diferencia entre su aportación al presupuesto comunitario y su participación en la distribución de gastos por EEMM.

Dicha actitud por parte británica obligó a que una parte importante del mencionado desequilibrio corriera a cargo de los restantes EEMM, con lo que se resquebrajaba el principio de solidaridad.

Además, inicialmente los demás EEMM no se pusieron de acuerdo para dar una solución comunitaria a dicho desequilibrio apareciendo de nuevo entre 1984 y 1985 el aspecto intergubernamental que hipotecaba la autonomía financiera de la CEE.

La fórmula de las compensaciones de los desequilibrios financieros ha provocado la modulación del principal recurso del presupuesto comunitario (el recurso sobre la base del IVA), despojándose de su carácter de recurso propio. A modo de ejemplo, cabe comentar que en 1985 el tipo IVA fue de 0,697 en Reino Unido, 1,055 en Alemania y 1,098 en los restantes EEMM.

Otro hecho que ha desvirtuado la solidaridad financiera comunitaria ha sido el que la financiación de las medidas socioestructurales se realice a dos niveles, interviniendo el presupuesto comunitario complementando la ayuda concedida por los EEMM. Así, mientras los gastos del FEOGA suponían en

1980 el 8,3 % de la Renta Agrícola, los gastos nacionales ascendían al 10,5 %.

- Por último, tampoco se ha conseguido hacer prevalecer, en la medida en que la propia CEE hubiese deseado, el principio de la *preferencia comunitaria* debido al deseo de evitar un enfrentamiento comercial abierto con USA.

Por esta razón y por la supeditación frecuente de la Agricultura Comunitaria a acuerdos forjados fuera de la esfera de la política agraria (política de relaciones internacionales, etc.), el esquema de protección de la PAC frente a las agriculturas del resto del mundo presenta numerosas fisuras e incoherencias que han ejercido una gran influencia en el proceso de generación de excedentes.

Pero el análisis de la eficacia de la PAC también debe tomar en consideración los siguientes hechos:

El mencionado incremento medio de la renta agrícola hasta 1980 ha sido paralelo al aumento de las divergencias dentro del sector agrario provocado por la configuración propia de la PAC.

Dicho proceso de agudización de las diferencias de renta y estructuras ha sido propiciado por la interacción, sobre la base de una gran disparidad de estructuras, de unos mecanismos de gestión de la PAC que han privilegiado ostensiblemente a las mejores explotaciones de las regiones más prósperas.

Así, la existencia de precios uniformes y muy elevados beneficia mucho más a las mayores explotaciones mejor localizadas, más dinámicas y que más priorizan la mejora de la rentabilidad frente a las explotaciones familiares de menor tamaño, ubicadas en zonas menos prósperas, cuyos titulares también enfatizan otros fines (más ocio, mejores condiciones de trabajo, etc.).

Por otra parte, la ausencia de una política regional y la existencia de una política horizontal de estructuras agrarias basada en una concepción industrial de la agricultura y financiada a dos niveles (el presupuesto comunitario y los presupuestos nacionales) son otras muestras de un esquema de la PAC que ha agravado las diferencias intrasectoriales.

Consiguiendo, el FEOGA ha dirigido la mayor parte de sus recursos económicos hacia las explotaciones más evolucionadas de los países más ricos de la Comunidad. A modo de ejemplo, en 1980 los gastos del FEOGA por explotación ascendían a 2.140 Ecus en el conjunto de la CEE, mientras que los valores máximo y mínimo alcanzaban 10.400 y 740 Ecus en Holanda e Italia, respectivamente.

El resultado de todo lo anterior ha sido el abandono y el agravamiento del deterioro socioeconómico de las zonas rurales de la Comunidad.

Adicionalmente, desde 1980 la renta agraria media en términos reales ha dejado de incrementarse al ritmo de años anteriores, alejándose crecientemente de la renta obtenida fuera de la agricultura. Así, en 1987 alcanzaba tan sólo el nivel medio de 1980.

Esta evolución, tan desfavorable, se ha registrado especialmente a partir de 1984, año en que, como posteriormente veremos, comenzaron las rebajas en la, en otro momento, generosa política de mercados agrarios.

En este sentido, se ha cuestionado abiertamente la eficiencia de la PAC. Así, el Fondo Monetario Internacional estimó en 1988 que la transferencia de una unidad monetaria al agricultor costaba a consumidores y contribuyentes hasta un máximo de 3,23 unidades.

Ello se debe a que el esquema de la política de precios supone una fuga importante de recursos hacia los intermediarios comerciales (que venden a los organismos de compras públicas y exportan con subvenciones fuera de la Comunidad), los propietarios no agrarios de la tierra (que tradicionalmente han capitalizado en gran medida el aumento de la renta agrícola), y los consumidores del resto del mundo (que se benefician de alimentos artificialmente abaratados).

Aunque se ha mencionado como éxitos de la PAC los notables avances experimentados en relación al autoabastecimiento agroalimentario y la construcción del Mercado Común Agrícola, incluso en estos ámbitos la PAC ha adolecido de serias disfuncionalidades.

Así, si bien el nivel de autoabastecimiento agroalimentario

general progresó apreciablemente, ha sido a costa de crear enormes excedentes de determinados productos, mientras que en otros se seguía siendo muy dependiente de las importaciones. A modo de ejemplo, el grado de autoabastecimiento de cereales, azúcar y carne de vacuno pasó desde el 84, 99 y 97 % en el año 1962 al 127, 132 y 108 % en 1985, respectivamente.

Consiguientemente, se ha asistido a un proceso de acumulación en los almacenes públicos de montañas de mantequilla, leche desnatada en polvo, carne de vacuno, cereales y vino.

Se ha llegado a exportar con subvenciones que superaban en más del doble los precios de los mercados internacionales el 18 % de la cosecha cerealista o el 15 % de la producción lechera; se ha llegado a adquirir por el FEOGA el 33 % de la producción de mantequilla y leche desnatada en polvo, etc..

El motor fundamental de estos desequilibrios han sido las incoherencias internas propias de la PAC. Así, mientras se estimulaba mediante una elevada protección la producción de algunos productos (leche o cereales, por ejemplo) se permitía el libre acceso a la Comunidad de productos sustitutivos (margarina o mandioca).

Además, la acumulación de excedentes creó un proceso de fuerte crecimiento del gasto agrícola que provocó la reaparición a escena de los intereses nacionales, haciendo que la CEE pareciera más una organización intergubernamental mal avenida que un organismo supraestatal. A partir de entonces, la cuestión presupuestaria ha jugado un papel básico tanto en la reforma de la PAC como en el desarrollo de la CEE en su conjunto.

2. LA CRISIS PRESUPUESTARIA DE LA COMUNIDAD

En 1983 tiene lugar el primer debate interno en el seno del Consejo Europeo como consecuencia del inminente agotamiento de los recursos propios comunitarios (dentro del techo vigente del 1 % sobre el PNB sometido a IVA), así como debido al desequilibrio financiero que venía soportando el Reino Unido.

Se constató que el agotamiento de los recursos, debido a los crecientes requerimientos financieros de la PAC, estaba impidiendo el desarrollo de otras políticas comunes y que la proximidad de una nueva ampliación de la CEE (a España y Portugal) podía empeorar la situación.

En junio de 1984, en la cumbre de Fointaineblau se aprobaron importantes medidas que intentaban solucionar dichos problemas.

Así, se acordó ampliar, a partir de 1986, el techo de recursos-IVA al 1,4% y, simultáneamente, disciplinar el gasto (especialmente el gasto agrícola). Concretamente, se acordó que el porcentaje de aumento de los gastos agrícolas fuese inferior al del incremento de los recursos propios. A tal fin, se adoptaron importantes modificaciones en la configuración de la política de mercados y la política de estructuras agrarias.

Todo ello tuvo como consecuencia una profunda transformación de la Política Agraria.

Efectivamente, a partir de entonces dicha política ha pasado a convertirse en una política de ingresos en lugar de una política de gastos, ya que el crecimiento de aquéllos condiciona la dimensión y la estructura de éstos. Por tanto, la PAC ya no se considera al margen de su dimensión financiera y fuera del contexto del presupuesto.

No obstante, si bien el mecanismo de disciplina de los gastos agrícolas era teóricamente bueno no permitió obtener el resultado esperado por sus autores. El aumento del techo de los recursos propios tan sólo permitió prolongar la agonía, de modo que en octubre de 1987 se habían agotado ya los recursos globales del ejercicio. Fue preciso recurrir en octubre a adelantos por parte de los EEMM que figuraban como gastos en sus presupuestos nacionales.

Dado que dichos adelantos debían liquidarse con cargo al presupuesto comunitario de 1988, la insuficiencia de recursos para dicho ejercicio era manifiesta. Ello impidió que el Consejo aprobara en diciembre de 1987 el nuevo presupuesto, a pesar de los denodados esfuerzos de la presidencia danesa por arbitrar una solución de compromiso. Gran Bretaña, Grecia y España

constituyeron la minoría de bloqueo a la propuesta final y los motivos antagónicos que esgrimieron en defensa de sus posturas refleja las grandes diferencias de fondo que existían en el seno del Consejo.

El incumplimiento por parte del Consejo de los plazos de presentación del presupuesto llevó al Parlamento Europeo a plantear ante el Tribunal de Justicia un recurso «en carencia», situación que se prolongó hasta febrero de 1988.

En dicho mes tuvo lugar una nueva cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno de los doce países miembros de la Comunidad al objeto de dar respuesta a la mayor crisis de toda su historia.

No está de más recordar que las principales cuestiones motrices de dicha crisis comunitaria eran el descontrol del gasto agrícola y el consiguiente agotamiento de los recursos propios, el desequilibrio financiero británico y el previsto agravamiento de la situación socioeconómica de las zonas más atrasadas de la CEE (entre ellas las áreas rurales) en la perspectiva de la Europa del 93.

El diferente énfasis depositado por cada delegación en cada una de las mencionadas cuestiones explica las grandes diferencias en sus planteamientos iniciales y el perfil de las propias medidas finalmente aprobadas que han devuelto la paz presupuestaria a la CEE, al menos hasta 1993.

Efectivamente, los acuerdos de febrero de 1988 constituyen la reforma financiera más importante de la Comunidad e incluyen medidas muy importantes en el ámbito de la agricultura.

3. LAS MODIFICACIONES OPERADAS EN EL ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DE LA PAC (1984/1987)

Como se ha descrito en el apartado anterior, ante el descontrol del gasto agrícola y sus graves consecuencias sobre la continuidad del propio proceso de construcción europea, la CEE intentó implementar unos mecanismos de disciplina presupuestaria.

Para garantizar el cumplimiento de la mencionada disciplina se fueron creando diversos instrumentos que limitaban las

garantías suministradas hasta entonces por la política de mercados y hacían corresponsables a los productores en la búsqueda de nuevas salidas para los productos excedentarios.

Incluso la política de estructuras experimentó notables transformaciones al objeto de adecuarse a la nueva situación, complementando la nueva y restrictiva vía emprendida por la política de mercados agrarios.

3.1. La nueva política de mercados

La principal novedad de las actuaciones comunitarias en materia de mercados agrarios a partir de 1984 fue la eliminación de las garantías ilimitadas, en respuesta a unas disponibilidades presupuestarias que iban agotándose gradualmente.

La consecuencia fue el inicio de un proceso de marcha hacia atrás por parte de la PAC, que fue desarrollándose sin excesivo orden ni planificación. Los acontecimientos desbordaban las previsiones iniciales de gasto y una respuesta frecuente fue la improvisación de medidas discrecionales de naturaleza coyuntural.

En este proceso de subasta a la baja, la Comisión intentaba con sus propuestas mantener un cierto equilibrio en las rebajas que debían aplicarse a las diferentes organizaciones comunes de mercado, mientras que cada EM presionaba para defender los intereses de sus propios agricultores.

El juego de los compromisos políticos sustituyó al consenso sobre una política realmente comunitaria para el medio y el largo plazo.

Entre las medidas que fueron surgiendo durante la nueva etapa de frugalidad de la PAC podemos destacar las siguientes:

- Congelación primero y reducción después de los precios institucionales. Hasta 1984 la fijación anual de precios se realizaba mediante el denominado método objetivo que, basado en el previsible comportamiento de los costes de producción y la productividad, mostraba el incremento que debían experimentar los precios percibidos para que la renta agraria siguiera una evolución predeterminada.

La crisis presupuestaria de la Comunidad impidió dar solución de continuidad a los crecientes requerimientos financieros asociados al mantenimiento del mencionado método. A partir de entonces, la fijación anual de precios en el seno del Consejo se desarrolla mediante una negociación exenta de consideraciones técnicas y en la que el juego de los compromisos políticos frustra sistemáticamente las aspiraciones de los agricultores comunitarios.

- Establecimiento de cuotas a la producción lechera. La leche de vaca es el principal producto agrario de la Comunidad, tanto en relación a su aportación al Producto Final de la Agricultura como en términos de los créditos que absorbe desde el FEOGA-Garantía.

La ineficacia de las medidas adoptadas a partir de 1977 para impedir el crecimiento del desequilibrio en el mercado lácteo comunitario condujo finalmente al establecimiento en 1984 de unos máximos de producción restrictivos cuya superación conlleva severas penalizaciones. Posteriormente, entre 1987 y 1988 estas cuotas de producción se redujeron en un 8,5 %.

- Establecimiento de un estabilizador agropresupuestario en cereales. La situación por la que venía atravesando la OCM de los cereales llevó a la CEE a aplicar a comienzos de los ochenta un mecanismo que provocaba fuertes descensos de precios institucionales a medida que la producción rebasaba cierto umbral. La gran potencia de este dispositivo aconsejó su sustitución poco después de su aparición.
- Disminución del período hábil para efectuar ventas a intervención, fijación de cantidades máximas para integrar a los organismos públicos, modificación del sistema de intervención pública (licitación en lugar de venta directa) y remuneración de las ventas mediante nuevos precios de compra que surgían como fracciones de los iniciales precios de intervención.

Estas medidas fueron aplicándose, especialmente a partir de 1986, en cereales, productos lácteos, carne de vacuno, etc..

- Establecimiento de tasas de corresponsabilidad abonadas por el agricultor al objeto de financiar la búsqueda de nuevas salidas para los productos excedentarios.

3.2. La nueva política de estructuras

La Nueva Política socioestructural se caracteriza por estar pensada para una agricultura no productiva. Se abandonan, por tanto, los criterios desarrollistas que habían inspirado las actuaciones previas, aplicadas al amparo de las directivas surgidas en 1972.

A partir de 1985, asume el compromiso de complementar la nueva dirección emprendida por la política de mercados, orientada a la reducción de excedentes.

Así, se sustituyen las tres directivas mencionadas por un reglamento (CEE 797/85) que aglutina el núcleo de la nueva política de estructuras agrarias.

Las principales novedades que incorpora son la inicial eliminación de las medidas de jubilación anticipada de agricultores y la limitación o prohibición de ayudas a la inversión orientada a incrementar la producción de productos excedentarios (leche, porcino, sector avícola, etc.).

En 1987 el Consejo consigue en primera instancia suprimir entre los objetivos explícitamente asumidos por el Reglamento anterior el de la modernización de las explotaciones. Sólo tras la intervención del Parlamento europeo se pudo recuperar dicho objetivo, aunque ello no evitó que perdiera cierta importancia en la nueva escala de fines de la política estructural.

Durante 1987, también se aprobaron una serie de programas socioestructurales consagrados a reducir la producción de bienes excedentarios: extensificación, reconversión y prejubilación.

4. LA REFORMA DE LA PAC EN 1988

A pesar de los profundos cambios que experimentó la PAC entre 1984 y 1987, los gastos agrícolas continúan incrementándose amenazando el propio

proceso de construcción europea.

Para hacer frente a esta amenaza, junto a un nuevo e importante aumento del techo de los recursos y de los ingresos presupuestarios efectivos (mediante la aparición del denominado cuarto recurso), la cumbre de febrero de 1988 introduce los elementos siguientes:

- Una severa disciplina presupuestaria para los gastos de la Sección Garantía del FEOGA, que impedirá un incremento anual superior al 74 % del incremento real del PNB comunitario. Ello provocará que el aumento de los precios pase de ser el 7,5 % entre 1975 y 1985 a menos de 2 % a partir de 1989.
- Un notable reforzamiento de los llamados estabilizadores agropresupuestarios que se convierten, de esta forma, en los principales mecanismos para garantizar la disciplina presupuestaria de los gastos agrícolas. Su eficacia es especialmente potente en cereales y ovino.
- La aplicación de medidas socioestructurales complementarios de los estabilizadores, tales como un programa de congelación de tierras arables y otros de ayudas transitorias a las rentas.
- La revitalización de las acciones estructurales mediante la duplicación entre 1989 y 1993 de la dotación conjunta de los tres fondos (FEOGA-Orientación, Fondo social y Fondo regional) y su intervención simultánea y coordinada mediante la elaboración de planes de desarrollo integral en las zonas sensibles de la comunidad (zonas rurales y, especialmente, zonas en retraso). Por tanto, la reforma de los Fondos supone el nacimiento de una verdadera política regional comunitaria.

Una primera valoración de estas medidas nos lleva a identificar como irreversible el proceso de devolución a las propias fuerzas del mercado el papel de guía de la producción agraria.

Falta por conocer si la nueva política socioestructural y las medidas que se anuncian en favor de los pequeños productores agrícolas serán suficientes

para garantizar la pervivencia de la agricultura en amplias zonas de la Comunidad.

De momento, contemplamos con inquietud cómo la delimitación de zonas sensibles de la Comunidad deja fuera a numerosas zonas de Agricultura de Montaña y otras zonas desfavorecidas cuya problemática sólo se resolverá mediante la decidida actuación de las autoridades estatales o regionales, esto es, mediante la renacionalización de las políticas comunitarias.

5. LA INFLUENCIA DE LA REFORMA DE LA PAC SOBRE LA AGRICULTURA VASCA

El ingreso en la CEE supone un importante reto para la agricultura y el mundo rural de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por una parte, conlleva la participación de los agricultores y las Industrias Agroalimentarias Vascas en un mercado crecientemente competitivo.

Por otra, supone la aplicación en el País Vasco de una serie de mecanismos ideados para resolver la problemática comunitaria de excedentes agrícolas, que ralentizan o hipotecan el cambio estructural del sector (cuotas de producción lechera, programa de congelación de tierras arables, etc.).

Ambos hechos tienen una importancia especial para la agricultura, el mundo rural y las empresas agroalimentarias vascas porque la situación de sus estructuras es más precaria que en los países del norte y centro de Europa.

Pues bien, estas notas pretenden identificar la previsible influencia que puede ejercer en dichos ámbitos el actual proceso de reforma de la PAC y, de manera especial, las medidas acordadas en la cumbre de febrero de 1988 que constituyen, como se ha comentado anteriormente, la reforma más importante desde la creación de la CEE.

La influencia de la Reforma de la Política de Mercados

Los nuevos acuerdos sobre disciplina presupuestaria de los gastos del FEOGA-Garantía constituyen un paso

decisivo en el proceso de desregulación de los mercados agrarios comunitarios.

Afectará de manera especial a aquellos mercados más intervenidos y por tanto sensibles a la reducción de las ayudas institucionales. Entre dichos mercados sobresalen los lácteos y los cerealistas.

Piénsese que cerca del 13 % de la producción lechera comunitaria precisa de cuantiosas subvenciones para hallar una salida en los mercados internacionales y otro 10 % recibe ayudas para ser consumido en el mercado interior (sector de la alimentación animal, sector de la repostería, etc.).

En el caso de los cereales, cerca del 17 % de la producción también recibe elevadas restituciones a la exportación.

La desfavorable influencia se manifestará en el mercado comunitario a medida que cambie el signo actual de los mercados internacionales, dominados por una «aparente» escasez. Así, el debilitamiento de los precios mundiales no podrá ser compensado por el aumento de las ayudas en el mercado interior debido al techo del incremento anual de los gastos de gestión de las OCMs.

Además, la presión que van a continuar ejerciendo otros países extracomunitarios puede provocar concesiones adicionales en la protección de la Comunidad frente a las agriculturas foráneas. Por tanto, cabe esperar que las condiciones generales del mercado en que operan los productores vascos se endurecerán apreciablemente, ya que el mencionado proceso de desregulación comunitario coincide con la finalización del período transitorio de la adhesión de España en la CEE. Ante dicha situación es preciso profundizar en una doble dirección.

Así, es necesario continuar articulando o estructurando verticalmente cada uno de los subsectores, desarrollando estructuras, especialmente cooperativas, que abarquen todas las fases, desde la producción a la transformación y comercialización, y especialmente estas dos últimas.

La vertebración experimentada por el sector lácteo vasco es un exponente de las posibilidades de crear grupos cooperativos potentes, aunque todavía

cuenta con importantes asignaturas pendientes, tal es el caso de la diversificación de la producción y el aumento del valor añadido y, a más largo plazo, incluso la innovación y el cambio tecnológico.

Una vía para avanzar en esta dirección puede ser la colaboración entre asociaciones y cooperativas a nivel multirregional. La fórmula de colaboración puede ser múltiple, desde la creación de centrales de compraventa hasta la fusión.

Por otra parte, es asimismo fundamental centrar la estrategia en la ganancia de nuestro propio mercado mediante la obtención y comercialización de productos elaborados que cuenten con una calidad y un prestigio avalados por rigurosos controles, así como por distintivos perfectamente identificables. Se trata por tanto, de desarrollar eficazmente el recién creado label vasco de calidad agroalimentaria de modo que una parte creciente de la producción se destrivialice mediante su diferenciación respecto de las excedentarias producciones comunitarias.

La influencia de la Reforma de la Política de Estructuras Agrarias

La nueva política socioestructural comunitaria va a concentrar sus esfuerzos en las áreas más necesitadas de la Comunidad (áreas rurales u objetivo 5b, áreas en declive industrial u objetivo 2 y, especialmente, zonas en retraso u objetivo 1).

Se confirma, por tanto, como una política abiertamente regional. Sin embargo, la favorable situación socioeconómica de la CAPV en su conjunto dentro del marco comunitario y los criterios utilizados en la delimitación de zonas rurales ha restado participación a nuestro mundo rural dentro de las zonas sensibles de la Comunidad.

Consiguientemente, son las propias Instituciones Autonómicas y locales quienes han de asumir la defensa del ámbito rural vasco.

La necesidad de intensificar la política agroalimentaria y la política social de las áreas rurales en el País Vasco en el contexto actual de renacionalización de las políticas comunitarias se acrecienta

por el hecho de que incluso las medidas horizontales de Estructuras Agrarias no siempre se adaptan a la realidad del País Vasco.

Así, es un hecho reconocido el progresivo y casi definitivo abandono del objetivo de modernización de las explotaciones, dentro de la Política Estructural Comunitaria, objetivo éste que incluso fue eliminado unilateralmente por el Consejo en junio de 1987, aunque luego fuera recuperado por el Parlamento Europeo.

El estancamiento de la dotación financiera del FEOGA-Orientación, a pesar de los importantes recortes de los recursos del FEO-GA-Garantía, y la eliminación de los programas de

prejubilación de agricultores con reestructuración de explotaciones viables constituyen otros hechos, más recientes, que avalan la conclusión anterior.

Aunque es cierto que el desarrollo de las zonas rurales pasa por la diversificación de su tejido socioeconómico e incluso la introducción en las propias explotaciones de prácticas económicas no agrarias que complementen su actividad tradicional, también es necesario defender la agricultura mediante la mejora estructural, especialmente en sectores como el nuestro con estructuras más precarias que la media comunitaria, fruto de su secular desatención.