

3. EL ESPACIO AGRARIO ESPAÑOL EN LA COMUNIDAD EUROPEA

España había venido manteniendo, especialmente tras la Guerra Civil una política **proteccionista** con respecto a sus actividades agrarias. Mediante un sistema de precios (se subvencionaba desde el estado los precios para hacerlos competitivos), que pretendía dirigir la producción y mantener un nivel de rentas razonable en el mundo rural. En este marco la producción agrícola creció, pero lo hizo al margen de la **competitividad** necesaria. Los problemas de fondo del campo español seguían vigentes y **no se atajaban** con el rigor y la celeridad necesarios: seguía siendo necesario **redimensionar** las explotaciones y la propiedad para hacer más rentable la utilización del creciente equipo mecánico adquirido, avanzar en la extensión del regadío y buscar los mecanismos que dotasen a la oferta/producción de una mayor agilidad para adaptarse a la demanda.

En este marco, en 1986, España firmó su tratado de adhesión a la Comunidad Europea, asumiendo la **Política Agraria Común (PAC)** europea. Las consecuencias las podemos analizar en dos vertientes:

1/ **Las consecuencias coyunturales:** el Tratado de Adhesión, fruto de arduas negociaciones, planteaba las normativas para cada producto agrario en lo referente a precios (inclusión de España en el sistema de precios europeo) y a política **estructural** de los diferentes cultivos. Estas líneas de actuación serían gestionadas por el Fondo Europeo de Orientación y Garantía (FEOGA), a través de su homólogo español, el FORPPA.

Para evitar un impacto excesivo sobre los mercados agrarios español y comunitario, se establecieron unos períodos transitorios o de adaptación para los diferentes productos, durante los cuales se irían asumiendo progresivamente las políticas europeas de precios, cuotas de producción, etc... El período transitorio pactado era de siete años para casi todas las producciones, excepto para el aceite, oleaginosas, frutas y hortalizas (las producciones más competitivas españolas) que se estableció de diez. No obstante, la firma en 1993 del tratado para la creación del Mercado Único dejaba sin valor estos convenios y abría las expectativas a la libre entrada de productos españoles en Europa.

En general, puede considerarse que el sistema pactado ha beneficiado a unos productos y ha beneficiado a otros, aunque, en conjunto, se puede hablar de un cierto equilibrio. Tan sólo el régimen especial para los sectores hortofrutícolas y aceitero ha originado un desequilibrio negativo.

2/ **Consecuencias estructurales.** Para analizar las consecuencias profundas de la adhesión de España a la UE es necesario conocer la política agraria de esta, que podemos dividir en dos fases:

a) Antes de 1985/86 es una política proteccionista, como la española, conducida a través de las subvenciones a los precios a efectos de hacerlos más competitivos,

tanto en el mercado interior como en el exterior. El objetivo era una Europa Verde fuerte, capaz de:

	Subvenciones en dólares/habit/año
Australia	70
EEUU	318
UE	409
Japón	510
Suiza	925
Finlandia	1.137

7. Subvenciones agrícolas en el mundo

*Pasar de una situación de desabastecimiento interno a otra de excedentes.

*Colocar sus productos en los mercados internacionales.

Esta política proteccionista no era exclusiva de Europa, todas las grandes potencias seguían similares tendencias, como se puede observar en el cuadro 6.

Los resultados de esta política comenzaron a analizarse con ojos críticos a mediados de los años 80. Era cierto que Europa se había convertido en una potencia agrícola, pero a costa de:

*La acumulación de unos enormes excedentes¹ (en 1991 los stocks europeos tenían un valor de 2.700 millones de ecus), especialmente de cereales, vino, leche, mantequilla y carne de vacuno. Estos excedentes eran comprados por el FEOGA al productor y luego subvencionados para hacer sus precios competitivos en el mercado exterior.

*Las políticas de precios y de subvenciones a la exportación originaban gastos que se estaban considerando excesivos (se llevaban del 60 al 75 por ciento del presupuesto total comunitario).

*Las consecuencias sociales de la política de precios no eran las esperadas: se había beneficiado más a las grandes explotaciones que a los pequeños productores (se subvencionaba la producción final -output-, de forma tal, que los que más producían más subvenciones obtenían. Así, la mayoría de los empresarios agrarios no notaban el enorme esfuerzo presupuestario que estaba realizando la Comunidad.

*Los precios europeos seguían siendo poco competitivos, por lo que se hizo evidente que las políticas de precios podían tener una utilidad temporal limitada, pero que a largo plazo no conducían a resolver el problema de la competitividad, que era el fondo del asunto.

En 1985, comenzó el proceso de reflexión y reforma de la política agraria europea con la publicación del *Libro Verde de la Agricultura Europea*, en el que se planteaban estos problemas.

A la par, los principales competidores de la Comunidad en el mercado internacional, especialmente EEUU, presionaban para esta redujese sus subvenciones agrarias. Así, en 1986, se abrió la **Ronda de Uruguay** del Acuerdo General sobre

¹ Como dato interesante hay que destacar que de 1973 a 1988 la PFA europea creció a un ritmo del 2% acumulativo anual, mientras el consumo lo hizo al 0,5%.

Aranceles y Comercio (**GATT**), en la que se pretendía abrir las vías para una progresiva liberalización del comercio mundial.

En este escenario ingresó España en la Comunidad Europea, cuando esta se plantea la revisión y cambio de su política agraria, y en ello en el marco de fuertes presiones internacionales, especialmente norteamericanas (no conviene olvidar las amenazas y existencia de **guerras comerciales** durante estos años). Por todo ello, cabe plantear que las actividades agrarias españolas no recibieron la protección que esperaban, ni las ayudas necesarias para llevar a cabo las reformas estructurales necesarias.

b) Después de 1985 se abrió el período de reflexión y paulatino cambio hacia una política menos proteccionista. Los hitos más importantes fueron: la toma de decisión de reformar la PAC en 1992; la firma de un acuerdo con EEUU, en el mismo año, para rebajar las subvenciones a los productos agrarios; la firma del tratado para la creación de un Mercado Único Europeo, en 1993; la firma de los acuerdos finales de la Ronda de Uruguay sobre el GATT, que incluyen la creación de la Organización del Comercio y el acuerdo de una progresiva liberalización del comercio².

Los objetivos de la nueva PAC los podemos sintetizar en los siguientes:

*Reequilibrar los mercados agrarios:

- Reduciendo los excedentes
- Reduciendo las subvenciones

Para ello se plantea contener la oferta/producción, por medio de:

-La reducción de la SAU (abandono de las **explotaciones marginales, extensificación** de la producción³, jubilaciones anticipadas para reducir el número de rentas agrarias a satisfacer).

-La reducción de los precios (antes presionados por los excedentes).

A la par se pretende ampliar la demanda, vía la reducción de precios.

*Mantener una política de mayor cuidado medio ambiental, que tiene que ver con:

- La reducción de inputs químico-biológicos (abonos, pesticidas...).
- La reconversión de superficies cultivadas en forestales.

² La UE se comprometió a que en 1998 se habrían reducido: en un 21% las subvenciones a sus exportaciones agrarias, en un 36% el valor de las subvenciones a estas exportaciones, en un 20% el valor de las ayudas internas a las producciones agrarias y en un 10% la superficie dedicada a oleaginosas.

³ Es necesario pensar el calibre del nuevo rumbo dado, se pasa de un sistema en el que se primaba la producción y la incorporación de los adelantos técnicos (inputs) necesarios para este fin, a otro en el que se prefiere un descenso en los rendimientos, esperando que la renta agraria se mantenga vía abaratamiento de los inputs, vía subvenciones directas a la renta o vía aligeramiento de la producción activa dependiente del sector, mediante planes estructurales de reconversión del sector agrario.

-Aumentar las rentas devenidas de la **silvicultura**, frente a un previsible descenso de las agrícolas y ganaderas.

-Defensa de una **producción agraria "biológica"**, como responsable de unos productos de calidad.

Se puede observar que, amén de los postulados ecologistas, lo que se pretende es una justificación de la nueva política con argumentos medioambientales.

Gastos UE en FEOGA (% del total)		
	Garantía	Orientación
1988	62,1	2,7
1990	56,1	4,0
1994	53,6	4,0
1995	50,4	3,7
1996	50,1	4,3
1999	42,2	4,4

*Mantener el número suficiente de población activa en el mundo agrario, para evitar la despoblación que tendría consecuencias graves sobre el mercado laboral (tendría que absorber un nuevo éxodo rural), el medio ambiente que se quedaría sin el hábitat humano que actúa como mantenedor, acentuaría las diferencias

inter territoriales entre el mundo rural y el urbano, especialmente en las regiones donde un mayor porcentaje de población activa se dedica a labores agrarias.

Para llevar a cabo esta nueva PAC⁴ se diseñó un nuevo sistema de **apoyos**:

a) Se pasó del sistema anterior de subvenciones a los precios a otro de **subvenciones directas a la renta** de las empresas agrarias, a cambio de la asunción de reformas estructurales (sustitución de cultivos, abandono de SAU, reconversión de las explotaciones, etc...). Los fondos del FEOGA-Orientación deben crecer a la par que disminuyen los del FEOGA-Garantía.

b) Se pasó a considerar el problema agrario como un **problema estructural de desequilibrio territorial en el desarrollo**. No olvidemos que en aquellas fechas se reforman también los fondos estructurales para el

reequilibrio territorial. Así, se establecieron como objetivos para los Fondos Europeos para el Desarrollo Regional (FEDER):

ESPAÑA Subvenciones totales (España + UE) a la PFA (en 10 ⁹ de pesetas)			
		% sobre PFA	% sobre renta agraria
1980	9,8	0,65	1,17
1985	26,2	0,97	2,00
1990	134,4	3,85	7,23
1991	190,4	5,45	10,15
1992	240,7	7,41	14,43
1993	467,9	14,06	23,96
1994	589,1	15,67	25,02
1995	694,2	18,24	28,56
1996	693,8	15,71	24,02
1997	692,2	15,53	24,16
1998	704,5	15,90	25,31

(5a) Adaptar las estructuras de producción, transformación y comercialización en la agricultura y silvicultura.

(5b) Fomentar el desarrollo de las zonas rurales.

⁴ Según algunos autores es contradictoria, pues, pretende mantener la población activa agraria y a la vez reducir la producción.

Los criterios para incluir zonas en estos objetivos son: tener un alto índice de empleo agrario respecto al total, poseer un bajo nivel de rentas agrarias y que el PIB per cápita sea bajo.

PREVISIONES DOTACIÓN DE FONDOS UE (10 ⁶ euros)		
	Agricultura	Estructurales
2000	40.920	32.045
2001	42.850	31.455
2002	43.900	30.865
2003	43.770	30.285
2004	42.760	29.595
2005	41.930	29.595
2006	41.660	29.170

FONDOS ESTRUCTURALES RECIBIDOS POR ESPAÑA (10 ⁶ euros)	
1993/99 : 1,284.998	
Estructurales:	1,040.411
Cohesión:	244.187
2000-2006: 1,357.543	
Estructurales:	1,092.324
Cohesión:	265.219

El Fondo Social Europeo (FSE) también se dirigió al mundo agrario, por cuanto entre sus objetivos se incluía el “fomentar el desarrollo y ajuste de las regiones menos desarrolladas”, que se delimitaron como aquellas que tienen un PIB por habitante igual o menor al 75% del comunitario.

Con estas políticas se pretendía que:

*Las rentas agrarias reciban subvenciones indirectas por la vía de una mejora en las infraestructuras.

*La **reconversión** “in situ” (evitando un éxodo rural) de parte de la población activa hacia otros sectores económicos.

*La introducción de actividades no agrarias en el mundo rural.

En 1998, en el marco de la *Agenda 2000*, se llevó a cabo una **nueva reforma de la PAC** (esta vez de menor envergadura), que pretende:

-Avanzar en la liberalización comercial, cara un mercado globalizado.

-Hacer frente a los problemas que planteará la integración en la UE de los países de Europa oriental (con precios agrícolas más bajos).

-Abaratar los costes/gastos de la UE (reducir las subvenciones), dado que no se estaban obteniendo los resultados que se esperaban de la reforma de 1992.

-**Cambiar el destino de los fondos UE desde la PAC a políticas estructurales**, buscando definitivamente enfocar el problema agrario como un problema de desarrollo del mundo rural.

Los medios que se plantearon suponían un reforzamiento de las estrategias de 1992:

- Reducir las subvenciones a los precios.
- Aumentar las **subvenciones (directas) a los cambios estructurales**:

INVERSIONES EN DESARROLLO RURAL (1996-1999) (Pagos efectuados en millones de pesetas y en euros)		
Programas	Inversiones	Euros
Mejora de las infraestructuras agrarias (transformación y mejora de regadíos, reparación de daños catastróficos, otras infraestructuras agrarias)	47.489,0	285,41
Mejora de la estructura de las explotaciones agrarias (primera instalación de agricultores jóvenes, planes de mejora de las explotaciones, inversiones colectivas en explotaciones agrarias...)	123.598,8	742,84
Formación Profesional de los agricultores	3.646,4	21,92
Sostenimiento de la agricultura en zonas desfavorecidas (Indemnización Compensatoria Básica)	43.220,0	259,76
Fomento del asociacionismo agrario (formación cooperativa e integración en entidades asociativas)	2.074,5	12,47
Medidas de acompañamiento de la PAC (cese anticipado en la actividad agraria, medidas agroambientales, forestación de tierras agrarias)	194.991,8	1.171,92
Programas específicos de Desarrollo Endógeno (Iniciativa Comunitaria LEADER II (Fondos U.E.), Programa de Desarrollo y Diversificación Económica de las Zonas Rurales (PRODER) (Fondos U.E.), Iniciativa Comunitaria LEADER II y PRODER (Fondos MAPA)	56.401,1	338,98
TOTAL	471.421,6	2.833,39

5 Inversiones y subvenciones en DESARROLLO RURAL (A partir de MAPYA, Hechos...)

- Cambios de cultivos
- Extensificación
- Introducción de actividades *no* agrarias en el mundo rural
- Potenciación de los abandonos (de tierras, de ocupación...)
- Nueva política de *cupos*, que reduce las producciones y la política de compra de excedentes.

Para concluir, **en 1999, en Berlín**, se acordó un cambio en la política de **Fondos de Cohesión y Estructurales**, que busca **optimizar** sus resultados, buscando una mayor eficacia y estableciendo un **nuevo reparto** hasta el año 2006.

Es muy pronto para evaluar los resultados de esta nueva política agraria, lo que si se puede constatar es:

- Una progresiva tendencia a unos precios más acordes a los del mercado internacional.
- Una progresiva tendencia a la reducción de la SAU y de la producción agraria, especialmente en los cultivos que antes tenían fuertes excedentes. No obstante, se siguen creando excedentes.

-Las crecientes dificultades de los presupuestos europeos para abordar el tema de las ayudas a las reformas estructurales (especialmente las relacionadas con las jubilaciones anticipadas y la extensificación de la producción). La población agraria sigue perdiendo rentas, aumentando su nivel de endeudamiento y las subvenciones se están convirtiendo en un importante medio de vida (en 1998, ocupaba entre el 25 % de la renta, con cifras promedio que superaban las 575.000 pesetas por UTA/año).

Como puede comprenderse, la entrada de España, que tenía unos precios agrarios más altos que los europeos, en la Comunidad ha supuesto un enorme cúmulo de problemas. Como señalan LAMO DE ESPINOSA y SUMPSI Y TIÓ, “después de haber acometido (los empresarios agrarios) importantes inversiones para modernizar y aumentar la productividad de sus explotaciones... con incitación y ayudas de la propia Administración pública, resulta que lo que producen carece de mercado, que se les dice que tienen que producir menos y que deben extensificar sus cultivos, que se les subvenciona por pertenecer en un mundo rural empobrecido en el que deben continuar presentes para conservar la naturaleza y preservar una civilización milenaria...”⁵, esto justifica el profundo malestar, insatisfacción y desorientación de nuestro mundo rural.

⁵ En *Papeles de Economía*, 1992, nº 50, XXI