LA PAC Y LOS PRODUCTOS MEDITERRANEOS: TRANSFERENCIAS ECONOMICAS Y FINANCIERAS

J.M. García Alvarez-Coque

Departamento de Economía y Ciencias Sociales
Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de Valencia

Introducción[1]

Es habitual entre las organizaciones profesionales y políticas y distintos agentes del sector agrario español la reivindicación de un trato más equilibrado de la PAC, que nivele la balanza del apoyo entre dos tipos de agricultura: la continental y la mediterránea. En más de una ocasión se ha aludido a la agricultura mediterránea como una "moneda de cambio" de las relaciones entre España y la Unión Europea (UE), o entre la UE y otras áreas económicas como los Países Terceros de la Cuenca Mediterránea. La agricultura española en su conjunto ha sido, indudablemente, un sector beneficiado por la integración de nuestro país en la Comunidad. Sin embargo, subsiste en ciertos sectores de agricultura mediterránea una percepción de discriminación frente a los sectores de la agricultura continental. ¿Qué hay de verdad en esta afirmación? ¿Está el "Sur" desfavorecido frente al "Norte" por el trato otorgado por la PAC a los distintos productos? Es evidente que esta es una cuestión compleja que puede ser tratada desde muchos puntos de vista (desarrollo rural, creación de empleo, impactos ambientales, etc.). En esta ponencia sólo abordaremos una dimensión del problema, que es la relacionada con la magnitud de las transferencias a la agricultura en favor de los distintos productos y regiones de la Unión Europea[2].

Antes de continuar, queremos advertir que nada más lejos de nuestra intención está el incurrir en posiciones victimistas o reivindicativas. Pretendemos más bien ilustrar el alcance de las desigualdades intersectoriales e interregionales derivadas de la PAC. Cada lector podrá hacer su propia interpretación personal. Ni siquiera tenemos claro que la agricultura mediterránea esté necesitada de "combustible político" en la forma de mayores subvenciones. Pero una cosa es que no queramos matar el dinamismo de la agricultura mediterránea con subvenciones y otra bien distinta es que ocultemos las desigualdades.

¿Qué transferencias?

Desde el punto de vista del gasto, la política más importante de la UE es la Política Agrícola Común (PAC). En 1997, sólo la ayuda al mercado o "Sección Garantía" del FEOGA absorbió el 46 por ciento del presupuesto total de la UE.

La PAC ha influido decisivamente en la actividad en el sector agrario de la Unión. A pesar de las reformas recientes de la agricultura europea, motivadas por los cambios iniciados en 1992, y por la Ronda Uruguay de negociaciones internacionales, el apoyo que la PAC otorga al sector agrario sigue siendo cuantitativamente importante. Así, las estimaciones de la OCDE cifran las transferencias a la agricultura de la UE derivadas de la PAC en casi la mitad del valor de la producción agrícola (OCDE 1997). La PAC también ha sido la política sectorial de la UE que ha supuesto una mayor redistribución de la renta entre los ciudadanos europeos (Comisión Europea 1997a). Existen varios enfoques para analizar dichas transferencias y todos ellos son interesantes para evaluar la posición relativa de los productos y regiones mediterráneas en la redistribución de rentas implicada en la PAC.

---

[1] Se agradece el apoyo financiero de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo para la realización de un proyecto de estudio (en colaboración con Eurocare, Bonn) el cual dio lugar a buena parte de los resultados que se recogen en esta ponencia. Los errores existentes son responsabilidad exclusiva del autor.

[2] Un examen más completo del impacto de la PAC sobre los productos mediterráneos puede encontrarse en el libro editado por Tracy (1998)

En primer lugar, los distintos subsectores de la agricultura de la Unión se han beneficiado tradicionalmente de pagos presupuestarios en sus diversas formas (ayudas compensatorias directas, subvenciones a la exportación, ayudas al almacenamiento e intervenciones en los mercados). El grueso de estos pagos es realizado con cargo a la "Sección Garantía" del FEOGA (en adelante, FEOGA -garantía) y han adquirido una importancia política capital puesto que tales pagos representan un indicador "tangible" de protección a la actividad agraria. Por ello, la primera parte de la presente ponencia concede atención a la distribución de los créditos del FEOGA -garantía, examinando el balance financiero de los productos mediterráneos frente al resto de productos.

Sin embargo, sería incorrecto aceptar una correspondencia exacta entre pagos del FEOGA - garantía y niveles de protección total a los distintos productos. Hay productos, como el tabaco y el algodón, cuyo nivel de protección se otorga mediante transferencias presupuestarias a los productores. En estos casos existe correspondencia entre gasto público y protección. Pero, en otros casos, como ocurre con los productos lácteos y el azúcar, la protección en frontera aplicada por la UE es elevada, de modo que el apoyo a estos productos se consigue con una relativamente menor carga presupuestaria y mayor protección en frontera. Por ello, para valorar la protección relativa de los productos del "Sur" debemos hacer referencia a todas las transferencias percibidas por los productores y no sólo a las de carácter presupuestario.

Las transferencias asociadas a la PAC manifiestan una dimensión regional. Aunque la perspectiva nacional permite entender la posición de los Estados Miembros en el debate sobre el balance de la protección entre los distintos productos, dicha perspectiva no facilita el análisis de los impactos de la PAC, que suelen ser heterogéneos y localizados en regiones específicas. Por ello, el presente trabajo aborda una estimación de las transferencias regionales a la agricultura resultantes de la PAC, en términos de Equivalente de Subsidio al Productor, un indicador de apoyo popularizado por organismos internacionales como la OCDE.

Finalmente, el impacto de la PAC sobre las regiones mediterráneas sólo puede ser evaluado mediante la consideración de *todas la transferencias* derivadas de las políticas de precios y rentas, las cuales incluyen algo más que los beneficios percibidos por los agricultores. La ayuda financiera procedente del presupuesto comunitario adopta la forma de una transferencia de renta de los consumidores y los contribuyentes a los productores agrícolas. Estos se benefician, especialmente a partir de las reformas de 1992, de la concesión de más ayudas directas a la renta, las cuales son financiadas por los contribuyentes, una parte de los cuales habitan en las mismas regiones beneficiarias de las ayudas directas. De un modo similar, aunque las intervenciones de precios van perdiendo progresivamente importancia, al ayudar indirectamente a los agricultores a través de los precios que generalmente son más altos que los mundiales, la PAC también implica transferencias implícitas entre los Estados miembros y las regiones, los sectores económicos y los grupos sociales. Estas transferencias por la vía de los precios no se contabilizan en el presupuesto del FEOGA - garantía al ser financiadas en parte por los consumidores.

El análisis de las transferencias regionales derivadas de la PAC, tanto las que benefician a los agricultores, como las globales que afectan a todos los grupos sociales, debe ayudar a dar una respuesta a la pregunta relativa al grado en que las regiones mediterráneas salen como ganadoras o perdedoras netas de la PAC.

Transferencias presupuestarias del FEOGA - garantía

Como hemos señalado, no deben confundirse los pagos del FEOGA - garantía con los niveles de protección que la PAC concede a los distintos productos. Además, no hay que olvidar que los mercados de la UE se encuentran intercomunicados de modo que los pagos relacionados con la regulación del mercado de un producto dado suelen suponer una ventaja no sólo para los productores del país que los recibe sino para todos los productores de dicho producto a nivel de la UE considerada globalmente. **Sin embargo, la perspectiva presupuestaria sigue siendo interesante a nivel político, puesto que los Estados miembros suelen conceder importancia a su balance financiero con respecto al presupuesto de la Unión**. Esto es especialmente cierto a la hora de considerar los créditos del FEOGA - garantía asociados a pagos directos a los productores (eg. las "ayudas compensatorias" a cultivos herbáceos), para los cuales la asociación entre transferencias presupuestarias y niveles de apoyo a los distintos cultivos es evidente. Aunque los mecanismos de protección a los distintos productos son diversos, en función de los distintos instrumentos elegidos (apoyo a los precios de mercado, ayudas directas, etc.), se suele prestar atención al balance financiero de los distintos productos en relación al presupuesto del FEOGA - garantía, de modo que toda modificación del mismo suele ser observada con reticencia por parte de los productores de aquellos subsectores que tienden a perder peso relativo después de cualquier reforma[3].

Es corriente escuchar la crítica de que la proporción de los productos mediterráneos en los desembolsos totales del FEOGA-garantía es inferior a la contribución de este grupo de productos a la producción final agraria. Si consideramos los presupuestos del FEOGA garantía para el año pasado observamos que los productos mediterráneos representan más del 18 por ciento del mismo, mientras que la participación de estos productos en el valor de la producción final agraria de la UE es del 27 %. En los países del "Sur" (Grecia, España, Italia y Portugal), los productos mediterráneos representan todavía una proporción mayor del valor de la producción final agraria, situada entre un 35 y un 40% (Chioccioli, 1997).

Con ser importantes estos porcentajes, no dan una idea plena de la contribución de estos productos a la generación de valor añadido, que es elevada tanto en los Estados miembros del "Sur" como a en el ámbito de la UE. Si consideramos la contribución de los productos mediterráneos ya no a la formación del valor de la producción final agraria, sino a la generación de valor añadido, encontraremos que el peso relativo de los productos mediterráneos en la agricultura de la Unión Europea, es todavía más elevado. Para comprobarlo, vamos a apoyarnos en los resultados del sistema SPEL el cual, desde algunos años, viene desarrollando la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat 1997). Este sistema de información no ha sido muy utilizado hasta la fecha, lo cual puede ser explicado en parte por su carácter novedoso. Muchos expertos no han oído hablar de SPEL. Otros sí tienen referencias del sistema pero desconocen sus bases metodológicas. Sin embargo, la filosofía de SPEL es muy simple: se trata de representar los resultados de los distintos cultivos (ingresos, costes, valores añadidos) de un modo congruente con las Cuentas Económicas de la Agricultura. En otras palabras, SPEL desagrega las Cuentas Económicas de la Agricultura entre las distintas actividades o sectores que conforman la agricultura de la Unión Europea. De este modo, SPEL permite obtener **la contribución de cada subsector al valor añadido bruto total de la agricultura de la Unión.**

[3] "Es una propuesta desequilibrada y discriminatoria", manifestaba la Ministra Loyola de Palacio, como reacción al escenario financiero previsto por la Comisión en el marco de las propuestas presentadas a mediados de marzo de 1998 (véase *El País* , 17 de marzo de 1998, página 49).

Como la reforma de la PAC supuso un incremento significativo de las subvenciones directas percibidas por algunas actividades de la agricultura continental, SPEL calcula para éstas el *valor añadido bruto modificado* para incorporar dichos pagos directos. La tabla 1 muestra la participación de los productos mediterráneos en el valor añadido bruto total de la agricultura, modificado para incluir las ayudas directas de la reforma de 1992. Vemos en dicha tabla que, incluso después de haber añadido los pagos directos al el valor añadido bruto, las actividades mediterráneas contribuyen al 35,2 por ciento del valor añadido bruto modificado del conjunto del sector agrario de la UE12. En España, los productos mediterráneos aportan más del 50% del valor añadido bruto del sector agrario y éste es un dato que debería tenerse en cuenta a la hora de evaluar el peso económico de este grupo de productos con respecto al peso financiero de las ayudas que perciben del FEOGA- garantía.

Tabla 1 Participación de los productos mediterráneos en el valor añadido bruto a precios de mercado (modificado para incorporar los pagos directos derivados de la reforma de 1992).

Medias del trienio 1994-1996

Producto	Grecia	Italia	Portugal	España	UE12
Tabaco	3,3	1,1	0,6	0,6	0,6
Aceituna y Aceite de Oliva	15,4	5,2	4,1	7,3	2,9
Frutas	14,6	12,4	8,2	17,2	8,4
Hortalizas	20,1	15,7	14,1	17,4	10,1
Flores	2,3	6,5	-	2,7	5,2
Vino y mosto	2,5	10,4	20,1	5,1	7,6
Arroz	1,0	1,5	1,6	0,4	0,4
Productos mediterráneos	59,2	52,8	48,7	50,7	35,2
Todos los productos	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Base de datos SPEL (EUROSTAT) y elaboración propia.

Así pues, a pesar de ser significativa la participación de los productos mediterráneos en los créditos del FEOGA garantía, resulta muy inferior a la participación de estos productos en el valor añadido bruto a precios de mercado de la UE (modificado por subvenciones directas de la reforma de 1992). Parece necesario matizar que no todos los productos mediterráneos reciben la misma atención por el presupuesto del FEOGA - garantía. Así, por productos, en 1995 tres de los productos mediterráneos (algodón, tabaco y aceite de oliva) percibían un porcentaje del gasto del FEOGA - garantía superior a su participación en la producción final agraria de la UE. En cambio, la participación del arroz, de las frutas y hortalizas y del vino en el presupuesto del FEOGA - garantía era sensiblemente inferior al porcentaje de estos productos con respecto al valor de la producción final agraria de la Unión. Conclusiones similares pueden extraerse si se realiza la comparación con el valor añadido y no con la producción final (ver tabla 2).

El peso de los productos mediterráneos en los gastos del FEOGA - garantía dista de ser homogéneo entre los países del "Sur" (tabla 3). Así, en Grecia y en Italia, los cultivos mediterráneos representan porcentajes relativamente elevados de los gastos del FEOGA - garantía en dichos países (74,5 y 44 por ciento), mientras que en España y Portugal, los cultivos mediterráneos apenas representan un 23 por ciento del gasto total del FEOGA - garantía en ambos países. En estos dos últimos países también se observa que los gastos del FEOGA - garantía en los productos mediterráneos son relativamente poco importantes en relación al peso de dichos productos en la producción final y en el valor añadido agrarios.

Tabla 2 Los cultivos mediterráneos y el FEOGA - garantía

Producto	Presupuesto 1997 (000 Ecu)	% en presupuesto	% en VAB modificado UE12
Trigo Duro	1,103	2.7	1,5
Aceite de Oliva	2,168	5.3	2,9
Frutas y Hortalizas	1,679	4.1	18,5
Vino	863	2.1	7,6
Tabaco	1,021	2.5	0,6
Algodón	748	1.8	
Arroz	42	0.1	0,4
Total grupo cultivos	7,624	18.5	36,7
Total FEOGA - garantía	41,233	100.0	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de Chioccioli (1997) y SPEL data base.

En consecuencia, **es razonable afirmar que el balance presupuestario de los productos mediterráneos con respecto a la PAC (globalmente considerados) es relativamente desfavorable comparado al de otros productos con mayor presencia en los países del "Norte"**.

Tabla 3 Los países del "Sur" y el gasto del FEOGA - garantía en cultivos mediterrános (Mio Ecu)

Producto	Grecia	Italia	Portugal	España	Sur de Europa	UE12	% del Sur en gasto total
Cereales y oleaginosas	386	1,474	237	2,290	4,387	15,018	29,2
Arroz	0	47	1	1	49	50	99.2
Azúcar	7	92	6	70	175	1,831	9.5
Aceite de oliva	98	477	21	198	793	813	97.6
Algodón	740	0	0	58	797	797	100.0
Frutas y hortalizas frescas	279	227	17	362	885	1,181	74.9
Frutas y hortalizas transf.	217	219	58	86	579	653	88.7
Vino	31	357	26	216	630	858	73.5
Tabaco	411	332	13	126	882	993	88.8
Productos lácteos	5	177	54	46	282	4,029	7.0
Carne de vacuno	29	138	67	248	482	4,021	12.0
Ovino y caprino	159	181	52	557	949	1,781	53.3
Porcino, aviar, huevos	1	6	3	11	20	344	5.9
Otros	32	49	44	280	404	921	43.9
Productos mediterráneos	1783	1659	136	1,047	4,615	5,395	85.5
Todos los productos	2394	3,774	600	4,546	11,314	33,288	34,0
Participación mediterráneos %	74.5	44,0	22,7	23,0	40.8	16.0	

Fuente: Comisión Europea (1996a)

No obstante, **no es razonable asegurar que un aumento de la participación de los productos mediterráneos en el presupuesto del FEOGA - garantía va necesariamente a ser beneficioso para los países del "Sur".** En efecto, los países del "Sur" producen también muchos productos continentales y, por tanto, son beneficiarios de transferencias vinculadas a los mismos. Así ocurre en España y Portugal donde las transferencias presupuestarias del FEOGA - garantía vinculadas a cereales y oleaginosas suponen alrededor del 50 y el 40 por

ciento, respectivamente, del gasto total del FEOGA - garantía en ambos países. Los países del Sur reciben casi un 30 por ciento del total de los créditos del FEOGA - garantía a dichos cultivos. La participación de dicho grupo de países en el gasto del FEOGA - garantía sigue siendo importante en otros productos como las carnes de ovino y caprino, en donde el "Sur" representa más del 50 por ciento del gasto del FEOGA - garantía para la UE 12.

También es preciso reiterar que no toda la financiación destinada a los productos mediterráneos se concentra en los países del Sur de Europa (Grecia, España, Italia y Portugal). Otros países se benefician de estos créditos en la medida en que algunos cultivos "mediterráneos" son producidos en los demás países europeos, en especial en Francia.

Así pues, no parecería justo responsabilizar del relativo desequilibrio financiero desfavorable a los productos mediterráneos a una hipotética menor influencia política de los países del "Sur" en el marco de la UE. Los países del "Sur" son también productores de muchos productos continentales y ello explica, desde la perspectiva política, el hecho de que no se haya hecho mayor presión desde este grupo de países hacia un reequilibrio presupuestario hacia los productos mediterráneos. Por ello no debe extrañar que algunos autores como Chioccioli (1997) lleguen a afirmar que un reequilibrio de la protección en favor del Sur de Europa se obtendría con mayor claridad mediante una reforma de las medidas aplicables en los sectores continentales en favor de los países del Sur (por ejemplo, una redistribución de las cuotas lácteas).

El peso de los cuatro países del "Sur" en los créditos totales del FEOGA - garantía, en el ámbito de la UE 12, es relativamente elevado, suponiendo 1/3 de los mismos, sólo ligeramente inferior a la participación de dicho grupo de países en la producción final agraria de la UE12 (36%). Por tanto, vemos que la situación desfavorable de algunos productos mediterráneos en el marco financiero de la UE no implica necesariamente que los países del "sur" estén peor tratados por el presupuesto del FEOGA- garantía. De este modo, una vez más, comprobamos que una cosa es la posición de un Estado miembro del "Sur" y otra distinta es el impacto de la PAC sobre las regiones con especialización mediterránea, en particular la de aquellas cuya producción se orienta hacia los productos menos protegidos.

Otras transferencias presupuestarias

Como hemos visto, no puede decirse que el "Sur" de Europa se haya visto perjudicado por el balance financiero de los productos mediterráneos en el presupuesto del FEOGA - garantía. Pero además debe considerarse que el Sur de Europa se encuentra relativamente mejor tratado que el "Norte" cuando incluimos otras transferencias presupuestarias asociadas a la PAC, especialmente aquellas vinculadas a intervenciones estructurales en la agricultura (gastos del FEOGA - orientación).

Las medidas directas para mejorar la competitividad a más largo plazo del sector agrícola constituyen un aspecto de la PAC, abordado específicamente por la "Sección Orientación" del FEOGA, que aspira a mejorar las estructuras. agrícolas. Sólo representa una proporción relativamente pequeña del presupuesto agrícola de la UE (alrededor del 8 ó 9%). Dado que las agriculturas de los países del "Sur" de Europa presentan debilidades en sus estructuras agrarias, la influencia de dicho fondo es significativa. En los países del Sur de Europa se concentra una parte significativa de las regiones Objetivo 1, en las que el FEOGA - orientación financia mejoras en la infraestructura rural y otras iniciativas locales con impacto en la agricultura. Sin desestimar la incidencia de los otros fondos estructurales (FSE, FEDER) y del Fondo de Cohesión en los países del "Sur", la aportación del FEOGA - orientación en los cuatro países del Sur de Europa es significativa. Así, en 1995, más de un 50 por ciento de los gastos del FEOGA -orientación fue realizado en el citado grupo de países.

Tabla 4 Gastos del FEOGA -orientación en el Sur de Europa (1995)

País	Mio Ecu
Grecia	464
Italia	454
Portugal	283
España	710
Países del Sur (total)	1,910
UE 12	3,609
Porcentaje del Sur en el total (%)	52,9

Fuente: Comisión Europea (1996b)

La necesidad de una perspectiva regional

Los comentarios anteriores han sido realizados con referencia a una perspectiva eminentemente nacional, la cual facilita la comprensión de las posiciones de los Estados Miembros ante el balance financiero de los distintos productos agrarios en el marco de la PAC. La perspectiva nacional permite entender el por qué un país como España no manifiesta una actitud más activa en favor de un reequilibrio presupuestario que pudiera favorecer a los productos mediterráneos a costa de un descenso del apoyo en los productos continentales.

No obstante, los productos mediterráneos se suelen concentrar en un número limitado de regiones. En otras palabras, si los productos mediterráneos presentan un balance presupuestario relativamente desfavorable con respecto a los productos continentales, ello va a tener una incidencia localizada en dichas regiones cuya presencia de productos mediterráneos es relativamente mayor. Así pues, los productores de dichas regiones no se consolarán probablemente por el hecho de que su Estado miembro es beneficiario no sólo de apoyo a los productos mediterráneos sino también a los productos continentales que se producen en otras regiones del mismo Estado. En realidad, algunas regiones del Sur no participan de la mayor tajada de los beneficios derivados del apoyo del FEOGA - garantía.

En el anexo es este trabajo, recogemos un cuadro con las principales regiones "mediterráneas", si entendemos éstas como aquellas regiones de la Unión en las que los productos mediterráneos contribuyen en mayor medida al valor añadido agrario regional. Este esfuerzo de identificación de las regiones mediterráneas fue realizado en el marco de un estudio realizado para Eurostat (García Alvarez-Coque, 1995). A partir de los datos de la base REGIO, calculamos la contribución de los productos mediterráneos a la producción final agraria de cada región de la Unión (Nuts 2). Aislamos aquellas regiones cuya contribución de los productos mediterráneos a la producción final agraria regional era igual o superior al 40%. Los resultados para el cálculo realizado para 1989 se exponen en el mencionado anexo.

De las sencillas operaciones realizadas, podemos deducir que, aunque los productos mediterráneos (frutas y hortalizas, vino, aceite de oliva, arroz, flores) se producen en muchas regiones de la Unión, incluso del Norte de Europa, **no es un tópico identificar la producción mediterránea con las regiones más meridionales de la Unión**. Esta identificación de regiones mediterráneas es relevante para poder obtener conclusiones sobre el impacto de las reformas en sectores de la agricultura mediterránea. Dicho impacto está muy localizado territorialmente y resultaría poco acertado concentrarnos únicamente en la dimensión nacional, evitando la dimensión regional de los efectos de las política agrarias.

En consecuencia, a pesar de que el análisis de transferencias nacionales puede servir para entender la posición de los Estados Miembros en el balance de beneficios y costes de la

PAC, no podemos olvidar la perspectiva regional si queremos evaluar las transferencias de la PAC con referencia a los objetivos de reducción de los desequilibrios territoriales de las regiones de la Unión. Por ello, a partir de este punto orientaremos nuestro análisis al estudio del impacto regional de la PAC, destacando las diferencias entre las regiones con mayor "vocación mediterránea" y el resto de las regiones de la Unión. Además, en vez de reducir nuestro análisis a la incidencia de los pagos del FEOGA - garantía, extenderemos el impacto de la PAC al estudio de todas las transferencias de renta relacionadas con las políticas agrarias. En dichas transferencias, no sólo entran en juego los flujos presupuestarios a la agricultura sino también otro tipo de transferencias que benefician a los productores en las que participan los contribuyentes y los consumidores de las distintas regiones de la Unión.

Distribución regional de los pagos del FEOGA - garantía

Como hemos dicho, las transferencias presupuestarias del FEOGA -garantía a los Estados Miembros sólo representan una parte del apoyo otorgado a la agricultura. Sin embargo, conviene que empecemos nuestro análisis regional con este tipo de transferencias "tangibles" y, a este respecto, altamente discutidas, desde la perspectiva política. Un estudio reciente (Mathews y O'Flagherty, 1997) evaluó el impacto presupuestario de la reforma de la PAC de 1992 y ha suministrado una estimación de la distribución de los pagos del FEOGA - garantía en cada una de las regiones de la Unión. Para ello los autores utilizaron datos regionales basados en la RICA para distribuir el gasto presupuestario entre las regiones e inferir algunas conclusiones con respecto a su importancia relativa con respecto a la renta agraria de cada región.

Los resultados de Mathews y O'Flagherty son reveladores. En primer lugar, ilustran las enormes diferencias regionales en la distribución de los gastos del FEOGA- garantía. Así, las primeras diez regiones se encuentran en Reino Unido y Francia, mientras que las diez regiones que menos presupuesto atraen corresponden a España, Italia y Portugal. Es de destacar que en 1994, Murcia y la Comunidad Valenciana aparecen como las regiones de la Unión en las que los niveles de gasto representan una menor proporción de la renta agraria (13 y 14%, respectivamente), mientras que en el extremo opuesto se encuentran regiones como la Picardie, England East Region e Ile de France, con unos niveles de gasto superiores al 100% de las rentas agrarias correspondientes.

En segundo lugar, en los tres años abarcados por el estudio (1992-1994), los grupos de las diez regiones con mayor y menor peso relativo de los gastos del FEOGA -garantía, sufrieron ciertos cambios, pero siempre se ha mantenido una elevada proporción de regiones del "Norte" en el grupo de cabeza y de regiones del "Sur" en el grupo de cola.

Distribución regional del apoyo a la agricultura

Vamos a presentar los resultados de un ejercicio sencillo que conduce a una primera aproximación del apoyo total a la agricultura de las regiones mediterráneas de la UE. Nuestra intención es contribuir a arrojar luz sobre una cuestión políticamente delicada: ¿están las regiones con especialización mediterránea más o menos protegidas que el resto de regiones de la Unión? Dado lo controvertido de los indicadores de apoyo utilizados, debemos advertir que los resultados aquí presentados sólo aspiran a un carácter de "estudio piloto"[4]. No obstante,

[4] El informe de la Comisión sobre la cohesión antes citado incluye cálculos de las transferencias globales asociadas a la PAC (véase próximo apartado) pero no aporta un cálculo diferenciado del apoyo total a la agricultura a nivel regional.

confiamos que este ejercicio ponga de manifiesto la necesidad de analizar el impacto de las políticas agrarias desde el punto de vista regional.

Las estimaciones de apoyo total a las agriculturas de las regiones se basan en una distribución regional del Equivalente de Subsidio al Productor (ESP) de la UE12. El ESP es una expresión monetaria de las transferencias a la agricultura derivadas de las políticas agrarias (OCDE 1996). La distribución se basa en indicadores de producción regional basados en datos de la base REGIO de Eurostat. Por otro lado, la OCDE sólo ofrece datos para el total de la UE y para los productos de carácter "continental" (azúcar, cereales, oleaginosas, carnes, lácteos y, sólo arroz en el grupo de los mediterráneos). Para los productos mediterráneos (aceite de oliva, vino y frutas y hortalizas), hemos tomado los cálculos presentados en un trabajo reciente de Nucifora y Sarri (1997). Para el tabaco y el algodón, al ser la protección en frontera muy reducida en ambos productos, el grado de apoyo será estimado sobre la base de las transferencias presupuestarias del FEOGA - garantía.

Dado que los datos de ESP se refieren a 1994, pueden no reflejar necesariamente la relación entre los precios de la UE y los precios mundiales existentes después del acuerdo, lo cual podría significar una sobrestimación del apoyo de la UE a los precios agrarios en el momento actual. Además, las reformas de 1992 no se habían culminado todavía, por lo que no quedan completamente recogidos los efectos del nuevo régimen aplicado a los productos continentales a partir de la reforma MacSharry. No obstante, creemos que los cálculos realizados pueden ayudar a comprobar la pertinencia de preguntarnos si en verdad las regiones mediterráneas están menos protegidas que otras regiones de la Unión.

Como se ha señalado, la metodología de regionalización del ESP es muy sencilla y se basa en la distribución regional del ESP sobre la base de unos coeficientes de ponderación obtenidos a partir de datos de producción para cada grupo de productos, extraídos de REGIO. Evidentemente, debemos tener cautela al interpretar los resultados, debido al hecho de que el criterio señalado de regionalización asume el supuesto de que las transferencias a los productores de cada región son proporcionales a la participación de las producciones regionales en la producción total de la UE12[5].

Una primera mirada a los resultados (tabla 5) permite descubrir que existen diferencias significativas de protección agrícola entre regiones, y que dichas diferencias tienden a favorecer a las regiones del "Norte". No obstante, **los Estados miembros del "sur" también manifiestan contrastes entre sus propias regiones, por lo que se deduce de nuevo la oportunidad de que el análisis del impacto de la PAC descienda a escala regional**.

[5] El autor puede proporcionar los datos de base de la distribución realizada (ESP totales, coeficientes de ponderación regionales para cada producto) a petición del lector.

Tabla 5 Niveles de Equivalente de Subsidio al productor en diversos Estados Miembros y regiones de la UE (1994).

	Mio Ecus	Ecus	
REGIONES	**ESP Total**	**ESP/UTA**	**ESP/output(*)**
BELGIQUE-BELGIE	**2148,5**	**25232**	32,8
DANMARK	**2806,0**	**26788**	42,1
DEUTSCHLAND	**13301,4**	**16540**	39,4
BADEN-WUERTTEMBERG	**1208,0**	11374	35,6
BAYERN	**3093,4**	13618	43,7
BERLIN-BREMEN-HAMBURG	**32,7**	7158	14,5
BRANDENBURG	**619,2**	19910	52,8
HESSEN	**574,7**	13799	39,1
MECKLENBURG-VORPOMMERN	**744,7**	27051	59,6
NIEDERSACHSEN	**2266,4**	20876	32,4
NORDRHEIN-WESTFALEN	**1400,3**	16310	29,1
RHEINLAND-PFALZ	**452,8**	9358	26,9
SAARLAND	**55,1**	19466	54,0
SACHSEN	**653,2**	18868	59,1
SACHSEN-ANHALT	**709,5**	28033	55,3
SCHLESWIG-HOLSTEIN	**914,3**	26205	40,1
THUERINGEN	**552,7**	21630	57,0
ELLADA	**3267,9**	**4654**	43,0
ANATOLIKI MAKEDONIA, THRAKI	**431,1**	6862	61,0
KENTRIKI MAKEDONIA	**763,5**	6252	48,4
DYTIKI MAKEDONIA	**126,1**	4676	49,7
THESSALIA	**617,7**	7942	61,3
IPEIROS	**216,9**	4963	56,3
IONIA NISIA	**62,3**	2772	42,7
DYTIKI ELLADA	**291,6**	3548	40,0
STEREA ELLADA	**315,9**	4854	41,9
PELOPONNISOS	**270,6**	3085	32,9
ATTIKI	**40,4**	3073	14,1
VOREIO AIGAIO	**101,9**	4752	71,9
NOTIO AIGAIO	**39,0**	2318	25,4
KRITI	**266,2**	4445	41,4
ESPANA	**9834,2**	**8843**	36,1
GALICIA	**723,2**	3847	42,4
ASTURIAS	**271,3**	4780	71,6
CANTABRIA	**192,7**	8325	81,6
PAIS VASCO	**268,0**	10263	51,4
NAVARRA	**213,5**	11214	39,7
RIOJA	**102,1**	7967	22,6
ARAGON	**520,9**	10551	27,9
MADRID	**113,2**	12775	41,5
CASTILLA-LEON	**2114,9**	18497	64,7
CASTILLA-LA MANCHA	**904,9**	10890	37,5
EXTREMADURA	**790,9**	13701	57,8
CATALUNA	**987,9**	12494	30,4
COMUNIDAD VALENCIANA	**386,8**	5110	14,3
BALEARES	**62,4**	4434	23,0
ANDALUCIA	**2025,1**	8574	35,4
MURCIA	**210,1**	5425	14,0
CANARIAS	**11,4**	393	1,5

FRANCE	**20267,5**	**18747**	44,1
ILE DE FRANCE	**373,3**	26304	34,7
CHAMPAGNE-ARDENNE	**1435,1**	34064	45,4
PICARDIE	**1106,6**	33331	46,6
HAUTE-NORMANDIE	**639,6**	28299	54,6
CENTRE	**1420,0**	25553	47,4
BASSE-NORMANDIE	**1089,0**	20970	55,5
BOURGOGNE	**1166,9**	27239	58,6
NORD-PAS-DE-CALAIS	**823,8**	22188	43,9
LORRAINE	**858,1**	35637	77,6
ALSACE	**298,3**	14123	37,6
FRANCHE-COMTE	**419,7**	20975	57,9
PAYS DE LA LOIRE	**2124,3**	22096	48,6
BRETAGNE	**1871,4**	19767	31,9
POITOU-CHARENTES	**1080,3**	19444	51,4
AQUITAINE	**1145,9**	12130	38,2
MIDI-PYRENEES	**1390,5**	14904	51,9
LIMOUSIN	**634,8**	20484	106,0
RHONE-ALPES	**940,5**	11165	35,4
AUVERGNE	**982,4**	21441	83,9
LANGUEDOC-ROUSSILLON	**498,6**	8227	27,6
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	**288,0**	5141	14,7
CORSE	**15,4**	3422	11,1
DOM-TOM	**68,7**	nd	17,2
IRELAND	**3403,6**	**14211**	83,3
ITALIA	**10315,7**	**5616**	25,5
PIEMONTE	**931,9**	6594	33,1
VALLE D'AOSTA	**20,9**	2999	45,4
LIGURIA	**42,5**	1362	6,7
LOMBARDIA	**1375,3**	12390	27,6
TRENTINO-ALTO ADIGE	**416,6**	7917	42,1
VENETO	**1085,0**	7917	27,1
FRIULI-VENEZIA GIULIA	**182,2**	5114	25,1
EMILIA-ROMAGNA	**1084,6**	8228	22,4
TOSCANA	**421,5**	4311	26,0
UMBRIA	**243,3**	6518	35,8
MARCHE	**289,3**	5826	25,7
LAZIO	**524,5**	4193	24,4
ABRUZZO	**287,6**	4135	25,0
MOLISE	**94,9**	3686	31,0
CAMPANIA	**695,7**	3395	22,5
PUGLIA	**1161,7**	5742	29,4
BASILICATA	**179,9**	3749	34,3
CALABRIA	**483,6**	3899	29,6
SICILIA	**890,6**	6574	22,0
SARDEGNA	**415,4**	6006	38,4
LUXEMBOURG (GRAND-DUCHE)	**114,6**	**19759**	67,0
NEDERLAND	**3243,7**	**14453**	20,1
NOORD-NEDERLANDS	**693,4**	22353	32,4
OOST-NEDERLANDS	**1067,9**	17596	25,3
WEST-NEDERLANDS	**859,7**	11000	16,4
ZUID-NEDERLANDS	**884,3**	16206	19,4
PORTUGAL	**1493,8**	**2470**	38,2
NORTE	**462,8**	2004	49,0
CENTRO (P)	**263,1**	1476	26,6

LISBOA E VALE DO TEJO	**240,5**	2580	21,0
ALENTEJO	**325,1**	6817	48,5
ALGARVE	**28,5**	1435	17,3
ACORES	**106,0**	6335	n.d.
MADEIRA	**5,5**	304	n.d.
UNITED KINGDOM	**9961,4**	**22958**	51,7

(*) en porcentaje de la producción final (basada en datos de 1991, último año disponible).
ESP Total: transferencia a los productores total en millones de Ecus
ESP/UTA: ESP por unidad de trabajo anual
ESP/output: ESP en porcentaje de la producción final.

España es un país en el que las diferencias regionales de los grados de protección son apreciables. El ESP por UTA es más elevado que la media nacional en la Comunidades del País Vasco, Navarra, Aragón, Madrid, Castilla-La Mancha, Extremadura, Cataluña y Castilla-León. En términos de porcentaje de la producción final, las desigualdades de los grados de apoyo entre regiones también son patentes. Así, Canarias, Valencia y Murcia aparecen como las Comunidades Autónomas menos protegidas en términos de ESP como porcentaje de la producción final agraria. Con menos protección que la Comunidad Valenciana, en términos de porcentaje de la producción final, sólo aparecen, además de las dos regiones españolas mencionadas, Córcega en Francia y Liguria en Italia. De las 20 regiones de nuestro ejercicio con una agricultura menos protegida (en términos de ESP porcentual), sólo tres no corresponden a regiones del Mediterráneo. Son de destacar los elevados niveles de apoyo que existen en algunas regiones del "Norte". Así, el ESP por UTA superaba los 25 mil Ecu en Bélgica, tres regiones alemanas y siete francesas. Los 30 mil Ecu por UTA son superados en las regiones francesas de Champagne-Ardenne, Picardie y Lorraine. En el extremo opuesto, no llegaban a 10 mil Ecu por UTA, 2 regiones alemanas, todas las griegas y portuguesas, 9 españolas, 3 francesas, y casi todas las italianas con la exclusión de Lombardía.

Transferencias regionales globales asociadas con la PAC

Pero los mecanismos de distribución interregional relacionados con la PAC son más complejos que lo expresado en el apartado anterior, en el que sólo hemos considerado las transferencias a los sectores agrarios regionales. El mecanismo por medio del cual se producen las transferencias derivadas del comercio es especialmente complejo: primero, los contribuyentes de un Estado miembro subvencionan a los productores nacionales, así como a otros productores de la UE, mediante subvenciones directas y subvenciones a la exportación. En segundo lugar, los consumidores subvencionan a los productores nacionales comprando productos agrarios producidos en el interior, pero también subvencionan a los productores de otros Estados miembros a través de las importaciones intracomunitarias de productos agrícolas. Por lo tanto, se transfiere renta de unos Estados miembros a otros de acuerdo con sus diferentes pautas de producción y de consumo (la transferencia neta procedente del comercio).

El informe sobre informe de la Comisión sobre los progresos realizados para conseguir la cohesión económica y social (Comisión Europea 1997a) recoge la estimación de la transferencia estimada por diversos expertos externos[6]. A continuación sintetizamos los

[6] En dicho estudio las transferencias a los productores agrarios se basan también en los cálculos de ESP. En cuanto al resto de grupos sociales. Las transferencias de los contribuyentes de cada país se estiman suponiendo que la proporción que corresponde a cada uno en el presupuesto agrícola de la UE es igual a la proporción de su contribución al presupuesto comunitario global. Las transferencias de los consumidores se estiman multiplicando la cantidad existente de cada producto para el consumo en cada país por el "apoyo a los precios" de la UE.

resultados más relevantes de dicho estudio para las regiones mediterráneas y los países del "Sur".

Normalmente, los Estados miembros del norte — especialmente Dinamarca e Irlanda — se benefician más de las transferencias derivadas de las políticas de apoyo a los precios debido a las pautas de especialización que favorecen la producción en los sectores más protegidos por unos precios internos superiores a los precios internacionales. Los Estados miembros del sur — Grecia y España — tienden a beneficiarse de las ayudas directas. Francia también se beneficia significativamente a través de las medidas apoyo a los precios. En 1994, fue el Estado miembro que más se benefició del comercio con socios de la UE, pero recibió aún más en forma de ayudas directas; las transferencias netas fueron negativas en los siete Estados miembros restantes. Los tres mayores de este grupo, Alemania, Italia y el Reino Unido, hicieron grandes contribuciones brutas al presupuesto agrícola de la UE, de la misma forma que Francia, pero a diferencia de este último, el efecto de las políticas de apoyo a los precios de mercado fue negativo en todos los casos, mientras que las ayudas directas fueron significativamente menores. En Bélgica, la agricultura está relativamente especializada en productos más protegidos, pero este hecho es contrarrestado con creces por los efectos negativos de las transferencias realizadas conforme al presupuesto agrícola.

A priori, cabría esperar que los países del "Sur" se beneficiaran de la PAC aunque sólo fuera porque tienen proporcionalmente más productores agrícolas que los Estados miembros más urbanizados del "Norte". Las reformas de 1992 dieron lugar a una pauta de transferencias que parece que ha producido el efecto previsto de ayudar más a los países más pobres que tienen más productores agrícolas. En concreto, ha reducido la carga que soportan los consumidores de los países mediterráneos más pobres bajando los precios vigentes de los cereales y de la carne de vaca y ternera de la que son importadores netos. Los países que dependen más de la agricultura también se han beneficiado de las medidas tendentes a aumentar las ayudas directas financiadas por los contribuyentes. Como consecuencia, en 1994, Grecia y España fueron beneficiarios netos de la PAC. En el caso de Grecia, se ha beneficiado debido a las elevadas ayudas directas (principalmente a los productores de algodón y tabaco) y a su baja contribución al presupuesto.

España se ha beneficiado de las ayudas directas tras la reforma, que han sido el principal factor por el que ha dejado de ser un contribuidor neto y se ha convertido en un beneficiario neto, aunque también se ha beneficiado significativamente gracias al comercio. Sin embargo, Portugal ha sido un perdedor neto con la PAC, a pesar de sus bajas aportaciones presupuestarias. Su elevado empleo agrícola es contrarrestado por una estructura de producción tal que recibe un nivel relativamente bajo de ayudas directas y de una pauta de exportaciones de productos agrícolas para la que el nivel de protección de los precios también es bajo.

La PAC también influye de forma distinta en las regiones de la Unión. Dos preguntas se plantean de cara a una evaluación de las transferencias regionales asociadas a la PAC. La primera es si dichas transferencias manifiestan un saldo neto positivo o negativo en las regiones de la UE con mayor presencia de productos mediterráneos. La segunda es si dichas transferencias desempeñan un papel en favor de la reducción de los desequilibrios territoriales de la Unión.

En cuanto a la primera cuestión, de las 23 regiones del Mediterráneo que registran una clara orientación productiva hacia los productos mediterráneos (ver anexo), la mitad de las mismas aparecen con un saldo neto de transferencias ligadas a la PAC claramente desfavorable.

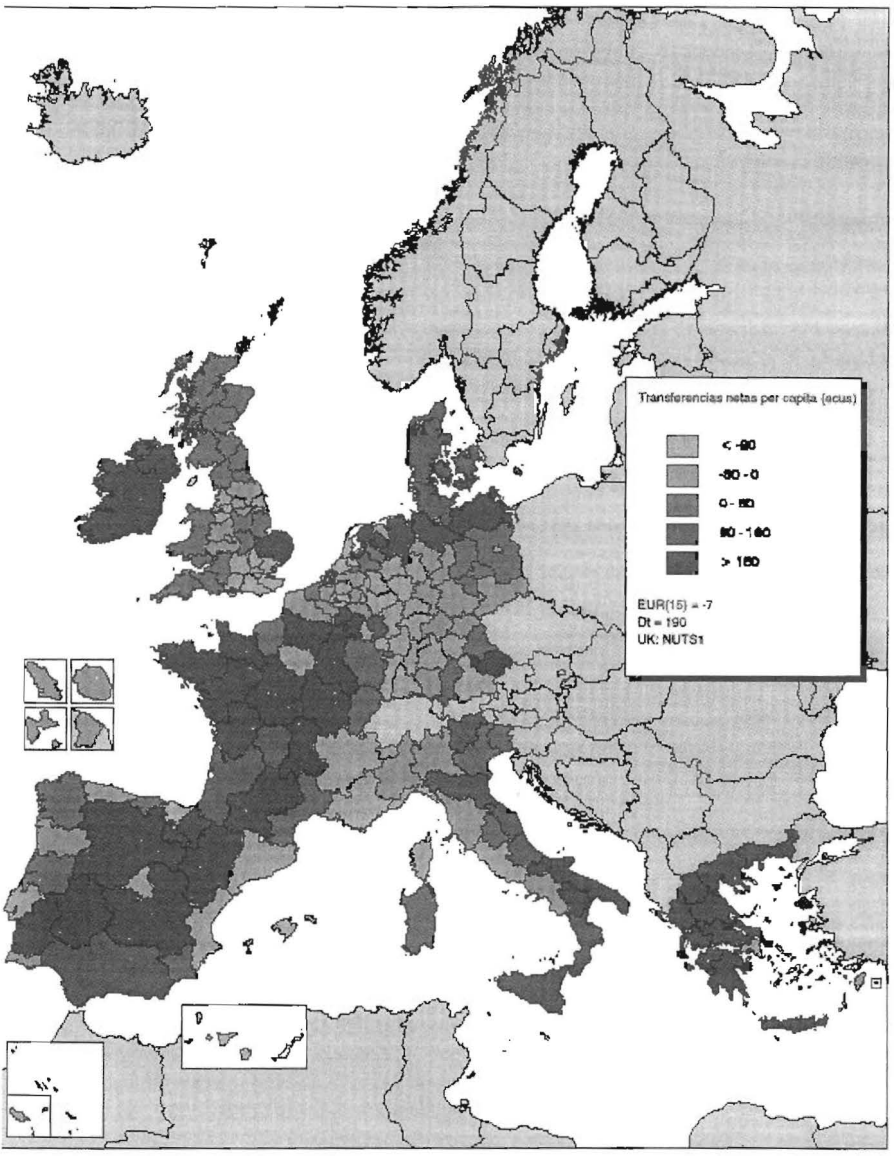
En otras palabras, las ganancias de los productores de dichas regiones no compensan las pérdidas de sus contribuyentes y de sus consumidores en la "financiación" de la PAC.

En cuanto a la segunda cuestión, hemos visto que no puede realizarse un juicio incontrovertible acerca de la influencia de la PAC en la reducción de divergencias de las rentas regionales. Examinando la situación existente en cada Estado miembro, es posible percibir una influencia positiva de la política en la distribución de la renta entre las regiones (ver mapa 1). Normalmente, las regiones que obtienen unos beneficios netos son de renta relativamente baja, mientras que las de renta más alta se encuentran generalmente entre las que salen perdiendo. Una vez más, esta diferencia se debe a que la agricultura es proporcionalmente más importante en las regiones más pobres, mientras que otras actividades económicas están más concentradas en las áreas urbanizadas de las regiones más prósperas. Por otra parte, los costes que tiene para los consumidores de las regiones rurales y más pobres el apoyo de la PAC a los precios tienden a ser más bajos que los beneficios que reciben los agricultores que producen en esas regiones. Como consecuencia, se produce un flujo de renta de las regiones más ricas a las más pobres. Además, la decisión de optar por la ayuda directa financiada por los contribuyentes ha aumentado los costes que soportan las regiones urbanizadas más ricas.

En los Estados miembros del "Sur", las regiones situadas fuera de los grandes centros urbanos generalmente son las que más se benefician de las transferencias de la PAC. Como consecuencia, en Grecia, por ejemplo, que es un país beneficiario neto en conjunto, el área metropolitana de Attiki fue una perdedora neta en 1994 debido a su carácter urbano y no agrario. En Portugal, que es en conjunto un contribuyente neto, dos regiones fueron beneficiarias netas, Alentejo y Centro, que también son las regiones más pobres del país. Por otra parte, en ambas aumentaron las transferencias netas tras la reforma. En otros Estados miembros, existen grandes diferencias regionales. En Italia, algunas regiones más ricas del norte en las que la agricultura es importante y muy productiva — como Emilia Romagna y Veneto — se benefician en términos netos de la política de apoyo a los precios, mientras que las regiones más pobres y densamente pobladas del sur, como Campania, a pesar de tener grandes sectores agrícolas, son grandes per-dedoras netas. Las regiones pobres y menos densamente pobladas, como Abruzzo y Basilicata, reciben grandes transferencias netas por persona. En España, una región mediterránea, de agricultura altamente especializada y densamente poblada como la Comunidad Valenciana, es una perdedora neta de la PAC, además de otras ricas y urbanizadas como Madrid, Cataluña, País Vasco y Baleares. Como hemos dicho, Francia aparece como el Estado miembro ganador de la PAC. La inmensa mayoría de las regiones de Francia, el mayor productor agrícola de Europa, ya se beneficiaban de la política de apoyo a los precios antes de la reforma de 1992. Sin embargo, algunas de las regiones del "Midi", especializadas en productos mediterráneos aparecen como perdedoras netas.

En definitiva, no se puede llegar a una conclusión evidente acerca de si las regiones relativamente pobres del Mediterráneo se ven más o menos perjudicadas o beneficiadas por el impacto de la PAC. A mayor densidad de población y mayor riqueza relativa de una región, es razonable esperar que ésta se sitúe en el grupo de las perdedoras de la PAC.

MAPA 1: Transferencias netas vinculadas a la PAC (1994)



Fuente: Comisión Europea, DG XVI

Las tendencias derivadas de la Agenda 2000

En marzo de 1998, la Comisión concretó las propuestas de reforma derivadas de la Agenda 2000. La proyección global del presupuesto del FEOGA-garantía para el siglo que viene incrementaba el peso de los productos continentales, mientras que los productos mediterráneos seguían reduciendo su participación. Así, en el año 2006, los tres grandes productos continentales (cereales, carne de vacuno y productos lácteos) tendrán asignados 31730 millones de Ecus, por lo que su peso en el presupuesto agrícola pasará del 60 al 68%, entre los años 2000 y 2006. Para los productos mediterráneos (aceite de oliva, vino, tabaco y frutas y hortalizas), la participación en el presupuesto quedará disminuida, del 15,2 al 13%, entre los dos años citados. Para las frutas y hortalizas, el presupuesto incluso sufrirá una reducción del 2,5%.

Entendemos que los cambios propuestos en el escenario financiero no hacen otra cosa que poner en evidencia de modo explícito los desequilibrios de la protección que ya existían entre los distintos productos. Así, por ejemplo, las carnes de bovino y los productos lácteos ya venían gozando de una elevada protección por la vía de los precios. Lo que la Agenda 2000 va a representar es una disminución de los precios de intervención de estos productos y la substitución de una parte del apoyo vía precios por una ayuda directa. De este modo, la ayuda se hace más transparente porque ahora se refleja en el presupuesto del FEOGA -garantía. A este respecto, el cambio propuesto por la Comisión intenta minimizar los impactos económicos sobre los sectores afectados por la Agenda 2000, al tiempo que se gana margen de maniobra para una futura negociación internacional en el marco de la Organización Mundial de Comercio.

En el futuro será interesante repetir los ejercicios de regionalización del ESP y de las otras transferencias presentados anteriormente, una vez incorporados los cambios de la Agenda 2000. No creemos que los desequilibrios de la PAC se vean sustancialmente modificados. Pero desde el punto de vista político, el marco financiero de la Agenda 2000 contribuye a hacer explícito un desequilibrio entre productos que ya existía con anterioridad, pero que no se contabilizaba (el apoyo a la carne de bovino y a los productos lácteos pivotaba sobre la protección exterior y no tanto sobre el gasto público).

Evidentemente, toda desigualdad tiene explicaciones, tanto económica como política. No voy a entrar aquí en dichas explicaciones. Pero, desde el punto de vista de los países mediterráneos, la propuesta financiera de la Agenda 2000 debería aportar nuevos argumentos políticos a las regiones mediterráneas en favor de una racionalización de la PAC y de una reducción de sus desequilibrios.

Lo que conviene a la agricultura mediterránea

De todos los datos recogidos en este trabajo puede deducirse que, en términos generales, no le faltan razones a los productores mediterráneos a la hora de quejarse por una relativa discriminación con respecto a la atención que la PAC otorga a las producciones continentales. Sin embargo, esta afirmación puede resultar demasiado fuerte si no se matiza adecuadamente. Así, nuestros cálculos han puesto de manifiesto la enorme desigualdad de los beneficios de la PAC, no sólo entre muchas regiones del "Sur" y muchas regiones del "Norte", sino entre las mismas regiones del "Sur" y del "Norte". No es exacto hablar de la "agricultura mediterránea" como un todo homogéneo. Uno de los problemas de la PAC es que la protección que otorga a los distintos productos no es una consecuencia de una política orientada a objetivos bien definidos y planeados racionalmente. La PAC, lamentablemente y a pesar de la

buena dirección marcada por la Agenda 2000 (Comisión Europea, 1997b), sigue estando compuesta por una amalgama de instrumentos que comporta distorsiones entre productos. El que una región se vea beneficiada por la PAC depende en gran medida del grado de adaptación de su estructura productiva a la "estructura de distorsiones" de la PAC. Esto tiene poco que ver con la cohesión económico y social, y más bien convierte la distribución de los beneficios de la PAC en una especie de lotería entre agricultores y entre territorios[7].

Por otro lado, no suscribimos que la "filosofía del subsidio" que caracteriza la PAC en los sectores de la agricultura continental deba sin más ser extendida a los sectores de la agricultura mediterránea. Como ya hemos señalado en otro trabajo (García Alvarez-Coque, 1996), el proteccionismo no es la salida, y ello es comprendido por buena parte de los operadores más dinámicos de la agricultura mediterránea. La modernización es una garantía de supervivencia. También es legítima la remuneración a la agricultura por los bienes públicos que aporta, como la conservación del medio ambiente. Pero el subsidio indiscriminado, incluido el *desconectado*, sólo genera sentimientos de desconfianza entre las regiones. Así, al productor hortofrutícola mediterráneo difícilmente puede aceptar una menor protección simplemente porque se le considera más dinámico y menos vulnerable que otros tipos de agricultores. Esta no parece ser la PAC que necesita la agricultura mediterránea y no debido a que los subsidios que percibe sean relativamente bajos. Los desequilibrios de la protección entre regiones, incluso dentro de España, son apreciables y, lo que es peor, no están claramente justificados por los criterios de cohesión, selectividad y condicionalidad de las ayudas que dotaran a éstas de sentido en consonancia con los propios objetivos de la PAC[8]

Finalmente, cuando afirmamos que "el Sur también existe" no deberíamos generalizar. El Sur es heterogéneo, lo cual debería tenerse en cuenta para no confundir las posiciones de los Estados miembros en Bruselas con los intereses de regiones concretas de los mismos Estados miembros.

Referencias

Buckwell, A. et alia (1997): *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe* Report of an Expert Group Convened by Commission of European Communities Directorate General VI/A1 April 1997 Mecanografiado.

Comisión Europea (1996a): *25th Financial Report concerning the EAGGF, Guarantee Section* (COM (96)504 final).

Comisión Europea (1996b): *La situación de la agricultura en la Comunidad. Informe 1996.* Bruselas.

Comisión Europea (1997a): *Informe sobre los progresos realizados para conseguir la cohesión económica y social.* Dirección General XVI. Bruselas

[7] Se trata también de un juego político. De hecho, resulta difícil desligar el incremento de fondos previsto para la carne de vacuno y la leche y productos lácteos de la reivindicación de los países ricos de la UE de reducir su contribución neta positiva a la financiación de la Unión. Existe una obvia interrelación entre fondos agrícolas, fondos estructurales, fondos de cohesión y costes de la ampliación hacia el Este. Dicha interrelación debería ser comprendida por el Gobierno español a la hora de negociar aspectos puntuales del marco financiero de la Unión. Todo está interconectado. Lo que se gana en una negociación específica, es posible se pierda en otro ámbito, dada la limitación de recursos financieros.

[8] En la línea recientemente propuesta por Buckwell at alia (1997)

Comisión Europea (1997b): *Agenda 2000. Towards a stronger and wider Union*. Julio de 1997.

Chioccioli, E. (1997): "Southern versus Northern products in the CAP: A misplaced controversy? En Tracy, M. (ed.) (1997) *CAP Reform: The Southern Products,* Papers by Southern experts Agricultural Policy Studies, Belgium.

Eurostat (1997): *SPEL Data for EU Agriculture 1985-1996*. Statistical Office of the European Communities, Document Statistique, Theme 5, Series C, Brussels-Luxembourg.

García Alvarez-Coque, J.M. (1995): "Relevance of the SPEL System in a Mediterranean Country (Spain)" , en Burrell, A., Henrichsmeyer, W. y García Alvarez-Coque, J.M. (1995): *Agricultural Sector Modelling,* Statistical Office of the European Communities, Document Statistique, Theme 5, Series E, Brussels-Luxembourg

García Alvarez-Coque, J.M. (1996): "La política agraria y la estrategia mediterránea de la Unión Europea" *El Boletín* del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, nº 33.

Matthews, A. y O'Flagherty, J. (1997): *Study on the budgetary impact of the 1992 CAP reform and the underspending of FEOGA Guarantee funds* DG XIX-A2 Mecanografiado

Nucifora, A. y Sarri, D. (1997) "Levels of protection for the fruit, vegetables, olive oil and wine sectors of the European Union", *Quaderno per Discussione Nº 19,* Università degli Studi di Siena. Dipartimento di Economia Politica.

OCDE (1997): *Politiques, marchés et échanges agricoles dans las pays de l'OCDE. Suivi et évaluation.* Paris.

Tracy, M. (ed.) (1997) *CAP Reform: The Southern Products,* Papers by Southern experts Agricultural Policy Studies, Belgium.

Anexo. Regiones especializadas en productos mediterráneos (datos de 1989)

	Participaciones en la producción final agraria (en tantos por cien)					
	Productos Mediterráneos	Productos Vegetales	Leche y carne de vacuno		Productos Mediterráneos	Productos Vegetales	Leche y carne de vacuno
BR DEUTSCHLAND (WEST)	14,0	34,6	41,5	**ELLADA**	40,6	71,7	11,7
BERLIN	74,3	79,3	7,0	IONA NISIA	75,4	79,0	11,1
BREMEN	52,4	56,3	39,2	PELOPONNISOS	70,4	77,1	7,6
HAMBURG	86,4	91,7	6,2	ATTIKI	56,4	57,8	9,0
RHEINHESSEN-PFALZ	60,4	82,6	9,4	KRITI	76,0	78,3	7,2
Promedio subregional	64,0	82,8	9,7	Promedio subregional	70,4	74,4	7,9
Promedio resto del país	12,4	33,1	42,5	Promedio resto del país	28,7	70,6	13,2
Contribución subregional (*)	14,2	7,4	0,7	Contribución subregional (*)	49,4	29,5	19,2
NEDERLAND	26,9	39,8	36,9	**PORTUGAL**	25,3	41,8	30,2
NOORD-HOLLAND	61,5	73,6	23,0	ALGARVE	54,1	78,0	7,6
ZUID-HOLLAND	75,7	84,4	12,8	MADEIRA	50,2	58,1	7,4
Promedio subregional	71,6	81,3	15,7	Promedio subregional	52,7	71,3	7,5
Promedio resto del país	11,5	25,6	44,1	Promedio resto del país	23,6	40,0	31,6
Contribución subregional (*)	68,2	52,2	10,9	Contribución subregional (*)	12,5	10,2	1,5
ESPAÑA	37,3	58,2	15,9	**ITALIA**	42,8	61,3	21,6
RIOJA	53,4	74,5	6,1	LIGURIA	83,5	85,6	5,3
COMUNIDAD VALENCIA	76,7	81,6	1,6	TRENTINO-ALTO ADIGE	59,0	60,5	32,0
BALEARES	54,4	62,5	16,9	LAZIO	53,5	68,1	21,0
ANDALUCIA	54,6	82,7	6,8	CAMPANIA	59,5	80,1	11,7
MURCIA	69,3	75,5	2,4	ABRUZZI	56,2	71,4	12,9
CANARIAS	75,2	81,0	7,0	PUCGLIA	78,1	89,8	6,9
				CALABRIA	73,7	80,6	12,0
				SICILIA	75,0	83,0	11,1
Promedio subregional	63,3	80,4	5,2	Promedio subregional	68,0	79,8	12,7
Promedio resto del país	20,7	44,0	22,8	Promedio resto del país	25,1	48,2	28,0
Contribución subregional (*)	66,1	53,8	12,7	Contribución subregional (*)	65,5	53,7	24,1

FRANCE	23,6	54,2	30,1
LANGUEDOC-ROUSSILLON	86,5	88,3	5,5
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	80,9	91,9	1,6
CORSE	62,5	74,8	11,0
Promedio subregional	82,8	89,7	3,6
Promedio resto del país	18,5	51,2	32,3
Contribución subregional (*)	27,7	13,1	1,0

(*) Participación de la subregión especializada en productos mediterráneos en el total nacional de productos mediterráneos, productos vegetales, y producción de leche y vacuno, respectivamente.

FUENTE: EUROSTAT (REGIO)