

EL PRINCIPIO DE COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL
Y LAS POLÍTICAS SECTORIALES EN LA CE
Análisis comparativo de la política agrícola común
y de la política regional

Mercedes Molina Ibáñez*
Andrés Rodríguez Pose**

RESUMEN

Las sucesivas modificaciones de los tratados comunitarios han ido recogiendo paulatinamente la amenaza que representa la presencia de fuertes desequilibrios territoriales para la construcción europea. Se han creado los instrumentos para combatir estas desigualdades. Sin embargo, la búsqueda de la equidad territorial queda diluida por los efectos distorsionadores de ciertas políticas sectoriales, y en especial la política agrícola común, que tienden a beneficiar a las áreas más desarrolladas en detrimento de las menos avanzadas.

Palabras clave: Cohesión, desequilibrios, política regional, políticas sectoriales, Comunidad Europea.

* Departamento de Geografía Humana de la Universidad Complutense de Madrid.

** Instituto Universitario de Florencia.

ABSTRACT

Consecutive reforms of Community Treaties have attempted to counteract the threat that the existence of strong territorial disequilibria represent for the construction of a united Europe. However, the search for territorial equality is weakened by the distorting effects of certain sectoral policies, and, above all, by the Common Agricultural Policy, which tends to benefit core areas to the detriment of lagging ones.

Key words: Cohesion, disparities, regional policy, sectoral policies, European Community.

EL IDEAL DE COHESIÓN SOCIOECONÓMICA EN LA COMUNIDAD EUROPEA

Desde la institución de la política regional comunitaria, con la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975, la preocupación por evitar que se agravasen los desequilibrios socioeconómicos existentes a nivel regional en el seno de la Comunidad Europea ha sido una constante.

Los desequilibrios espaciales —a pesar de una cierta tendencia a la convergencia durante la década de los 60— alcanzaban en 1975 niveles difícilmente soportables desde los puntos de vista ético-moral, político, social e, incluso, económico¹. La distancia en términos de producto interior bruto (PIB) entre las regiones más avanzadas y las más atrasadas había aumentado sensiblemente con los primeros efectos de la crisis; si en 1970 la relación entre el PIB de las diez regiones más ricas y las diez más pobres de la Europa Comunitaria era de 2,9 a 1, a mediados de la década, dicha proporción había aumentado hasta alcanzar niveles de 4 a 1². Por otra parte, los procesos de ampliación hacia el Sur emprendidos por la Comunidad no favorecían precisamente las perspectivas de convergencia. Tanto Grecia, primero, como España y Portugal, después, eran países con niveles de renta muy inferiores a la media comunitaria y con grandes bolsas de pobreza —en relación a los niveles habituales de Europa occi-

1 BOURGEOIS, B. y MERZAGORA, N., (1985), p. 7.

2 COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1981), p. 128.

dental— en sus territorios³. Además, la crisis de la industria pesada tradicional y la consiguiente aparición de regiones industriales en declive, introducía un nuevo problema de desarrollo desigual en las áreas centrales de la Europa occidental.

Tal panorama territorial planeaba como espada de Damocles sobre cualquier intento de avance hacia una posible unión europea en los aspectos social, económico o político; la persistencia de grandes disparidades espaciales a nivel comunitario podía ser un obstáculo importante para la construcción de una Europa unida. Por un lado, y desde un punto de vista político, dado el sistema de toma de decisiones en la Comunidad, los países de más bajos niveles de renta podrían bloquear con su derecho a veto todo progreso hacia la integración económica —considerada, en general, como tendente a favorecer el crecimiento de las áreas centrales de la Comunidad— si no obtenían otro tipo de ventajas como compensación. Desde un punto de vista económico, las disparidades tampoco hacían aconsejable el avance hacia la fusión de las economías de los Estados miembros; la fuerte presencia de desequilibrios encarecería el coste de toda medida en este sentido. Y, finalmente, no resultaba socialmente aceptable el incremento del número de regiones empobrecidas, atrasadas y aisladas de las corrientes sociales dominantes. El riesgo de crear una Europa a dos velocidades estaba latente tanto en el espíritu de las instituciones comunitarias como en el de los gobiernos comprometidos en la construcción del proyecto europeo.

La toma de conciencia de la necesaria relación entre construcción europea y cohesión socioeconómica territorial trajo como consecuencia que cada adelanto hacia una mayor integración fuese acompañado de medidas de lucha contra las disparidades espaciales. En este contexto no es de extrañar que la primera ampliación acarrease, gracias fundamentalmente a las presiones británicas, la creación del FEDER, Fondo cuyo objetivo principal consistía en la corrección de los desequilibrios en el interior de la Comunidad⁴. El FEDER desde su implantación se ha ocupa-

3 Su anexión supuso un incremento de la población activa agraria y de los niveles de desempleo, en mayor medida que un aumento del PIB.

4 Tal y como quedó establecido en el artículo 130 C del Tratado de la Comunidad Económica Europea, tras la reforma del Acta Única, «*el Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará destinado a contribuir a la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia*».

do de fomentar medidas tendentes al desarrollo de las regiones atrasadas, primordialmente de las zonas agrícolas y periféricas, así como a la amortiguación del declive de las regiones industrializadas de tipo fordista, a solucionar los problemas de áreas deprimidas en el interior de las ciudades y a combatir la despoblación del medio rural.

Las sucesivas reformas del Fondo de 1979 y 1984⁵ han tenido como propósito, por un lado, aumentar los medios pecuniarios destinados a la lucha contra las disparidades, así como fomentar, por otro, la elaboración de planes coherentes de desarrollo a nivel nacional y supranacional.

La llegada del equipo Delors al frente de la Comisión en 1985 dará un empuje capital al proceso de integración europea y, por añadidura, al desarrollo de la política regional comunitaria; es el período en el que se pasa del *europesimismo* a la *euroeuforia*. Mientras que durante la segunda mitad de los setenta y principios de los ochenta la Comunidad había languidecido y perdido el dinamismo que desplegó en los años 60, cuando se pusieron en marcha importantes políticas como la agraria, la segunda mitad de los 80 introdujo nuevos aires y nuevas ideas.

El *Acta Única* es el principal reflejo del nuevo impulso dinamizador. En esta primera reforma capital del Tratado de Roma se introdujeron las bases para activar los procesos de integración económica y política. Y, a mayor integración económica y política, mayor era la necesidad de buscar una cohesión territorial y mayor el imperativo de buscar una solución a las desigualdades espaciales. Por medio del *Acta Única* la cohesión socioeconómica y la política regional a nivel comunitario alcanzaron rango legal⁶.

5 La primera caracterizada por la creación de una sección fuera de cuota y la segunda por el abandono del sistema de cuotas fijas nacionales en favor de un sistema más flexible de horquillas.

6 El Título V de la tercera parte del Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas fue introducido tras la firma del Acta Única Europea. Este título, que versa sobre la *Cohesión Económica y Social* contiene dos artículos claves que sientan la base legal y los principios para el desarrollo de la política regional:

— El artículo 130 A establece que «*A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.*».

— En el artículo 130 B, se sientan las bases de la reforma de los Fondos estructurales: «*Los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinación con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el artículo 130 A. Al desarrollar las políticas comunes y el mercado interior se tendrán en cuenta los objetivos enunciados en el artículo 130 A y en el artículo 130 C, participando en su consecución. La Comunidad*

Numerosos estudios encargados por la Comisión de las Comunidades Europeas vinieron a confirmar la hipótesis de que sólo se podría avanzar hacia la unión económica y política si se lograba una mayor igualdad socioeconómica espacial. El informe *«Eficacia, estabilidad y equidad»*, dirigido por Padoa-Schioppa, expresaba abiertamente que la profundización de la construcción europea, en general, y la consecución del objetivo del mercado único, en particular, pasaban por una mayor reducción de los desequilibrios socioeconómicos existentes⁷.

La gran reforma de los Fondos estructurales, prevista ya en el artículo 130 B de Tratado de la CEE y que entró en vigor el 1 de enero de 1989, es el fruto de esta corriente de pensamiento y de una consciente toma de posición política. La coordinación a nivel territorial de los tres Fondos estructurales —el Fondo Social Europeo, F.S.E., el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, sección orientación, FEOGA-O y el FEDER, de acuerdo con los principios de concentración de intervenciones en cinco objetivos: cooperación, coherencia, gestión más adecuada de los Fondos y simplificación, seguimiento y flexibilidad⁸— supuso un paso de capital importancia, tanto cuantitativa como cualitativamente hablando, en la lucha contra las disparidades en el seno de la Comunidad.

Maastricht constituye un nuevo avance en esta senda, la trascendencia que para la política de cohesión socioeconómica territorial pueden tener los acuerdos sobre el nuevo Tratado de Unión, alcanzados en la reunión del Consejo celebrada en la ciudad neerlandesa, en diciembre de 1991, no hacen sino confirmar la tendencia hacia la espacialización de las acciones y el deseo de profundizar en la lucha contra los desequilibrios de los Estados miembros de la Comunidad. La creación de un Fondo de cohesión que compense las externalidades negativas provocadas en las áreas periféricas por la integración económica representa el reconocimiento de la necesidad de reforzar la actuación y la cohesión territorial con vistas a favorecer la viabilidad del proyecto de creación de una Europa unida.

apoyará dicha consecución con la acción que lleva a cabo por medio de los Fondos con finalidad estructural (Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, sección Orientación, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional), del Banco Europeo de Inversiones y de los otros instrumentos financieros existentes».

⁷ Cf. PADOA-SCHIOPPA, T. et al. (1987).

⁸ Cf. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989), pp. 13-26.

COHESIÓN SOCIOECONÓMICA TERRITORIAL Y POLÍTICAS SECTORIALES

El salto que ha dado la Comunidad en la lucha contra las disparidades territoriales en los últimos años ha sido significativo. No sólo se ha adoptado el marco legal adecuado y se han puesto los instrumentos necesarios para su desarrollo, sino que éstos han sido periódicamente mejorados, ampliados y se han provisto Fondos cada vez más importantes para el cumplimiento de los objetivos⁹.

Sin embargo, los efectos espaciales de las actuaciones comunitarias no se reducen a las políticas estructurales: son numerosas las políticas sectoriales, incluidas o no incluidas en los Tratados, que gozan de un notable nivel de desarrollo. La CE emprende acciones en campos tan variados como el de la agricultura, el de la industria, el de la energía, el de los transportes y las telecomunicaciones, en el área social y del empleo, en la del comercio y en la de la política monetaria. Además están cobrando un nuevo impulso apartados como el de la política medioambiental o el de la educación.

En algunos casos, como en el de la política industrial, hasta hace poco, no se podía hablar de una verdadera intervención comunitaria, debido a desacuerdos entre los Estados miembros sobre cuáles debían ser los principios y los objetivos de la actuación industrial común. En otros, como en la protección a los consumidores, energía, medio ambiente, información y comunicaciones o cultura, la asignación económica era y es tan escasa, que cualquier intento de evaluación de los efectos de las acciones comunitarias resulta difícil, dado que éstas quedan diluidas en la inmensidad de la superficie de la Comunidad¹⁰.

Por el contrario hay políticas sectoriales que por su calibre, su tradición o por su evolución reciente desempeñan o comienzan a desempeñar un

9 No hay que olvidar que tras la reforma de los Fondos estructurales se ha duplicado, en un período de menos de 6 años, el montante destinado a la lucha contra los desequilibrios, pasando de 7,2 miles de millones de ecus en 1987 a 16,03 según los presupuestos de 1992 (B.O.C.E., L 26, v. 35, 3 de febrero de 1992) —superando, incluso, cifras adelantadas por la Comisión en 1989— y que los acuerdos sobre la dotación del Fondo de cohesión se prevén difíciles habida cuenta de la posible magnitud de los mismos.

10 Los montantes destinados a tales políticas representan, en 1992, el 0,4 (protección a los consumidores), el 0,22 (energía), el 0,17 (medio ambiente), el 0,13 (información y comunicaciones) y el 0,01 (cultura) por ciento (B.O.C.E., L 26, v. 35, de 3 de febrero de 1992) de un presupuesto comunitario que en 1990 se situaba aún por debajo del 1% del PIB de la Comunidad.

importante papel en el funcionamiento de la CE. El caso más significativo es el de la política agrícola común, la PAC, que desde su instauración, tras la conferencia de Stresa en 1962, se ha convertido en el buque insignia de las actuaciones comunitarias. La PAC es, por su antigüedad y grado de madurez, pero también por su gigantismo y su constante actualidad, la política más identificada con la Comunidad. No hay que olvidar que sólo al FEOGA, en su sección garantía (FEOGA-G), se destina el 57,3 por ciento del presupuesto comunitario para 1992¹¹ y que la totalidad de los gastos consagrados a la agricultura equivalen a 39,0 miles de millones de ecus, es decir, al 62,3 del presupuesto total¹². Ante estas cifras, los 16.039 millones (el 25,9% del total presupuestario) dedicados en 1992 a los pagos de los tres Fondos estructurales resultan escasos.

La política de investigación y desarrollo tecnológico (I+D), más reciente, tiene una dotación más modesta: apenas 2.000 millones de ecus, esto es, que escasamente superan el 3% del presupuesto comunitario. Sin embargo, se trata de una de las políticas sectoriales «menores» más avanzadas, y, sobre todo, de una de las más dinámicas y sobre las que se depositan mayores esperanzas¹³.

La dimensión espacial de las políticas sectoriales

Las políticas sectoriales no actúan en un mundo abstracto, sino en un espacio comunitario donde los desequilibrios regionales constituyen uno de los principales escollos para el desarrollo del proyecto europeo. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que al igual que toda política territorial tiene efectos sectoriales, las políticas sectoriales llevadas a cabo por la CE tienen unos impactos territoriales muy concretos y que pueden aliarse con la política espacial en su lucha hacia la corrección de los desequilibrios, o que, por el contrario, pueden actuar en sentido inverso, contribuyendo a exacerbar las diferencias territoriales. Si, como nos tememos, en la prosecución de las políticas sectoriales comunitarias domina la segunda tendencia, se estará fomentando desde las propias instituciones de la Comunidad

11 Lo que representa, no obstante, una notable reducción con respecto a los porcentajes de 1986, 1987 y 1988, cuando el FEOGA-G llegó a constituir, respectivamente, el 63,49, el 64,75 y el 67,3 del presupuesto comunitario (COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1990, cuadro T/84).

12 COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1992, cuadro T/84.

13 Cf. Documento Europa 2000, (1991b).

una integración imperfecta, contraria a la necesidad de cohesión territorial incluida en los tratados y refrendada en el nuevo Tratado de Unión Europea; nos enfrentaremos a un caso de flagrante descoordinación entre las actuaciones comunitarias, y, más aún, se cuestiona en la práctica uno de los principios básicos sobre los que se asienta la construcción europea.

El objetivo de este artículo es precisamente hacer un análisis de la asignación territorial de los Fondos comunitarios destinados a la realización y cumplimiento de la política sectorial comunitaria más importante, la PAC, en su faceta de intervención automática para el mantenimiento de los precios de los productos agrícolas. Se intentará determinar en qué medida el FEOGA-G afecta al objetivo de cohesión territorial comunitaria mediante su comparación con la distribución espacial de los Fondos del FEDER.

Este tipo de estudio de impactos territoriales de políticas sectoriales a nivel europeo no constituye ninguna novedad; a principios de los 80 la Comisión financiaba con asiduidad estudios de impacto regional de las principales actuaciones comunitarias¹⁴. Los tres primeros *Informes periódicos sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad* (1981, 1984 y 1987) contenían también pequeños apartados en los que se realizaba una valoración de la influencia de las demás políticas comunitarias, fundamentalmente de la PAC, sobre la evolución de los desequilibrios en el interior de la Comunidad.

No obstante, en los últimos años, este tipo de análisis prácticamente ha desaparecido de las publicaciones oficiales de la Comunidad Europea y, de hecho, en el *Cuarto informe periódico*, publicado en 1991, la única referencia a los efectos de actuaciones comunitarias diferentes de los emanados de las políticas estructurales es un pequeño apartado sobre la incidencia de la unión económica y monetaria sobre las regiones¹⁵. La iniciativa se ha debido traspasar, por lo tanto, al sector privado, aunque como señala Jürgen Grote, la consecuencia ha sido el abordaje de estos temas de manera esporádica y asistemática¹⁶.

14 Los principales informes elaborados en esta línea son *Study of the Regional Impact of the Common Agricultural Policy* (1981), *Study of the Regional Impact of the Community's External Trade Policy* (1984) y *The Effects of New Information Technology on the Less-Favoured Regions of the Community* (1985).

15 La preocupación sobre *La incidencia de la unión económica y monetaria sobre las regiones* se limita a una sola página. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1991, p. 72.

16 Cabría, no obstante, señalar una magnífica obra sobre el tema editada por Willem Molle y Riccardo Cappelin (1988).

Las dificultades y problemas de un análisis de impacto

El estudio de la distribución a nivel regional de los Fondos comunitarios tropieza con un grave problema: la ausencia, en algunos casos, de datos estadísticos, ya que tan sólo son fiables los que se refieren a dos de los tres Fondos estructurales, el FEDER y el FEOGA-O.

En lo referente a las políticas sectoriales el panorama es desolador; resulta imposible encontrar bases de datos desagregadas a nivel regional de los gastos asignados a las políticas sectoriales. Este hecho, por ejemplo, se convierte en un muro infranqueable a la hora de intentar hacer un estudio sobre el impacto espacial de la política de investigación y desarrollo. Al depender de varias Direcciones Generales de la Comisión, resulta incluso difícil encontrar estadísticas sobre los gastos globales destinados a dichas actuaciones. Sólo se pueden obtener aproximaciones muy parciales a partir de datos indirectos que impiden prácticamente cualquier examen en profundidad¹⁷.

Las estadísticas correspondientes a la PAC si se encuentran fragmentadas a nivel nacional, por lo que resulta factible realizar un estudio comparativo a este nivel, pero cuando se desciende al ámbito regional, las dificultades se multiplican. No existen datos de asignación regional de Fondos del FEOGA-G, ni siquiera a nivel parcial. En consecuencia, nuestro análisis a este nivel se tendrá que realizar a base de indicadores indirectos.

LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN Y EL PRINCIPIO DE LA COHESIÓN TERRITORIAL

Como ya se indicó anteriormente, la PAC constituye la política comunitaria de mayor desarrollo y alcance. Se trata de una política a todas luces sobredimensionada, puesto que el 62% del presupuesto comunitario está destinado a un sector productivo que sólo ocupa al 7,9% de la población activa y cuya contribución al valor añadido bruto comunitario es del 3,2%¹⁸.

17 Ello no obstante, se está realizando las primeras aproximaciones al problema. Destaca el artículo de Jürgen R. Grote, 1992, en el que se pone de manifiesto la tendencia a la concentración de las ayudas al desarrollo tecnológico en aquellas regiones cuyas dotaciones en este sentido y cuyo nivel de desarrollo global se sitúan por encima de la media.

18 EUROSTAT Regiones, 1989, Indicadores básicos.

Pero no sólo se trata de una política onerosa destinada a un sector hoy en día marginal, toda vez que gran parte de los objetivos del art. 39 del Tratado que establece la política agrícola común se han cumplido¹⁹, sino que también tiene consecuencias territoriales y sociales altamente negativas²⁰.

El análisis de la distribución por país de los gastos del FEOGA-G en comparación con la de los gastos del FEDER demuestra la regresividad territorial de la PAC (Cuadro nº 1)²¹. Al ser una política automática de mantenimiento de precios en la que se prima la producción por encima de cualquier otro criterio, la mayoría beneficiarios de este tipo de actuación comunitaria no son los pequeños productores aislados de las zonas periféricas de la Comunidad, sino, paradójicamente, los grandes productores, propietarios de explotaciones intensivas en maquinaria, con elevado consumo de abonos y fertilizantes y, en consecuencia, con altos rendimientos por ha., de las zonas centrales de la Europa Occidental. Así, los cuatro grandes beneficiarios de la PAC, Francia, Italia, Alemania y los Países Bajos (todos ellos, si se excluye el Mezzogiorno italiano, enclavados en el

19 Desde el establecimiento de la PAC se ha incrementado exponencialmente la productividad agrícola, se ha fomentado el progreso técnico, se ha asegurado el desarrollo racional de la producción agrícola y se han garantizado la seguridad en los abastecimientos. Sin embargo, las bases jurídicas que fundamentan hoy en día el mantenimiento de este nivel de ayuda agrícola se encuentran en los apartados 1.a) y 1.b) del artículo 39 TCEE en los que se establece que uno de los objetivos de la PAC será garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, mediante el aumento de la renta de los trabajadores del campo, y estabilizar los mercados. Ello no impide que la puesta en práctica de dichos objetivos entre en conflicto con otro de los objetivos del artículo 39, el 1.e) por el cual la PAC «debe asegurar al consumidor suministros a precios razonables».

20 Como ya indicamos en un artículo anterior, se puede afirmar que «la Política agrícola común, como la mayoría de las políticas comunitarias, nació viciada. Muchos países veían en el FEOGA un método de obtener los fondos y los beneficios que no recibían por otras vías, convirtiendo la PAC desde sus orígenes más en un instrumento de redistribución financiera a escala nacional que en una verdadera política tendente a solventar los problemas agrícolas comunitarios» (MOLINA, M. y RODRÍGUEZ POSE, A., 1991, pp. 10-11).

21 El análisis se refiere al año 1989, último año para el que, en la actualidad, se disponen datos desagregados a nivel nacional sobre el reparto territorial de ambos fondos. Al ceñirse a un solo año, se debe tener en cuenta que los datos referentes al FEOGA-G suelen sufrir variaciones relativamente importantes de año a año dependiendo de las cosechas. Sin embargo, el estudio de la distribución nacional de este fondo desde 1980 indica que estas variaciones han tenido escasa importancia en los porcentajes obtenidos por cada país.

corazón comunitario) obtenían más de dos tercios de los Fondos destinados al FEOGA-G (cuadro nº 1). En el otro plato de la balanza se sitúa Portugal, el único país que en 1989 recibió mayor financiación del FEDER que del FEOGA-G, a pesar de que el primer Fondo representaba, en términos financieros, menos de una quinta parte del montante destinado a la garantía de los precios agrícolas. Si se suman los dos Fondos (más de tres cuartos en total del presupuesto comunitario) se aprecia claramente el escaso significado que el principio de la cohesión económica y social ha tenido en la puesta en práctica de las políticas comunitarias. El que un país se beneficie o no del aporte de Fondos comunitarios poco tiene que ver con su nivel de renta o con sus potencialidades de desarrollo. En realidad depende de otros factores como la adecuación de sus estructuras a los criterios de repartición de Fondos establecidos en las políticas comunitarias o a su habilidad en la mesa negociadora, es significativo que con excepción de Bélgica y Luxemburgo, son los países fundadores los más favorecidos.

Cuadro nº 1
**DISTRIBUCIÓN POR ESTADO DE LOS FONDOS DEL FEOGA-G
Y DEL FEDER**

Año 1989

PAÍS	FEOGA-G	%	FEDER	%	TOTAL	%
Bélgica	585,8	2,26	40,7	0,87	626,5	2,05
Dinamarca	1.015,1	3,92	8,9	0,19	1.024	3,35
Alemania F.	4.188,7	16,19	182,5	3,91	4.371,2	14,31
Grecia	1.650,9	6,38	647,8	13,85	2.298,7	7,53
España	1.903,2	7,36	1.220,1	26,15	3.123,3	10,23
Francia	4.810,5	18,59	219,8	4,71	5.030,3	16,48
Irlanda	1.241,2	4,80	308,4	6,61	1.549,6	5,08
Italia	4.621,8	17,86	910,8	19,52	5.532,6	18,12
Luxemburgo	1,8	0,007	0,0	0	1,8	0,006
Países Bajos	3.749,9	14,50	3,5	0,08	3.753,4	12,29
Portugal	174,4	0,67	592,6	12,70	767	2,51
Reino Unido	1.917,0	7,41	510,6	10,95	2.427,6	7,95
EUR 12	25.872,9	100	4.665,7	100	30.539	100

Datos en millones de Ecus.

Fuente: EUROSTAT y elaboración propia.

Se pueden distinguir claramente vencedores y vencidos, beneficiarios y perjudicados en el reparto del pastel de las políticas comunitarias tanto entre los países más desarrollados como entre los menos avanzados. Entre los primeros, se encuentran los Países Bajos, convertidos, a pesar de su pequeña extensión y población agrícola, en el tercer beneficiario, ya que reciben el 12,29% del presupuesto estos dos Fondos si bien procede en su mayor parte del FEOGA-G. Países de mayor peso específico, tanto desde el punto de vista demográfico, como económico o político, o bien con mayores problemas sectoriales y territoriales, se quedan lejos de alcanzar dicha cifra (en los casos de España —el 10,23%— y, sobre todo, del Reino Unido —con apenas el 7,95%—).

También cabe señalar entre los máximos beneficiarios a Irlanda y Grecia; dos países de baja renta que reciben cantidades substanciales tanto del FEOGA-G como del FEDER, mientras que el otro Estado de menor renta de la Comunidad, Portugal, se sitúa muy por debajo, apenas superando la aportación de Bélgica.

Resulta paradójica la comparación entre Grecia y Portugal. Ambos son países similares en población y en PIB, aunque difieren en sus actitudes políticas con respecto a la integración europea; mientras que Grecia se ha convertido en uno de los principales obstáculos, tras Gran Bretaña y junto con Dinamarca, para el progreso hacia la profundización de la idea europea, Portugal se ha distinguido desde su ingreso en la Comunidad por su actitud abiertamente europeísta. Sería de esperar, sin entrar en consideraciones políticas, que ambos países recibieran un aporte similar de los Fondos comunitarios, y, sin embargo, en la realidad la dotación para Grecia —sumando el FEOGA-G y el FEDER— fue en 1989 tres veces mayor que la de Portugal. La destinada a Irlanda fue sólo dos veces mayor, pero su población es menos de la mitad de la de Portugal.

En el bando de los perjudicados se encuentran países desarrollados aunque con importantes problemas derivados de la crisis industrial como el Reino Unido y Bélgica, junto con países más atrasados como Portugal y España. El Reino Unido representa quizás el caso más flagrante entre los países del centro de la Comunidad, ya que teniendo una población y un peso económico no muy dispares a los de Francia y de Italia, recibe menos de la mitad de Fondos que ellos. La magra dimensión del sector agrícola en Gran Bretaña y su inadecuación a los criterios de una política agrícola común dominada por el sustento a los cultivos continentales tradicionales, le convierten en un Estado poco apto para favorecerse de las ayudas agrícolas, aspecto captado desde el momento de su integración y probable

causa del impulso del FEDER, si bien lo que obtiene por éste no es suficiente para compensar las desventajas agrícolas.

El caso belga resulta especialmente sangrante si se compara con uno de los mayores beneficiarios, los Países Bajos. El volumen de los Fondos que reciben estos últimos es seis veces superior al de sus vecinos del sur. Bélgica resulta, pues, claramente perjudicada entre los Estados que constituyen el núcleo central de la Comunidad, pero afortunada en comparación con Portugal. Este país, con una población similar a la de Bélgica, pero con unos niveles de renta per cápita muy inferiores recibe el 2,5% del total de los Fondos. El rendimiento obtenido exclusivamente de la política de sostenimiento de los precios agrícolas es pírrico; superior únicamente al de Luxemburgo y solamente comparable, aunque varias veces inferior al de Bélgica.

España sale mejor parada que el otro Estado ibérico, aun siendo desfavorecida por el reparto de los Fondos del FEOGA-G. A pesar de las dimensiones de su agricultura, los Fondos recibidos en este apartado son parejos a los de Irlanda o Grecia. En el conjunto de los dos Fondos ocupa el quinto lugar, tras Italia, Francia, Alemania y los Países Bajos; esto es, el lugar que le corresponde en cuanto a población y a peso económico y político global, pero no el lugar que le correspondería en el caso de que se intentase realizar una política verdaderamente redistributiva.

La distribución por habitante

Al pasar de las cifras absolutas al estudio de su asignación por habitante se hace aún más patente la carencia de aplicación en la práctica del principio de cohesión.

Nuestro objetivo en este apartado ha consistido en analizar la asignación de Fondos por habitante de cada Estado, y, muy en particular, en relación a los agricultores, el grupo social que mayor rendimiento obtiene de las ayudas comunitarias²². Para ello se han elaborado una serie de gráficos en los que histogramas están ordenados de acuerdo con el PIB per

22 Para la elaboración de estas estadísticas se ha recurrido a la base de datos *EUROSTAT, Regio*, para extraer la población, número de agricultores y PIB en paridades de poder adquisitivo en 1989; al *Informe sobre la situación de la Agricultura en la Comunidad en 1991*, para los datos de distribución del FEOGA-G por país en 1989, y, finalmente, al informe *El FEDER en 1989*, para obtener la distribución por país de los Fondos destinados a la política regional.

cápita, medido en paridades de poder adquisitivo, de cada país en sentido descendente; siendo Luxemburgo el que goza de un PIB per cápita más alto y Grecia donde las cifras son más bajas.

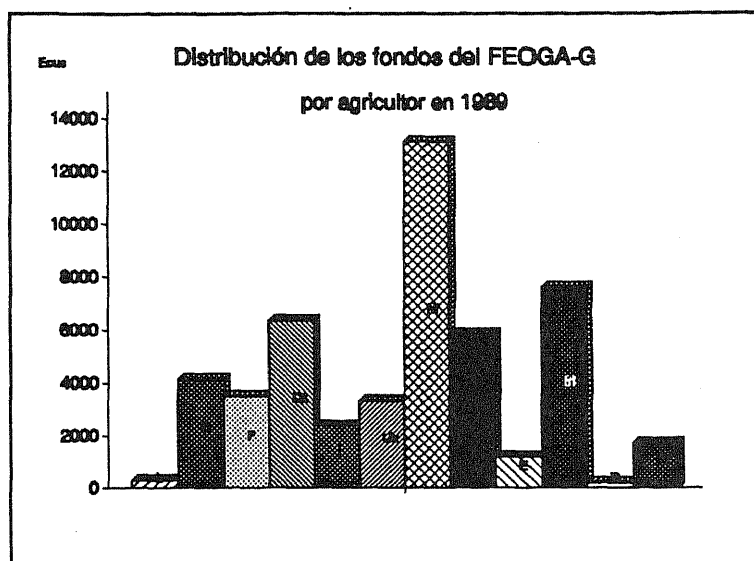
Si se tiene en cuenta sólo el FEOGA-G, se observa que cualquier efecto redistributivo que se pueda extraer de dicha política es pura casualidad. Los únicos países que reciben Fondos por cada agricultor, en término medio cuyo valor medio es inferior al comunitario son, en orden descendente Italia, Grecia, España, Luxemburgo y Portugal²³, esto es, los países de la Comunidad con los problemas sectoriales y territoriales más graves (salvo Luxemburgo) (gráf. 1). La antítesis está representada por los Estados más avanzados, ya que la agricultura neerlandesa fue financiada con 13.111 ecus por cada agricultor en 1989. Los agricultores irlandeses y los daneses no se encontraban en una situación mucho peor, con 7.615 y 6.344 ecus respectivamente, y los alemanes superaban holgadamente la cifra de los 4.000 ecus (gráf. 1).

Al cotejar el FEOGA-G con la población de cada Estado se observan algunos cambios pero la misma inclinación. Irlanda se convierte en el país que más Fondos obtiene en el apartado agrícola del erario comunitario (350 ecus por persona en 1989), más de cuatro veces por encima de la media (80 ecus). Le siguen a cierta distancia los Países Bajos, Dinamarca y Grecia. Los grandes Estados comunitarios oscilan en torno a la media, mientras que Bélgica, España, Portugal y Luxemburgo se encuentran en el polo opuesto.

Del análisis de la distribución por persona del FEDER se advierten diferencias fundamentales con respecto al reparto territorial del FEOGA-G. Los gráficos de distribución de los Fondos del FEDER por agricultor (gráf. 2) y por persona muestran claramente que la concentración de Fondos, y, en consecuencia, las actuaciones de política regional se produce en aquellos países de renta más baja, España, Irlanda, Portugal y Grecia, o, en su defecto en Estados en que los desequilibrios internos alcanzan los niveles más altos, como Italia o Gran Bretaña.

La otra gran diferencia radica en la modestia de los Fondos en comparación con las cantidades recibidas en el apartado agrícola. Así, Irlanda, que es el país que más dinero recibe por persona tanto de la política agrícola como de la política territorial, es un ejemplo expresivo, ya que el primero supera en cuatro veces el valor obtenido por medio de la política

²³ La media comunitaria es de 2.869 ecus por agricultor, mientras que los agricultores italianos reciben 2.375, los griegos 1.710, los españoles 1.190, los luxemburgueses 300 y los portugueses se quedan en 210 (Elaboración propia).



Graf. 1

Fuente:EUROSTAT

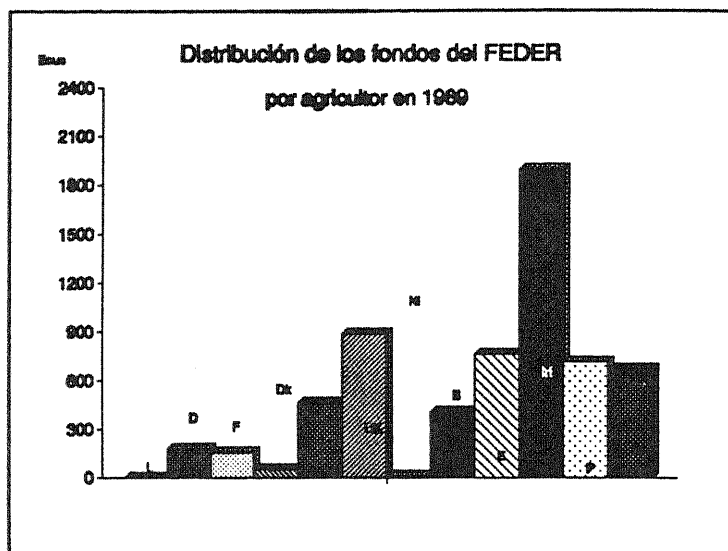
regional²⁴. Estas diferencias se exageran en el caso de los países más desarrollados de la Comunidad; la proporción en Bélgica es de 14 a 1; en Francia es de 22 a 1; en Alemania de 23 a 1; en Dinamarca de 115 a 1 y en el caso de los Países Bajos se eleva a niveles de más de 1.000 a 1²⁵. Las mismas relaciones en los países con mayores problemas de desigualdad territorial son muy distintas; en el caso de España se recibe un ecu y medio por persona en concepto de sustento de la producción agrícola por cada ecu dedicado a la política regional y en el caso griego dos y medio. Como ya se ha indicado antes, Portugal es el único país que recibe más caudal financiero por persona en concepto de política regional que en concepto de política agrícola.

Las diferencias aumentan si la comparación se ciernen al número de agricultores (gráf. 2). Un agricultor neerlandés recibe 28 veces más en concepto de sustento a su agricultura, que la cuota ideal que le correspondería a un agricultor irlandés, el país más beneficiado per cápita por la política regional, si todos los Fondos del FEDER fuesen destinados a la restructuración de la agricultura²⁶.

24 350 ecus por persona y año del FEOGA-G frente a los 88,5 del FEDER.

25 257,33 ecus por persona y año del FEOGA-G frente a sólo 0,24 ecus provenientes del FEDER.

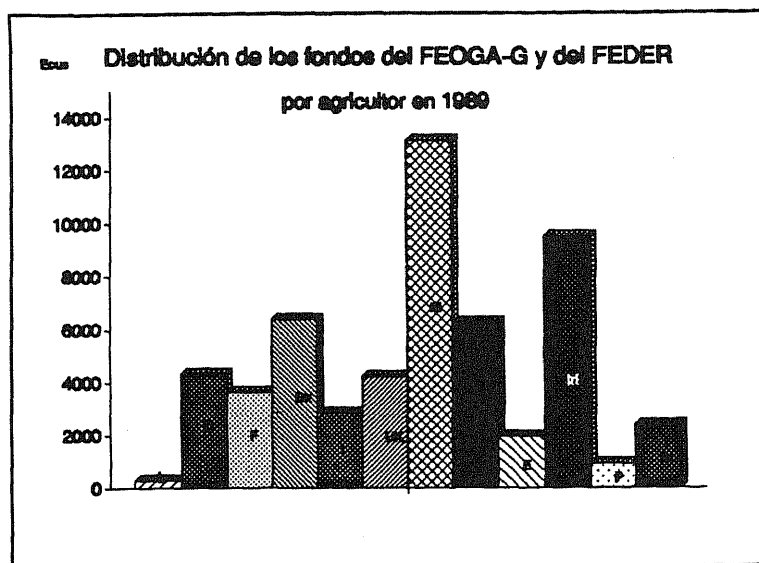
26 A cada agricultor de los Países Bajos le corresponde una cuota ideal de 13.111 ecus anuales, cuando a un agricultor portugués sólo obtendría 468 del FEDER.



Graf. 2

Fuente:EUROSTAT

Los efectos redistributivos del FEDER quedan, no obstante, diluidos cuando se suman los dos Fondos y se analizan su distribución per cápita (gráf. 3), ya que no se observa un claro aumento en los países con menor renta per cápita, y por el contrario su concentración no parece responder a ningún patrón y aparenta ser más resultado del azar que cualquier pauta de tipo lógico. Del estudio de la distribución de los Fondos del FEOGA-G y del FEDER por agricultor, se podría extraer, a primera vista, la idea de que son los pequeños países los que más se benefician de los efectos territoriales de las políticas comunitarias, puesto que, los cuatro primeros son los Países Bajos, Irlanda, Dinamarca y Bélgica. Esto pone en evidencia que el poder político y negociador otorgado a los pequeños países en el seno de la Comunidad, y especialmente en el Consejo, supera las cuotas de poder que les corresponderían por su fuerza política y económica real. Sin embargo, este argumento no es satisfactorio para los casos griego, portugués y luxemburgués. Se podría decir que en 1989, todavía en pleno período de adaptación tras su entrada en la Comunidad, Portugal no habría conseguido aún sacar todo el provecho de su sobrecapacidad negociadora, o que el interés de Luxemburgo en las políticas sectoriales y territoriales de la CE era limitado, dados los grandes beneficios que extraía, en los asuntos fiscales, por la caída de barreras arancelarias a la libre circulación de capital. Para el caso griego, no existiría una explicación posible, pero



Graf. 3

Fuente: EUROSTAT

esta deficiencia quedaría subsanada al analizar la distribución de los Fondos del FEOGA-G y del FEDER por persona, ya que se adapta por completo a la sobrecapacidad negociadora de los pequeños países en el ámbito de las políticas comunitarias si no fuese por la anomalía belga; y aún aquí se puede recurrir a explicaciones colaterales, como que el menor rendimiento obtenido por este Estado en cuestiones de política comunitarias, quedaría compensado por la presencia en su territorio de las instituciones de la Comunidad.

En lo referente a los grandes países de la Comunidad, agotados los argumentos sobre la mayor capacidad de negociación política, es cuando más claramente se aprecia la falta de poder cohesionador de la acción conjunta de las dos políticas más importantes de la Comunidad. Si se computa sólo la relación de fondos recibidos por agricultor, es al menos insólito que sea Alemania, el país con mayor renta per cápita, el más beneficiado entre los grandes Estados²⁷. En la distribución per cápita, resulta paradójico que el Reino Unido, situado por debajo de Alemania, Francia e Italia en paridades de poder adquisitivo, obtenga menos de la mitad por persona de unos Fondos, que representaban en conjunto el

²⁷ Cada agricultor alemán recibió en 1989 como cuota ideal una media de 4.328 ecus, frente a los 4.222 de un británico, los 3.642 de un francés, los 2.843 de un italiano o los 1.945 de un francés. La media comunitaria es de 3.386 ecus por agricultor.

74,6% del presupuesto comunitario, que Francia o Italia, y más de una vez y media menos que Alemania. También es inexplicable desde un punto de vista redistributivo, que España, el Estado entre los grandes con mayores problemas de renta y situado a gran distancia de los demás en este apartado, sea sólo el tercer beneficiario por persona, por detrás de Italia y Francia²⁸.

Análisis a nivel regional

Resulta prácticamente imposible realizar un análisis de la dimensión redistributiva a nivel regional de la PAC, en general, y, del FEOGA-G, en particular. No existen datos desagregados de distribución de Fondos. Todo análisis en este sentido se debe limitar a la utilización de aproximaciones bastante imprecisas, pero que pueden resultar expresivas a la hora de determinar si existe mayor efecto redistributivo a nivel regional que el visto a nivel nacional; la comprobación de este aspecto es especialmente significativa en el caso de Estados, como Italia, Gran Bretaña o España con desequilibrios internos acusados.

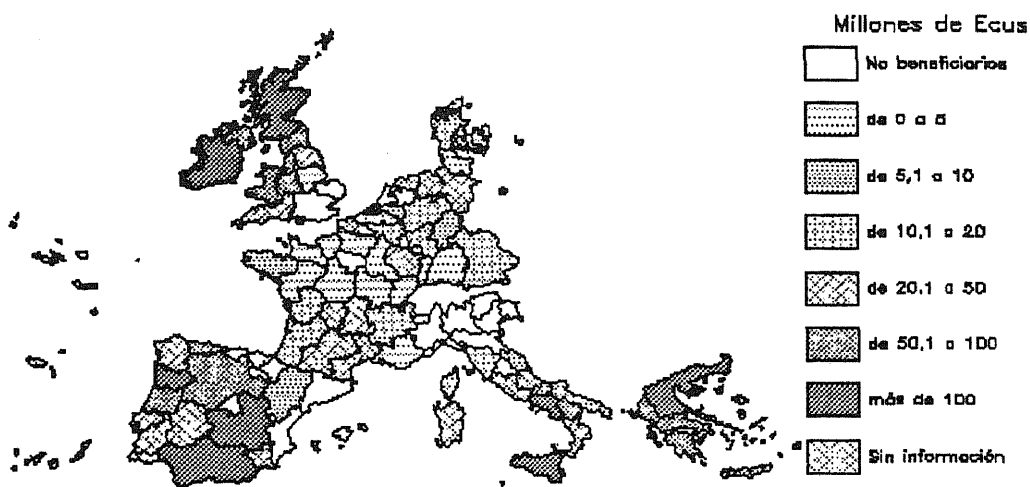
El recurso indirecto empleado se basa en el análisis de las dos organizaciones comunes de mercado (OCM) más importantes: las de los productos lácteos y la de los cereales²⁹. La tarea tampoco resultó fácil, ya que aunque se dispone de información de producción de leche y de cereal a nivel regional, ésta es incompleta y parcial, e incluso en la base *Regio* de EUROSTAT, no se incluyen todos los datos de producción de leche con vistas a preservar la confidencialidad; si existe, por el contrario, información sobre la producción de cereal.

Teniendo en cuenta estas limitaciones se han elaborado dos mapas, uno de distribución regional de las cabezas de vacas lecheras (mapa 2) y otro de la producción regional de cereal (mapa 3), que han sido cotejados con la distribución regional del FEDER (mapa 1). Dado que la asignación del FEOGA-G depende de la producción cabe esperar que las regiones donde

28 La distribución por persona en 1989 de los Fondos del FEOGA-G y del FEDER entre los grandes países de la Comunidad era la siguiente: Italia, 96,64 ecus; Francia, 90,81; España, 80,77; Alemania, 71,58 y Reino Unido 42,76. Sólo Italia superaba entre los grandes Estados la media comunitaria que era de 94,61 ecus.

29 En 1989 se destinaron para cada una estas dos organizaciones comunes de mercado (OCM) cantidades equiparables a las del FEDER. Los Fondos destinados a la política regional se elevaban a 4.665 millones de ecus, mientras que para la OCM de los productos lácteos se dedicaron 5.040 millones y 3.213 para los cereales.

MAPA 1. Distribución regional de los fondos del FEDER. Año 1989. (Elaboración propia).

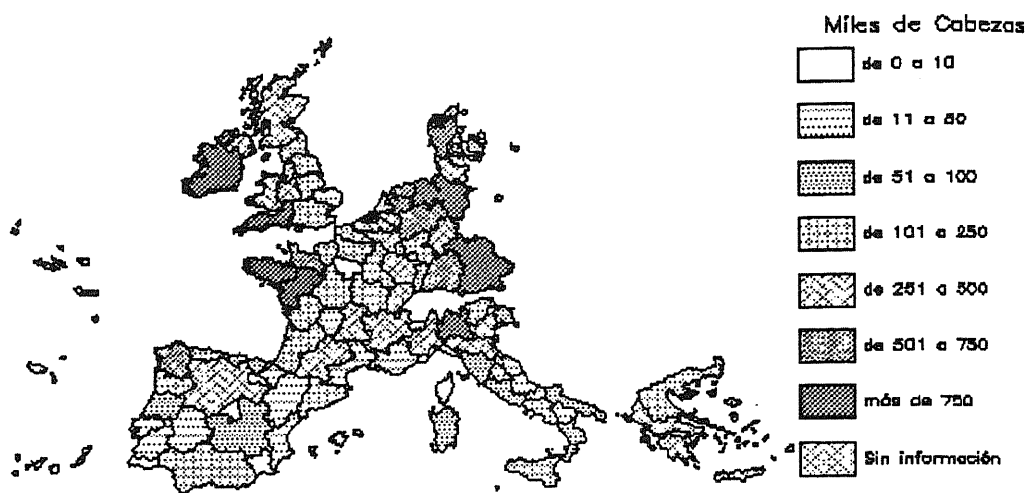


haya más vacas lecheras (sin olvidar las diferencias de producción por vaca en término medio) y donde la cosecha de cereal sea más alta sean las que más capital reciban de estas dos OCM.

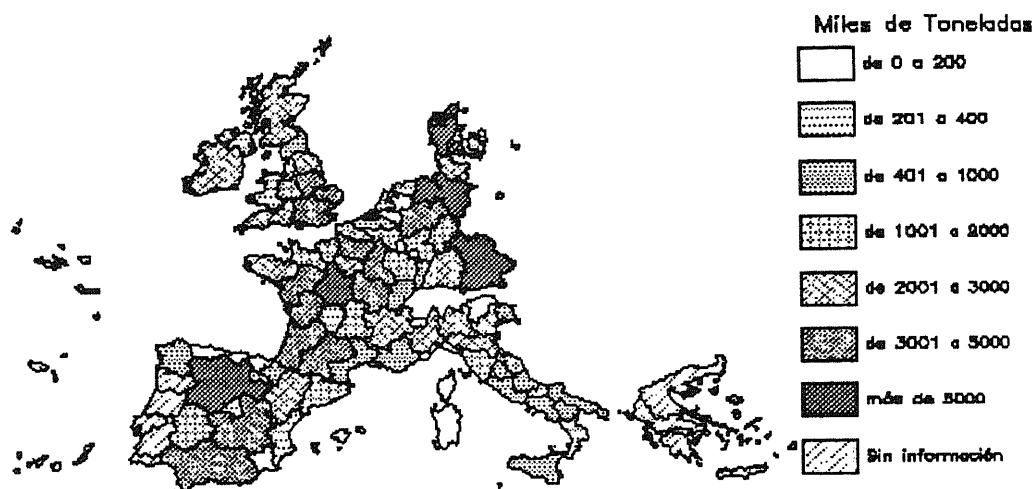
Los contrastes en la distribución a nivel regional no pueden ser más expresivos. En la repartición territorial del FEDER (mapa 1) se aprecia una cierta intención redistributiva, puesto que las regiones de menor renta per cápita, las más atrasadas son, globalmente, las que más Fondos reciben. Las actuaciones en política regional se concentran en los Estados periféricos y, dentro de esos Estados, se cumplen normas de ayuda de acuerdo con la capacidad de cada región; Grecia, Italia, España, Portugal e Irlanda son los países más beneficiados. En Italia, no obstante, existe una concentración de las actuaciones de política regional comunitaria en las regiones más desfavorecidas del Mezzogiorno: la Basilicata, la Apulia, Campania, Calabria, Sicilia o Cerdeña reciben un flujo considerable, mientras que en el Norte apenas se realizan acciones de tipo regional. Un fenómeno similar, aunque menos acusado, ocurre en España, donde las regiones sudoccidentales se ven más beneficiadas que las del noreste relativamente más próspero. Patrones de distribución semejantes se pueden apreciar en Gran Bretaña y Francia.

En contraste, las cabezas de vacas lecheras (mapa 2) y, consecuentemente, la producción de leche, así como la obtención de cereales, tienden a concentrarse en aquellas regiones de mayor superficie agrícola, pero también en las de mayor rendimiento. Esto es, en regiones donde la

MAPA 2. Distribución regional de vacas lecheras en la CEE. Año 1989. (Elaboración propia).



MAPA 3. Producción total de cereales. Año 1989. (Elaboración propia).



utilización de fertilizantes, de maquinaria agrícola, de piensos, allí donde las técnicas de producción agrícola son más avanzadas; en definitiva, en aquellas zonas donde dominan los sistemas intensivos de explotación, que suelen coincidir con las más desarrolladas de la Comunidad.

Bien es cierto que la presencia de importantes cabañas de vacuno en

regiones relativamente atrasadas pero de gran tradición lechera como Bretaña o Galicia, o la alta producción de cereal en grandes regiones de cultivo extensivo como Castilla-La Mancha, vienen a atenuar la regresividad territorial de la política agrícola en su faceta de mantenimiento de precios. Sin embargo, desde un punto de vista global se puede afirmar que ninguna de las políticas analizadas, ni siquiera la política regional, responde en la práctica a un intento serio de fomentar la cohesión. La elaboración de una simple matriz de correlaciones en la que se incluyan la distribución del FEDER, la cabaña de vacas lecheras, la producción de cereal y el PIB per cápita en paridades de poder adquisitivo a nivel regional, viene a confirmar esta última afirmación (Cuadro nº 2).

No existe ninguna correlación estadísticamente significativa. El nivel más alto de correlación se da, en sentido positivo, entre la producción de cereal y la cabaña de vacas lecheras. Las bajas correlaciones positivas entre la producción cerealística, la de leche y el PIB per cápita, no hacen sino confirmar la ausencia de la idea de la cohesión económica y social a nivel regional en la concepción de la política agrícola de garantía de precios. El sentido positivo de la correlación indica incluso una cierta regresividad de la política agrícola.

CUADRO Nº 2
MATRIZ DE CORRELACIONES. 1989

	FEDER	Vacas lec.	Prod. cereal	PIB per cáp.
FEDER	1	0,02	0,02	-0,35
Vacas lec.		1	0,41	0,14
Prod. cereal			1	0,15
PIB per cáp.				1

Fuente: Elaboración propia.

Es también significativo el hecho de que, aunque existe una evidente progresividad territorial en la distribución del FEDER, está atenuada, dada la modestia de la correlación negativa, y no alcanza las cotas que se pueden esperar de una política cuyo objetivo es la corrección de los desequilibrios.

Pero, sin lugar a dudas, el hecho más sangrante, es la falta de coordina-

ción espacial de las dos políticas comunitarias más representativas. La correlación entre el FEOGA-G y el FEDER es nula, por lo cual, es más que probable, que los avances hacia la cohesión, por muy tenues que sean, alcanzados gracias al segundo, se vean difuminados en la inmensidad de la política agrícola común.

CONCLUSIÓN

Los contrastes socioeconómicos espaciales de la Comunidad Europea son una realidad y se expresan en la dualidad centro-periferia, que es fruto del desigual proceso de transformación del modelo agrario, de la asimilación de las diferentes generaciones industriales y de la terciarización más reciente de la economía.

Los resultados de esas desigualdades se materializan en niveles de desarrollo altamente contrapuestos, calidades de vida diferentes y sistemas territoriales heterogéneos, todo lo cual constituye un elemento perturbador que dificulta la construcción de una Europa unida. Por ello, no resulta extraño que se haya tomado conciencia del problema y exista una voluntad política de solucionarlo creando los mecanismos más adecuados. Sin embargo, cuando se analizan los efectos territoriales de la política regional comunitaria a través del FEDER, con aquellos derivados de los sectoriales, vía FEOGA-G, los resultados difieren de esa idea de cohesión y de igualdad territorial que preside la actual filosofía comunitaria, ya que no son los espacios más pobres y problemáticos los que reciben más fondos. El elevado presupuesto del FEOGA-G, y su reparto, distorsiona cualquier acción de equidad territorial, escapando de toda lógica socioeconómica el impacto de sus beneficios. Es hora que las palabras se concreten en hechos, las voluntades en realidades y los responsables políticos construyan realmente un espacio común europeo y no traten, vía Europa, de favorecer a sus respectivos Estados, en ocasiones a costa de los más débiles o de los menos significados políticamente. Apostando por un futuro mejor y creyendo todavía en ese espíritu de cohesión y solidaridad real que no ficticio, vemos con esperanza la reforma de la PAC e intuimos que nuestras deducciones han sido también captadas por las Instituciones Comunitarias, y prueba de ello es el importante recorte de su presupuesto para el año 1993. Los Fondos estructurales, como instrumentos de la política regional comunitaria, deben coordinarse con las acciones sectoriales, ya que, si no se articulan, el equilibrio socioeconómico territorial

difícilmente se alcanzará y la idea de una Europa unida y cohesionada seguirá siendo un mero proyecto.

BIBLIOGRAFÍA

- BOURGEOIS, B. y MERZAGORA, N. (1985): *Impacts régionaux (EUR 10) des deux chocs pétroliers: Les liaisons entre politiques énergétiques et politiques de développement régional*, Luxemburgo-Bruselas, O.P.O.C.E.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1981): *Les Régions de l'Europe, 1^{er} Rapport périodique sur la situation économique et sociale des régions de la Communauté*, Bruselas-Luxemburgo, O.P.O.C.E.
- (1989): *Vademécum de la reforma de los Fondos estructurales comunitarios*, Bruselas-Luxemburgo, O.P.O.C.E.
- (1990): *La situation de l'agriculture dans la Communauté. Rapport de 1989*, Bruselas-Luxemburgo, O.P.O.C.E.
- (1991a): *Les Régions dans les années 90. 4^{ème} rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économiques des régions de la Communauté*, Bruselas-Luxemburgo, O.P.O.C.E.
- (1991b): *Europe 2000: Outlook for the Development of the Community's Territory: a Preliminary overview*, Bruselas-Luxemburgo, O.P.O.C.E.
- (1991c): *El FEDER en 1989*, Bruselas-Luxemburgo, O.P.O.C.E.
- (1992): *La situation de l'agriculture dans la Communauté. Rapport de 1991*, Bruselas-Luxemburgo, O.P.O.C.E.
- GROTE, J. R. (1992): *Diseconomies in space: the effects of traditional sectoral EC policies and collaborative R&D schemes on regional disparities in the Community*, (en prensa).
- MOLINA IBÁÑEZ, M. y RODRÍGUEZ POSE, A. (1991): «Transformaciones agrarias en la Europa Comunitaria: Efectos de la PAC», *Homenaje al Profesor Cabo*, Universidad de Salamanca, 1991.
- (1992): «La política regional comunitaria ante la encrucijada del Mercado Único», *Homenaje al Profesor Albentosa*, Tarragona, (en prensa).
- MOLLE, W. y CAPPELIN, R. (1988): *Regional Impact of Community Policies in Europe*, Aldershot and Brookfield, Avebury Publishers.
- PADOA-SCHIOPPA, T. et al. (1987): *Efficacité, stabilité et équité. Une stratégie pour l'évolution du système économique de la Communauté européenne*, Informe de la Comisión de las Comunidades Europeas.