

Reparto regional en España de la ayuda agrícola según la Organización Mundial de Comercio (2002-2010)

Regional distribution in Spain of the agricultural aid by the World Trade Organization (2002-2010)

Silvia Andrés González-Moralejo, José María García Álvarez-Coque

Originales: *Recepción*: 15/01/2015 - *Aceptación*: 20/10/2015

RESUMEN

La Política Agraria Común (PAC) define, estructura y asigna las subvenciones a la producción agrícola en la Unión Europea. La PAC está condicionada por las directrices de la Organización Mundial de Comercio (OMC), especialmente tras el Acuerdo sobre Agricultura (1994). Este trabajo tiene como objetivo determinar la distribución regional de la ayuda interna que recibe España proveniente de la PAC y su clasificación siguiendo la metodología de la OMC. Se asocia dicha ayuda a los compartimentos de la OMC: cajas verde, azul y ámbar. Se analiza y compara la evolución de los compartimentos, para deducir la situación actual de España y su adecuación a las reglas de la OMC. Los resultados sugieren que España está adaptándose progresivamente a los criterios agrícolas de la OMC, pero a ritmo lento: crece la caja verde y se reduce la azul y ámbar, pero en algunas regiones la caja verde sigue representando solo un pequeño porcentaje del total.

Palabras clave

ayuda interna • compartimentos • Comunidades Autónomas

Grupo de Economía Internacional. Escuela Técnica Superior de Ingeniería Agronómica y Medio Natural, edificio 3B, 2^º planta. Universidad Politécnica de Valencia. Camino de Vera, s/n, 46022, Valencia. España.
silangle@upvnet.upv.es

ABSTRACT

The Common Agricultural Policy (CAP) defines, structure and allocates subsidies to agricultural production in the European Union. The CAP is subject to the guidelines of the World Trade Organization (WTO), especially after the Agriculture Agreement (1994). This work aims to determine the regional distribution of domestic support received from the CAP in Spain and their classification according to the methodology of the WTO. Domestic support is associated with WTO compartments: green box, blue and amber. It analyzes and compares the evolution of the boxes, to infer the current situation of Spain and its adaptation to WTO rules. The results suggest that Spain is gradually adapting to the WTO agricultural criteria, but at a slow pace: growing the green box and reduces the blue and amber, but in some regions the green box still represents only a small percentage of the total.

Keywords

domestic support • boxes • Autonomous Communities

INTRODUCCIÓN

La política agraria tiene todavía un amplio recorrido en un mundo en el que los intercambios comerciales tienden a liberalizarse. La cuestión debatida en la Organización Mundial de Comercio (OMC) es si las medidas con efectos de "distorsión del comercio" son necesarias para que el sector alimentario pueda cumplir sus funciones.

Alrededor de esta pregunta no existe consenso universal y ello es reflejado en el tratamiento especial de la agricultura en la OMC, consagrado en el Acuerdo sobre la Agricultura (AsA), actualmente en proceso de reforma. Autores como Rodrik (1997), han manifestado escepticismo hacia las estrategias de crecimiento basadas en una apertura comercial sin políticas. Pero a pesar de la apertura comercial que afecta a la agricultura, la OMC admite un margen de maniobra para la aplicación de medidas de ayuda interna (17), que tendrán una naturaleza crecientemente descentralizada.

Cada país o región diseñará sus programas de asistencia, basados principalmente en criterios de "compartimento o caja verde", es decir, políticas orientadas al territorio, la calidad, la formación, la investigación, la agricultura sostenible y el desarrollo rural. La dificultad para una liberalización del comercio multilateral ha sido asumida en la Cumbre Ministerial de Bali, que refleja por un lado el bloqueo en las negociaciones para la reforma del Acuerdo sobre la Agricultura (7, 23), y por el otro la aceptación de la flexibilidad en las reglas de juego, en el modo en que los países en desarrollo abordarán sus problemas de seguridad alimentaria (15).

España es el segundo receptor de las ayudas de la Política Agrícola Común (PAC). Es evidente que la política agrícola española se ve fuertemente influenciada por las decisiones que orientan el rumbo de la PAC que, en las últimas décadas, ha sufrido cambios sustanciales.

Desde las reformas alentadas por la crisis presupuestaria de los 80 y la presión de las negociaciones multilaterales en la Ronda Uruguay (RU), hasta la entrada en vigor del nuevo régimen de pagos directos de la Reforma 2014-2020, se perfila un cambio de enfoque que invita a abandonar el concepto de apoyo a la agricultura para sumergirse en el de apoyo a la conservación del medio ambiente, el paisaje, la calidad y la cultura, bienes públicos crecientemente valorados por la sociedad europea (5, 22). Cada etapa en la evolución de la PAC ha venido determinada por motivaciones y objetivos distintos, que han transformado la PAC productivista en una PAC orientada al desarrollo rural sostenible y a la seguridad alimentaria (9, 21), sin perder de vista las directrices de la OMC, a las que la PAC continúa adaptándose para hacer posible un nuevo acuerdo (6).

Efectivamente, la OMC lleva una década inmersa en una ronda de negociación, la Ronda Doha (RD), todavía inconclusa. Los temas candentes son muchos. Un detallado análisis de los aspectos más controvertidos de las negociaciones agrícolas se puede encontrar en Martin y Anderson (2008), pero en el área de *ayuda interna*, las negociaciones agrícolas han planteado cuestiones de profundo calado para el modelo europeo de política agraria (14, 18):

- Reducción de la caja ámbar, se discute si se produce como una reducción producto por producto, en vez de plantearla en términos globales.
- Legitimidad de la caja azul, originada en un acuerdo político entre EEUU y la UE, en la RU. Ahora que EEUU ha vaciado de contenido su caja azul, en virtud de las Leyes de 1996 y 2001, puesto que sus pagos desconectados cumplen los

criterios de la caja verde, existe mayor presión para que se elimine la caja azul, cuya única usuaria es la UE. De todas formas, a la vista de las consideraciones sobre ciertas políticas (conectadas con la producción) necesarias para mantener vivo el medio rural, no está tan claro que vaya a desaparecer.

- Definición más estricta de la caja verde. La caja verde ha sido el paradigma de la ayuda exenta de compromisos de reducción, lo que se ha convertido en una recompensa por la capacidad de un gobierno para diseñar políticas conformes a los criterios de la caja verde. No es descartable que se produzca un incremento de los niveles de apoyo a través de instrumentos compatibles con los actuales criterios "verdes".

Una cuestión adicional es si deberían establecerse límites cuantitativos a las subvenciones concedidas en virtud de los programas de la caja verde, porque es preciso reconocer que la caja verde actual contiene una serie de medidas que, aun siendo menos distorsionadoras, siguen favoreciendo la expansión del producto final. Parte de la discusión internacional en los próximos años se centrará en asegurar que la caja verde sea realmente "verde".

En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo determinar la distribución regional de la ayuda interna que recibe España proveniente de la PAC y su clasificación siguiendo la metodología que propone la OMC, durante el período 2002-2010, para dilucidar cómo está repercutiendo en las diferentes Comunidades Autónomas (CCAA) el proceso de adaptación de la PAC a las directrices que emanan de la OMC.

Objetivos

Clasificar y regionalizar las medidas de ayuda interna asociándolas, según sus características, a los compartimentos de la OMC: caja verde, azul y ámbar. Obtener el valor de cada compartimento.

Analizar y comparar la evolución de los compartimentos, a nivel regional y comunitario.

Este trabajo contribuye significativamente, derivándose de él importantes implicaciones para académicos y responsables de la toma de decisiones. En el momento de redactar estas páginas, el Comité de Agricultura de la OMC trabaja en un proyecto de texto sobre "modalidades" (establecen las líneas generales, tales como fórmulas o enfoques para las reducciones arancelarias, de los compromisos definitivos), donde se establece el nivel de base para las reducciones de la ayuda interna causante de distorsión del comercio (AGDC*), la fórmula estratificada para su reducción y el plazo para su aplicación, el límite global y por productos específicos del compartimento azul, así como las modificaciones en los criterios generales del compartimento verde. Aquí es donde radica la justificación básica de este trabajo, que pretende mostrar el impacto en las CCAA del proceso de adaptación de la PAC a los compromisos acordados en la OMC y establecer el punto de partida en España ante las negociaciones en la RD; negociaciones recientemente impulsadas

tras la conclusión de la 9ª Conferencia Ministerial de Bali, que ha reafirmado el papel de la OMC y su sistema de comercio multilateral. Las decisiones adoptadas en el "Paquete de Bali" son un estímulo para concluir la RD (15). La parte del paquete más importante para el comercio mundial es la relativa a la facilitación del comercio, que trata de la reducción de los trámites burocráticos y la aceleración del despacho de aduana. El resto se centra en cuestiones relacionadas con el desarrollo, incluida la seguridad alimentaria en los países en desarrollo y el algodón y otras disposiciones para los países menos adelantados. El paquete incluye también el compromiso político de reducir las subvenciones a la exportación en la agricultura y de mantenerlas en niveles bajos, así como de reducir los obstáculos al comercio cuando los productos agropecuarios se importan en el marco de contingentes.

Como antecedentes relativos a la estimación del apoyo a la agricultura a escala regional se puede citar los trabajos emprendidos por la Comisión Europea tras las reformas de los 90, con resultados para 1994 y 1996 (10) y para 1991 y 1995 (32). Estos trabajos utilizan el concepto de Estimación del Apoyo al Productor (Producer Support Estimate) introducido por la OCDE como también lo hace el artículo de Zanias (2002), orientado al cálculo de las transferencias

* AGDC: es el nuevo concepto que se ha acuñado en las negociaciones de la RD. La "AGDC de base" es, para los países desarrollados Miembros, la suma de la MGA Total Final Consolidada, más el 10 por ciento del promedio del valor total de la producción agrícola en el período de base 1995-2000, más el promedio de los pagos del compartimento azul, tal como se ha notificado al Comité de Agricultura, o el 5 por ciento del promedio del valor total de la producción agrícola, si este fuera más alto, en el período de base 1995-2000.

al nivel de Estado miembro. Más recientemente, el proyecto "European Spatial Planning Observation Network" analizó los impactos territoriales de la PAC para 1999, aunque solo tiene en cuenta productos continentales y el cálculo de las transferencias del "primer pilar" de la PAC (ayudas a precios y mercados). Otros estudios han analizado las transferencias en países con organización administrativa federal, como son los casos de Suiza (33), Alemania (2, 13) y Estados Unidos (30).

En España, un primer antecedente del estudio del gasto público en las agriculturas de las CCAA fue realizado en García *et al.* (1994). Otro antecedente, ya posterior, es el esfuerzo realizado para la elaboración del Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural elaborado por el denominado en aquel entonces Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (19). Los resultados de estos estudios han permitido realizar análisis sobre la repercusión de los apoyos públicos de las distintas administraciones en las agriculturas regionales españolas, como es el caso de los efectos de la reforma de la PAC y la Ampliación (8).

El interés en España por la formulación de un modelo para el seguimiento y la evaluación del apoyo a la agricultura ha suscitado el desarrollo de una línea de investigación que se origina en los aportes metodológicos planteados por la OCDE. La principal aportación de esta línea de investigación (3, 4) es un ejercicio de adaptación de la metodología de la OCDE, ofreciendo una estimación regionalizada del apoyo derivado de la ejecución de la PAC en España para el período 2002-2009. Las contribuciones más valiosas contenidas en esta línea de investigación radican en la inclusión de las transferencias financiadas con fondos propios (estatales y autonómicas), y en la evidencia de sistemas regionales que

se adaptan al proceso de reforma de la política agraria a distintos ritmos y velocidades, y se comparan con la evolución seguida por otros países de la OCDE.

La preocupación por esclarecer el impacto de los acuerdos de la OMC sobre las políticas agrarias de las distintas regiones del mundo ha suscitado el desarrollo de dos interesantes líneas de investigación, que abordan la situación de países desarrollados y en desarrollo.

La mayoría de las aportaciones son simulaciones del impacto de los acuerdos y el análisis de sus efectos sobre los intercambios comerciales. En este marco, una de las contribuciones más novedosas es el trabajo de Swinnen *et al.* (2012), que estima *ex post* cuál ha sido el impacto de la OMC sobre las políticas agrícolas del mundo, incluyendo las transferencias totales y los instrumentos utilizados. Su análisis empírico demuestra que la OMC no ha causado una reducción significativa en la ayuda a la agricultura, sino que ha provocado un giro hacia instrumentos de carácter menos distorsionador. A nivel regional, se pueden destacar los recientes estudios de Zou y Wang (2011), quienes han examinado los efectos de los pagos directos del gobierno estadounidense sobre su nivel de producción y de exportaciones agrícolas, y de Jia *et al.* (2011), que han valorado cuáles son las medidas de apoyo agrícola que, siendo consistentes con la OMC, son también adecuadas para su implementación dadas las condiciones de la agricultura y a la economía chinas.

Por otro lado, ya forman parte de la literatura académica estudios que analizan *ex ante* el impacto de un posible acuerdo en la RD. En este ámbito, Blandford *et al.* (2010), han demostrado que Noruega, con un complejo entramado de subsidios agrícolas, podrá mantener su actual nivel de producción, aunque deberá desmantelar su sistema de apoyo al precio de

mercado pagado por los consumidores, como principal adaptación a las nuevas normas de la OMC. Nuetah *et al.* (2011), analizan cómo se verá afectado el bienestar de África occidental con la desaparición de los subsidios a las exportaciones y la reducción de la ayuda interna en los países proteccionistas. Sus resultados indican que aunque los precios mundiales de los productos exportables de la región experimentarán un descenso, los precios de sus productos importados subirán, de manera que las ganancias de los productores resultarán insuficientes para compensar las pérdidas de los consumidores. En esta línea, otros estudios prevén que los países en desarrollo como Brasil, China e India, y los países desarrollados disfrutarán de ganancias netas de bienestar.

MATERIALES Y MÉTODOS

Este trabajo estima la distribución de los compartimentos ámbar, azul y verde en las CCAA de España. Los documentos al Comité de Agricultura de la OMC con referencia G/AG/N/EU reflejan el contenido de los compartimentos ámbar, azul y verde notificados por la UE a la OMC (disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_work_s.htm).

Los compartimentos a escala regional deben ser conceptualmente coherentes con la notificación comunitaria al organismo internacional. Por tanto, no se ha incorporado en la estimación regional de los compartimentos aquellos elementos ajenos a los que la UE notifica. Por otro lado, se han separado aquellas medidas que comportan desembolsos presupuestarios, buena parte de ellos pagos directos a los productores, de las vinculadas a programas de sostenimiento de precios, las cuales no necesariamente se materializan en gasto público, sino también

en protección en frontera. Las medidas que suponen gasto público o pagos directos son fácilmente calculables a nivel regional y, de hecho, existe información suficiente de este tipo de desembolsos para las CCAA. Sin embargo, los componentes de la caja ámbar ligados a programas de sostenimiento de precios no tienen reflejo en un desembolso directo. Se describe cómo se han estimado los compartimentos de la RU, tomando como referencia los conceptos notificados por la UE.

La caja azul se ha estimado a partir de información financiera directa contenida en los Informes de Actividad del Fondo Español de Garantía Agrícola (FEGA), del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, donde se recogen todas las transferencias del FEOGA-Garantía (2002-2006) y del FEAGA (2007-2010) a las CCAA. Concretamente, se han contabilizado para la caja azul las transferencias derivadas de los pagos directos que están exentos de compromisos de reducción. Estos pagos incluyen los pagos a cultivos COP, al arroz, a la puesta de tierras en *set-aside*, así como las primas a bovino y ovino.

La caja ámbar solo incluye algunos pagos directos, obtenibles a partir de la información financiera de los pagos del FEOGA-Garantía (2002-2006) y FEAGA (2007-2010) a las CCAA, entre los que destacan los pagos a la producción de forrajes, legumbres secas, lino y cáñamo, tabaco, algodón y a la producción de semillas, y medidas vinculadas con programas de sostenimiento de precios. Para la regionalización de este componente se ha obtenido el gasto total en sostenimiento de precios de la UE para cada año del período estudiado a partir de las notificaciones anuales sobre agricultura de la delegación de la UE a la OMC, extraídas de la web de la OMC.

Se ha tomado como coeficientes de distribución regional los correspondientes a la participación de cada región española en la producción final de la UE.

En cuanto a la caja verde, que incluye básicamente el gasto público derivado del "segundo pilar" de la PAC y de las políticas de desarrollo rural, se ha utilizado información financiera correspondiente a los pagos del FEOGA-Garantía y FEOGA-Orientación (cofinanciación nacional no incluida) en las CCAA (2002-2006) e información suministrada por los Programas de Desarrollo Rural financiados por el FEADER (cofinanciación nacional no incluida) para cada CA (2007-2010). Se pone a disposición del lector un listado de las medidas de política agraria de la PAC en España computadas en este trabajo, y su clasificación según la metodología de la OMC, incluyendo el subsector y la región a la que corresponden, así como el montante total por caja y región.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La Caja Verde

La tabla 1 (pág. 128) muestra el montante total anual por región del compartimento verde, de donde se puede derivar su valor medio, el porcentaje que representa cada región sobre la media y la variación porcentual entre 2002 y 2010. Así, de la tabla 1 (pág. 128), se desprende que, como media, el total español para cada año del período asciende a casi 3.850 millones de euros. Las CCAA que más contribuyen son: Andalucía, que supera los 1.000 millones, Castilla y León con 571 y Castilla-La Mancha con 498. Por el contrario, entre las autonomías que perciben menor cuantía de ayuda clasificable como caja verde destacan Madrid y Cantabria con 35 millones, La Rioja con 32

y Baleares con 22. Se aprecia la existencia de diferencias cuantitativas entre las CCAA con mayor caja verde, destacando Andalucía que aporta más de la cuarta parte del total, y las que menos, donde sobresale las Islas Baleares que no alcanza el 1% del total.

Para constatar la tendencia se han agrupado las CCAA en función del valor medio de su caja verde en el período considerado. La figura 1 (pág. 129) ilustra la evolución de la caja verde en cada uno de los grupos. A partir de esta figura, se constatan dos acontecimientos. Cabe destacar la tendencia ascendente de la caja verde en todas las CCAA a lo largo del período considerado, pero especialmente hay que enfatizar en el hecho de que se produce una "ruptura" con la estabilidad de los años anteriores a 2006, causada por la irrupción de nuevas medidas propiciadas por la Revisión Intermedia de 2003, como el pago único desacoplado de la producción o las relativas al desarrollo rural sostenible, que provocan un trasvase de fondos desde la caja azul a la verde. Posteriormente, la caja verde vuelve a crecer en 2010, cuando nuevas producciones entran a formar parte del pago único.

Es necesario indicar que el cambio de ciclo reflejado a partir del 2006 se produce con retraso en Cataluña, Comunidad Valenciana, Canarias, Madrid y Cantabria, debido a la distinta especialización productiva de estas regiones, por ejemplo más orientada a la producción hortofrutícola en las regiones mediterráneas, por lo que no se verán afectadas por el pago único hasta unos años después.

De regreso a la tabla 1 (pág. 128), se enfoca la atención en otro de los elementos a considerar en el análisis: la variación porcentual que ha experimentado la caja verde de cada una de las autonomías.

Tabla 1. Las cajas verde, azul y ámbar en cifras (millones de euros corrientes).
Table 1. The green box, blue and amber in figures (million current euros).

	Caja verde						Caja azul						Caja ámbar					
	2002	2004	2006	2008	2010		2002	2004	2006	2008	2010		2002	2004	2006	2008	2010	
CCAA	408,13	399,30	1161,28	1660,89	2092,61		520,33	570,64	356,34	327,58	392,13		1501,81	1305,43	406,49	139,32	86,44	
Andalucía	173,42	173,34	429,00	342,26	358,46		351,33	377,21	162,29	129,26	112,45		146,61	134,95	105,58	53,63	49,18	
Aragón	78,08	78,11	97,33	79,44	81,81		35,14	45,47	37,22	22,89	25,72		40,83	26,01	23,13	8,62	7,34	
Asturias, P. de	23,18	22,30	33,51	18,17	17,99		18,93	25,06	15,33	9,18	9,92		69,87	41,01	37,69	15,02	13,31	
Baleares, Islas	192,03	206,16	148,24	209,94	221,08		1,33	6,23	0,09	0,00	0,00		126,80	74,34	68,24	27,05	24,09	
Canarias	33,06	33,05	33,05	31,20	60,18		20,65	30,13	24,32	13,64	13,82		83,05	48,88	44,50	17,51	15,59	
Cantabria	327,28	347,93	674,29	622,27	745,06		491,41	547,48	157,26	150,24	165,94		658,82	517,74	449,18	254,60	195,20	
Castilla-La Mancha	373,31	369,20	882,32	688,13	794,62		830,76	860,39	400,42	269,55	276,08		645,05	390,05	355,07	154,66	139,37	
Castilla y León	164,85	165,00	162,40	240,22	338,37		172,05	214,58	116,67	71,52	71,69		138,51	127,45	106,56	46,96	29,52	
Cataluña	146,10	139,79	157,81	147,12	183,84		28,85	28,60	34,45	26,53	32,90		818,43	509,77	460,44	218,34	148,92	
Comunidad Valenciana	180,90	174,16	350,76	403,16	450,41		336,57	368,85	227,00	162,54	166,04		256,64	244,44	174,11	106,62	107,55	
Extremadura	224,52	224,34	309,34	210,32	245,07		88,31	112,27	84,23	47,33	46,18		558,83	333,66	300,48	116,86	104,10	
Galicia	36,88	35,91	35,33	29,24	55,59		34,31	13,97	33,73	12,34	15,93		430,50	255,60	230,88	91,14	81,57	
Madrid, Com. de	79,01	81,98	107,40	75,97	111,32		42,71	51,34	37,46	20,67	21,28		304,24	186,95	175,40	82,76	64,26	
Murcia, R. de	53,75	52,90	110,33	77,95	95,36		78,88	87,94	36,81	27,44	28,79		319,44	193,62	183,55	73,86	65,46	
Navarra, C.F. de	36,89	36,27	41,84	36,35	39,77		40,41	40,54	19,78	16,10	16,93		1475,12	864,92	793,72	314,66	280,31	
País Vasco	29,06	29,84	38,30	29,76	31,12		23,30	31,38	19,15	8,39	8,73		110,98	66,86	61,72	25,52	22,49	
La Rioja	2560,47	2569,58	4772,53	4902,38	5922,65		3115,28	3412,09	1762,54	1315,19	1404,53		7685,52	5321,67	3976,74	1747,12	1434,71	
Total																		

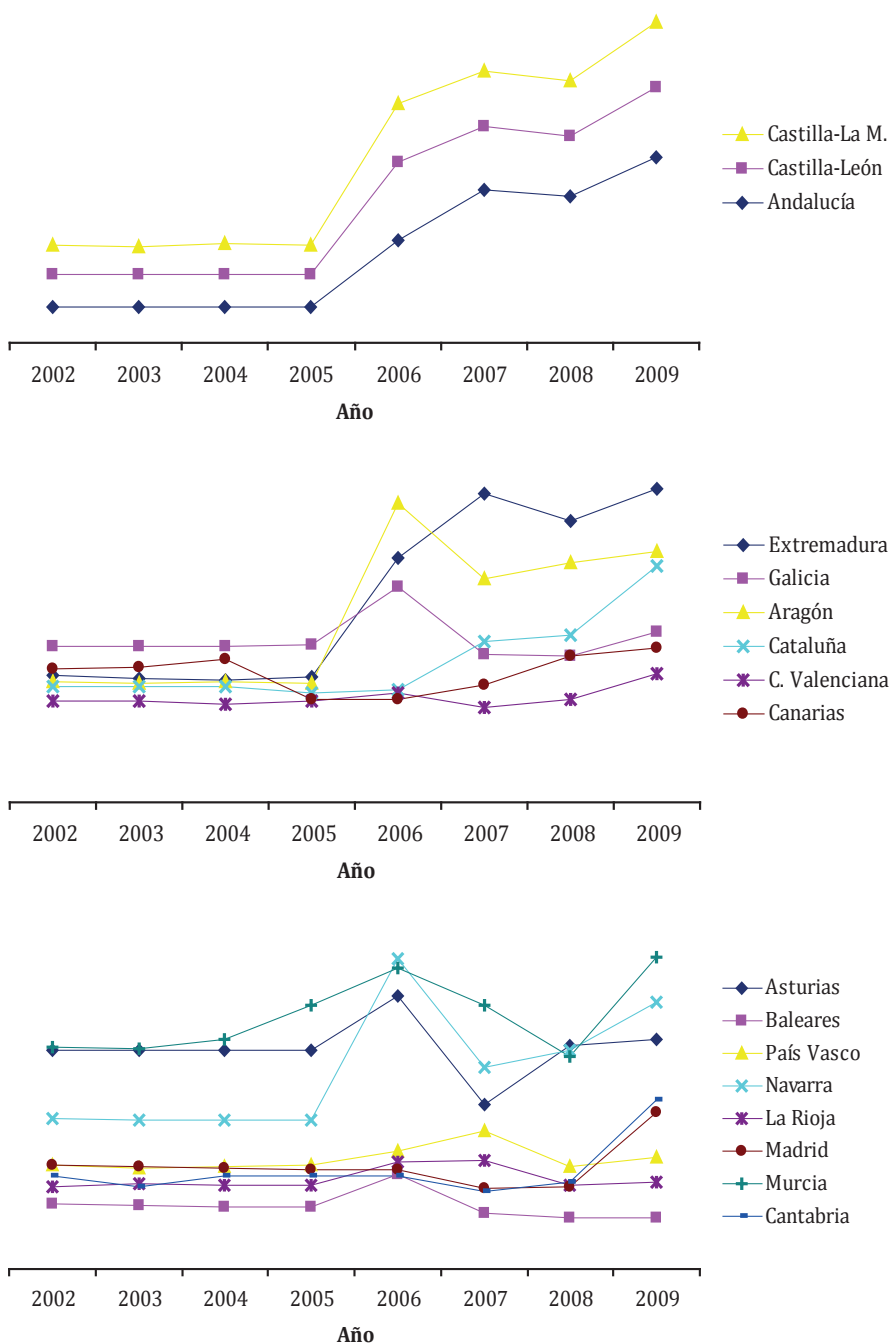


Figura 1. Tendencia de la caja verde en cada región (2002-2010).

Figure 1. Green box trend in each region (2002-2010).

En este sentido es amplio el abanico de valores hallado.

En primer lugar, destacan autonomías con una variación superior al 100%. Entre ellas sobresale Andalucía, cuya caja verde ha crecido un 413%, seguida por Extremadura con un 149%, Castilla-La Mancha 128%, Castilla-León 113%, Aragón 107% y Cataluña 105%. A continuación aparecen Cantabria y Navarra, que han engrosado su caja verde un 82 y 77% respectivamente.

Otros territorios presentan una variación más moderada, son Madrid con un 51%, Murcia 41%, Comunidad Valenciana 26% y Canarias 15%. Finalmente, hay CCAA en las que apenas ha variado la caja verde a lo largo del período (o se ha reducido). Se trata de Galicia con un 9%, País Vasco 8%, La Rioja 7%, Asturias 5% y Baleares -22%.

En general, son autonomías de gran tradición ganadera y reciben importantes cantidades en concepto de ayudas al vacuno, que pertenecen a la caja azul, con lo cual es comprensible que esta última prevalezca.

Según las notificaciones de la UE al Comité de Agricultura de la OMC (Nº Documento 06-5888 G/AG/N/EEC/53 y 12-6332 G/AG/N/EU/10), correspondientes a la campaña de comercialización de los años 2002 y 2010 sobre los compromisos en materia de ayuda interna, el total del compartimento verde en la UE ha pasado de 20.404,3 a 63.798,1 millones de euros, lo que implica que se ha multiplicado por 3 como efecto de la Revisión Intermedia.

El impacto en España ha sido algo más moderado, desde una cifra de 2.560,47 a 5.922,65 millones de euros (tabla 1, pág. 128), de lo que se desprende que la caja verde española pierde peso dentro de la comunitaria en este período, reduciéndose del 12,5% a poco más del 9%.

El análisis de la caja verde no está completo sin las correspondientes ayudas nacionales que la complementan. Las ayudas nacionales se subdividen en tres categorías: ayudas estatales, cuya financiación corresponde al gobierno central, ayudas autonómicas, dependen exclusivamente de los gobiernos de las CCAA, y la cofinanciación de las medidas de desarrollo rural, que se nutre de ambos organismos pagadores en distintos porcentajes según la medida de que se trate.

Las ayudas nacionales se caracterizan porque no incluyen pagos basados en la producción, en el precio y en los medios de producción, y por el importante papel que desempeñan como complemento a la financiación de servicios proporcionados al sector agrícola en general.

El trabajo de Andrés *et al.* (2012) ofrece una regionalización de las ayudas nacionales, con un análisis y valoración de las mismas, e incluye una comparación con la ayuda recibida desde la PAC en el mismo período. Según sus cálculos, las ayudas nacionales suponen una transferencia anual superior a los 1.000 millones de euros (en 2009, final del período objeto de estudio, fue de 1.400 millones), lo que permite obtener una idea más veraz de la relevancia de la caja verde en España.

La Caja Azul

La tabla 1 (pág. 128) ilustra también la evolución de la caja azul en España y sus regiones. Según se desprende de la citada tabla, el total nacional anual supera los 2.350 millones de euros, destacando las divergencias en su distribución espacial. Las autonomías donde se concentra la caja azul son Castilla y León, que aglutina 571 millones de euros, seguida por Andalucía con 455 y Castilla-La Mancha con 329, que suman más de la mitad del total español. Las CCAA donde es menor

este compartimento: La Rioja y Baleares con 17 y 16 millones respectivamente, y Canarias, que con una media anual de 3 millones de euros ya no ha recurrido a este tipo de ayuda en los tres últimos años.

Para constatar la tendencia se han agrupado las CCAA en función del valor medio de su caja azul en el período.

La figura 2 (pág. 132) ilustra la evolución de la caja azul en cada uno de los grupos. La observación de esta figura pone de manifiesto la tendencia descendente en la magnitud del compartimento azul para todas las autonomías a partir del 2006, que contrasta con el crecimiento acumulado en los anteriores años, produciéndose nuevamente una ruptura o "cambio de ciclo". La caída es especialmente intensa en Extremadura, Aragón y Castilla y León. Cabe subrayar que esta tendencia corre paralela, aunque en sentido inverso, a la diagnosticada para la caja verde en el anterior epígrafe. Lógicamente, la caja verde ha ido incrementándose mientras se reducía la caja azul, a medida que los pagos por hectárea y cabeza de ganado han sido sustituidos por el pago único.

Las autonomías que menos aportan al compartimento azul presentan una evolución algo más heterogénea. Resalta el comportamiento de la caja azul de la Comunidad Valenciana, con un pico en 2005, cuando se incrementa de forma repentina la ayuda por superficie de arroz y se introduce la ayuda por superficie a los frutos de cáscara, para luego descender en el año siguiente hasta niveles de 2004. También destaca el errático comportamiento de los datos en la Comunidad de Madrid, con una reducción en 2004 y un pico en 2006 motivados en la sustitución de las ayudas por superficie de cereales y proteaginosas por la ayuda por superficie de cultivos herbáceos, para luego

descender de forma acusada y estabilizarse a partir de 2007.

El análisis de la variación porcentual que ha experimentado la caja azul de cada autonomía pone de relieve que la evolución ha sido más bien homogénea y de signo negativo. Las reducciones de mayor dimensión, en torno al 50% o más, se han producido en Canarias, donde la caja azul ha desaparecido, Aragón, Castilla y León y Castilla-La Mancha, rozando el 70%, Navarra y La Rioja con casi un 65%, Cataluña y País Vasco próximos al 60%, Madrid, Extremadura y Murcia superando el 50% y Galicia y Baleares rozando el 50%. Aunque las medidas de política agraria de caja azul quedaron excepcionalmente permitidas tras la RU, previsiblemente no correrán la misma suerte en la RD, de ahí se deduce que con la Reforma Intermedia de la PAC se esté trasvasando su contenido hacia la verde. Menos significativa es la reducción constatada para Cantabria, Asturias y Andalucía, que oscila entre el 25 y 35%.

Finalmente, se observa un hecho aislado en la Comunidad Valenciana donde la caja azul se ha incrementado un 14%, en una región especializada en productos mediterráneos que poco tienen que ver con los pagos por hectárea y cabeza de ganado.

Según las notificaciones de la UE al Comité de Agricultura de la OMC ya citadas, correspondiente a las campañas de comercialización de 2002 y 2010 sobre los compromisos en materia de ayuda interna, el total del compartimento azul en la UE ha descendido de 24.726,5 a 5.323,6 millones de euros, es decir, casi un 80%. En España su reducción ha sido menor, de un 55% (tabla 1, pág. 128), de lo que se deriva que la caja azul española ha ido ganando peso y ya concentra más del 25% de la comunitaria.

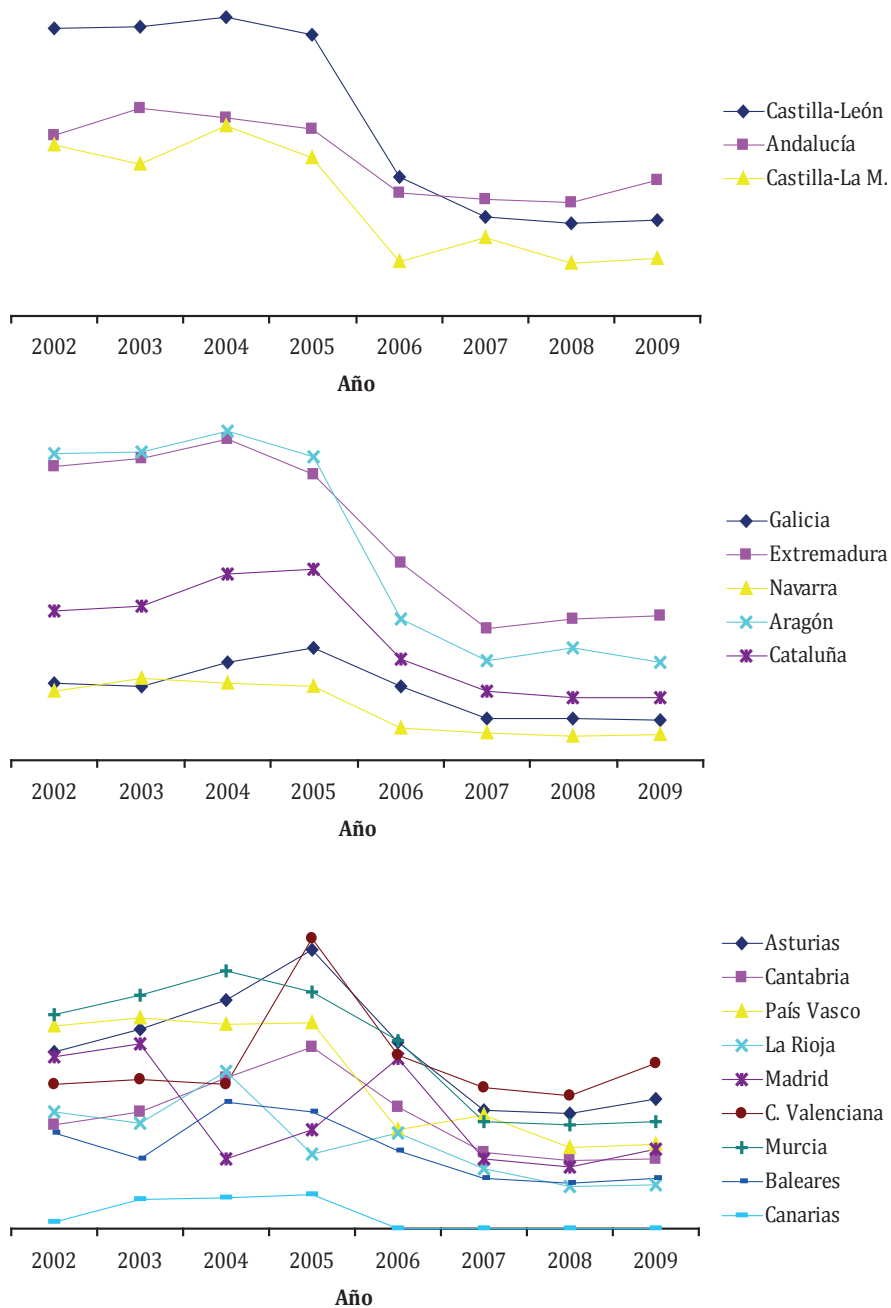


Figura 2. Tendencia de la caja azul en cada región (2002-2010).

Figure 2. Blue box trend in each region (2002-2010).

La Caja Ámbar

Finalmente, la tabla 1 (pág. 128) muestra la cuantía total del compartimento ámbar en el período de referencia, que a nivel nacional supera anualmente los 4.400 millones de euros. Las CCAA que mayor volumen de fondos tienen comprometidos en la caja ámbar son País Vasco, en sostenimiento de precios, y Andalucía con 800 millones de euros anuales; Comunidad Valenciana con 479 y Castilla-La Mancha con 450. En el extremo opuesto se posicionan Cantabria, Baleares y Asturias con 46, 39 y 23 millones respectivamente. La distribución de esta caja está más repartida: no hay concentración tan evidente de las ayudas conectadas en unas pocas CCAA, como sucedía en los casos anteriores.

La figura 3 (pág. 134) revela una nítida tendencia en la caja ámbar para la totalidad de CCAA, propiciada por las reducciones que ha sufrido a medida que desaparecían las ayudas vinculadas con la producción con la Revisión Intermedia y su Chequeo Médico, y por el sostenimiento de precios, menor en un entorno de precios elevados para las materias primas agrícolas. La variación que ha experimentado el compartimento a lo largo del período ha sido significativa en todas las regiones, superior al 50% y en términos negativos.

En la mayor parte de CCAA esta reducción oscila entre el 70 y el 80%. Se deduce de ello que la última reforma de la PAC está logrando la eliminación progresiva de las ayudas englobables en la caja ámbar, posicionando a las CCAA ante la coyuntura internacional que en materia de política agrícola representa actualmente la RD. Cabe señalar el caso de Andalucía, tras una fuerte caída a partir de 2005, su caja ámbar es la menor en 2010.

Según las notificaciones de la UE al Comité de Agricultura de la OMC ya citadas, el total del compartimento ámbar en la UE se ha reducido desde los 28.490,4 millones de euros en 2002 hasta los 8.764 de 2009, es decir, un 70%. Reducción que ha sido todavía mayor en España (tabla 1, pág. 128), lo que permite afirmar que la caja ámbar española ha perdido peso dentro de la comunitaria, pasando de representar un 27% al 16% al final del período.

Comparación intra-regional versus comparación inter-regional

La figura 4 (pág. 135) muestra el porcentaje que representa cada caja sobre la suma total del compartimento. De este modo, permite visualizar comparativamente cuáles son las CCAA que privilegian cada compartimento. Indudablemente será el compartimento verde donde los países gozarán de mayor libertad en su aplicación; prueba de ello es el giro "verde" de la PAC con su Reforma 2014-2020, en busca de una mayor legitimación social y aceptación internacional.

El impacto del proceso de adaptación de la PAC hacia los criterios que emanan de la OMC no ha sido el mismo en todas las CCAA. Se observa en la figura 4 (pág. 135) que en algunas regiones sigue predominando la subvención de la producción, como Madrid, País Vasco, La Rioja, Navarra, Comunidad Valenciana y Murcia, donde la caja verde representa un pequeño porcentaje sobre la ayuda total.

Por otra parte, Canarias, Asturias, Cataluña, Andalucía y Aragón son las autonomías cuya caja verde tiene una mayor presencia en relación con el total, siendo al mismo tiempo su caja ámbar de las más reducidas.

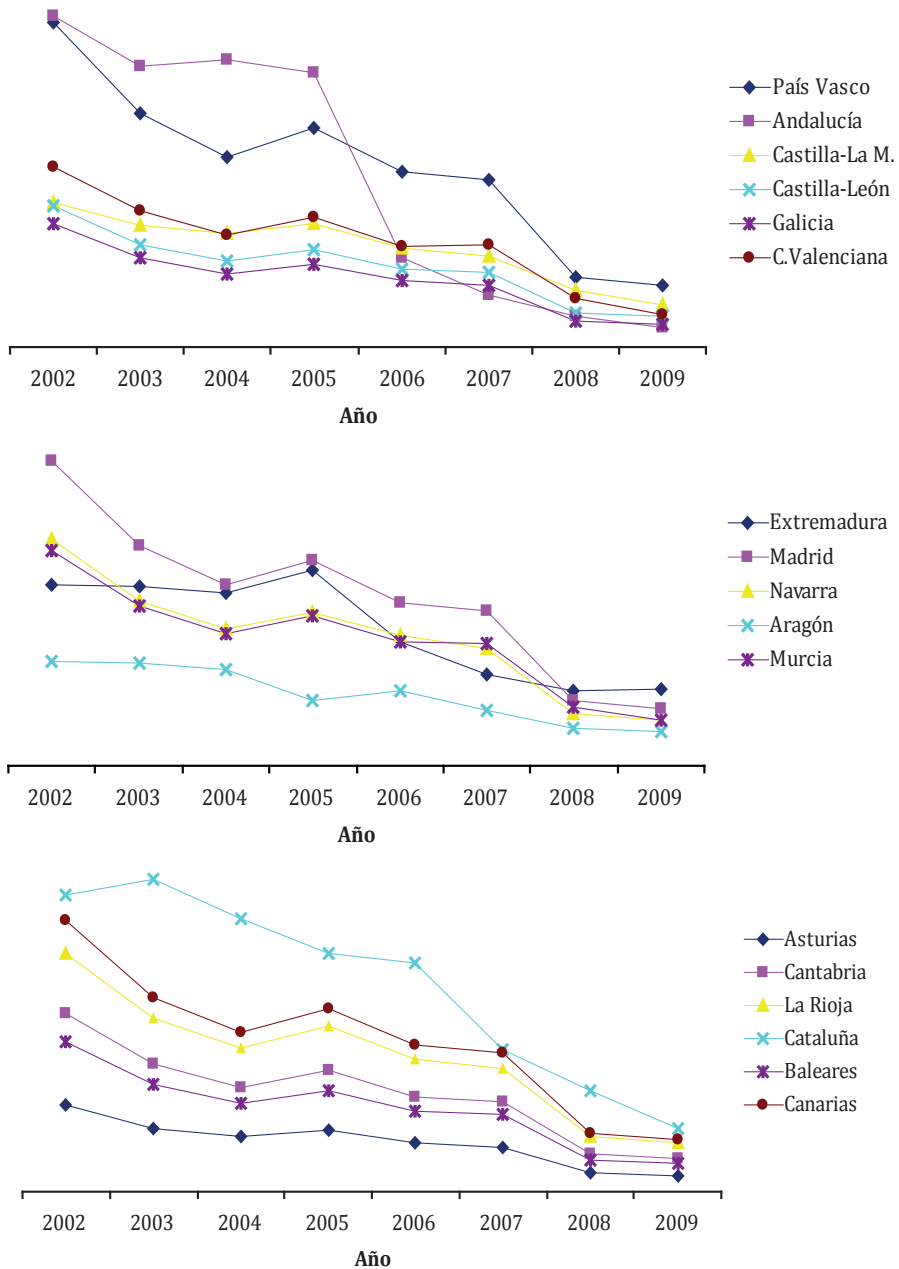


Figura 3. Tendencia de la caja ámbar en cada región (2002-2010).

Figure 3. Amber box trend in each region (2002-2010).

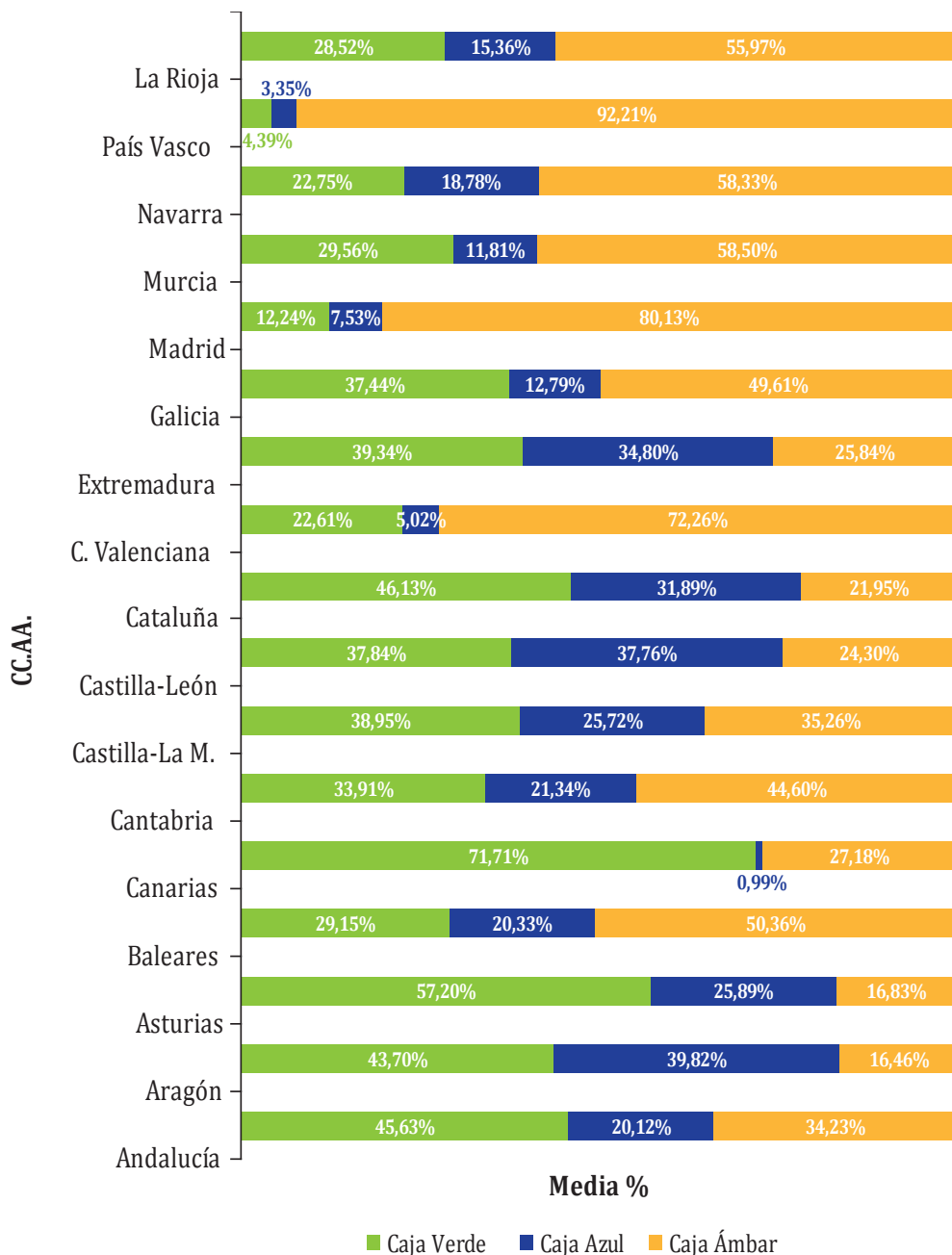


Figura 4. Porcentaje medio de las cajas verde, azul y ámbar por CA (2002-2010).
Figure 4. Average rate boxes green, blue and amber by autonomous community (2002-2010).

CONCLUSIONES

Además de los factores internos que condicionan la evolución de la PAC -los intereses políticos de la integración europea y los equilibrios presupuestarios-, externamente debe encajar, como cualquier otro miembro de la OMC, con los Acuerdos del sistema multilateral de comercio. Desde la Ronda Dillon hasta la RU, la UE ha respondido positivamente a los requerimientos exteriores. A lo largo del actual proceso de negociación en la RD, la UE ha demostrado su compromiso y voluntad de llegar a acuerdos realizando por adelantado reformas de calado en la PAC, que han evitado que sea presentada como la máxima responsable de la falta de acuerdo. Así, la UE ha modificado sus modalidades de ayuda interna -del "ámbar" y "azul" al "verde"-, ha mostrado su disposición a acabar con las restituciones a la exportación y a reducir sustancialmente sus aranceles agrícolas.

La UE se ha preparado para superar la prueba de la RD, a pesar de la ralentización de la dinámica de las negociaciones consagrada tras la cumbre de Bali. Mientras tanto, España percibe un importante flujo de transferencias provenientes de la PAC. La cuantía media anual de las cajas verde, azul y ámbar es de 3850 (36%), 2350 (22%) y 4427 (42%) millones de euros, respectivamente. A primera vista, dichas cifras indican que las transferencias en virtud de la caja ámbar continúan siendo las predominantes. Andalucía, País Vasco y Comunidad Valenciana acumulan la mitad de la caja ámbar total. En el caso andaluz la explicación radica en la importancia de la ayuda a la producción de aceite de oliva hasta 2006, que fue sustituida por el pago único; en País Vasco y Comunidad Valenciana es el sostenimiento de precios, en cereales (incluido el arroz), patatas,

tomates, vino y carnes y sus derivados, el que nutre la caja ámbar. Sin embargo, si se computan también las ayudas nacionales, la caja verde se configura ya como la de mayor contenido en el conjunto del Estado.

Al observar la evolución de la cuantía de las cajas, y verificar la tendencia que han sufrido, se percibe que el impacto de las reformas de la PAC no siempre es el mismo. Sin duda, el sector agrario español es complejo y variado.

La extensión geográfica, la orografía y la presencia de climas marcadamente distintos hacen que las diferencias productivas entre regiones sean más que apreciables, dando lugar a diferentes modelos de agricultura. Por ello no se puede esperar una aplicación homogénea de la PAC, sino más bien una adaptación de sus instrumentos a las necesidades de cada sector y región.

No obstante, también se aprecian ciertas similitudes y es notable la unánime reducción de la caja ámbar a lo largo del período 2002-2010, en torno a un 80%, a medida que la UE desmantela sus mecanismos de ayuda a la producción y a los precios, se destaca el caso paradigmático de Andalucía, donde las ayudas de caja ámbar han pasado de representar 1.500 millones en 2002 a solo 86 en 2010.

La caja azul es la de menor cuantía a escala nacional y, de forma similar a la caja ámbar pero menos intensamente, predomina una tendencia marcada de reducción en casi todas las regiones. Reducción que corre paralela al aumento de la caja verde, a medida que los pagos por hectárea y cabeza de ganado son reemplazados por el pago único.

Solo la Comunidad Valenciana ha aumentado su caja azul, debido al aumento de las ayudas por superficie al arroz y a la irrupción de las ayudas al olivar y a los frutos de cáscara.

Como consecuencia de lo anterior, parece lógico suponer que la caja verde mostrará un aumento en el período considerado. En efecto, casi todas las CCAA muestran un porcentaje de variación positivo aunque, en este caso, más desigual en comparación con la reducción calculada para el resto de cajas, siendo reseñable nuevamente el caso de Andalucía con un crecimiento superior al 400%.

La irrupción de las medidas de pago único y de medio ambiente y desarrollo rural sostenible, a las cuales la OMC no pone límites, ha favorecido el desarrollo de este compartimento.

Únicamente las Islas Baleares muestran una tendencia negativa en su caja verde, propiciada por la drástica reducción de la dotación a los Programas Operativos para zonas de Objetivo 1 y a las medidas de modernización de las explotaciones.

Se puede constatar que, pese a las desigualdades territoriales, a los distintos sectores productivos presentes y al peso que sigue suponiendo el compartimento ámbar en algunas regiones, parece inevitable el cambio de paradigma en la protección de la agricultura.

Las CCAA están experimentando los efectos de un proceso de adaptación de

la PAC a la coyuntura internacional en materia de protección agrícola, marcado por el avance en las negociaciones en el seno de la OMC, que será cada vez más profundo y está orientado a favorecer las medidas medioambientales y de desarrollo rural sostenible que quedan comprendidas en la caja verde. Y es de esperar que continúe en el tiempo, teniendo en cuenta el giro verde que ha dado la PAC con su reforma aprobada para el período 2014-2020, en su búsqueda de una nueva legitimidad, tanto interna como externa, basada en la gestión sostenible de los recursos naturales y el mantenimiento del equilibrio territorial y la diversidad rural, sin olvidar tampoco la seguridad alimentaria en un contexto de inestabilidad y aumento de precios de los productos agrícolas.

Una posible futura línea de investigación sería analizar cómo esta última reforma de la PAC afectará a la configuración del modelo agrícola español y a las ayudas que recibe de la UE.

Si bien la continuación más lógica de este trabajo consiste en el análisis de los distintos escenarios que van a ser planteados por el Comité de Agricultura de la OMC tras la Conferencia Ministerial de Bali y que se plasmarán en un documento de "modalidades", para después valorar, a partir de los resultados obtenidos en este trabajo, los efectos que cada uno implicaría para las distintas regiones españolas.

BIBLIOGRAFÍA

1. Adasme-Berríos, C.; Sánchez, M.; Jara-Rojas, R.; Engler, A.; Rodríguez, M.; Mora, M. 2015. Who are the potential consumers of organic fruits and vegetables in Central Chile? A CHAID approach. *Revista de la Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Argentina.* 47(1): 193-208.
2. Anders, S.; Harche, J.; Herrmann, R.; Salhofer, K. 2004. Regional income effects of producer support under the CAP. *Cahiers d'Economie et Sociologie Rurales. Francia.* 73(4): 103-122.

3. Andrés, S.; García, J. M. 2010. Indicadores de apoyo público a la agricultura: España y sus comunidades autónomas en el contexto de la OCDE. *Revista de Economía Mundial*. España. 25: 159-190.
4. Andrés, S.; García, J. M.; Medina, I. M. 2012. El apoyo público a la agricultura española en el actual contexto de la Política Agrícola Común. *Información Técnica Económica Agraria-ITEA*. España. 108(4): 450-481.
5. Antón, J.; Compés, R.; García, J. M. 2007. La multifuncionalidad agraria en el marco del comercio internacional. En Gómez-Limón, J. A.; Barreiro, J. (coordinadores). *La multifuncionalidad de la agricultura en España*. España. Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. 55-69.
6. Blandford, D.; Gaasland, I.; García, R. 2010. How effective are WTO disciplines on domestic support and market access for agriculture? *World Economy*. Reino Unido. 33(11): 1470-1485.
7. Bureau, J. C.; Jean, S. 2013. The impact of regional trade agreements on trade in agricultural products. *OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers*. Francia. 65: 101-120.
8. Compés, R.; García, J. M. 2005. Las reformas de la política agrícola común en la Unión Europea ampliada: implicaciones económicas para España. *Papeles de Economía Española*. España. 103: 230-244.
9. Compés R.; García, J. M. 2013. The common agricultural policy in 2012, in the state of the European Union 2012, Friedrich Ebert Stiftung. Alemania. 129-142.
10. European Commission. 2001. Study on the impact of community agricultural policies on economic and social cohesion. Bélgica. Directorate General for Regional Policy.
11. European Spatial Planning Observation Network. 2005. The territorial impact of CAP and rural development policy. Reino Unido. Arkleton institute for rural development research. University of Aberdeen.
12. García, J. M.; Möhlendick, B.; Soriano, V. 1994. Gasto Público y Sistema Autonómico. La política agraria autonómica a examen. Valencia. Ed. Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació de la Generalitat Valenciana. Serie Estudios.
13. Hansen, H. 2005. Effects of agricultural policy measures on gross transfers to farmers: Intertemporal and interregional evidence from the CAP. Paper exhibit at the XIth Congress of the European Association of Agricultural Economists: 'The Future of Rural Europe in the Global Agri-Food System' Copenhagen, Denmark. 24-27.
14. Hoekman, B.; Martin, W.; Matoo, A. 2010. Conclude Doha: it matters! *World Trade Review*. Reino Unido. 9(3): 505-530.
15. ICTSD. 2013. Agriculture: Small steps forward on farm trade? *Bridges Weekly Trade News Digest*. Suiza. 17 (40): 57-81.
16. Jia, W.; Li, H.; Yu, D. 2011. The choice of path supporting agriculture at this stage in China. *International Conference on Engineering and Business Management*. China. 1-6: 3459-3461.
17. Josling, T. 2010. Reflections on the exceptional treatment of agriculture in the WTO. *German Journal of Agricultural Economics*. Alemania. 59 (s): 19-32.
18. Laborde, D.; Martin, W. 2012. Agricultural trade: what matters in the Doha Round? *Annual Review of Resource Economics*. Estados Unidos. 4: 264-285.
19. MAPA. 2004. Territorialización de los apoyos públicos. En Libro Blanco sobre la Agricultura y el Desarrollo Rural. Madrid. Ed. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
20. Martin, W.; Anderson, K. 2008. Agricultural trade reform under the Doha Agenda: some key issues. *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*. Australia. 52(1): 1-16.
21. Massot, A. 2013. La PAC y la sostenibilidad de la agricultura europea en la era global. En Gómez-Limón, J. A.; Reig, E. (coordinadores). *La sostenibilidad de la agricultura española*. Almería. Ed. Cajamar Caja Rural. 235-275.
22. Matthews, A. 2012. Environmental Public Goods in the New CAP: Impact of Greening Proposals and Possible Alternatives, IP/B/AGRI/CEI/2011-097/E001/SC1. Bélgica. Directorate-General for Internal Policies.
23. Matthews, A. 2013. Doha negotiations on agriculture and future of the WTO multilateral trade system. 135th EAAE Seminar Challenges for the Global Agricultural Trade Regime After Doha. Serbia. Serbian Association of Agricultural Economists. 1-41.

24. Mussetta, P.; Barrientos, M. J. 2015. Vulnerabilidad de productores rurales de Mendoza ante el Cambio Ambiental Global: clima, agua, economía y sociedad. *Revista de la Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Argentina.* 47(2): 145-170.
25. Nuetah, J. A.; Zuo, T.; Xian, X. 2011. Agricultural export subsidies and domestic support reform under the WTO system: what does it mean for welfare in West Africa? *World Economy. Reino Unido.* 34(12): 2044-2062.
26. Pinto, M.; Martín, L. 2015. Los mecanismos legales de acceso al agua en las provincias áridas del oeste argentino: principios y características comunes. *Revista de la Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Argentina.* 47(1): 145-157.
27. Pisani, E.; Masiero, M.; Scrocco, S. 2015. Reintroduction of native cotton (*Gossypium Barbadian*) on the North coast of Peru: Analysis of economic feasibility for small producer. *Revista de la Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Argentina.* 47(1): 209-232.
28. Rodrik, D. 1997. Has globalization gone too far? *Estados Unidos. Ed. Institute for International Economics.*
29. Stadler, S.; Botta, G. F. 2015. Caracterización parcial de los contratistas de servicios de maquinaria agrícola en la micro región 2 –provincia de La Pampa, Argentina. *Revista de la Facultad de Ciencias Agrarias. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza. Argentina.* 47(2): 135-143.
30. Sumner, D. A.; Brunke, H. 2003. Commodity Policy and California Agriculture. En Jerome B. Siebert. *Forthcoming in California Agriculture: Issues and Challenges. Estados Unidos. University of California, Giannini Foundation.*
31. Swinnen, J.; Olper, A.; Vandermoortele, T. 2012. Impacto of the WTO on agricultural and food policies. *World Economy. Reino Unido.* 35(9): 1089-1101.
32. Tarditi, S.; Zanas G. 2001. Common agricultural policy. En Hall R.; Smith A.; Tsoukalis L. (editores). *Competitiveness and Cohesion in EU Policies. Reino Unido. Ed. Oxford University Press.* 179-216.
33. Walkenhorst, P. 2003. Regional diversity, policy targeting and agricultural producer support in Switzerland, *Jahrbuch für Regionalwissenschaft. Suiza.* 23 (2): 141-153.
34. Zanas, G. P. 2002. The distribution of CAP benefits among member states and the impact of a partial re-nationalisation: a note. *Journal of Agricultural Economics. Reino Unido.* 53(1): 108-112.
35. Zou, Y.; Wang, Q. 2012. Impacts of direct government payments on US agriculture: evidence from 1960-2010 data. *China Agricultural Economic Review. China.* 4(2): 188-199.