



## PONENCIA

### **LA PAC QUE NECESITAMOS... (EN ALGUNOS APUNTES)**

Albert Massot Martí. Parlamento Europeo - Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural  
([amassot@europarl.eu.int](mailto:amassot@europarl.eu.int)) <sup>(1)</sup>

#### **I. PRESENTACIÓN**

*"Progresar es ganar independencia respecto a la incertidumbre del entorno".*

Jorge Wagensberg (*Si la naturaleza es la respuesta, ¿cuál es la pregunta?*, Tusquets, 2002)

#### **1. A modo de justificación**

El título de la ponencia a mi asignada por los organizadores es, nada más y nada menos, que "*La PAC que necesitamos*". Afrontar tal tarea precisa, como mínimo, de algunas líneas a título de justificación metodológica. De otro modo puede fácilmente parecer el empeño de un iluso quijotesco a la búsqueda de Dulcinea del Toboso. Y nada está más lejos de mi intención, siendo muy consciente que la PAC futura será fruto de una acción colectiva de la sociedad europea en general y del sector agroalimentario en particular, que su diseño definitivo se definirá (como siempre) mediante el compromiso y la negociación entre los miembros del Consejo antes que de la presentación de modelos académicos más o menos elaborados, y que, en fin, como consecuencia de lo antedicho, la pregunta implícita en el título de la ponencia está mal planteada: sin olvidar los intereses propios de los sistemas agro-productivos españoles de lo que se trata *ante todo* es de encontrar el *punto de equilibrio de una nueva política agro-rural* que, *a medio plazo*, pueda ser asumido *simultáneamente* a nivel político, social, profesional e internacional.

---

<sup>(1)</sup> Las opiniones expresadas por el autor lo son a título personal y no comprometen en modo alguno a la Institución en la que trabaja

- A *nivel político*, por los representantes del Consejo (obviamente, de acuerdo con la fase actual de la integración europea, las complejas relaciones urdidas en la arquitectura supranacional tras casi medio siglo de vida, y, en última instancia, del peso del pasado que acompaña ineludiblemente a la PAC, una política de carácter común, de naturaleza intervencionista y que, por estos mismos motivos, aún hoy representa el 45% del Presupuesto comunitario).
- A *nivel social*, por los ciudadanos europeos (otorgantes últimos de la legitimidad que precisa toda política pública, con nuevas demandas hacia una actividad agraria que se quiere sostenible, respetuosa del medio, vertebradora del espacio y la vida rural, y suministradora de productos diversos y de calidad).
- A *nivel profesional*, por las organizaciones agrarias y los agentes agroalimentarios (al fin y al cabo los beneficiarios directos de la PAC, con derecho a participar en la concepción y en la gestión de una política socio-económica que sea capaz de regular unos mercados de por sí inestables y de garantizarles unas rentas estables en un entorno cada vez más abierto).
- Y, en fin, a *nivel internacional*, por nuestros socios comerciales y asociados políticos, y muy en particular, por los PVD (asumiendo, hasta sus últimas consecuencias, que vivimos en la era del *Pos- Seattle* y que ya no es posible soslayar las responsabilidades que comporta la voluntad de convertir la UE en un actor influyente en un mundo globalizado, respetuoso de la legalidad internacional, comprometido con la paz y el desarrollo de los pueblos, y, en fin, núcleo de un amplio espacio político y económico de círculos concéntricos - aunque sea de geometría variable).

Hay que reiterar el imperativo de la simultaneidad o, si se prefiere, de la satisfacción equilibrada de los cuatro vectores señalados. Ante todo porque es inútil rediseñar una PAC apegada exclusivamente a los intereses productivistas si no obtiene la legitimidad interna y externa para sobrevivir a medio plazo. E igual de vano es empeñarse en pergeñar una nueva PAC desde una perspectiva estrictamente española, que, sin duda, conseguirá el consenso de nuestros profesionales y de nuestras CC.AA, pero que apenas resistirá los primeros embites dentro del Consejo. En otros términos, lo fundamental no es nuestra posición negociadora de salida (que puede y quizás deba ser todo lo maximalista y nacional que se quiera) sino *garantizar un buen resultado en la negociación*. Compaginar en suma los cuatro ejes mencionados es primordial para conseguir acertar en una estrategia de reforma que finalmente pueda satisfacer en su conjunto nuestras exigencias.

No se trata en consecuencia de conseguir la cuadratura del círculo. Tal como ha señalado Robert Dahl respecto al ejercicio del poder en las democracias, lo que se avecina consiste más bien en poner a prueba "*la capacidad (del Consejo) de adoptar decisiones sobre problemas clave que implican conflictos de intereses*". Y en este sentido lo que la UE ha de pretender en última instancia es el *gestionar la transición* de una PAC añeja a otra nueva que al mismo tiempo que responda *internamente* a su *modelo social*, *externamente* sea *compatible con la interdependencia*. Lo cual nos conduce a presentar una propuesta realista en sus objetivos, pragmática en su desarrollo, en función de los parámetros internos y externos indicados, y, en consecuencia, con un pausado calendario en su aplicación.

Bajo estas premisas la tarea del que escribe no puede ser otra que la de aportar, *a partir de la PAC presente y de los equilibrios políticos existentes* en la arquitectura comunitaria, alguna reflexión que, parafraseando la máxima de Wagensberg que encabeza estas líneas, permita: primero, *avanzar de manera autónoma* en el diseño de una nueva política agro-rural; y, en segundo término, *contrarrestar la incertidumbre generada por un entorno totalmente distinto* al que dió originariamente cuerpo a la PAC.

## II. LOS PARAMETROS DE UNA NUEVA POLÍTICA AGRO-RURAL COMÚN DE CARÁCTER MULTIFUNCIONAL

*"Las convicciones son enemigos más peligrosos de la verdad que las mentiras"*

F. Nietzsche (*Reflexiones, máximas y aforismos*, Aforismo 424, Ed. L. F. Moreno Claros, El Club Diógenes, Valdemar, 2001)

### 2. El combate contra la incertidumbre: entre el adanismo y el tancredismo imperantes

Constituye ya un tópico decir que la incertidumbre azota la agricultura europea. Y no es para menos: en los últimos tiempos se está viendo sacudida por recurrentes crisis sanitarias (que la ponen en entredicho ante el ciudadano), por una profunda revolución tecnológica en la producción, el acondicionamiento y el transporte (y en especial la que se deriva de la irrupción de los transgénicos, las técnicas de trazabilidad y la teleinformación), por un imparable ajuste estructural y demográfico que aleja a muchas explotaciones de la viabilidad (muy a pesar del apoyo público percibido), por los nuevos requerimientos de los consumidores y de la sociedad en general (que comportan costes adicionales para la producción agropecuaria), por decisiones

políticas que amplían y modifican radicalmente su marco tradicional (ayer el mercado interior y la UEM, mañana la adhesión de nuevos miembros), por la creciente competitividad que acompaña a la progresiva globalización y apertura de los mercados (de la mano en muchas ocasiones de políticas externas al propio sector, como la comercial o la de cooperación y desarrollo), y *last but not least*, por los maximalistas intentos de la Comisión por reformar los mecanismos de la PAC (cuyo últimos y mejores ejemplos son la Comunicación de julio de 2002 y las subsecuentes propuestas legislativas de reforma presentadas en el mes de enero último).

Por otro lado esta incertidumbre no deja de alimentarse día a día con nuevas incógnitas a despejar, tales como: la conclusión, durante este año 2003, de las negociaciones en el Consejo sobre las citadas propuestas de reforma de la PAC; la evolución de las agriculturas de los PECOS a partir de 2004 y la eventual revisión de su marco agroalimentario, pactado en Copenhague, durante la negociación de las perspectivas financieras de 2006; la redacción final del nuevo acuerdo agrario en el seno de la OMC, previsto para finales de 2004, en un contexto de creciente unilateralismo norteamericano y de larvada crisis económica; o, en fin, en este mismo sentido, la posible confirmación de una recesión económica mundial de la mano de la explosión de la burbuja inmobiliaria, los déficits comercial y presupuestario de los Estados Unidos o, en fin, de fenómenos geopolíticos como la invasión de Irak (elementos, ciertamente, hoy por hoy imponderables pero que, por otro lado, ya dejan sentir sus efectos en el entorno económico por la vía de las cotizaciones del petróleo, la caída de la Bolsa o la evolución de la paridad €/€).

El desasosiego que, lógicamente, genera este abanico de vectores se encarna a mayor abundamiento en unos profesionales acostumbrados a la regulación pública y que en gran medida han amoldado sus explotaciones a imagen y semejanza del apoyo comunitario y la protección en frontera existentes. Si a esta circunstancia sumamos la extendida evidencia de que el sector es incapaz de influir en el rumbo de la mayor parte de los acontecimientos que lo envuelven no es de extrañar que muchas organizaciones sindicales y cooperativas caigan en la *tentación escapista* bajo un *doble formato*:

- a) El *tancredismo* puro y duro, parapetado en torno a la preservación del *statu quo* y el consecuente enroque frente a toda propuesta de cambio de la PAC vigente. Y ello pese a que, paradójicamente, se reconozca su falta de coherencia interna (a base de acumular decisiones - e indecisiones - sin otro oriente que el consenso político), y, en paralelo, los grandes desequilibrios que resultan de la aplicación de sus mecanismos.

- b) O en la tendencia contraria, la que podría denominarse *adanista-nacionalista*, que, bajo la coartada de esos mismos profundos desequilibrios territoriales e inter-sectoriales que se derivan de la aplicación de la PAC, proponen su cambio radical en aras de principios tan loables como la equidad de las políticas públicas, la cohesión social y territorial o, en fin, su propia naturaleza supranacional.

La primera variante escapista, que en España se encuentra ampliamente extendida entre nuestras administraciones, cae por su propio peso: el mundo, queramos o no, se mueve y, como ya dijo Nietzsche, empeñarse en mantener en este contexto las convicciones puede resultar muy peligroso. Es de cajón que dentro de un medio fluído el que no nada, se hunde. Y tampoco sirve de mucho nadar siempre a contracorriente porque, finalmente, si uno se agota, también se va a ahogar. La segunda variante, aun cuando objetivamente sea tan inoperante como la anterior, tiene también un fuerte predicamento en algunos medios profesionales españoles (y europeos, como la CPE) y merece por ello ciertos comentarios.

### **3. La lucha contra una PAC desequilibrada en sus resultados**

Basta una rápida ojeada sobre las principales macromagnitudes comparadas de los Quince (CUADRO 1) para constatar que las críticas que se formulan a la PAC actual no están exentas de razón. La distribución de la *renta agraria* global apenas tiene correspondencia con el número de ocupados agrarios, lo que a la postre explica que la renta de un agricultor holandés, calculada en poder de paridad de compra, casi multiplique por seis la de su colega portugués (CUADRO 1.e). El *FEOGA-Garantía* se distribuye muy desigualmente, con un 22% del total en favor de Francia y, en el otro extremo, apenas un 2% para Suecia o Finlandia (CUADRO 1.g.1). En el mismo sentido, las *cuatro Organizaciones Comunes de Mercado* mejor dotadas en el Presupuesto, a saber, los cultivos herbáceos, el azúcar, el vacuno y los lácteos, significan más del 80% de los créditos asignados para algunas agriculturas del Centro y Norte de la UE (Dinamarca, Bélgica, Alemania o Francia) frente a un 40-47% para el conjunto de las agriculturas del Sur (Portugal, Italia, España) y un escueto 21% para Grecia (CUADRO 1.g.2). Si, complementariamente, comparamos el *apoyo público total* (precios + ayudas) por UTA, se mantiene la dispersión en favor de las agriculturas continentales: mientras un ocupado agrario de Dinamarca, Países Bajos, Bélgica, o el Reino Unido se ve sostenido en un Equivalente de Subvención a la Producción superior a los 28.000 €, en España, Italia, Grecia y Portugal no llega a los 11.000 € (CUADRO 1.k.1). Y si, para terminar, nos atenemos a la distribución de las

ayudas directas por categorías sociales, se pone en evidencia que un 5,39% de sus beneficiarios hoy concentran el 50,2% del montante total asignado, con unas ayudas superiores a los 20.000 €, mientras que, en el otro extremo, un 78,6% de los agricultores apenas significan el 17,7% del total, con unas ayudas inferiores a los 5.000 € (CUADRO 1.j). Los datos aquí considerados son siempre estatales porque, a los efectos de nuestra argumentación, hay que asumir que es a este nivel en el que se efectúan (y se efectuarán) las negociaciones en el Consejo. Pero, salvo quizás en el caso de algunas regiones muy especializadas, consideraciones semejantes podrían extraerse si comparásemos datos sub-estatales.

Es comprensible que muchos de nuestros agricultores se rasguen las vestiduras ante estas cifras cuando les son presentadas en bruto. Lo que no parece tan razonable es que se pretenda mejorar el apoyo público global percibido en base a términos estrictamente económico-sectoriales y, en suma, en función de *argumentos productivistas* que, a la postre, son los que explican esta desigual distribución. Como todo el mundo sabe la PAC nació como una política sectorial, en torno a las Organizaciones Comunes de Mercado. Y por este mismo motivo existe una gran correspondencia entre el porcentaje que representa la PFA de los Estados Miembros en el conjunto de los Quince (CUADRO 1.b.2) con el porcentaje que obtiene cada uno del FEOGA-Garantía (CUADRO 1.g.1). Es más, los países que hoy poseen un peso específico en el FEOGA-Garantía superior a su porcentaje de PFA son, por este orden: España (12,1%-14,7%), Grecia (3,9%-6,2%), Irlanda (2,1%-3,8%), Reino Unido (8,7%-10,4%), Austria (1,8%-2,5%), Finlandia (1,3%-1,9%), y, en menor medida, Suecia (1,8%-1,9%) y Portugal (2%-2,1%). En paralelo, los mayores perdedores son: los Países Bajos (7%-2,7%), Italia (14,9%-12,7%), Alemania (15,9%-14%) y Francia (22,7%-22%).

Si, adicionalmente, comparamos el peso de la PFA de cada Estado miembro respecto al total comunitario (CUADRO 1.b) con los porcentajes de renta agraria, medida por el Valor Añadido Neto en paridad de compra (CUADRO 1.e.1), se confirma una alta correlación entre ambos factores con tres países que salen muy beneficiados: España (12,1%-18,3%), Italia y Grecia. En correspondencia, los principales perdedores en la comparación son Alemania (15,9%-10,8%), el Reino Unido y los Países Bajos.

En conclusión, con una PAC que hoy calcula primordialmente su apoyo en función de los volúmenes producidos, lo que de refilón explica su desigual reparto entre pequeños y grandes agricultores, no parece muy inteligente pedir más ayudas en función de criterios productivos.

En puridad con tal empeño no estamos sino haciendo el juego a otros países que, por otro lado, frecuentemente poseen los mayores excedentes agrarios, demuestran hoy por hoy una mayor capacidad comercial y, en última instancia, son los mayores beneficiarios de las restituciones a la exportación (como los Países Bajos, Francia, Irlanda o Dinamarca) (CUADRO 1.I). A modo de acotación digamos al respecto que el excelente saldo neto comercial que España también presenta (CUADRO 1.I) se ha consolidado casi exclusivamente gracias al mercado interior comunitario, y en base a algunas producciones (frutas y hortalizas, vino, aceite) que apenas gozan de subvenciones a la exportación hacia los mercados externos.

Partiendo de estas premisas parece en principio evidente que nuestros mejores argumentos a favor de una redistribución del apoyo público agrario radicarían en *la SAU* (CUADRO 1.b.1) y, sobre todo, en el *empleo agrario* (CUADRO 1.d.2). En este sentido España, hoy con un 19,5% de la SAU comunitaria y un 15,4% de los ocupados agrarios (medidos en UTAS) percibe un 14,7% del FEOGA-Garantía y/o de las ayudas directas (CUADRO 1.g.1 y h.2). Somos conscientes sin embargo que, en contra de un apoyo *más* orientado hacia las superficies y los activos agrarios, tradicionalmente se arguyen por nuestros lares tres tipos de razonamientos:

- a) En primer término se aduce que, apostando por una lógica territorial o social, no estaremos haciendo otra cosa que beneficiar objetivamente a los próximos *adherentes*, países todos ellos que de lejos hoy ostentan los mayores índices de empleo agrario y, en algún caso como Polonia o Rumanía, también unos elevados niveles de SAU.

- b) En segundo lugar se indica que con tal diseño se está *de facto* convirtiendo la PAC en una *política ruralista y asistencial*, completamente despojada de su capacidad de regulación de los mercados.

- c) Y, finalmente, se arguye, siguiendo con el razonamiento anterior, que seguir insistiendo en una política más rural nos conduce inevitablemente a su *renacionalización* a medio plazo.

En lo que respecta al primer argumento, relativo a los beneficios colaterales que *los nuevos adherentes* puedan extraer de un cambio en el apoyo a la política de mercados, hay que señalar: a) en primer término, el humilde presupuesto agrario reconocido a favor de los 10 en la Cumbre de Copenhague, calculado como está sobre unas limitadas producciones de referencia, y que, por este mismo motivo, a duras penas equivale al final período transitorio (2013) al 13% del FEOGA-Garantía para los 25 por un total de 6.345 M€ (CUADRO 2.IV), es

decir, una cantidad semejante a la transferencia que hoy por hoy España por sí sola ya percibe por idéntico concepto (6.193 M€ en el ejercicio 2001); b) no parece en suma muy comunitario que neguemos de antemano una mejora de las restrictivas condiciones impuestas a los adherentes en materia de apoyo a sabiendas que el grueso de los beneficios que comportará la creación de mercado redundará en favor de los sistemas agroalimentarios de los Quince, consolidando la posición importadora neta de los nuevos adherentes (a modo de recordatorio digamos que mientras los PECOS han duplicado sus exportaciones agroalimentarias hacia la UE-15 desde 1989 ésta los ha multiplicado por diez en sentido inverso); c) por otro lado, tras el acuerdo del Consejo Europeo de Bruselas de octubre, con un Presupuesto de mercados congelado hasta el año 2013, los montantes globales asignados a los PECOS se encuentran ya prefijados y parece impensable imaginarse que puedan ser radicalmente modificados a costa, ineludiblemente, de los agricultores de los Quince; y, para terminar, d) en esa misma tónica, lo más probable es que durante el período transitorio post-adhesión asistamos a una gradual conversión de los montantes individuales hoy atribuidos a las explotaciones del Este en una modalidad de apoyo más respetuosa con los activos (lo cual, por otro lado, ya se encuentra implícitamente apuntado en las medidas específicas de sostén definidas en favor de sus agriculturas de subsistencia, en las fórmulas de simplificación del apoyo reconocidas a los candidatos y, en última instancia, en las propuestas de desacoplamiento presentadas en enero por la Comisión) (vid. apartado 7).

En cuanto al segundo argumento parte de una falacia o, como mínimo, de una media-verdad, a saber: que una política *más* orientada hacia la ocupación del espacio, el equilibrio territorial y el empleo comporta *necesariamente* el abandono de una política económico-productiva. Podría sin duda ser así pero no necesariamente y de hecho nada está más lejos de nuestra intención. En última instancia lo que se ha de pretender es el reinventar una PAC que se fundamente en la *multifuncionalidad agraria* y que, en consecuencia, ponga de relieve el carácter de *producción conjunta* de la actividad primaria. En otros términos, el reto radica en diseñar unos nuevos mecanismos de apoyo y protección en frontera que, *a la par* que respondan a los imperativos de regulación y estabilización de las rentas y producciones en unos mercados cada vez más abiertos pero no por ello menos fluctuantes, tengan *más en consideración* los bienes y servicios complementarios a la producción que la actividad agraria ejerce sin que hoy por hoy sean remunerados adecuadamente vía precios. Y dentro de este cúmulo de bienes y servicios de interés público que la sociedad europea demanda cada día con mayor insistencia ocupan un primer plano la gestión sostenible del espacio agrario y rural y la preservación de su vitalidad

demográfica y económica. En el siguiente *apartado (5)*, al analizar los objetivos de esta nueva política a refundar, insistiremos sobre este punto.

Y, por último, en cuanto al manido argumento de la posible *renacionalización* de una política agro-rural que (instintiva y erróneamente) se confunde con *cofinanciada*, hay que asumir que este riesgo existe en igual o mayor medida para el diseño de la actual política de mercados y muy especialmente desde la adopción del *acuerdo del Consejo Europeo de Bruselas* de octubre último. De hecho la *nueva línea directriz de la rúbrica 1a* allí dispuesta ha sido (capciosamente) interpretada como la consolidación del carácter comunitario de la política de mercados hasta el año 2013 (...e incluso más allá, en opinión de los más optimistas). Pero la cuestión no es tan simple: como tendremos ocasión de ver en el *apartado 8*, en realidad el acuerdo lo que hace es ya incorporar la necesidad de una *redistribución interna* de este apoyo común para afrontar las subsiguientes reformas sectoriales y en este sentido apuesta implícitamente por una *modulación de las ayudas directas* (tal como luego han confirmado las propuestas legislativas presentadas). Llegados a este punto el dilema parece meridianamente claro: o *modulamos*, liberando recursos comunitarios de las OCM vigentes para nutrir las nuevas necesidades financieras sectoriales y/o para afrontar las crisis de mercados que puedan aparecer; o *cofinanciamos*, de forma que las aportaciones estatales puedan cubrir esas eventualidades. En otras palabras, la *cofinanciación es una variable ya presente* en el marco financiero plurianual en vigor ante lo que palidece cualquier alegación adicional que vincule la naturaleza del modelo de apoyo a las modalidades de su financiación.

En conclusión, un apoyo más coherente con la ocupación del espacio o el empleo no encuentra obstáculos insalvables en los tres argumentos esgrimidos. Otra cuestión totalmente distinta es si es posible sacarlo adelante con el actual Consejo, a la vista del desarrollo más reciente de la PAC, en objetivos, mecanismos y medios financieros, y de los compromisos internacionales contraídos. Extremos que pasamos a analizar en los siguientes epígrafes.

#### **4. Los objetivos: en pos de una política agro-multifuncional común**

Al hilo de lo dicho los *objetivos estratégicos* de esta nueva política que habría que erigir se corresponden con los que encarna el *paradigma multifuncional*, siguiendo la terminología de Josling. Bastaría entonces con recordar los sucesivos pronunciamientos efectuados desde 1997 por la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo en favor de la multifuncionalidad agraria para encontrar los fundamentos esenciales de una nueva política agro-rural para los

campos europeos. Pero la cosa no es tan simple a la vista del errático discurso que las Instituciones comunitarias han elaborado al respecto y de la sistemática falta de decisión mostrada ante la reforma de los mecanismos de la PAC en vigor.

En diciembre de 1997 el Consejo de Ministros de Agricultura, primero, y luego el Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno, en Luxemburgo, se pronunciaron en favor de "*una agricultura europea multifuncional y que cubra el conjunto del territorio de la Unión*". Fue sobre estas bases que la Comisión presentó, en marzo de 1998, las propuestas reglamentarias para la reforma de la PAC inscritas en la denominada Agenda 2000 que tenían formalmente "*por objeto dar un contenido concreto a lo que debe ser, para los próximos años, 'el modelo agrícola europeo'*".

Las Conclusiones del Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999, que dieron cuerpo al paquete de la Agenda 2000, insistieron en que la reforma de la PAC debía dar lugar a "*una agricultura multifuncional, sostenible, competitiva, repartida por todo el territorio europeo, incluidas las regiones con problemas específicos, capaz de conservar el paisaje, de mantener el espacio natural y de aportar una contribución a la vitalidad del mundo rural, y de responder a las preocupaciones y exigencias de los consumidores en materia de calidad y de seguridad de los alimentos, de protección del medio ambiente y de preservación del bienestar de los animales*". Sin embargo, todos sabemos que tal ristra de buenos propósitos tuvieron finalmente una muy limitada traslación en los textos legislativos adoptados: apenas podemos encontrar ecos multifuncionales en la introducción de la *eco-condicionalidad* para las ayudas (sin efectos prácticos hasta la fecha), en la modulación (facultativa) de las ayudas a fin de reforzar el desarrollo rural (acotada posteriormente a dos Estados, Francia y Gran Bretaña, y a niveles muy pequeños) y, en fin, en el reforzamiento de esta misma política en el seno del denominado *segundo pilar*. En otras palabras, en Berlín empezó la deriva para restringir la *idea de la multifuncionalidad agraria* a la noción de *multifuncionalidad rural*, que se encarnaría de manera preponderante en el segundo pilar, y dejando por consiguiente prácticamente aparcado el diseño de un modelo específico de apoyo a la multifuncionalidad dentro de la política de mercados.

A la luz de las decisiones tomadas en Berlín adquieren todo su sentido las más recientes Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, de octubre de 2002. Como en los *apartado 7 y 8* veremos con mayor detenimiento, la Cumbre de Bruselas se circunscribió al diseño del marco financiero para el período 2007-2013 de *la política de mercados* con el objetivo explícito de

controlar el gasto de la *rúbrica 1a* de las perspectivas financieras ante el temor de su explosión a medio plazo con la adhesión de 10 nuevos miembros. Además, el texto de la Presidencia apenas se permitió una referencia genérica a la conveniencia de "*continuar teniendo en cuenta las necesidades de los productores de las regiones desfavorecidas de la actual Unión Europea; una agricultura multifuncional será preservada en todas las regiones de Europa, conforme a las conclusiones del Consejo Europeo de Luxemburgo (1997) y del Consejo Europeo de Berlín (1999)*".

La Comisión por su parte también ha evidenciado un cambio de postura en este largo proceso de decisiones relativas a la reforma de la PAC. Sin ir más lejos, en la Comunicación presentada en julio (COM (2002) 394) con motivo de la revisión a medio camino de la Agenda 2000 no se encuentra una sola vez la palabra "*multifuncionalidad*". En contrapartida, el Ejecutivo retomó el listado de objetivos adoptado en la Cumbre de Berlín, a los que sumó los definidos en Göteborg, a fin de conseguir "*una agricultura y un desarrollo rural sostenibles*" (p. 12). En la Exposición de Motivos de las propuestas legislativas presentadas en enero último (COM (2003) 23), a la par que desaparece la referencia a la revisión intermedia de la Agenda 2000 para convertirla en "*una perspectiva política a largo plazo en favor de una agricultura sostenible*", se retoman los objetivos ya enunciados en la Comunicación declarando que "*la Agenda 2000 da forma material a un modelo de agricultura europeo que persigue el mantenimiento de la diversidad de sistemas agrarios del conjunto de Europa, incluidas aquellas regiones que presentan problemas específicos, en los años venideros. Los objetivos son una mayor orientación de mercado y competitividad, la salubridad y calidad alimentarias, la estabilización de las rentas agrarias, la integración de los problemas medioambientales en la política agrícola, la revitalización de las zonas rurales, la simplificación y una mayor descentralización*" (p. 2).

La Comisión en suma abandona el uso explícito de la palabra "*multifuncionalidad*" manteniendo sin embargo en alguna medida su espíritu bajo el manto del denominado "*modelo agrícola y (podríamos añadir) alimentario europeo*" que en última instancia hunde sus raíces en el *modelo social y cultural* que, desde sus orígenes, encarna el proyecto de integración supranacional. En otros términos, el *modelo agrícola y alimentario europeo* no se funda, como algunos entienden, en las estructuras agrarias de la Unión que, entre otras características, ostentan la de su gran diversidad (muy en especial en el marco de la próxima ampliación, hasta el punto de dar pie a una PAC a dos velocidades) (vid. apartado 7). Por el contrario, sus fundamentos radican en los valores que se derivan de una *Unión Europea del Bienestar* y en este sentido justifican la preservación de una política *común* para los campos europeos.

Por otro lado hay que resaltar que, a la vista de las propuestas legislativas presentadas por la Comisión en enero, la multifuncionalidad toma en el seno del *primer pilar* preferentemente la forma de *condicionalidad* (medioambiental, de seguridad alimentaria, de salud y de bienestar de los animales y de seguridad en el trabajo) y se abandona por consiguiente una reforma directa de los mecanismos de apoyo en coherencia con las diversas funciones que cumple la actividad agraria. Este enfoque tiene como efecto adicional ratificar la postura del Consejo de circunscribir esencialmente la multifuncionalidad agraria dentro del segundo pilar, convirtiéndola por consiguiente en multifuncionalidad rural.

En conclusión, la reforma de los instrumentos de apoyo y regulación de la política de mercados hoy no tiene valor institucional salvo, quizás, el Parlamento Europeo (vid. p.e. Resoluciones de 18.11.1999, 15.12.1999, 13.3.2001, 31.5.2001, 30.5.2002 y 7.11.2002) que pasa a jugar el papel de Pepito Grillo ante la estrategia de hechos consumados del Consejo y de la Comisión. Esta situación de *impasse* en materia multifuncional dentro de las Instituciones europeas encuentra su explicación a tres niveles distintos: teórico, político e internacional.

En primer término, se entiende por la *indefinición material* demostrada por el *paradigma multifuncional*, incapaz (hasta el momento) de encarnarse en unos mecanismos específicos y compatibles con las reglas del multilateralismo. Los trabajos de la OCDE, perdidos entre las llamadas *concepción positiva* y *concepción normativa* de la multifuncionalidad, constituyen el mejor ejemplo de ello: tras las primeras iniciativas de la UNCTAD y la FAO este organismo tomó el relevo en la reflexión sobre el alcance de la noción pero se vió incapaz de *compatibilizar* el *principio de desconexión o desacoplamiento de las ayudas* respecto a la producción impuesto por la OMC *con la necesaria conexión con las personas* que ejercen la actividad agraria y que, *simultáneamente*, cumplen funciones no productivas (y a los que se ha de garantizar unos ingresos estables por los poderes públicos en el contexto de unos mercados cada vez más abiertos).

En segundo término no se puede minusvalorar el disuasivo efecto que ha tenido el práctico abandono de la *Ley de Orientación Francesa* tras el último cambio político en París. Esta Ley, en su día convertida en el mejor intento de materializar un apoyo multifuncional partiendo del conjunto de objetivos que la sociedad asigna a la agricultura o, si se prefiere, de sus diversas funciones (productiva; medioambiental; y social o cultural), está hoy por hoy suspendida y ha

dejado paso, una vez más, a la cerrazón productivista gala como forma de defensa a ultranza del *statu quo* ante la lógica financiera procedente de los despachos de Berlín.

Y, en tercer lugar, hay que tener en cuenta las dificultades encontradas para concretar *en el seno de la OMC* los mecanismos de ayuda interna, de salvaguardia en frontera, de defensa de la sostenibilidad y de la protección de la calidad alimentaria que requeriría la defensa de la multifuncionalidad. Este punto vale la pena ser comentado con detalle.

## **5. El multilateralismo, campo de batalla de los principios: entre la multifuncionalidad y el desacoplamiento**

Siguiendo el razonamiento anterior hay que resaltar que la mayor concreción del contenido y el alcance del concepto de multifuncionalidad por parte comunitaria *nunca* se efectuaron en el transcurso de la (larga) negociación de la Agenda 2000. Tuvieron que esperar a los trabajos de preparación de la llamada Ronda del Milenio y, especialmente, al proceso de análisis e intercambio de información (AII, o AIE, en sus siglas en inglés) del Comité de agricultura de la OMC. De esta guisa, en septiembre de 1998 la Comisión presentó un documento informal sobre la naturaleza multifuncional de la agricultura (AIE/40). Más tarde, el 27 de julio de 1999, con motivo del establecimiento de la lista definitiva de temas a negociar, la Comisión emitió un comunicado dirigido al Consejo General de la OMC (WT/GC/W/273) que planteaba expresamente la posibilidad de introducir en el multilateralismo las "*consideraciones no comerciales*" sobre la base del Artículo 20 del Acuerdo Agrícola de Marrakesh. En septiembre de 1999, ya en vísperas de la Conferencia de Seattle, se redactó un nuevo documento para el Comité de agricultura de la OMC con vistas a hacer más operativo y aceptable el concepto de multifuncionalidad (MD 689 - "*Safeguarding the multifunctional role of the agriculture: which instruments?*"). Las Conclusiones del Consejo de Ministros de Agricultura de 27 de noviembre de 1999, y del Consejo General de 26 de octubre de 1999, con vistas a la Cumbre de Seattle, ratificaron el empeño comunitario. Finalmente, en la sesión especial del Comité de agricultura de la OMC de 29 y 30 de junio de 2000, una vez formalmente ya iniciadas las negociaciones agrarias pese al fracaso cosechado en la Conferencia Interministerial, la Comisión presentó tres documentos que sustentaban indirectamente su enfoque multifuncional: uno sobre el "*principio de precaución*" (WT/CTE/W/147 - G/TBT/W/137), otro sobre el "*bienestar animal y el comercio agrícola*" (G/AG/NG/W/19), y un tercero sobre "*la calidad de los productos y la mejora de las condiciones de acceso al mercado*" (G/AG/NG/W/18).

Todo ello abunda a favor de una argumentación que en otros artículos hemos tenido ya la ocasión de comentar: la multifuncionalidad nunca tuvo el objetivo de reorientar los esfuerzos de reforma de la PAC y siempre restó como una simple *coartada ideológica* con vistas a dar un marco a la estrategia negociadora europea en la OMC, sumar eventuales aliados frente a las provocativas propuestas en favor del desmantelamiento de la PAC procedentes del Grupo de Cairns y de los Estados Unidos, y, en definitiva, para ganar tiempo hasta obtener el consenso interno sobre el futuro modelo de PAC, una vez terminado el período de aplicación del acuerdo de Berlín.

Lo que ha pasado sin embargo es que los acontecimientos se nos han echado encima y hemos llegado a las vísperas de la revisión intermedia de la Agenda 2000 y de la V Conferencia Interministerial de Cancún (septiembre de 2003) *sin un acuerdo* claro sobre cómo concretar unos mecanismos de mercado de carácter multifuncional que: primero, *a nivel interno, no pusieran en cuestión los equilibrios presupuestarios* materializados en el seno de la PAC vigente; y, segundo, *a nivel externo, dieran pie a una alianza operativa en el seno de la OMC*. A este respecto, las sucesivas Conferencias Internacionales sobre las consideraciones no comerciales en agricultura, organizadas en Ullesvang, Mauricio, Doha y Roma, más allá de los genéricos pronunciamientos en que se concretaron (G/AG/NG/W/36; G/AG/NG/W/186), tuvieron sobre todo la virtud de poner en evidencia las diferencias en los puntos de partida de los (42) denominados "*amigos de la multifuncionalidad*" así como su debilidad política dentro del multilateralismo. El grueso de los PVD, responsables últimos del fracaso de Seattle, y que, en buena lógica debieran de haberse unido al movimiento multifuncional, han hecho oídos sordos a los repetidos cantos de sirena comunitarios y han preferido alinearse con líderes de pareja condición, sea Brasil (en torno a la apertura sin condiciones de los mercados de los países desarrollados), sea la India (respecto a la defensa de la soberanía alimentaria). Finalmente, como luego veremos (apartados 6 y 7), el elemento financiero, espoleado por la ampliación, ha condicionado decisivamente la más reciente evolución institucional en materia agraria hasta concretarse en el Acuerdo del Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2002. Y, enfrentada ante esta deplorable situación interna y externa, la Comisión ha decidido apostar por romper la baraja y al menos conseguir la legitimidad externa sobre la base del *desacoplamiento completo de las ayudas respecto a la producción (Caja Verde)*.

La última *oferta de las CE sobre las modalidades* para las negociaciones agrícolas en la OMC, presentada en Ginebra el 29 de enero de 2003, pocos días después de hacerse públicas las propuestas legislativas de reforma de la PAC, avalan esta impresión: la única mención expresa

a las "*consideraciones multifuncionales*" se refiere exclusivamente a un acceso a los mercados por parte de los *países más pobres* que no ponga en peligro sus objetivos de desarrollo (y muy en particular el de la seguridad alimentaria - *food security*). En cuanto a las CE sólo pueden encontrarse referencias a algunos de los objetivos instrumentales de la multifuncionalidad y que en ocasiones se rebautizan como "*objetivos sociales*" (*societal goals*), por lo cual se estima que son dignos de protección dentro del capítulo de las *consideraciones no comerciales* (*non-trade concerns*). En este sentido se pide que la garantía de la *salud pública* (*food safety*) y la protección del *medio ambiente* se integren dentro del Acuerdo Agrícola (se da por supuesto, sin citarlo, que en base al principio de precaución). Se demanda un *etiquetado obligatorio* que informe sobre las características de los productos (incluidos, entendemos, los OGM). Se propugna que la compensación de los costes adicionales derivados de las exigencias de *bienestar de los animales* se consideren exentos de reducción. Y, en fin, se ensalza el papel del *desarrollo rural* en el mantenimiento de la población, la preservación del medio o el equilibrio territorial (dentro, claro está, de la *Caja Verde*).

En suma, la *multifuncionalidad agraria* como palanca de cambio del modelo de sostenimiento no tiene presencia alguna en la oferta europea ante el imperio del principio del *desacoplamiento* que orienta todo el capítulo del apoyo interno. Lo que no deja de ser coherente con la insistencia, manifestada por la Comisión en la Comunicación de julio y en las propuestas de enero, en favor de la conversión generalizada de las ayudas directas sectoriales en una *ayuda única por explotación*, desconectada de la producción, y, en consecuencia, capaz de integrarse dentro de la *Caja Verde* (CUADRO 3 - II.3).

Puestas así las cosas, esta propuesta, complementada por una drástica reducción de los precios internos, se justifica *institucionalmente* por el margen de maniobra que las CE obtendrán en las negociaciones multilaterales. Se funda *económicamente* en las oportunidades que, hipotéticamente, van a surgir para una *agricultura competitiva* y orientada a productos de calidad y alto valor añadido con unos mercados agrarios cada vez más abiertos y globales. Y se presenta *a nivel social* bajo la bandera de la garantía de la *estabilidad de las rentas agrarias* (en la UE hoy dependientes de las ayudas en un 32% de media), reforzada por una *red de seguridad* que, en principio, debería bastar para contrarrestar las fluctuaciones de precios y las crisis de mercados que puedan producirse. Sin embargo, estas ventajas negociadoras y socio-económicas no son tan evidentes como la Comisión las plantea.

## 6. El multilateralismo, campo de batalla sobre los mecanismos: la UE y los EE.UU, dos modelos de política agrícola frente a frente

Ante todo hay que resaltar una paradoja. La Comisión con su apuesta en favor de una desconexión total del apoyo ha tomado como *referente práctico, o inspiración*, una política ya muerta, como es la *FAIR Act* norteamericana de 1996. Entendámonos, *se inspira* simplemente en ella, y *no la copia* (como lo hizo el conocido estudio de Buckwell, encargado por la Comisión, al poco tiempo de la entrada en vigor de la *FAIR Act*). Evidentemente, ambos diseños parten del mismo marco teórico de reinstrumentación de las políticas agrarias inscrito en el Acuerdo de Marrakech y plantean la conversión de un cierto número de ayudas percibidas por los agricultores en base al criterio del *desacoplamiento* para finalmente desembocar en la desaparición de las *ayudas directas a la producción/deficiency payments* insertos en la *Caja Azul* (*Vid.* CUADRO 3 - II.3 y III.3). Al mismo tiempo, ambos proyectos instauran la libertad de producción en los sectores afectados, con la excepción de algunas producciones (en Estados Unidos, las frutas y hortalizas, el cacahuete, la leche y el azúcar; en la UE, los cultivos permanentes) (*Vid.* CUADRO 3 - II.4 y III.4). Por último, en ambas políticas agrarias se mantiene la retirada de tierras en los cultivos herbáceos por razones estrictamente medioambientales (*Vid.* CUADRO 3 - II.4, III.4 y III.6).

Pero, sentados estos principios comunes, existen algunas sustanciales diferencias entre el modelo estadounidense de 1996 y el que nos presenta la Comisión: a) por un lado las nuevas ayudas fijas comunitarias preservan sus montantes iniciales, calculados sobre referencias históricas, siquiera congelados, mientras que los *pagos de transición al mercado* de 1996 eran ayudas sometidas a *degresividad* (aunque hay que señalar que la *Farm Security and Rural Investment Act - FSRIA* de 2002 los ha reconvertido en ayudas directas constantes) (*Vid.* CUADRO 3 - II.3, III.3 y IV.3); b) en segundo término, la *FAIR Act* afectaba solamente a los grandes cultivos (herbáceos, algodón, y arroz) mientras que la propuesta de la Comisión, aparte de descartar el algodón (al menos de momento), abarca otras producciones y muy en particular dos sectores ganaderos, el vacuno y el ovino, que en Estados Unidos tradicionalmente apenas reciben apoyo (*Vid.* CUADRO 3 - II.3 y III.3) (si bien hay que hacer notar que en 2002, a raíz de la sequía, se han dispuesto ayudas extraordinarias a favor de la ganadería por un total de 902 millones de \$); c) las nuevas ayudas comunitarias pretenden responder a las crecientes demandas sociales y, en consecuencia, incorporan una *condicionalidad obligatoria* para su cobro, fundada en criterios medioambientales, de bienestar de los animales, de salubridad alimentaria y de seguridad en el trabajo, un elemento que se

desconoce dentro de las ayudas norteamericanas a los mercados a cargo de la *Commodity Credit Corporation (CCC)* (Vid. CUADRO 3 - II.5 y III.5); y *last but not least*, e) constituyendo ambos proyectos dos respuestas concretas a los imperativos del multilateralismo (léase, la creciente globalización), la *estabilidad del mercado interno* de los Estados Unidos quedaba al alibí de la evolución de los mercados internacionales, refrendada por la débil protección en frontera existente, mientras que la Comisión (aún) mantiene la *intervención*, como medida de estabilización de los mercados, siquiera como *red de seguridad*, apoyada (al menos de momento) en una selectiva protección aduanera (Vid. CUADRO 3 - II.2, III.2, II.9 y III.9).

Pero, sentado esto, como ya dijimos, el *referente práctico hoy ya no existe*: la *Farm Security and Rural Investment Act (FSRIA)* aprobada en 2002 se caracteriza, entre otras cosas, por el *abandono formal de la desconexión* como principio motor de la reforma de la política agraria norteamericana. Eso no significa que los antiguos *pagos de transición al mercado* de la *FAIR Act* pierdan ese carácter, pero los reconvierte en *ayudas directas*, extendiéndolos a otros sectores (soja, oleaginosas y cacahuete), y los hace constantes y con niveles superiores a los del pasado (al permitir la actualización de sus superficies y rendimientos sobre la base del período 1998-2001) (Vid. CUADRO 3 - IV.3 y IV.4). Pero, siendo sustanciales estos cambios, la verdadera revolución de la *FSRIA* proviene de la consolidación de dos instrumentos *conectados directamente a la producción* como núcleo del apoyo a la agricultura norteamericana: las *ayudas anti-cíclicas* (calculadas en función de *target prices* o precios-objetivo) y los *Loan deficiency payments (LDP)* (con unos *loan rates* que pierden su carácter exclusivo de precios mínimos para las compras públicas para convertirse en una modalidad de precio-objetivo) (Vid. CUADRO 3 - IV.2). Dos instrumentos que, ciertamente, no son nuevos: de hecho aparecieron al calor de los sucesivos paquetes extraordinarios de ayudas implementados a partir de 1998 para hacer frente a la fuerte crisis de rentas suscitada en el campo norteamericano por la caída de los precios internacionales y la sobrevaloración del \$ (sobre la base de la *Agricultural Market Transition Act - AMTA* y la *Market Loss Assistance*) (Vid. CUADRO 3 - III.3). Pero con la *FSRIA* los *LDP's* y las *ayudas anti-cíclicas* adquieren el estatuto de *permanentes*, y además *se extienden* a nuevos productos (como la soja, el cacahuete, la lana, la miel, los garbanzos, las lentejas y los guisantes). Con *tres efectos adicionales*: a) un aumento significativo del apoyo agrario que la OCDE ha cuantificado en torno a un 1,1% / 3,1% del ESP norteamericano vigente, en función de cuál sea la evolución real de los precios internacionales, hasta situarlo en un 22,3 / 24,3% respecto a la producción final (CUADRO 3 - IV.8); b) un posible incumplimiento de los compromisos multilaterales en materia de ayuda interna salvo, claro está, que se prefiera jugar (habilmente) con la *cláusula de*

*minimis*, como ya se hizo en la notificación de 1998 (CUADRO 3 - III.8), considerando que buena parte de las nuevas medidas anti-cíclicas constituyen medidas horizontales no específicas y, por consiguiente, caen por debajo del 5% de la PFA total norteamericana; y c) un *aumento en la oferta* con el consecuente *impacto depresivo en los precios* de los mercados (mundiales) en tanto que constituyen un poderoso incentivo a la producción al asegurar a los agricultores unos determinados niveles de ingresos (vía *loan rates* o *target price*). Todo lo cual no hace sino confirmar, en el ámbito agrario, el creciente peso del *unilateralismo* en las instancias políticas de Washington.

En este contexto parece que la Comisión juegue a ser más papista que el Papa. Regodeándose por los reveses de la política agraria norteamericana, quiere presentar a la UE ante el mundo como la (nueva) abanderada de la desconexión, un socio leal que minimiza las distorsiones derivadas de la PAC y que reduce su producción y su presupuesto agrarios, y que, además, está comprometida con el desarrollo de los pueblos, abriendo incondicionalmente sus mercados a los PVD. Sin duda estimables deseos que, sin embargo, no garantizan el éxito de la negociación multilateral agraria y, lo que es peor, impregnados por el afán del converso, *pueden* no corresponderse con los intereses del *modelo agrícola europeo* y poner en peligro la propia existencia de la PAC como *política de regulación económica supranacional*.

El problema de fondo radica en que, una vez efectuada la conversión de las actuales ayudas directas a la producción en *ayudas fijas*, la UE queda *desarmada* para garantizar la *estabilidad de los mercados*, para afrontar una *crisis grave de producciones* y, en fin, para *compensar una reducción adicional de la red de seguridad* que se pudiera derivar de las negociaciones multilaterales. Desamparo que se refuerza por el estricto corsé financiero impuesto a partir de 2007 a los 25, que no permite *reforzar los suplementos productivos específicos* (que por otro lado desacreditarían los objetivos funcionales para los que fueron concebidos) ni la creación de *fondos comunitarios para las crisis de mercados*. Corsé que aboca en consecuencia a la concesión, a medio plazo, de *ayudas nacionales* e, incluso, según como éstas se den, a una *renacionalización de la PAC*. Volveremos en el apartado 8 sobre este punto. De momento lo que aquí nos interesa es resaltar que el *modelo completo de desacoplamiento* del apoyo respecto a la producción, como la propia política norteamericana ha demostrado, no puede oponerse a los desequilibrios de los mercados agrarios, ni permite su regulación, ni en definitiva, garantiza la pervivencia de la multifuncionalidad de la actividad agraria.

La Comisión, obcecada por el corto plazo, arguye solamente que con su propuesta traspasa un estimable montante del actual *apoyo interno* hacia la *Caja Verde* (ayudas compatibles). Recordemos al respecto que, tras la Agenda 2000, el total del apoyo agrario comunitario susceptible de reducción (*Caja Ambar* y *Caja Azul*) en 1999/2000 ascendería a 67.677,9 millones de €, un montante incluso inferior al umbral disponible para la *Caja Ambar* (MGA) para esa fecha (69.463 millones de €) (Vid. CUADRO 3 - I.8) (Datos extraídos de la última notificación del apoyo interno de las CE - G/AG/N/EEC/38 - por la cual la *Caja Ambar* alcanzaría los 47.885,7 M€, la *Caja Azul* los 19.792,2 M€, y la *Caja Verde* los 19.930,5 M€).

Con la propuesta de reforma de la PAC presentada en enero (COM (2003) 23) este margen de maniobra en materia de apoyo interno no dejaría de incrementarse. Fruto de las reducciones de precios decretadas (en cereales, arroz y lácteos) y, sobre todo, del desacoplamiento de las ayudas, la *Caja Azul* desaparecería completamente y la *Caja Ambar* prevista para el año 2004 se elevaría a 25.949,79 millones de € (cálculos efectuados por el MAPA), *sin contar el impacto de la modulación obligatoria* en favor del desarrollo rural por afectar indistintamente a las Cajas Verde y Ambar (CUADRO 3 - II.8). Hay que tener en cuenta, además, el reducido montante que representaría para la *Caja Ambar* la próxima adhesión: en torno a los 2.810 millones de € a partir de 2004 (CUADRO 3 - II.8).

En este contexto la oferta de modalidades presentada en la OMC en el mes de enero por las CE ha incluido una reducción de la MGA (o *Caja Ambar*) del 55% en 6 años. Sabiendo que el límite de la MGA para el ejercicio 2000/01 está fijado en 67.159 millones de €, se puede estimar que aquella se situaría al final de esos 6 años, en 2010, en torno a los 36.937 millones de € (CUADRO 3 - II.8). En otras palabras, se ofrece un objetivo perfectamente coherente con el proyecto de reforma de la PAC y que, incluso, va más allá de ésta, si tenemos en cuenta que, sin aplicar la modulación en favor del segundo pilar, la MGA de los 25 para el año 2005 ya es sustancialmente inferior al compromiso propuesto (28.760 millones de € = 25.949,79 + 2.810). Como corolario, en 2010 la UE tendría el grueso del apoyo de la PAC ya en la *Caja Verde*, con un montante que, sobre las bases actuales (1999/2000), rondaría los 54.089,8 millones de €, subsumiendo los pagos únicos a la explotación previstos para esa fecha (31.739,3) y los recursos derivados de la modulación en favor del segundo pilar (2.420) (Vid. Ficha Financiera de la propuesta COM (2003) 23, pp. 161 y 162).

La cuestión está en saber *qué queremos ganar, o defender*, con este enorme margen de maniobra en el capítulo del *apoyo interno*. A nuestro entender, la nueva estrategia negociadora

comunitaria en la OMC debería centrarse en la defensa del *acceso interno* (o protección en frontera), incluida la actual *cláusula de salvaguardia especial*, a fin de garantizar la estabilidad de los mercados comunitarios y, en última instancia, permitir la viabilidad de un *sistema de apoyo fijo (o semi-fijo) a las explotaciones* y de *la red de seguridad* que lo acompaña. De algo nos debería servir el negativo ejemplo de la *FAIR Act*. Pero esto equivale a un verdadero *giro de timón* en la estrategia negociadora comunitaria en el seno de la OMC que, hasta el momento, consistía en priorizar el mantenimiento de un *apoyo interno* suficiente, léase ayudas directas, incluidas las de la *Caja Azul*, frente a un proceso considerado inexorable de globalización y reducción de la protección en frontera. Y comportaría, en consecuencia, una modificación por parte del Consejo del *mandato de negociación* de la Comisión para la presente Ronda multilateral, hoy repleto de *contradicciones*: mientras en él se sigue manteniendo la *Caja Azul*, la Comisión propugna su desaparición con el desacoplamiento completo; en él se ofrece una reducción de la protección arancelaria del 36%, con un mínimo de un 15% por sector, que parece no afectar a la vanagloriada red de seguridad ni comportar ayudas compensatorias adicionales; se preconiza en el mandato que las compensaciones de costes por el bienestar animal deben quedar exentos de reducción, y se ubican estas ayudas en la *Caja Verde*; etc, etc.

A mayor abundamiento hay que señalar las *enormes diferencias* existentes entre la oferta comunitaria presentada en enero a la OMC y el proyecto de modalidades de negociación presentado el 17 de febrero como documento-base por el Presidente del Comité de Negociaciones agrarias de la OMC (Documento Harbison, *TN/AG/W/1*): las reducciones tarifarias se duplican respecto a la posición comunitaria (con reducciones medias entre el 60 y el 40% según los niveles de los derechos consolidados de partida); en subvenciones a la exportación se pretende una reducción acelerada en cinco años de hasta el 50% para luego pasar a su total eliminación; y, en fin, en cuanto a la ayuda interna se propone una reducción del 60% de la *Caja Ambar* y del 50% para la *Caja Azul* (si no se prefiere integrarla directamente en la *Caja Ambar*). Lo que nos ratifica en las dificultades que las CE tendrán para mantener sus posiciones y muy especialmente en el capítulo de acceso de mercados.

En definitiva, no parece que en términos negociadores sea una inteligente estrategia descartar de antemano toda la baraja sin conocer, primero, cómo se incorporarán en el multilateralismo las exigencias multifuncionales de nuestra agricultura y, segundo, quedar además inerme (en mecanismos y presupuesto) para contrarrestar los efectos de una posible desprotección en frontera superior a la que propugnamos o incapaz de garantizar la viabilidad de un apoyo a las

rentas desconectado de la producción si se ve sometido a las fluctuaciones de los mercados mundiales o a eventuales crisis de precios internas. En resumidas cuentas, *no* existen argumentos de peso para empeñarse en el núcleo de la propuesta de reforma para 2003 y parecería lógico que el Consejo, habiéndose ya liberado de las presiones financieras, se pronunciara por un *desacoplamiento parcial de las ayudas* a la espera de conocer el contenido y alcance del nuevo Acuerdo agrícola que se firme en Cancún en 2004. Cómo podría materializarse este modelo será objeto de atención en la última parte del trabajo (apartado 9). Con lo que podemos pasar a comentar el segundo gran catalizador de la nueva PAC: el presupuestario.

## **7. El acuerdo del Consejo Europeo de Bruselas: a) el marco financiero para la ampliación**

Uno de los parámetros clave para el futuro diseño de la PAC es, sin ninguna duda, el creciente papel que una *Alemania* unificada, y ya despojada de los complejos del pasado, juega dentro de una construcción comunitaria que traslada su epicentro hacia el Este. La tan comentada crisis del *eje franco-alemán* constituye el más claro exponente de esta recomposición del poder político supranacional que en última instancia se refleja *en términos presupuestarios* y, obviamente, también en el diseño de la *principal política de gasto* comunitaria, por dos razones básicas: la condición de primer contribuyente neto que ostenta de lejos hoy Alemania (por 6.953 millones de € en 2001, el 43,6% del total), y los problemas de estancamiento y deflación que atenazan a su economía, necesitada de una drástica reestructuración que a la vez sea compatible con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En este mismo contexto se sitúa la *próxima ampliación a los países de la Europa Central y Oriental* (PECOS), a los que se suman Malta y Chipre. Una ampliación a fecha fija (2004 para la primera oleada, 2007 para la segunda), de un alcance sin parangón con las adhesiones anteriores y que, en la medida que comporta un incremento sustancial del gasto comunitario, ha tenido que contar con el visto bueno por parte de los contribuyentes netos (y muy especialmente de Alemania) para hacerse realidad. Este peaje financiero fue formalizado por el acuerdo del *Consejo Europeo de Bruselas de 24 y 25 de octubre de 2002* que avanzó el marco presupuestario del capítulo de mercados agrarios (*rúbrica 1a* de las perspectivas financieras) hasta el año 2013. De esta guisa los condicionantes presupuestarios se han convertido en el *segundo gran eje* de la próxima reforma de la PAC, por la vía de la *modulación*, complementario de las negociaciones en la OMC, el otro gran vector, como ya vimos en el epígrafe anterior, por la vía del *desacoplamiento* de las ayudas.

Con estos mimbres puede afirmarse que los *efectos agrarios* de la decisión del Consejo Europeo de Bruselas se concretan a dos niveles: a) sobre la *oferta agraria* a los países candidatos que fue confirmada finalmente en la siguiente Cumbre de Copenhague de 12 y 13 de diciembre, cerrando con ello las negociaciones de adhesión (punto que trataremos en este epígrafe); y b) sobre la propuesta de *revisión a medio camino de la Agenda 2000*, formalizada en la Comunicación de julio de 2002 (COM (2002) 394) y en las subsecuentes propuestas legislativas del mes de enero último, condicionando decisivamente el *futuro modelo de apoyo de la PAC* a partir de 2007 (COM (2003) 23) (objeto del siguiente apartado).

El Consejo Europeo de octubre ratificó en primer término la propuesta de la Comisión de introducir progresivamente las ayudas directas de mercados a los nuevos Estados miembros, en un 25% de su total para el año 2004, en un 30% para 2005, en un 35% para 2006 y en un 40% para 2007. A partir de este ejercicio las ayudas aumentarían anualmente en un 10% hasta alcanzar en 2014 el nivel entonces existente para los Quince (CUADRO 2 - IV.a). Sin embargo, en las Conclusiones de la Presidencia se dispuso una triple (y significativa) acotación. Tales ayudas se otorgarían condicionadas a: 1) las próximas decisiones sobre la reforma de la PAC y en materia financiera (2006); 2) la aplicación del punto 22 de las Conclusiones del Consejo de Berlín (relativo a las reformas pendientes de los cultivos herbáceos, el vacuno y la leche); y c) los compromisos internacionales de la UE y muy especialmente los derivados de las negociaciones iniciadas en Doha (a cerrar, recordemos, antes de diciembre de 2004).

Liminarmente, el Consejo confirmó todos los extremos de la oferta agraria pergeñada por la Comisión en enero de 2002: a) la aplicación inmediata del resto de *medidas de intervención y regulación de mercados*; b) un período transitorio con excepciones en la aplicación de las legislaciones agrarias en vigor (reglas de bienestar animal, identificación del ganado y productos derivados, condiciones sanitarias y de higiene, plantas transformadoras y comercializadoras de alimentos, etc), con planes de mejora que garantizaran su superación y salvaguardando por otro lado la salud pública y los movimientos transfronterizos con países terceros; c) en materia de gestión, dando por hecho que sería muy difícil distinguir entre producción comercial y producción para el autoconsumo, y que no existían referencias históricas fiables para calcular las solicitudes de ayuda, se permitió (facultativamente) la aplicación un *régimen simplificado* a partir del reconocimiento de un montante global de ayudas comunitarias por Estado, calculado en función de la SAU, que durante tres años (2004-2006, susceptible de ser prorrogado por dos ejercicios más) podría ser distribuido y ejecutado por las

autoridades internas mediante una ayuda media por Ha, a partir de una SAU mínima de 0,3 Ha, sin imponer obligación alguna de producción; d) se aceptó además que los nuevos miembros dieran *ayudas nacionales complementarias* en el supuesto de estimar que el proceso de ajuste pudiera provocar una fuerte caída de las rentas agrarias siempre y cuando, como es obvio, los niveles otorgados no superaran los definidos por la PAC para los Quince; e) en cuanto a las *superficies y rendimientos, cuotas de producción* u otros mecanismos de *control de la oferta*, se decidió convertir los datos disponibles más recientes como *bases de referencia*, dando por consolidado el progresivo declive padecido por las producciones del Este desde la instauración de la economía de mercado; f) finalmente, en cuanto al *desarrollo rural*, y partiendo de la prioridad máxima reconocida a la reestructuración, se aumentó la cofinanciación comunitaria hasta un 80%, bajo el manto de tres fuentes financieras alternativas, el *FEOGA-Orientación* (que se haría cargo de todas las medidas generales del Reglamento (CE) 1257/1999 y de los proyectos LEADER +), el *FEDER* (que cofinanciaría dos acciones hoy integradas en el SAPARD: el establecimiento de los registros fundiarios y la mejora de las estructuras de control de la calidad, sanitarias, fitosanitarias y de protección de los consumidores) y el *FEOGA-Garantía* (que se haría cargo de las medidas de acompañamiento, el resto de acciones hoy incluidas en el SAPARD y, en fin, una nueva ayuda a la renta, temporal y a tanto alzado, en favor de la *agricultura de semi-subsistencia*, con el objetivo de conseguir su viabilidad al término del período transitorio).

En un contexto en el que los Fondos Estructurales ganarán preponderancia sobre el FEOGA-Garantía, con la práctica desaparición del Objetivo 1 en los Quince para concentrarse mayoritariamente en los 10 nuevos Estados, el absoluto silencio que el Consejo de Bruselas de octubre guardó sobre el futuro marco presupuestario de la *rúbrica 1b de la guide line agraria* (desarrollo rural) adquiere su verdadera dimensión. Hasta el punto que puede casi afirmarse que con la divergencia de trato instaurada en la Cumbre entre el primer y el segundo pilar de la PAC éste último va a ser el gran sacrificado. Con una *rúbrica 1a* prácticamente congelada hasta 2013, con una modulación, como veremos en el siguiente apartado, que va a dejar de ser el instrumento privilegiado de reforzamiento el segundo pilar para convertirse en un mecanismo de ahorro interno para el primer pilar, con una política de cohesión que va a consolidarse fuera de la PAC, y, en fin, con la incapacidad manifiesta de los recursos liberados por el incumplimiento de los condicionantes extra-productivos para apuntalar una verdadera política de desarrollo rural, sólo caben dos posibilidades para reforzar estas medidas: o bien se incrementan los porcentajes de *cofinanciación nacional* para las medidas de desarrollo rural (a descartar de antemano por ir totalmente en contra de los principios de cohesión), o el Consejo

ha de encontrar *financiación adicional a partir de 2006* para el segundo pilar. Con dos riesgos añadidos en este último supuesto: si la financiación del segundo pilar ha de provenir del exterior de la PAC, la pagana será la política de cohesión económica y social, a fin de cuentas la única política con recursos suficientes para su transferencia; pero, si ese fuera el caso, tampoco se podría impedir que el segundo pilar saliera definitivamente del FEOGA-Garantía para volver a sus orígenes, los Fondos Estructurales/FEOGA-Orientación.

A la vista de lo expuesto cabe hacer tres comentarios, a modo de conclusión: en primer lugar, el paquete agrario aprobado para los candidatos consolidó una PAC (transitoriamente) a dos velocidades (con la complicación que ello conlleva para establecer un nuevo modelo de política para los próximos años); en segundo término, retengamos la similitud (o coherencia) de algunos de los puntos reseñados con las propuestas de desacoplamiento presentadas por la Comisión en julio y enero para los Quince; y, en tercer lugar, el desarrollo rural adquiere un nuevo sesgo en favor objetivamente de los nuevos Estados miembros.

*Last but not least*, el acuerdo de Bruselas impuso el principio de la *estabilidad financiera* para el conjunto del gasto agrario de los 25, que *no podrá superar* entre 2007 y 2013 el umbral de la nueva *línea directriz* fijada en Berlín para el ejercicio 2006, aumentada en un 1% anual como compensación (parcial) a la inflación (CUADRO 2 - II) y, así mismo, en los montantes dispuestos en política de mercados para esa fecha a favor de los nuevos adherentes (CUADRO 2 - IV). Lo que significa que un presupuesto agrario ya reducido en términos reales deberá repartirse entre 25. Fijémonos al respecto que, pese a que ya se prevé la entrada de Bulgaria y Rumanía a partir de 2007 (?), el compromiso afecta solamente a los 25, de lo que puede deducirse que, en principio, la segunda ola de adhesiones debería dar lugar a un incremento del FEOGA-Garantía (al menos en las cantidades reflejadas en el CUADRO 2 - XVI a modo de recordatorio).

Establecido de esta guisa el marco financiero hasta el año 2013 parecía ya evidente que el *margen de maniobra de negociación* de los adherentes para cambiar en la *Cumbre de Copenhague* una oferta comunitaria que tanto esfuerzo había costado de obtener era muy escaso. Finalmente, el acuerdo de ampliación fue posible mediante algunas ligeras *mejoras*. Como ya era previsible, los países candidatos *no* vieron aumentadas sus ayudas parciales de mercados pero, en contraprestación, consiguieron: 1) algunos incrementos de sus cuotas de producción, superficies, número de cabezas primables, y rendimientos; 2) la posibilidad de *reforzar, bajo un régimen nacional, las ayudas directas* entre 2004 y 2006 hasta un *nivel*

*equivalente* al percibido por sus agricultores antes de la adhesión (2003) con un incremento adicional del 10%; 3) alternativamente, para el período 2004/2006 podrán también hacer uso de recursos nacionales o de una transferencia, hasta un 30%, de los créditos comunitarios destinados originariamente al desarrollo rural de tal manera que puedan alcanzar el 55% del apoyo de los Quince en 2004, el 60% en 2005 y el 65% en 2006; 4) *a partir de 2007* los nuevos Estados miembros podrán conceder este último complemento del 30% de las ayudas de mercados únicamente con ayudas internas, respetando en cualquier caso el nivel de apoyo comunitario vigente; y e) Chipre y Eslovenia, por tener ya hoy unos regímenes de apoyo algo más avanzados, se beneficiarán de un proceso acelerado de aproximación que les permitirá alcanzar los importes de las ayudas comunitarias antes que el resto de países candidatos.

Con estas bases de partida nos podemos esperar una fuerte presión a partir de 2007 para que los capítulos agrarios de los Tratados de adhesión sean revisados. El hecho de permitir que hasta 2006 los nuevos miembros conviertan una parte del apoyo estructural en ayudas de mercados y que a partir de esa fecha este complemento deba ser financiado con recursos nacionales lo anuncia claramente, así como la aceleración del período transitorio reconocido en favor de Chipre y Eslovenia. Partiendo de esta premisa el problema radica en que cualquier ventaja financiera que consigan los adherentes equivaldrá a una reducción para los agricultores de los Quince con un Presupuesto congelado hasta 2013 (CUADRO 2 - III). En otras palabras, hemos de asumir desde este mismo momento que estamos abocados a una *larga y compleja transición post-adhesión*, con fuertes tensiones financieras. Y, lo que es peor aún, éstas serán acompañadas por un peligro cierto para el principio de la libre circulación de mercancías y el buen funcionamiento del mercado interior si, como parece, no se alcanza a garantizar el pleno cumplimiento de las legislaciones agrarias en muchos países del Este y no se avanza suficientemente en la reestructuración de sus agriculturas y administraciones.

## **8. El acuerdo del Consejo Europeo de Bruselas: b) el impacto sobre el modelo de apoyo por la (renovada) senda de la modulación**

Vistas en perspectiva parece indudable que las Conclusiones de la Cumbre de Bruselas significaron a su vez una desautorización formal de la (radical) propuesta de reforma de la PAC inscrita en la Comunicación presentada en julio del año pasado (COM (2002) 394). De hecho lo que, de entrada, puede parecer más sorprendente es que, pese a las decisiones del Consejo, la Comisión, en el paquete legislativo propuesto en enero (COM (2003) 23), insista en los mismos planteamientos: un *desacoplamiento completo* de las ayudas respecto a la producción

y una fuerte *modulación* de las ayudas directas. Sin embargo, obligada por los compromisos financieros de la Cumbre, la Comisión ha añadido *algunos nuevos y significativos cambios a la propuesta inicial de modulación*: en primer término la ha hecho más progresiva, descartando la simple degesividad lineal apuntada en el mes de julio; en segundo lugar, la aplicación del proceso de modulación comenzará en 2007, a fin de respetar el compromiso del Consejo de no modificar el marco financiero hasta ese año; y, para terminar, la modulación se convierte a partir de ahora en un instrumento con una *doble finalidad*: reforzar el segundo pilar de la PAC (desarrollo rural) y (ésta es la gran novedad), al unísono, liberar recursos suficientes para afrontar las *futuras reformas sectoriales*. Vale la pena que nos detengamos un poco para explicarlo.

Ya hemos adelantado que el Consejo de Bruselas de octubre partió de la congelación, de 2007 a 2013, de la línea directriz agraria de mercados sobre la base del año 2006 a precios constantes (por un total de 45.306 millones d'€) (CUADRO 2 - I) y, al mismo tiempo, dispuso su distribución entre los 25. En puridad este techo aumenta levemente gracias a la aplicación de un coeficiente *de un 1% anual* (equivalente a 3.268 millones de € en 2013) (CUADRO 2 - II). En contrapartida, este presupuesto deberá hacerse cargo de dos nuevas partidas de gasto: a) el *apoyo de mercados de los adherentes* (incluido el relativo a las nuevas ayudas directas, en principio entre un 35% para el año 2007 y un 90% para 2013) (CUADRO 2 - IV); y 2) la *reforma lechera* ya adoptada en Berlín para su aplicación entre 2006 y 2008, con un coste suplementario procedente de la introducción de nuevas ayudas compensatorias por un total de 1.957 - 2.937 millones de € anuales sólo para los Quince (CUADRO 2 - V). En este contexto las disponibilidades del FEOGA-Garantía *no llegarán a cubrir* los compromisos financieros en un régimen de *statu quo* a partir de 2008 (CUADRO 2 - IX).

Sobre esta base el paquete legislativo presentado en enero incluye reformas sectoriales que no se pueden menospreciar, para los cereales, el arroz, los forrajes desecados, los frutos secos y los lácteos. Resaltemos la inclusión de estos últimos para los que la Comisión apuesta por adelantar la decisión sobre el régimen definitivo del sector lechero con el objetivo explícito de sortear la complejidad de un debate a 25 sobre el futuro de las cuotas. El impacto financiero de estas propuestas de reforma sectorial se acerca al punto de equilibrio mediante todo un artificio de ingeniería financiera, exprimiendo al máximo las economías generadas en materia de intervenciones para compensar las nuevas ayudas directas (en cereales, arroz y, sobre todo, productos lecheros) (CUADRO 2 - X). El resultado final es un puntual decremento del (ya negativo) margen de maniobra existente en los años 2009, 2012 y 2013 (CUADRO 2 - XII).

Pero, además, para empeorar la situación, la Comisión, en su programa legislativo anual para 2003, ya ha anunciado la presentación de *nuevas reformas sectoriales*: para las frutas y las hortalizas, el tabaco y el algodón, en *junio de 2003*, y para el vino, el aceite de oliva, el azúcar y el lúpulo, *seis meses más tarde*. Haciendo un ejercicio de pragmatismo, al Consejo se le abren *diferentes opciones* sobre cómo afrontar estos nuevos retos (financieros) que ya se atisban en el horizonte:

- a) En primer lugar puede plantear unas reformas bajo el principio de la *neutralidad presupuestaria*, aprovechando los ahorros que se deriven de las reformas en materia de intervenciones, como de hecho ya se efectúa con las propuestas de enero. Sin embargo, hay que asumir que este objetivo es completamente inviable para un sector como *el azúcar*, con cuotas, precios y alta protección aduanera (con un diferencial de hasta el 75% respecto a los precios mundiales) que exigirá fuertes compensaciones financieras por la vía de las ayudas (aun cuando se quiera priorizar a los remolacheros a costa de la industria).

- b) Por otro lado pueden imputarse a las reformas pendientes los ahorros que llevará consigo una reducción ineluctable de *las subvenciones a la exportación* por la aplicación del *nuevo Acuerdo agrario de la OMC* que, en principio, entrará en vigor en 2005. Con la ventaja adicional que estos créditos se encuentran ya inscritos en la línea directriz aprobada por el Consejo. Recordemos que para el año 2001 (último ejercicio con datos sobre los créditos ejecutados) este capítulo del FEOGA-Garantía representó 3.400,6 millones de €, de los que el 62% correspondieron a los dos principales sectores a reformar (leche, con 1.106,5 millones, y azúcar, con 1.008,2 millones). Si, siguiendo la reciente propuesta comunitaria presentada ante la OMC sobre las modalidades de negociación, se aprobara una caída de las restituciones *de un 45%* y ésta se aplicara linealmente (en un 7,5% anual), se liberarían unas cantidades nada despreciables: entre 510 y 1.530 millones de € en el supuesto que se rechazaran tajantemente todas las reformas inscritas en el paquete legislativo de enero (CUADRO 2 - XIII.2.b); y entre 386 y 917 millones en el caso (improbable) que la propuesta de reforma presentada se adoptara por el Consejo en su integridad (lo que obligaría a descontar el impacto financiero de las bajadas de los precios de intervención en las restituciones de los sectores excedentarios) (CUADRO 2 - XIII.1.b).

- c) No obstante, estos recursos apenas cubrirían las necesidades presentes (CUADRO 2 - XI) y serían del todo insuficientes para enjugar unas reformas medianamente profundas de los

sectores azucarero y lechero. Sobre esta base quedan solamente dos posibilidades: o se instaure la *cofinanciación* para el conjunto o una parte del primer pilar de la PAC; o, alternativamente, se ha de acudir a la *modulación obligatoria* de las ayudas directas. Las propuestas de la Comisión de enero apuestan resueltamente por esta segunda vía, como ya adelantamos, poniendo en evidencia el alcance real del acuerdo del Consejo Europeo de Bruselas. Según el esquema propuesto las explotaciones que hoy reciban una cantidad inferior a los 5.000 € no se verán afectadas por la modulación; los perceptores entre 5.000 y 50.000 € sufrirían un recorte progresivo anual entre un 1% en 2008 y un 6,5% en 2013; finalmente, las explotaciones con ayudas superiores a los 50.000 € las disminuirían entre un 2% en 2008 y un 13% en 2013. Los (sustanciales) montantes liberados en aplicación de estos porcentajes (por un máximo de 1.862 millones de € en 2013) (CUADRO 2 - XIII.1.a) quedarían disponibles exclusivamente para nuevas reformas sectoriales sin afectar en lo más mínimo al segundo pilar que obtendría, como veremos más adelante, su reforzamiento paralelo a partir de una degresividad lineal con porcentajes adicionales (CUADRO 2 - XVII).

- d) Para terminar, aún cuando se pudieran establecer en 2003 los ejes básicos de los nuevos modelos de apoyo, es posible también aminorar *el ritmo* de entrada en vigor de las reformas sectoriales intentando acompasar los cambios en los mecanismos al calendario de aplicación del nuevo acuerdo agrícola de la OMC. A mayor abundamiento, parece un contrasentido que se prevea una modulación con una finalidad exclusivamente *ahorrativa* en función de unas reformas aún a definir y de las que se desconoce su coste efectivo. De no existir un cierto paralelismo entre el proceso de revisión de las OCM y la modulación podríamos incluso asistir a la paradoja de obtener unas disponibilidades líquidas a favor del FEOGA-Garantía que a fin de ejercicio, en cumplimiento del reglamento financiero, tuvieran como destino la devolución a las Haciendas nacionales. En este contexto sería incluso posible limitar, *en una primera fase*, la modulación al tramo de las *explotaciones con más 50.000 € de ayudas* (CUADRO 2 - XIII.2.a).

En conclusión, el acuerdo de la Cumbre de Bruselas marca un *punto de inflexión* para la PAC que comportará una redistribución interna de magro presupuesto agrario allí dispuesto por la vía de la modulación sin que pueda *a priori* descartarse que durante el período 2007-2013 o más allá de esta fecha se tenga que acudir a la cofinanciación de una parte de las medidas de mercados (sean las ayudas directas, de continuar existiendo; sean las ayudas desacopladas; sea, en fin, introduciendo cuotas de excedentes como de hecho ya existen en el vino - destilaciones - o las frutas y hortalizas - retiradas). Por otro lado, la propuesta de modulación formulada por la Comisión sufre dos carencias fundamentales: primera, basarse en unas

hipotéticas reformas sectoriales de las cuales, hasta la fecha, se desconoce *su alcance, su coste ni su calendario exacto* de aplicación; y segunda, no conocer tampoco los *compromisos para la UE de la Ronda de la OMC de Doha*, tanto en lo que respecta al apoyo interno, como a la protección en frontera resultante o a las subvenciones a la exportación. Lo cual a la postre nos conduce a incongruencias, ya comentadas (apartado 6), como la de convertir con la reforma propuesta toda la *Caja Azul* en *Caja Verde* y, en paralelo proponer en la OMC, en la oferta comunitaria sobre modalidades de negociación, el mantenimiento de la *Caja Azul*.

### III. OTRA PAC ES POSIBLE

*"Creo que es importante abordar los problemas desapasionadamente, dejar la ideología a un lado y observar los hechos antes de concluir cuál es el mejor camino".*

Joseph Stiglitz (*El malestar en la globalización*, Taurus, 2002. p. 12)

### 9. En pos de una pragmática reforma de la PAC

Hemos visto los principales puntos de partida de la nueva PAC: *un sueño a descartar*, la redistribución efectiva del presupuesto agrario, en tanto que materializa el punto de equilibrio institucional sobre el que se mantiene viva una política agraria *común*; *un deseo a realizar*, la siempre pendiente respuesta a las nuevas demandas sociales (por la vía de la multifuncionalidad); *un reto a despejar*, la necesaria compatibilidad del apoyo a un modelo agrícola europeo con las exigencias del ordenamiento multilateral (más allá del dogma del desacoplamiento); y, en fin, *una base a asumir*, el restrictivo marco financiero impuesto a los mercados agrarios a raíz de la ampliación (mediante el Acuerdo de la Cumbre de Bruselas). Dicho lo cual pueden ya formularse algunos *objetivos instrumentales* (y realistas) que debería cumplir una nueva política para los campos europeos de la UE:

- a) preservar su carácter de *política económica agraria y rural* de carácter *común* con *capacidad de regular los mercados* en compatibilidad con el *multilateralismo*, consolidado como el marco normativo ineludible del proceso de *globalización* y de la *interdependencia*;
- b) con un modelo de apoyo público *de nuevo tipo, más simple y más legitimado socialmente*, capaz de ligar *producción y territorio* y de garantizar un *desarrollo agro-rural sostenible*;

- c) con una *protección en frontera selectiva* sectorialmente, *de geometría variable* en consonancia a los niveles de desarrollo de los pueblos, y capaz internamente de *estabilizar las rentas* de los agricultores *de los Quince* así como de los *nuevos miembros* dentro de un mercado único ampliado;
- d) con garantía de un control de los poderes públicos (*autonomía de decisión supranacional*) en aquellos ámbitos estimados *sensibles* por los ciudadanos europeos y que conforman el *sistema de valores* sobre el que se basa una *Unión Europea del Bienestar* (en cuanto a los niveles garantizados de salud pública, la protección del medio ambiente y la biodiversidad, el bienestar de los animales, la defensa de los derechos de los consumidores en materia de información, denominación y contenidos cualitativos de los productos, el mantenimiento del equilibrio territorial, etc);
- y f) que permita a su vez remunerar a los agentes productivos agrarios por los *servicios y bienes de interés público o semi-público* que prestan en el ejercicio cotidiano de su actividad y que la sociedad europea demanda.

Estos objetivos están al alcance de la mano en tanto que se fundan en la observación de la evolución de los últimos acontecimientos que envuelven a la PAC. Y, a partir de ahí, intentan concretar las posibilidades de desarrollo que se entrecruzan, sin apriorismos ideológicos, tal como Stiglitz ha escrito, para buscar, primero, un *consenso político-sindical* a nivel peninsular en torno a *propuestas realistas* y, luego, para conformar una firme *voluntad de cambio y de negociación* en Bruselas.

El desafío no es baladí a la luz del pobre papel que España tradicionalmente ha tenido en el desarrollo de la PAC, enrocada en la defensa del *statu quo* (a diferencia de lo ocurrido en otros ámbitos como la pesca o, muy especialmente, en política regional). Haciendo algo de *tintinología*, en honor al vigésimo aniversario de la muerte de Hergé, podríamos decir que debemos decidarnos por seguir la senda de la intrepidez de Tintín, por mantener la estela de otros y despotricar como hace el Capitán Haddock, por hacer siempre de alegre y fiel escudero como Milú, por vivir solitario en el mundo de las ilusiones como Tornasol, o, en fin, lo que es lo mismo, por quedar siempre fuera de juego como los Dupondt-Dupondt.

En suma, partiendo del equilibrio financiero estatuido, de las propuestas de reforma de la PAC presentadas por la Comisión, y del mandato de negociación agrario para la OMC dispuesto por el Consejo, precisamos aquí y ahora unas *propuestas asequibles para el conjunto de miembros del Consejo* que permitan sacar a la PAC del ensimismamiento y abrir una perspectiva de

cambio pausado que no hipoteque el margen de maniobra del Consejo ni cree mayor incertidumbre en el sector. Dicho lo cual pasamos a apuntar un nuevo modelo de apoyo multifuncional con el exclusivo objetivo de abrir el debate.

## 10. Ejes de un modelo de apoyo en favor de la multifuncionalidad agraria

Nuestro modelo es necesariamente escueto y abierto, y se centra en los *mecanismos de apoyo interno (ayudas)*. Recoge en consecuencia el testigo de la propuesta de reforma de la PAC presentada por la Comisión (que en la ponencia no hemos analizado en profundidad y que se encuentra resumida en el CUADRO 3 - II) y se sostiene sobre tres ejes: un apoyo por funciones en lugar de pilares; un desacoplamiento parcial; y una modulación progresiva en su contenido y en su aplicación temporal.

- a) Un apoyo *multifuncional* (estrictamente, por *funciones*) que reemplaza el *sistema de pilares*. Desde la Cumbre de Berlín la PAC tiene un doble formato, con un *primer pilar* para la regulación de mercados en el marco de las respectivas OCM, bajo financiación completamente comunitaria (*rúbrica 1a* de las perspectivas financieras), y un *segundo pilar*, con un régimen de cofinanciación (en España a tres bandas: CE, Estado y CC.AA), a favor del desarrollo rural en un sentido amplio, que con la propuesta de enero se extiende a los capítulos de la calidad, la promoción comercial, el bienestar de los animales y la adaptación de las explotaciones a las nuevas demandas. Este diseño formal sólo se entiende *desde* la concepción liberalizadora que impregna el actual Acuerdo Agrícola de la OMC y que parte de la premisa de entender que en el primer pilar radica el apoyo susceptible de distorsionar la producción y el comercio (*Cajas Ambar y Azul*) y en el segundo las acciones de la *Caja Verde*. En este diseño está implícito que, a largo plazo, la política agraria se ha de convertir en una política (¿exclusivamente rural?) compatible con el multilateralismo. Y se deriva a su vez del mismo que el segundo pilar se nutrirá de un progresivo traspaso desde el primer pilar. Lo que, de momento, se viene efectuando mediante el mecanismo de la *modulación* (según criterios extra-productivos) pero que también podría hipotéticamente utilizar el de la *degradabilidad lineal* o, si se nos apura, el del *desacoplamiento*. De hecho con la última propuesta de la Comisión se apuesta ya resueltamente por el desacoplamiento al mismo tiempo que se convierte la modulación en un mecanismo de redistribución interna del apoyo de mercados. Lo que tiene un doble e importante corolario: primero, se demuestra que la modulación es un mecanismo de traspaso entre pilares que está agotándose y que, más allá de un 20% de las ayudas, no puede dar más de sí sin poner en peligro la viabilidad de las explotaciones y la coherencia de la PAC; y, en

segundo lugar, se extrae que, de seguir con la lógica (financiera) presente, una vez consolidadas las ayudas desacopladas, de carácter horizontal y no sectorial, sólo es cuestión de tiempo de que sean traspasadas al segundo pilar, o incluso fuera de la PAC, sobre todo si la UE tuviera que acudir a las ayudas nacionales para cubrir las nuevas regulaciones de mercados y/o las eventuales crisis de precios (régimen de cofinanciación). Ahora bien, vale la pena resaltarlo, esta posibilidad quedaría cercenada por un sistema de *desacoplamiento parcial*, como el que luego proponemos, en la medida que mantendría un sistema de apoyo ligado a la producción del conjunto de la explotación. En cualquier caso lo que parece ya evidente es que, sea por el desarme efectuado con la modulación, sea por la entrada a saco del principio del desacoplamiento, el artificio de los pilares hace aguas y está condenado a desaparecer. Como alternativa planteamos un *sistema de apoyo* estrictamente multifuncional, que se basaría en el cumplimiento de las *diversas funciones* que ejerce la actividad agraria para definir, a partir de ellas, los diferentes mecanismos de apoyo (*targeting*), conformando en última instancia un apoyo global por explotación de carácter mixto. Este sistema de apoyo se vería arropado, además, por la *generalización de la red de seguridad* para contrarrestar en la medida de lo posible las fluctuaciones de los precios mercados, a la espera de conocer los niveles de desprotección en frontera que se dispongan en Cancún.

- b) *Un desacoplamiento parcial*. Esta idea, que, a trancas y barrancas, el que suscribe vienen defendiendo desde hace ya un tiempo, se sostendría en las razones financieras antedichas y en razones de oportunidad negociadora respecto a la OMC. Es evidente que en la propuesta de la Comisión de enero el desacoplamiento tiene un objetivo primordial: ganar margen de maniobra en la negociación del próximo Acuerdo Agrícola, eliminando la *Caja Azul* y reduciendo sustancialmente la *Caja Ambar*. Y la oferta de modalidades presentada ante la OMC integra ya este supuesto proponiendo una reducción de hasta el 55% de la MGA. Lo comentamos ya en el apartado correspondiente (6). No obstante, no parece de recibo que sin conocer de antemano el alcance de las reducciones en la protección en frontera y en el apoyo que se pacten apliquemos inmediatamente un desacoplamiento total. El documento Harbison de 17 de febrero, ya comentado, nos avisa en este mismo sentido del incierto resultado que pueden tener las negociaciones multilaterales para la agricultura europea. Y sabiendo, además, que el Acuerdo se implementará en 6 años y que, hoy por hoy, cumplimos plenamente los compromisos de apoyo interno contraídos en Marrakech. Este desacoplamiento parcial se materializaría *dentro del sistema de apoyo por funciones* anteriormente indicado bajo la forma de una *ayuda-base por explotación* por razones de ocupación del espacio o estabilización de la renta. Para que esta ayuda-base pudiera integrarse en la Caja Verde, siguiendo los criterios

definidos para las ayudas desacopladas en los Anexos del Acuerdo Agrícola de Marrakech, debería conllevar la libertad de producción en las Ha afectadas (en principio limitada a los sectores con ayudas elegibles o sujetas a desacoplamiento). En otras palabras, todo proceso de desacoplamiento, por parcial que sea, debe terminar siempre en su asignación por Ha. Sin que ello signifique por el contrario que sea obligatoria la transferencia de los derechos de pago así creados (aunque sí conveniente). Finalmente, el desacoplamiento parcial haría innecesario el régimen de auditorías o asesoramiento que, a cargo de las propias explotaciones, ha propuesto la Comisión. Bastaría con reforzar los créditos de las líneas de información (Reglamento (CE) 3508/92) que hoy ya existen en el Presupuesto (B 1- 382, con 6,5 M€ para 2003) para difundir las nuevas disposiciones de eco-condicionalidad, trazabilidad o bienestar de los animales, dejando su vigilancia en manos de los Estados y del sistema integrado de gestión y control. Para terminar digamos que el desacoplamiento parcial ha encontrado ya un primer respaldo por parte del Parlamento Europeo, en su Resolución de noviembre último sobre la Comunicación de la Comisión, y parece que va obteniendo poco a poco predicamento dentro del Consejo.

- c) Una *modulación progresiva* en su contenido y en su aplicación *temporal*. Como ya comentamos en el apartado 8 la propuesta de modulación presentada por la Comisión en enero tiene los pies de barro: primero, porque, diseñada como está para liberar recursos adicionales para afrontar nuevas reformas sectoriales, se desconoce de momento *su alcance, su coste ni su calendario* de aplicación; en segundo término, porque de no mantener cierto paralelismo entre la modulación y las reformas de mercados podemos estar trabajando para devolver a los Ministros de Hacienda al final de cada ejercicio las disponibilidades no utilizadas; en tercer lugar, porque, como ya acaecía con el desacoplamiento, sin conocer los compromisos finales agrarios en la OMC, es arriesgado aventurarse por la senda de la modulación ahorrativa; y, en cuarto término, porque existe suficiente margen financiero para abordar las reformas sectoriales pendientes con una modulación más limitada, sumada a los recursos que se generen de manera automática por la reducción de las subvenciones a la exportación que se deriven del nuevo Acuerdo Agrícola de la OMC. En resumidas cuentas, propugnamos la instauración en una primera fase de unos porcentajes de modulación inferiores a los propuestos y que se apliquen en función de los montantes totales percibidos por las explotaciones (¿a partir de los 50.000 €?), en aras de la equidad y de momento exclusivamente en favor del segundo pilar. Y una vez sentado que la *modulación obligatoria* tiene que acompañarse con prudencia en el tiempo entendemos también que el establecimiento de sus bases de referencia tiene que hacerse en 2003, en paralelo al del desacoplamiento parcial, con

objeto de impedir los desmembramientos artificiales de explotaciones antes de su aplicación, en 2007. Yendo más allá podríamos decir que con tal operación, al igual que, con su propuesta de desacoplamiento completo, la Comisión ha creado unos "derechos de pago", estaríamos constituyendo unas "obligaciones de pago" *virtuales* que sólo se harían efectivas en un futuro próximo, pero que el mercado podría descontar inmediatamente en las operaciones de compra-venta de tierras que se efectuaran entre 2004 y 2007. Tampoco sería mala idea incitar a una *modulación facultativa* en favor del desarrollo rural antes de esta última fecha posibilitando que los dineros liberados para reforzar las medidas en vigor no precisaran de cofinanciación interna (idea que de hecho apuntó la Comisión en su Comunicación de julio y que luego desapareció con las propuestas legislativas).

## 11. Un breve esbozo de los mecanismos de apoyo por tramos

Según lo enunciado un modelo de apoyo multifuncional podría basarse en la delimitación de las siguientes funciones, con su correspondiente apoyo específico *por tramos*: una *función territorial o de ocupación del espacio*; una *función económico-productiva*; una *función medio-ambiental*; una *función de bienestar animal y de conservación de la biodiversidad*; una *función de calidad y promoción comercial*; una *función de desarrollo rural y modernización*; y una *función de reestructuración sectorial*. Lo importante sin embargo ahora no es definir qué tramos podrían crearse. Podrían ser los aquí propuestos u otros. Lo fundamental es tener en cuenta que las ayudas por tramos funcionales no son de hecho una novedad radical: están siendo ya aplicadas a algunas primas ganaderas y al tabaco y, además, se ve reforzada por la propuesta de la Comisión de enero con las llamadas "*ayudas específicas*" (en favor del trigo duro, las proteaginosas, el arroz, la fécula de patata, los cultivos no alimentarios - crédito carbono - y los frutos secos).

- a) El primer tramo se destinaría a la *función territorial o de ocupación del espacio* y se concretaría en una *ayuda-base por explotación*, que se generaría a partir de un desacoplamiento parcial de las ayudas a la producción vigentes. La conversión de esta ayuda en derechos transferibles de pago, tal como hace la Comisión, sería simplemente una *posibilidad adicional* que, de hacerse, debería permitir la reestructuración y favorecer a las explotaciones consideradas viables, de acuerdo a criterios a fijar por las autoridades internas (estatales, o autonómicas en su caso). En este mismo sentido sería conveniente clarificar que las ayudas por prejubilación (Reglamento (CE) 2079/92) deberían ser compatibles con la venta de los derechos (extremo que no está previsto en la propuesta de Reglamento presentado).

Los mecanismos de control público de estas eventuales transferencias (venta o arrendamiento) deberían ser perfectamente especificados. La ventaja de tener un montante desacoplado radicaría en la *estabilidad de las rentas* que comportaría y en que éste *no sería modulado* en ningún caso (beneficiándose en consecuencia, de forma indirecta, a las explotaciones más pequeñas). Obviamente, para que la nueva ayuda-base pudiera ser considerada desacoplada, conllevaría la libertad de producción en las Ha afectadas. Este proceso de desacoplamiento en favor de la ayuda-base podría efectuarse de distintas maneras:

. Una primera posibilidad sería calcularla a partir de un desacoplamiento *hasta un montante total de las ayudas percibidas* por la explotación (pongamos, a modo de simple ejemplo, 5.000 o 10.000 €). Sería una simple extensión del sistema de ayudas simplificadas a los pequeños productores ya existente (Reglamento (CE) 1244/2001, modificativo del Reglamento (CE) 1259/1999), que hoy llega hasta los 1.250 €. Bajo esta modalidad podrían integrarse tanto las ayudas a las producciones vegetales como a las ganaderas, aunque nosotros nos pronunciaríamos en principio por dejar de lado el sector ovino por su carácter preponderante de ganadería sin tierra. Además, en la medida que este tramo se justifica por la función de la ocupación del territorio cabría la posibilidad de sumarle las actuales Indemnizaciones compensatorias para las zonas desfavorecidas, con hándicaps naturales y restricciones medioambientales, en favor de aquellas explotaciones que hoy las perciban, lógicamente. El importe agregado debería ser el máximo hoy establecido por la reglamentación comunitaria ya que, al ser las ICM cofinanciadas, permitir solamente la inclusión de la parte supranacional redundaría en una pérdida de renta para las explotaciones de los Estados que más la complementan con recursos propios. Con ello introduciríamos un elemento de cohesión, tanto más importante en la medida que un Estado contara con mayor cantidad de territorios y explotaciones con ICM y que hoy no alcanzara a cubrir todo el importe posible. Al mismo tiempo, a efectos de simplificación, si una explotación tras el proceso de establecimiento de la ayuda-base mantuviera una pequeña cantidad conectada a la producción (v.g. 5.000 €) se podría considerar su total desacoplamiento. A la inversa, si una (gran) explotación percibiera más del doble en ayudas acopladas respecto a las ayudas desacopladas tendría la facultad de elegir entre dividir su apoyo en dos regímenes o, si lo considerara conveniente, mantenerlo todo bajo un sistema de ayudas a la producción (sabiendo que en este último supuesto la subsecuente modulación se aplicaría sobre el conjunto de estas ayudas).

. Una segunda posibilidad sería desacoplar un *porcentaje de los montantes unitarios de las ayudas* a la producción consideradas *elegibles* (por ejemplo, un 50%). El resto de ayudas continuarían con los regímenes vigentes dentro del tramo económico-productivo, o como

ayudas específicas. En este supuesto, obviamente, sería imprescindible ponerse de acuerdo sobre *qué sectores* concretos se aplicaría, dando por descontado que sólo afectaría a los cultivos. Podría incluso pensarse en una aplicación restringida, en una primera fase, a los cultivos herbáceos. De nuevo la ayuda de base resultante sería asignada por Ha y, en su caso, complementada hasta un importe máximo de no ser alcanzado (v.g. 50-100€). De este modo se acentuaría su progresividad incrementando el apoyo final a las explotaciones con menores rendimientos. La adición en este caso de las ICM, que antes comentamos, sería otra posibilidad a estudiar.

. Una tercera modalidad sería desacoplar un *montante fijo por Ha* a partir de las ayudas totales que percibe actualmente la explotación. De nuevo se podría limitar en un primer momento a los cultivos herbáceos. Este importe podría ser calculado a partir de los rendimientos de referencia más pequeños declarados en la Comunidad: a efectos indicativos, para España y Portugal este rendimiento es de 2,9 t/ha y para Finlandia de 2,82 t/ha; de lo que se derivaría, cogiendo por ejemplo el rendimiento español, en una ayuda-base por Ha de 182,7 € ( $2,9 \text{ t} \times 63 \text{ €/t} = 185,7 \text{ €}$ ) (Reglamentos (CE) 2316/1999 y 1038/2001). Con una ayuda de este tenor prácticamente todas nuestras explotaciones de secano caerían en un régimen totalmente desacoplado. De preferir que una parte del apoyo mantuviera la conexión con la producción por temor al abandono y deslocalización de amplios territorios, bastaría con desacoplar, por ejemplo, 100 €.

. Una cuarta posibilidad, más compleja, sería utilizar un doble criterio, el *montante total de ayudas y el número de UTAS*. Vendría a ser la conversión del sistema de modulación propuesto por la Comisión en el mes de julio en una modalidad desacoplamiento. Es decir, primero se calcularía el montante desacoplado por explotación (v.g. hasta 5.000 €) y luego podría ser incrementado en 2.500 € por cada UTA que la explotación demostrara tener por encima de las 2 UTAS hasta el umbral de 4 (afectando en consecuencia un total máximo de 10.000 €, en el mejor de los casos).

. Una quinta y última modalidad sería la propuesta por el MAPA tras la Comunicación de julio, con un fuerte criterio de cohesión socio-territorial. Se reducirían las ayudas elegibles en un porcentaje que pasarían a nutrir un fondo de desacoplamiento comunitario que luego se dividiría por el número de Ha de SAU afectadas. Con ello los productores y países con menores rendimientos se verían altamente favorecidos. El único problema de esta propuesta es, precisamente, su fuerte componente de redistribución que difícilmente la hacen asumible por el actual Consejo.

- b) A este primer tramo, o ayuda-base, se sumaría el de la *función económico-productiva*, que integraría el resto de ayudas a la producción no sometidas al proceso de desacoplamiento.

Complementaria de la anterior, el ejercicio de la actividad productiva se convertiría en la condición del cobro de la ayuda-base en el caso de que la explotación se viera afectada por los dos tramos. Una variante adicional sería copiar el sistema de cálculo de este tramo implementando un modelo similar al de las ayudas anti-cíclicas norteamericanas (con un *target price* de referencia a fin de estabilizar las rentas de los productores). Esta opción implicaría la eliminación de la red de seguridad y sería solamente deseable en el supuesto de que desapareciera prácticamente la protección en frontera. No obstante se topa con el gran inconveniente de la restrictiva *guide line* establecida hasta el 2013. De lo que se deduce que apostar por este sistema abocaría, de refilón y a medio plazo, a su cofinanciación. La *modulación* se aplicaría en cualquier caso únicamente sobre este tramo económico aunque en una primera fase se haría en un porcentaje pequeño (¿1%-2% anual acumulativo?) y podría incluso limitarse a las explotaciones que percibieran más allá de un cierto montante (¿50.000 €?). Los recursos liberados por esta vía, a la espera de concretar las necesidades financieras de las reformas sectoriales pendientes, se destinarían en su totalidad a reforzar las ayudas de los siguientes tramos (*medio-ambiental; de bienestar animal y de protección de la biodiversidad; de bienestar animal; de calidad y promoción comercial; de desarrollo rural y modernización; y de reestructuración sectorial*), si ya hubiera desaparecido el segundo pilar.

- c) El tramo *medio-ambiental* incluiría el grueso de las medidas de apoyo hoy insertas en los programas agro-ambientales y con ligamen directo con la productividad (extensificación, reducción de insumos, etc), que continuarían siendo cofinanciados.

- d) El tramo *de bienestar animal y de conservación de la biodiversidad* subsumiría todas las acciones hoy existentes en este ámbito, incluidas las hoy integradas dentro de los programas agro-ambientales y las nuevas medidas propuestas por la Comisión en enero (v.g. el mantenimiento de las especies autóctonas, las aves esteparias, Directiva Habitats/Red Natura, etc). Este tramo no sería cofinanciado y se concretaría en pagos suplementarios con carácter compensatorio. España tendría sin duda mucho a ganar en un diseño de este tipo.

- e) El tramo de *la calidad y la promoción comercial* no haría sino recoger las últimas medidas propuestas por la Comisión para estos objetivos (a favor de las producciones certificadas, las producciones ecológicas, campañas de promoción interna por las organizaciones profesionales, etc).

- f) El tramo de *desarrollo rural y de modernización de las explotaciones* daría paso a las medidas de este tenor hoy inscritas dentro de los programas de desarrollo rural con régimen de cofinanciación, con exclusión de las acciones ya integradas en los demás tramos. También, opcionalmente, podrían sustraerse las indemnizaciones compensatorias si se considerara conveniente sumarlas a la ayuda-base, tal como más arriba apuntábamos.

- g) El último tramo, el de la *reestructuración sectorial*, vendría a retomar los antiguos planes de orientación de las producciones existentes en algunas OCM, hoy en práctico declive (en viticultura, cítricos, abandono de la producción lechera...). Sus ayudas, cofinanciadas, e implementadas como programas de inversión complementarían el apoyo del tramo económico-productivo de cada OCM. Podría incluso pensarse en una condicionalidad cruzada de ambos tramos.

## **12. Epílogo sobre la (necesaria) política agraria en un Estado de las Autonomías**

No quiero terminar sin recordar que cualquier política agrícola común, del tipo que sea y más o menos coherente con nuestros requerimientos productivos y rurales, de poco sirve si no viene *acompañada de políticas internas que la complementen*.

Manifiestar esta obviedad es lastimosamente imprescindible ante la constatación que el mayor efecto que ha tenido la adhesión de España a las CE y la consecuente aplicación de la PAC ha sido (por lo general) *sustituir las políticas internas por la gestión* pura y simple de las decisiones y créditos procedentes de Bruselas. Habrá quién lo justifique desde una perspectiva autonómica con argumentos financieros alegando que, con las magras Haciendas de las CC.AA, es difícil de justificar socialmente mayores dispendios a favor de los agricultores cuando la PAC les garantiza anualmente más de 6 mil millones de € anuales (más de un billón de las viejas pesetas). Otros aducirán que la pesada maquinaria administrativa que precisa la gestión de la PAC impide liberar recursos humanos y técnicos para el diseño y concepción de nuevas medidas y/o de políticas adaptadas a los diferentes sistemas productivos. Al fin y al cabo, por coincidir prácticamente en el tiempo la adhesión de España a las CE y la construcción del Estado de las Autonomías, éstas han levantado sus *administraciones agrarias únicas* a imagen y semejanza de la gestión de los mecanismos de la PAC (y muy especialmente a partir de 1992, con la irrupción de las ayudas compensatorias). Otros, ya desde una perspectiva central, se quejarán de la falta de instrumentos a nivel estatal para ejercer una verdadera política agraria desde Madrid y/o, alternativamente, de la ausencia de

marcos de leal colaboración con las CC.AA para implementarla (de hecho el principal marco cooperativo existente entre la Administración Central y las CC.AA es el de los programas cofinanciados de desarrollo rural, impuestos en última instancia externamente a nuestras administraciones). Y, en fin, algunos incluso aprovecharán la ocasión para echar el agua al molino partidista y dar toda la culpa a la excesiva politización de esta o aquella Autonomía y a su dependencia de los intereses locales.

Sea por estas razones u otras, el resultado es sin embargo evidente: existe una grave *ausencia de política agraria* en nuestro Estado de las Autonomías que implica, entre otras cosas, enormes y crecientes déficits en materia de servicios públicos a favor de los agricultores (en transferencia tecnológica, sanidad animal, lucha contra plagas, trazabilidad, marketing, diversificación, medio ambiente, y asesoramiento en general); en el ámbito de la ordenación y la orientación de las producciones; en el campo de la reestructuración de las explotaciones, y de la aneja dinamización del mercado fundiario; en el de la concentración de la oferta; en la fusión y consolidación de grandes cooperativas con un papel activo en la obtención del valor añadido agrario (aun atenazadas por el espejismo del cooperativismo de segundo grado); en el de la redistribución de la renta agraria; en cuanto al necesario equilibrio entre la producción, la transformación y la distribución; en lo que respecta a la garantía y reforzamiento de las certificaciones de calidad (dejadas en ocasiones en manos de Consejos Reguladores formales sin ganas de ejercer sus competencias y, de refilón, de los cuadernos de cargas que fija unilateralmente la gran distribución); en la gestión de purines (con un extendido incumplimiento de la Directiva de nitratos); en materia de bienestar de los animales; en un sindicalismo empeñado en la reivindicación y en demostrar su fuerza en la calle antes que en los servicios a sus afiliados; en la representatividad del campo (con Autonomías que no han celebrado aún elecciones a Cámaras), etc, etc, etc. La lista es demasiado larga para terminarla.

Siendo escuetos, la *Administración Central*, si dejamos de lado la financiación del Régimen de la Seguridad Social Agraria, ha limitado prácticamente su quehacer agrario en tres campos, el de los seguros, las subvenciones al gasoil y en materia de grandes regadíos, aparte de contribuir con su parte a los diferentes programas de desarrollo rural implantados por las *Autonomías*. Por su lado éstas, salvo honrosas y puntuales excepciones (¿dos, tres CC.AA?) se circunscriben a aprovechar al máximo la financiación estatal y comunitaria: complementando las obras de regadíos de carácter estatal; y/o insertando medidas concretas en los citados planes de desarrollo rural, y gestionándolos como buenamente quieren o pueden. En ocasiones hasta desvirtuar las medidas más innovadoras (caso evidente por ejemplo de los

LEADER +, convertidos en una simple ventanilla más de ayudas en favor de algunas comunidades locales; o los programas agro-ambientales, que devienen simples acciones en favor de la renta).

Esta falta de medidas concretas de política agraria interna se ha suplido cara a la galería por el *trabajo legislativo*. Las leyes en el ámbito agrario se han sucedido tanto a nivel estatal como en el autonómico en todos los campos habidos y por haber, precedidos en muchas ocasiones de sus correspondientes Libros blancos (¿en blanco?) o Planes estratégicos. Pero la mayor parte de ellas han pecado de una completa ineficacia jurídica. Son en gran medida excelentes ejemplos para los estudiantes de Derecho de un rancio *nominalismo jurídico* condenado a no tener desarrollo reglamentario y que renuncia de antemano a incidir en las numerosas asignaturas pendientes que arrastran nuestras agriculturas.

Sin ir más lejos, al *nivel del MAPA* ¿de qué sirvió la flamante Ley de Modernización de las explotaciones agrarias salvo para hacer efectivos sus (limitados) beneficios fiscales?. Esperemos que el nutrido paquete legislativo que actualmente prepara nuestra Administración Central (en materia vitivinícola, sanidad, montes, etc) no caiga una vez más en ese mismo error.

Y si nos centramos en el *nivel autonómico* esta situación se multiplica (¿por 14 o 15?): salvando algunos innovadores (y puntuales) mecanismos que alguna Autonomía ha diseñado, la inflación legislativa territorial que se ha generado ni de lejos se ha materializado en políticas propias y ha servido más bien para tapar la falta de voluntad (política y financiera) para incidir en el desarrollo agro-rural. El más reciente y paradigmático ejemplo de esto lo tenemos en una denominada pomposamente *Ley de Orientación*, aprobada por unanimidad (!! ) por un Parlamento autonómico. El despropósito empieza por utilizar en vano el apelativo "Ley de Orientación", de gran raigambre en la tradición agrarista francesa, pero que es un término desconocido en nuestras latitudes. Y termina por su fútil contenido (?) en la medida que, alejándose de toda práctica legislativa conocida, se ha limitado a redactar un texto programático, como si de un simple manual de economía agraria se tratara, sin establecer mecanismos, prioridades, calendarios de aplicación, etc. El resultado es la "(des)orientación" de sus agricultores hacia la nada: como era de suponer, la Ley, a más de un año de su promulgación, no ha tenido desarrollo reglamentario alguno, pero por la generalidad de sus objetivos permite a sus responsables justificar que todas las medidas ya en vigor (léase el PDR) se atienen a ellos. Este ejemplo es de libro y ha sido ya muy comentado por nuestras

cátedras de Derecho Agrario. Pero existen muchos otros a lo largo y a lo ancho de nuestro Estado Autonómico.

En cualquier caso, de lo que aquí y ahora se trata es de denunciar una situación que ya es insostenible y que nuestros agentes agrarios y agroalimentarios no se merecen. Aprovechando la cada vez mayor flexibilidad que la PAC va dejar a los Estados para su gestión (de cuotas, *enveloppes* nacionales de ayudas, umbrales de garantía, control, auditorías de explotación, eco-condicionalidad, etc) es imperativo que: *primero*, nuestras administraciones recojan el guante y se atrevan a diseñar políticas internas complementarias más allá de los PDR en vigor; *segundo*, que se instauren mecanismos de coordinación en todos los campos de la política agraria y adyacentes (sanidad animal y vegetal, salud pública, medio ambiente); y, *tercero*, que se externalicen a favor de los sindicatos, entidades cooperativas u otras fórmulas de asociacionismo agrario una buena parte de la gestión mecánica de la PAC para centrarse en implantar unas verdaderas administraciones de servicios, con órganos altamente cualificados para el análisis, la concepción, el seguimiento y la alta inspección.

La primera prueba de fuego de lo que afirmamos la vamos a tener con la aplicación de la *modulación obligatoria* y, eventualmente, con la del *desacoplamiento de las ayudas*. Lo cual, sin conocer aún el diseño que de ellos haga el Consejo, nos plantea ya diversas preguntas. Por ejemplo, ¿vamos a implantar una modulación estatal o, en coherencia con el Estado Autonómico, estamos abocados a modulaciones territoriales?. La decisión no es baladí: si la modulación es estatal los recursos liberados se redistribuirán a ese nivel y si es regional restarán en manos de las Autonomías. ¿En ese caso, qué ocurriría si la modulación que finalmente adopte el Consejo exigiera la cofinanciación interna?. En otro orden de cosas, ¿será posible una modulación en dos tramos, uno estatal y otro autonómico?. Todas ellas son cuestiones de fondo sobre las que habrá que tomar pronto partido por sindicatos, partidos y administraciones. Y algo similar acaece con el *desacoplamiento*: ¿la reserva nacional de ayudas desacopladas será estatal o se repartirá entre las Autonomías?, ¿quién fijará las condiciones de transferencia y con qué organismos? ¿el modelo francés de las SAFER puede ser ahí de alguna utilidad?, ¿es conveniente incidir de esta guisa en el proceso de reestructuración de las explotaciones limitando las transferencias por comarcas, sistemas productivos o categorías sociales?, ¿qué papel tendrían ahí dentro los sindicatos agrarios?.

En suma, corren tiempos de cambio para la PAC que comportarán a su vez una reforma en profundidad de los burocráticos modelos administrativos vigentes y un mayor dinamismo sindical y cooperativo. Preparémonos para ello.

A. Massot Martí

Bruselas, febrero 2003

## ANEXOS

**CUADRO 1. UNA PAC DESEQUILBRADA: MACROMAGNITUDES COMPARADAS DE LOS QUINCE**

País	(a) % VAB /PIB (2000) y % del empleo agrario por Estado Miembro (2001)	(b) % de la SAU de la UE- 15 y % de la PFA de la UE- 15 (2000)	(c) Nº de explota- ciones (miles) y SAU por explota- ción en Ha (2000)	(d) Miles de UTAS y % de la UE-15 (2001)	(e) % VAN de la UE-15 y VAN por UTA en € (2000)	(f) Variación de la renta agraria por activo entre 1995 (base 100: media 94- 96) y el año 2002	(g) % FEOGA -G. UE- 15 (2001), y % de herbá- ceos, vacuno y leche por EM	(h) Montante (en M €) de ayudas directas FEOGA- G. , y % del total UE-15 (2000)	(i) Ayudas totales del FEOGA -G./ UTA en € y s/ índice 100 UE (2000)	(j) % de benef. de más de 20.000 € y su % acum. de ayudas; y lo mismo para los de menos de 5.000 € (2000)	(k) Apoyo total.: ESP / UTA en € y el % de los precios de mercado en su seno (2000)	(l) Saldo comercial agrario (M€) y % de entradas intra-CE (2001)
<b>A</b>	1,2% 6,1%	2,6% 1,8%	210 16,3 Ha	169 2,8%	0,9% 5.689	102,1	2,5% (52,3%)	426,9 (1,7%)	2.521 (60)	1,0%-11,5% 82,5-40,7%	14.802 (48,7%)	-1.311 (79,6%)
<b>B</b>	1,1% 2,0%	1,1% 2,5%	67 20,1 Ha	74 1,2%	1,9% 29.120	100,8	2,2% (84,9%)	249,8 (1,0%)	3.599 (86)	4,3%-23,4% 64,1-25,0%	29.351 (90,0%)	+6.972 (78,5%)
<b>D</b>	0,9% 2,4%	13,1% 15,9%	534 32,1 Ha	619 10,2%	10,8% 17.490	108,5	14,0% (83,4%)	3.615,5 (14,5%)	5.736 (137)	8,3%-56,5% 61,7-12,6%	23.193 (65,6%)	-15.724 (70,4%)
<b>DK</b>	2,0% 3,3%	2,0% 3,0%	63 42,6 Ha	76 1,2%	2,4% 28.780	84,9	2,6% (86,3%)	658,5 (2,2%)	9.612 (229)	14,3-48,9% 43,7-9,49%	32.913 (71,7%)	+6.505 (83,9%)
<b>E</b>	3,7% 6,5%	19,5% 12,1%	1.208 21,2 Ha	930 15,4%	18,3% 25.091	120	14,7% (44,5%)	3.445,2 (14,7%)	3.966 (95)	3,3%-38,2% 81,5-24,1%	10.900 (58,9%)	+11.134 (64%)
<b>F</b>	2,3% 4,1%	22,9% 22,7%	680 41,7 Ha	997 16,5%	21,8% 22.522	110,9	22,0% (81,1%)	5.821,6 (23,9%)	6.023 (144)	15,4-60,6% 56,2-7,1%	20.026 (68,1%)	+13.322 (77,7%)
<b>FIN</b>	0,9% 5,8%	1,7% 1,3%	91 23,7 Ha	106 1,8%	0,4% 3.765	119	1,9% (57,7%)	265,2 (1,1%)	2.377 (57)	1,0%-7,4% 77,3-41,3%	23.702 (29,4%)	-2.275 (80,4%)
<b>GR</b>	6,8% 16,3%	3,0% 3,9%	821 4,3 Ha	561 9,3%	6,9% 18.421	115,2	6,2% (21,0%)	1.700,0 (6,8%)	3.172 (76)	n.c. (vid. Nota)	7.346 (36,8%)	-3.736 (81,3%)
<b>I</b>	2,4% 4,8%	11,8% 14,9%	2.315 6,4 Ha	1.193 19,7%	18,9% 19.770	112	12,7% (45,8%)	2.838,3 (13,3%)	2.850 (68)	1,0%-24,5% 92,5-43,2%	10.246 (69,3%)	-8.954 (69,6%)
<b>IR</b>	2,6% 7,0%	3,4% 2,1%	148 29,4 Ha	176 2,9%	2,0% 11.306	93,9	3,8% (68,4%)	771,1 (3,0%)	4.170 (99)	3,3%-22,8% 70,1-24,0%	17.295 (60,4%)	+7.073 (82,2%)
<b>L</b>	0,6% 1,6%	0,1% 0,1%	3 42,5 Ha	4 -	0,1% 17.209	93,4	0,1% (63,7%)	15,6 (0,1%)	3.705 (88)	6,1%-22,6% 46,4-15,5%	28.306 (62,8%)	---
<b>NL</b>	2,2% 3,4%	1,5% 7,0%	108 18,6 Ha	212 3,5%	5,8% 30.186	83,1	2,7% (74,9%)	167,4 (0,9%)	1.075 (26)	0,76%-9,3% 91,1-62,8%	20.930 (100,4%)	+35.821 (53,3%)
<b>P</b>	2,4% 10,9%	3,0% 2,0%	417 9,2 Ha	525 8,7%	1,9% 5.513	136,4	2,1% (47,0%)	380,3 (1,6%)	819 (20)	1,3%-44,3% 95,9-37,6%	3.584 (70,8%)	-3.542 (72%)
<b>RU</b>	0,7% 1,4%	12,1% 8,7%	233 69,3 Ha	332 5,5%	7,1% 20.817	67,6	10,4% (69,2%)	3.205,3 (12,6%)	9.496 (226)	26,1-81,1% 47,2-3,9%	29.029 (58,5%)	-18.999 (65,7%)
<b>S</b>	0,7% 2,6%	2,3% 1,8%	90 34,7 Ha	70 1,2%	0,9% 11.137	122,1	1,9% (73,3%)	504,4 (2,0%)	7.044 (168)	9,3%-46,3% 47,2%-3,9%	28.390 (57,7%)	-4.120 (78%)
<b>UE 15</b>	1,7% 4,2%	100 100	6.988 18,1 Ha	6.040 100	100 19.034	108,1	100 (63,9%)	22.365,6 100	4.196 (100)	5,39-50,2% 78,6-17,7%	15.327 (64,5%)	---

**Notas y comentarios explicativos:**

**Datos agro-económicos básicos**

(a) 1. % VAB de la agricultura en el PIB estatal en 2000 (peso económico de la actividad primaria). 2. % sobre el total de la población activa del empleo agrario de la UE-15 en el año 2001 (peso social de la agricultura).

(b) **1.** % de la Superficie Agraria Utilizada de la UE-15. **2.** % de la Producción Final Agraria de la UE-15 en 2000. Ambos porcentajes, comparados, nos dan el grado de intensificación de cada agricultura.  
(c) **1.** Número de explotaciones agrarias por Estado Miembro (en miles) (2000). **2.** Dimensión física media de la explotación (en Ha de SAU) (2000).

### **Empleo y renta por ocupado agrario**

(d) **1.** Número de Unidades de Trabajo Anuales (UTAS) por Estado en 2001, en miles; **2.** % de UTAS del total de la UE-15 de cada Estado en 2001.

(e) **1.** % del Valor Añadido Neto (VAN) total al coste de los factores (o Renta Agraria de cada país en € a precios corrientes) (VAN al coste de los factores = valor añadido bruto a precios de mercado + subvenciones - impuestos vinculados a la producción - amortizaciones). **2.** VAN, calculado en PPC (poder de paridad de compra), por UTA (lo que da la Renta agraria por ocupado) en € (año 2000); fijémonos que, con las cifras en la mano, España mejora sorprendentemente su renta individual respecto al pasado (por los buenos precios del 2000, el incremento de las ayudas de la Agenda 2000, la continua reducción de activos registrada, y, en fin, por calcularse el VAN en PPC).

(f) Evolución sobre la base índice 1995=100 (calculado sobre la media de 1994, 1995 y 1996) entre los años 1995 y 2002 del Valor Añadido Neto (renta agraria) real (deflactado) al coste de los factores, respecto a la variación del volumen de mano de obra agrícola total (medido en UTAS). La fuerte caída que experimentan algunos países se debe en gran medida al sucesivo impacto de las crisis ganaderas (vacas locas, PPC y fiebre aftosa).

### **Apoyo público**

(g) **1.** % del total del gasto ejecutado del FEOGA-Garantía (primer y segundo pilar) en 2001 del total para la UE-15 (aplicadas las correspondientes sanciones por sobrepasamiento de las cuotas). **2.** % que representan en cada Estado las 4 OCM continentales por excelencia y mejor dotadas en presupuesto (cultivos herbáceos, azúcar, vacuno y lácteos)-15 (que, para el total del FEOGA-Garantía, como se puede comprobar, significan el 63,9%).

(h) **1.** Montante total de ayudas directas percibidos por cada Estado en 2000 para UE-14 (en millones de € redondeados); el total se corresponde con el de la UE-14, excluida Grecia, al no encontrarse reflejados sus datos en la fuente utilizada (*Vid*); la cifra de Grecia se ha calculado por aproximación. **2.** % de cada Estado en las ayudas directas del ejercicio 2000 incluyendo los datos griegos.

(i) **1.** Gasto ejecutado en ayudas directas del FEOGA-Garantía por UTA en 2000; **2.** Graduación del anterior montante sobre la base índice 100 de la UE-15 (lo que refleja la dispersión del apoyo financiero, con los extremos en Dinamarca y Portugal).

(j) **1.** Porcentaje acumulado de beneficiarios perceptores de más de 20.000 € de ayudas directas en el ejercicio 2000 con su correspondiente porcentaje acumulado del total de ayudas directas que percibe el Estado. **2.** Porcentaje acumulado de beneficiarios perceptores de menos de 5.000 € de ayudas directas en el ejercicio 2000 con su correspondiente porcentaje acumulado del total de ayudas directas que percibe el Estado. Estos datos muestran el grado de concentración de ayudas en las mayores explotaciones y, al unísono, la pervivencia de un elevado número de pequeñas explotaciones con un peso específico residual en la percepción de ayudas.

(k) **1.** Apoyo total (ESP) en miles de € por UTA, que incluye tanto el apoyo percibido vía precios de mercado como las subvenciones líquidas (deducidos impuestos) recibidas (año 2000). **2.** Porcentaje que significa en el seno del Apoyo Total antedicho (año 2000) el apoyo vía precios de mercado (lo que nos da el grado de dependencia de las subvenciones: los países con mayores porcentajes son aquellos que tienen mayor número de explotaciones especializadas en producciones sin ayudas, como los lácteos, el azúcar, el porcino o las frutas y hortalizas; y, a la inversa, cuanto más bajos sean los porcentajes más especializada es esa agricultura en sectores con altos volúmenes de ayudas directas como herbáceos, vacuno de carne, ovino, aceite de oliva, tabaco o algodón) (*Vid.* columna (g)). El caso holandés es muy especial: las fuertes cargas existentes, en particular por cuestiones medioambientales, comportan un saldo negativo en subvenciones líquidas lo que, sumado a su fuerte especialización en porcino, leche y hortalizas, explica su porcentaje superior a 100 de apoyo procedente del mercado.

### **Intercambios intra y extra-comunitarios**

(l) **1.** Saldo comercial agrario en 2001 por Estado miembro, en millones de € **2.** % del comercio intracomunitario en las entradas, que mide el grado de integración (las cifras de Luxemburgo están subsumidas en las de Bélgica, como Unión Económica; las cifras totales para la UE-15 no se presentan por incluirse los saldos intra y extra-UE por cada Estado; no obstante, a efectos indicativos, el saldo comercial extracomunitario de la UE-15 para el año 2000 fue de -122 millones de €).

### **Fuentes:**

(a) Para el peso en el PIB: COMMISSION EC (2003): "*Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2001*" (2.0.1.2); EUROSTAT *National Accounts, Economic Accounts for Agriculture*. Para el empleo agrario en 2001, COMMISSION EC (2002): "*Employment in Europe 2002. Recent Trends and prospects*".

(b) COMMISSION EC - DG for Agriculture (2002): "*European Agriculture entering the 21st Century*", October 2002 (2.1); COMMISSION EC "*Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2001*" (2.0.1.2); EUROSTAT *Land Use*.

(c) COMMISSION EC (2003): "*Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2001*" (2.0.1.2).

(d) Elaboración propia a partir de COMMISSION EC - DG for Agriculture (2002): "*European Agriculture entering the 21st Century*", October 2002 (3.2); EUROSTAT *Economic Accounts for Agriculture*.

(e) Elaboración propia a partir de COMMISSION EC (2003): "*Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2001*" (3.1.4 y 3.1.13).

(f) EUROSTAT (2002): *First Estimates Real Agricultural Income per Worker*.

- (g) COMISION CE (2002): *Trigésimo Informe Financiero sobre el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) - Sección de Garantía - Ejercicio 2001* (COM (2002) 594 de 4.11.2002).
- (h) COMMISSION EC (2002): *Indicative figures on the distribution of aids, by size-class of aid, received in the context of direct aids paid to the producers according to Reg. (EC) N° 1259/1999. Financial Year 2000*. Las cifras de Grecia no se incluyen por falta de datos armonizados y han sido calculados de manera aproximada a partir del documento presentado por Portugal al Consejo en junio de 2002 (*Portugal: Um Estado Membro fortemente penalizado pelo desequilibrio dos apoios provenientes do FEOGA Garantia e que necessita de produzir mais*).
- (i) Documento portugués presentado al Consejo en junio de 2002: *Portugal: Um Estado Membro fortemente penalizado pelo desequilibrio dos apoios provenientes do FEOGA Garantia e que necessita de produzir mais*.
- (j) COMMISSION EC (2002): *Indicative figures on the distribution of aids, by size-class of aid, received in the context of direct aids paid to the producers according to Reg. (EC) N° 1259/1999. Financial Year 2000*. Las cifras de Grecia no se incluyen por falta de datos armonizados.
- (k) Documento portugués presentado al Consejo en junio de 2002: *Portugal: Um Estado Membro fortemente penalizado pelo desequilibrio dos apoios provenientes do FEOGA Garantia e que necessita de produzir mais*.
- (l) COMMISSION EC (2003): *"Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2001"* (5.4.2).

**CUADRO 2. MARCO FINANCIERO DE LA RUBRICA 1 PARA EL PERIODO 2007-2013: LIMITES Y DISPONIBILIDADES** (créditos de pago en millones de € a precios corrientes)

	Base 2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I. TECHO MÁXIMO FIJADO POR EL CONSEJO (a precios constantes)	45.306	45.306	45.306	45.306	45.306	45.306	45.306	45.306
II. DISPONIBILIDAD CONSOLIDADA - Por margen incremento anual 1% (II-I)	0	453	911	1.373	1.840	2.311	2.787	3.268
<b>III. TECHO MÁXIMO FIJADO POR EL CONSEJO (en € corrientes: + 1%) (I+II)</b>	<b>45.306</b>	<b>45.759</b>	<b>46.217</b>	<b>46.679</b>	<b>47.146</b>	<b>47.617</b>	<b>48.093</b>	<b>48.574</b>
IV. GASTO CONSOLIDADO (1): COSTE SUPLEMENTARIO POR LA AMPLIACIÓN A 10: PECOS + Chipre + Malta (*)	(2.666)	(3.006)	(3.366)	(3.962)	(4.558)	(5.153)	(5.749)	(6.345)
V. GASTO CONSOLIDADO (2): COSTE DE LA OCM RENOVADA PARA EL SECTOR LÁCTEO (**) del que: - a) Nuevas ayudas directas a la UE-15 - b) Otras intervenciones de mercados	(3.106) (979) (2.127)	(3.687) (1.957) (1.730)	(4.346) (2.937) (1.409)	(4.241) (2.937) (1.304)	(4.265) (2.937) (1.328)	(4.265) (2.937) (1.328)	(4.265) (2.937) (1.328)	(4.265) (2.937) (1.328)
VI. PRESUPUESTO DISPONIBLE DE LA UE-15 PARA LOS SECTORES (excluido el gasto lácteo (V) (*)	(38.977)	(38.966)	(39.022)	(39.264)	(39.434)	(39.434)	(39.434)	(39.434)
VII. PRESUPUESTO DE LA UE-15 PARA EL CONJUNTO DE SECTORES (V + VI)	(42.083)	(42.653)	(43.368)	(43.505)	(43.699)	(43.699)	(43.699)	(43.699)
<b>VIII. PRESUPUESTO ACTUAL TOTAL PARA LA UE-25 (IV + VII)</b>	<b>(44.749)</b>	<b>(45.659)</b>	<b>(46.734)</b>	<b>(47.467)</b>	<b>(48.257)</b>	<b>(48.852)</b>	<b>(49.448)</b>	<b>(50.044)</b>
<b>IX. MARGEN DE MANIOBRA VIGENTE (III) - (VIII) (STATU QUO)</b>	<b>557</b>	<b>100</b>	<b>- 517</b>	<b>- 788</b>	<b>- 1.111</b>	<b>- 1.235</b>	<b>- 1.355</b>	<b>- 1.470</b>
X. IMPACTO FINANCIERO DE LA REFORMA DE 2003 A PARTIR DE 2006 (*), del que: - a) UE - 15 - b) 10 nuevos adherentes	354 337 17	503 470 33	611 566 45	(101) (64) (37)	98 186 (88)	47 186 (139)	(3) 186 (189)	(55) 186 (241)
<b>XI. PRESUPUESTO DISPONIBLE TRAS LA REFORMA (VIII - X)</b>	<b>(44.395)</b>	<b>(45.156)</b>	<b>(46.123)</b>	<b>(47.568)</b>	<b>(48.159)</b>	<b>(48.805)</b>	<b>(49.451)</b>	<b>(50.099)</b>
<b>XII. NUEVO MARGEN DE MANIOBRA (III) - (XI)</b>	<b>911</b>	<b>603</b>	<b>94</b>	<b>- 889</b>	<b>- 1.013</b>	<b>- 1.188</b>	<b>- 1.358</b>	<b>- 1.525</b>
XIII DISPONIBILIDAD ADICIONAL: 1) CON LA REFORMA DE 2003 (*) - a) Por la modulación obligatoria propuesta por la Comisión - b) Por reducción de un 45% de las restituciones a la exportación entre 2005 y 2010 (s/ base 2001 descontada la reforma)  2) SIN LA REFORMA DE 2003 (**) - a) Por una modulación del 1% acumulada a las explotaciones con más de 50.000 € - b) Por reducción progresiva de un 45% de las restituciones a la exportación entre 2005 y 2010 (base: ejercicio 2001)	--- 386  --- 510	--- 476  765	276 571  1.020	1.289 667  1.275	2.322 917  1.530	1.576 917  1.530	1.719 917  1.530	1.862 917  1.530
<b>XV. MARGEN DISPONIBLE PARA OTRAS REFORMAS SECTORIALES</b> - OPCION 1 (XII+ XIII.1) - OPCION 2 (IX + XIII.2)	<b>1.297</b> <b>1.067</b>	<b>1.079</b> <b>865</b>	<b>941</b> <b>560</b>	<b>1.067</b> <b>601</b>	<b>2.226</b> <b>590</b>	<b>1.305</b> <b>523</b>	<b>1.278</b> <b>460</b>	<b>1.254</b> <b>401</b>
XVI. PRO MEMORIA: COSTE PREVISTO POR LA ADHESIÓN DE BULGARIA Y RUMANIA (a precios constantes)	--	--	951	1.091	1.230	1.370	1.510	1.649
XVII. DEGRESIVIDAD A FAVOR DEL 2º PILAR - Dº RURAL (*) - Opción 1: propuesta de la Comisión - Opción 2: duplicación del % propuesto	--- ---	228 456	475 950	741 1.482	988 1.976	1.234 2.468	1.481 2.962	1.481 2.962
<b>XVIII. RUBRICA 1 FINAL PARA POLITICA DE MERCADOS</b> - Con Opción 1 (XI - XVII.1) - Con opción 2 (XI - XVII.2)	<b>44.395</b> <b>44.395</b>	<b>44.928</b> <b>44.700</b>	<b>45.648</b> <b>45.173</b>	<b>46.827</b> <b>46.086</b>	<b>47.171</b> <b>46.183</b>	<b>47.571</b> <b>46.337</b>	<b>47.970</b> <b>46.489</b>	<b>48.618</b> <b>47.047</b>

## NOTAS:

(\*) IV. Con incremento progresivo de las ayudas directas según el *phasing-in* fijado en los Consejos Europeos de Bruselas y Copenhague con pago efectivo del 35% del total en 2007; del 40% en 2008; del 50% en 2009; del 60% en 2010; del 70% en 2011; del 80% en 2012; y del 90% en 2013. Chipre y Eslovenia tienen un trato especial y aceleran su período transitorio.

(\*) V. Reforma aprobada con la Agenda 2000 a aplicar entre 2006 y 2008, con ayudas directas al alza e intervenciones a la baja, con la consecuente economía presupuestaria. No obstante, se puede comprobar cómo se registra un progresivo incremento del coste de la OCM láctea en su conjunto.

(\*) VI. Cálculos efectuados sobre la base del presupuesto previsto para 2006, con las ayudas directas congeladas y un crecimiento del resto de intervenciones en un 1,5%, a causa de la inflación. Se excluye el gasto correspondiente a la OCM láctea, por tener ya comprometida su reforma y dar lugar a un coste suplementario (V).

(\*) VII. El impacto financiero de la reforma propuesta por la Comisión, en la medida que afecta a los mecanismos de intervención y ayuda de diversos sectores, incluido el lácteo, comporta economías durante todo el período considerado para la el Presupuesto de la UE-15. Por el contrario, al traducirse en mayores ayudas directas para los adherentes, a partir de 2009 equivale a un coste superior para la Rúbrica 1a (Cifras del Anexo C del documento (COM (2003) 23).

(\*) XIII.1. La opción 1 se basa en: a) la modulación propuesta por la Comisión para liberar recursos para adicionales reformas de mercados, aplicables al siguiente ejercicio al aplicado (porcentajes de ayudas liberados de las explotaciones receptoras entre 5.000 y 50.000 € 0% en 2007, 1% en 2008, 4,5% en 2009, 5% en 2010, 5,5% en 2011, 6% en 2012 y 6,5% en 2013; porcentajes para las explotaciones con más de 50.000 € 0% en 2007, 2% en 2008, 9% en 2009, 10% en 2010, 11% en 2011, 12% en 2012 y 13% en 2013); y b) una reducción progresiva de las restituciones de la exportación de un 45% (con un 7,5% anual) sobre la base del presupuesto ejecutado en el ejercicio 2001 y para el período 2005 (que no se refleja en el Cuadro) a 2010; a su vez se descuentan las caídas en las restituciones derivadas de la reforma por encontrarse ya incorporadas en su impacto financiero (vid. X), al menos en lo que respecta a cereales y lácteos; por el contrario, en carne de vacuno las restituciones a la exportación aumentan desde 2001, lo que comporta un esfuerzo adicional. Por otro lado, preferimos fijar el inicio del período de reducción de las restituciones en 2005 por ser ésta la fecha prevista de entrada en vigor del acuerdo agrícola y no la de 2006, tal como ha propuesto la Comisión en su oferta de modalidades por razones estrictamente financieras y de carácter interno. Finalmente, en esta opción no se incluye la degresividad propuesta para reforzar el segundo pilar, de un 1% anual acumulativo (vid. XVII).

(\*\*) XIII.2. La opción 2 parte del rechazo de la propuesta de reforma de la Comisión y se funda en: a) una modulación obligatoria a partir de 2007 de un 1% anual acumulativo hasta alcanzar un 6% en 2013 exclusivamente sobre las explotaciones beneficiarias de más de 50.000 € (aproximación calculada sobre las cifras de ayudas por tramos del ejercicio 2000 excluida Grecia: la base de la modulación equivale a 5.691 M€ anuales); y b) en una reducción progresiva de las restituciones a la exportación de un 45% (con un 7,5% anual acumulativo), sobre la base del presupuesto ejecutado en el ejercicio 2001 (3.400,6 M€) y para el período 2005 (que no se refleja en el Cuadro) a 2010.

(\*) XVII. La opción 1 se fundamenta en la propuesta de degresividad lineal propuesta por la Comisión en su COM (2003) 23, de un 1% acumulado hasta alcanzar el 6% en 2013. La opción 2 duplica simplemente estos porcentajes a fin de reforzar el segundo pilar, partiendo de la premisa que la modulación que finalmente se adopte por razones de mercados (XIII) será inferior a la propuesta de la Comisión y existe margen de maniobra financiero para hacerlo. Los dineros liberados en ambos supuestos saldrían de la rúbrica 1a que, por consiguiente, se reduciría (Vid. XVIII).

**FUENTES:** Elaboración propia (MASSOT, febrero 2003) a partir de: 1) Cuadro 1 de la Comunicación COM (2002) 394 de la Comisión; 2) las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, octubre 2002; 3) el Trigésimoprimer Informe Financiero del FEOGA-Sección Garantía - ejercicio 2001 (COM (2002) 594 de 4.11.2002); 4) el informe de la Comisión "*Indicative Figures on the distribution of Aids, by Size-Class of Aid, received in the context of Direct aids paid to the producers according to Reg (EC) N° 1259/1999*", Octubre 2002; y 5) los Anexos de las propuestas legislativas (COM 2003) 23 de 21.1.2003, pp. 157 a 162).

**CUADRO 3. RESUMEN COMPARADO DEL MARCO INSTRUMENTAL EN POLITICA AGRARIA DE LA UE Y LOS EE.UU**

AMBITO	UNIÓN EUROPEA - 15		ESTADOS UNIDOS	
	I. La PAC tras la Agenda 2000 (hasta 2003)	II. La propuesta de reforma de 2003 (COM (2003) 23) (a partir de 2004)	III. La FAIR Act (1996-2002) + los paquetes de ayudas de urgencia	IV. La Farm Security and Rural Investment Act -FSRIA (2002-2007)
<b>1. EL MARCO FINANCIERO</b>	<i>Guide line</i> dentro de las perspectivas financieras en vigor hasta el año 2006.	Principio de estabilidad financiera y confirmación de la <i>Guide line</i> hasta 2014. Para 2003 el presupuesto agrario asciende a 45.117 M€	El apoyo directo en 2001 puede estimarse, por el efecto combinado de la <i>FAIR Act</i> y las ayudas extraordinarias, en 14.883 M\$.	El presupuesto total de la <i>FSRIA</i> para 10 años se estima en 190 millardos de \$ (con un montante anual entre 17.947 y 23.130 M\$).
<b>2. LA REGULACIÓN DE LOS MERCADOS</b>	Tras una <i>reducción</i> general de los precios de intervención y su <i>eliminación</i> en algunos sectores se darían <i>cuatro modalidades</i> según el grado de regulación: - a. <b>Con intervención automática:</b> en azúcar y lácteos. - b. <b>Con intervención condicionada, a modo de red de seguridad:</b> en porcino, vino (destilación) y frutas y hortalizas frescas (retiradas). - c. <b>Con intervención condicionada, complementada con ayudas directas a la producción:</b> en cereales, ovino, plátano, vacuno, y lácteos (hasta 2006). - d. <b>Sin intervención (sólo ayudas directas):</b> en oleo-proteaginosas, forrajes, tabaco, algodón y textiles, leguminosas, frutas y hortalizas transformadas, lúpulo, fécula de patata, almidón, espárrago, frutos secos, aceituna, y aceite de oliva. A diferencia de los EE.UU, la UE no usa los préstamos como instrumentos de regulación de los mercados.	El sistema cambia radicalmente: - a. <b>Con intervención automática:</b> azúcar y lácteos (mantequilla hasta 30.000 t.). Los lácteos bajan los precios de 2004 a 2008. - b. <b>Con intervención condicionada, a modo de red de seguridad:</b> vino (destilación), porcino, frutas y hortalizas frescas (retiradas). - c. <b>Con intervención condicionada, a modo de red de seguridad, con ayudas fijas no específicas:</b> cereales (excepto trigo duro y centeno), arroz, vacuno y ovino. Los cereales y el arroz reducen a su vez sus precios. - d. <b>Con intervención condicionada, con ayudas directas:</b> en plátano y mantequilla (hasta 30.000 t.; que reduce a su vez su precio). - e. <b>Sin intervención (con ayudas fijas no específicas):</b> centeno, trigo duro, forrajes, fécula, oleo-proteaginosas, y leguminosas. - f. <b>Sin intervención (con ayudas directas):</b> en tabaco, algodón y textiles, frutas y hortalizas transformadas, espárrago, fécula, lúpulo, frutos secos, aceituna y aceite de oliva. Siguen sin utilizarse los préstamos.	- La <i>FAIR Act</i> siguió sosteniendo los precios mediante los <b>tipos de interés</b> aplicables a los préstamos ( <i>loan rate</i> ), <b>congelados</b> para trigo, maíz, arroz, algodón y azúcar, <b>reducidos</b> para la leche y el cacahuete, y <b>aumentados</b> para las oleaginosas, el sorgo, la cebada y la avena. Se <b>eliminaron</b> para la miel y la lana. - Los <i>loan rate</i> actúan como un sistema de garantía de precios por la vía de los <b>préstamos de comercialización (marketing loans)</b> que pueden ser devueltos en especie (ya que el producto es su aval), o bien en metálico con intereses, con la venta. En ese caso el reembolso equivale a una subvención al calcularse según los precios de mercado (locales) si éstos caen por debajo del <i>loan rate</i> de la zona. Con las crisis de mercado registradas a partir de 1998 los préstamos con entrega del producto declinaron mientras que los <b>préstamos con reembolso (marketing loans gains)</b> ganaron peso. - Los lácteos, el cacahuete y el azúcar mantuvieron sus <b>regímenes de precios</b> .	- Se han preservado los <b>marketing loans</b> en vigor, sin condicionarlos a tener contrato. A su vez <b>se han extendido</b> al cacahuete, la lana, la miel y a las leguminosas. - Los <i>loans rate</i> registran una subida media de un 5%, aunque en algunas producciones disminuyen (v.g. oleaginosas) a cambio de un aumento de las ayudas. El <i>loan rate</i> más relevante sigue siendo el de <b>la soja</b> , pese a la reducción decretada, en tanto que el precio de mercado está crónicamente por debajo. Fijado por la <i>FSRIA</i> en 5\$/bushell difícilmente alcanzará este nivel y la soja seguirá subvencionándose, aumentando su superficie. - Pero el gran cambio de la <i>FSRIA</i> proviene de la <b>consolidación de los LDP's</b> (vid. epígrafe 4), de tal modo que el <i>loan rate</i> deja de ser <i>tan solo</i> un precio mínimo para la intervención pública y se convierte en un precio-objetivo para percibir los <i>LDP</i> que condiciona las decisiones de producción. - Se refuerza el <b>régimen de precios</b> de lácteos (prorrogado hasta 2007) y azúcar
<b>3. LAS AYUDAS A LA RENTA</b>	Se refuerzan las <i>ayudas directas a la producción</i> a modo de compensación (parcial) de las bajadas de precios de intervención, con el consiguiente resultado: - a. <b>Con ayudas directas a la producción:</b> cereales, oleaginosas, proteaginosas, cultivos no alimentarios en <i>set aside</i> , fécula de patata, forrajes, tabaco, lúpulo, algodón y textiles, leguminosas, frutas y hortalizas transformadas, espárrago, frutos secos, plátano, aceite de oliva, aceituna, vacuno, ovino y leche (a partir 2006). - b. <b>Sin ayudas directas (sólo intervención):</b> azúcar y (hasta 2006) leche. - c. <b>Productos sin apoyo interno de ningún tipo (OCM aduaneras):</b> aves, huevos, PAT's, flores y plantas, algunas frutas y hortalizas, patatas y alcohol.	- a. <b>Conversión en una ayuda única por explotación/Ha, condicionada a criterios no productivos, del grueso de ayudas sectoriales hoy bajo límite (CMG, SMG, cuotas, cabezas):</b> en cereales (incluido arroz y un % del trigo duro), oleaginosas, proteaginosas, retirada de tierras, semillas, en fécula de patata (50%), leguminosas, forrajes, ovino, vacuno, leche y ayudas regionalizadas. - b. <b>Pendientes de conversión en una ayuda por explotación:</b> azúcar, aceite de oliva, aceituna, y ciertas frutas y hortalizas. - c. <b>Nuevos suplementos específicos no modulables:</b> trigo duro, proteaginosas, arroz, fécula (50%), crédito carbono, y frutos secos. - d. <b>Sin derecho a ayuda por explotación, preservando la intervención:</b> en algunas frutas y hortalizas, vino y porcino. - e. <b>Con ayudas directas a la producción:</b> tabaco, plátano, lúpulo, textiles, e industrias del almidón y forrajeras (sólo hasta 2008). - f. <b>Se mantienen las OCM aduaneras</b>	- La <i>FAIR Act</i> sustituyó para los cereales, el algodón y el arroz el <b>target price</b> (precio objetivo) y los <b>deficiency payments</b> (pagos compensatorios por la diferencia del <i>target price</i> con el precio de mercado) por <b>pagos de transición al mercado</b> , bajo contrato, decrecientes y calculados a tanto alzado según datos históricos ( <b>contract flexibility payments</b> ) - El final del <i>target price</i> condujo a diversificar los <b>medios de gestión del riesgo</b> (seguros de cosecha, seguros de renta y mercados de futuro). Lo que no impidió que, con las sucesivas crisis de mercados desde 1998 se superpusieran otros dos nuevos instrumentos: a) los <b>loan deficiency payments (LDP)</b> , para todos los productos excepto el algodón (fundados en la <b>Agricultural Market Transition - AMTA</b> ); y b) los <b>pagos anti-cíclicos de emergencia</b> por calamidades y crisis de mercados (sobre la base de la <b>Market Loss Assistance</b> ), otorgados en favor de los cereales, las oleaginosas, el arroz y el algodón.	- La <i>FSRIA</i> convierte los <i>CFP</i> en <b>ayudas directas</b> con dos modificaciones: a) <b>se amplían</b> los productos elegibles a la soja, las oleaginosas y el cacahuete; b) los pagos pierden su <i>degressividad</i> y se convierten en <b>constantes</b> con niveles <b>superiores</b> a los del pasado. - Se refuerzan, y pasan a ser permanentes, los <b>LDP</b> , extendiéndolos al cacahuete, la lana, la miel, y las leguminosas. - Los <b>pagos anti-cíclicos</b> , calculados en base al <i>target price</i> , dejan de fundarse en la <b>Market Loss Assistance</b> y se convierten también en permanentes con un montante en torno a los 5.000 M\$ anuales. Abarcan como antes a los cereales, el arroz, el algodón y las oleaginosas. Se pagan cuando los ingresos de un productor se sitúan por debajo del nivel del <i>target price</i> de referencia. - La <b>Agricultural Risk Protection Act</b> de 2000, que da base a los seguros de cosecha y de renta, se prorroga hasta 2006.

<p><b>4. EL CONTROL DE LA OFERTA Y/O EL APOYO</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a. <b>Sectores con cuotas (derechos de producción):</b> azúcar, lácteos (hasta 2006) y viñedo (derechos de plantación).</li> <li>- b. <b>Sectores con SMG (superficie con producción garantizada) :</b> cereales, arroz, proteaginosas, leguminosas, uvas pasas.. En <b>herbáceos</b> se aplica además la <b>retirada de tierras obligatoria</b> de un 10%, excepto para las explotaciones con menos de 92 t. de producción reconocida.</li> <li>- c. <b>Sectores con CMG o umbrales de producción garantizada:</b> forrajes, tabaco, algodón, fécula de patata, algunas frutas y hortalizas transformadas (tomate, melocotones y peras, cítricos), aceite de oliva, aceituna, y plátano.</li> <li>- d. <b>Sectores con número de cabezas primables:</b> vacuno, vacas nodrizas y ovino.</li> <li>- e. <b>Sectores con cuotas de excedentes:</b> vino (volúmenes de destilación) y algunas frutas y hortalizas frescas (retiradas por OPA).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a. <b>Sectores con cuotas (derechos de producción):</b> lácteos (hasta 2014/15 con incremento del 1% en 2007 y 2008), azúcar, y viñedo (derechos de plantación).</li> <li>- b. <b>Sectores con derechos de pago (transferibles) con umbrales por Estado:</b> conversión, en base al período 2000/2002, de las SMG, CMG y números de cabezas de herbáceos, fécula, leguminosas, semillas, forrajes, ovino, vacuno, leche y ayudas regionalizadas. En su seno, <b>libertad de producción</b> salvo para los cultivos permanentes.</li> <li>- c. <b>Régimen de transferencia de los derechos de pago por Estado, susceptibles de regionalización:</b> los <b>derechos de pago generales</b> pueden ser ligados o no a la superficie; a la ganadería sin tierra se le reconocen <b>derechos especiales</b> con restricciones en la transferencia. Se crean <b>reservas nacionales de derechos</b>.</li> <li>- d. <b>Con SMG:</b> cultivos no alim., uvas pasas, frutos secos, proteaginosas, trigo duro y arroz.</li> <li>- e. <b>Con umbrales para las ayudas directas específicas:</b> tabaco, algodón, algunas frutas y hortalizas transformadas, aceite de oliva, aceituna y plátano.</li> <li>- f. Se mantiene la <b>retirada de tierras</b> vigente (7% de las tierras en 10 años) sin compensación. Deja de ser obligatoria para las explotaciones de menos de 20 Ha y la agricultura ecológica.</li> <li>- g. <b>Con cuotas de excedentes:</b> vino y algunas frutas y hortalizas frescas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La <i>FAIR Act</i> instauró la <b>libertad de producción</b> para los cultivos con contratos de flexibilidad de la producción, eliminando el programa de reducción de superficies (<i>Acreage Reduction Program-ARP</i>). Los <i>CFP</i> se calculaban en base a la <b>superficie</b> cultivada y los <b>rendimientos</b> registrados en el pasado.</li> <li>- Se mantuvieron sólo <b>restricciones de producción</b> para frutas y hortalizas, cacahuete, azúcar y leche. No obstante, se eliminó el sistema de cuotas de comercialización vigente para el azúcar (<i>Marketing allotments</i>).</li> <li>- Se preservó el <b>programa de conservación de tierras</b> (<i>Conservation Reserve Program - CRP</i>) por razones ambientales (Vid. epígrafe 6) que a partir de la crisis luego se reforzó para permitir la retirada de más tierras sensibles (10-15 años).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La <i>FSRIA</i> parte de la superficie de base fijada para las oleaginosas y las producciones incluidas en la <i>AMTA</i> (período de referencia).</li> <li>- Se permite no obstante <b>actualizar</b> tanto los <b>rendimientos</b> como la <b>superficie</b> susceptible de <b>ayudas (directas y anti-cíclicas)</b>. La <b>superficie</b> toma como referencia la media registrada entre 1998 y 2001 (incluidas las tierras con oleaginosas) y los <b>rendimientos</b> pueden llegar hasta el 93,5% de los registrados de 1998 a 2001. La consecuencia lógica de esta actualización es un incremento sustancial del apoyo agrario norteamericano.</li> <li>- Los <b>pagos anti-cíclicos</b>, aparte de basarse en un período de referencia, permiten optar al productor entre cultivar la tierra o mantener un barbecho medioambiental. Se excluyen sólo de este régimen el arroz salvaje, las frutas y hortalizas y los cultivos perennes en general.</li> <li>- Se suprime el régimen de <b>precios y cuotas</b> existente para el <b>cacahuete</b> que pasa a beneficiarse de los nuevos sistemas de ayudas (ayudas directas, anti-cíclicas y <i>marketing loans</i>) así como de una compensación entre 2002-2006 por la desaparición de la cuota.</li> <li>- Se reintroduce cierto control de la oferta para el <b>azúcar</b>, de modo que se podrán imponer cuotas de comercialización para cumplir los compromisos de la OMC y el NAFTA.</li> </ul>
<p><b>5. LA MODULACION Y LA CONDICIONALIDAD DE LAS AYUDAS DE MERCADOS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a. <b>Modulación facultativa</b> de las ayudas directas por los Estados hasta un 20% en función del MBS, el empleo o el volumen de ayudas de la explotación.</li> <li>- b. <b>Eco-condicionalidad obligatoria</b> de las ayudas directas.</li> <li>- c. Los <b>montantes liberados</b> constituyen una <b>cofinanciación comunitaria adicional</b> en manos de los Estados para reforzar exclusivamente algunas medidas del segundo pilar (desarrollo rural).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a. <b>Modulación obligatoria a partir de 2006</b> (voluntaria hasta esa fecha) <b>en dos tramos:</b> las explotaciones <b>con ayudas entre 5.000 y 50.000 €</b> las reducen <b>hasta un 12,5% en 2012</b>; las que perciban ayudas superiores a 50.000 € lo hacen <b>hasta un 19% en 2012</b>.</li> <li>- b. <b>Condicionalidad obligatoria</b> de los pagos según criterios medioambientales, de calidad alimentaria, de sanidad y bienestar animal y de seguridad en el trabajo, con <b>auditoría obligatoria</b> para los productores con más de 15.000 € de ayudas o 100.000 € de negocio.</li> <li>- c. Los <b>recursos liberados</b> con la <b>modulación</b> se destinarán en un 1% anual acumulativo, hasta el 6%, a reforzar el segundo pilar, redistribuidos s/ criterios comunitarios. El resto financiará las reformas de mercados pendientes. Los derivados de la <b>ecocondicionalidad</b> restaran en el Estado hasta un 50%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La <i>FAIR Act</i> impuso a los <b>pagos anuales de transición al mercado</b> (<i>flexibility contract payments</i>) un <b>umbral de 40.000 \$</b> por agricultor.</li> <li>- A su vez se consolidó el <b>límite de 75.000 \$</b> para los <i>marketing loan gains</i> y los <i>loan deficiency payments</i>. No obstante, con las crisis de rentas registradas y el consecuente incremento del apoyo se incrementó posteriormente este límite para los <i>marketing loans gains</i> <b>hasta los 150.000 \$</b> (de 1999 a 2001).</li> <li>- En paralelo se estableció un límite global para la <b>acumulación de ayudas</b> (<i>3-entity rule</i>): en su virtud se permite duplicar los montantes percibidos por los <i>flexibility contract payments</i> y los <i>marketing loans gains</i> por tres explotaciones diferentes (y llegar en consecuencia a los <b>380.000 \$</b> anuales).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La <i>FSRIA</i> mantiene el límite de <b>40.000 \$</b> por los pagos directos y fija un umbral de <b>65.000 \$</b> para los pagos anti-cíclicos.</li> <li>- Se reintroduce el límite de <b>75.000 \$</b> para los <i>marketing loans</i>.</li> <li>- Otra novedad es excluir de los pagos a los productores con unos ingresos brutos de 2,5 M\$, salvo que más de un 75% de los mismos provengan de la agricultura.</li> <li>- Como ya indicamos, los cacahuetes tienen límites específicos para los pagos directos, anti-cíclicos y los <i>marketing loans</i>.</li> <li>- La <i>3-entity rule</i> se mantiene.</li> </ul>

<p><b>6. EL DESARROLLO RURAL</b></p>	<p>- a. <b>Creación del segundo pilar</b>, en régimen de <b>cofinanciación</b>, con el 9,5% del FEOGA-Garantía (bajo el FEOGA-Orientación en las regiones de Objetivo 1), con posibilidad de reforzamiento mediante la modulación facultativa de las ayudas a mercados.</p> <p>- b. El <b>Reglamento (CE) 1257/99</b> recoge todas las medidas posibles de fomento del desarrollo rural en general (de mejora estructural, mejora agroambiental, a zonas desfavorecidas y con hándicaps naturales, nuevas medidas del artículo 33, etc).</p> <p>- c. Reforzamiento de la <b>Iniciativa LEADER</b> bajo el FEOGA-Orientación.</p> <p>- d. Aplicación del <b>Programa SAPARD</b> para los nuevos adherentes.</p>	<p>- a. <b>Reforzamiento financiero de la contribución comunitaria al segundo pilar entre 2006 y 2012</b> mediante un 1% acumulado hasta el 6% de los recursos de la modulación obligatoria.</p> <p>- b. <b>Redistribución previa</b> entre los Estados de estos recursos derivados de la <b>modulación</b> según la superficie, el empleo y la prosperidad económica (PIB per cápita en poder adquisitivo), en aras del principio de cohesión.</p> <p>- c. A los <b>adherentes</b> no se les aplicará la modulación y tienen ya asignados sus presupuestos de desarrollo rural (con financiación del FEOGA-G., FEOGA-O. y FEDER según el tipo de medidas).</p> <p>- d. <b>Ampliación de las medidas de acompañamiento dentro del segundo pilar</b> en 3 ejes:</p> <p>. d.1. <b>Nuevo capítulo de calidad alimentaria:</b> con una ayuda fija y temporal (5 años) por explotación como incentivo a integrarse en sistemas de garantía de la calidad; y ayudas de promoción comercial a las OPAS para los productos certificados de calidad (70% acción)</p> <p>. d.2. Dentro del <b>capítulo agroambiental:</b> nuevo pago anual, por 5 años, en función de los costes adicionales de mejora del bienestar de los animales con límite por cabeza y año.</p> <p>. d.3. <b>Adaptación a condicionantes no productivos:</b> ayuda a tanto alzado, temporal y decreciente de adaptación a las nuevas exigencias para el cobro de las ayudas; y apoyo para las auditorias de control, con umbral. Estas medidas complementarias se sumarán a las existentes en los programas en curso.</p>	<p>Las Leyes Agrarias americanas distinguen entre medidas de desarrollo rural y acciones agroambientales.</p> <p>- <b>Desarrollo rural.</b> La <i>FAIR Act</i> consolidó estas acciones a nivel federal y estatal con un nuevo programa, el <i>Rural Community Advancement Program (RCAP)</i>, plasmado en los siguientes ejes: a) Agua y residuos; b) Telecomunicaciones rurales; c) Apoyo a la economía y la cooperación rural; d) Creación de valor añadido; e) Apoyo a las comunidades rurales (con el <i>Fund for Rural America</i>); y e) fomento de la planificación regional/local.</p> <p>- <b>Acciones agro-ambientales.</b> Se basaban en 4 ejes: a) Retirada de tierras, con el nuevo <i>Environmental Conservation Acreage Reserve Program (ECARP)</i>, integrado a su vez por tres subprogramas (el CRP, sobre 36,4 M de acres, contra la erosión; el WRP, para las zonas húmedas, sobre 1.075 M de acres; y el EQIP, de calidad medioambiental); b) Extensificación de la producción con el <i>Wildlife Habitat Incentives Program (WHIP)</i> y el <i>Conservation of Private Grazing Land (CPGL)</i>; c) Protección de las tierras de labor, con el <i>Farmland Protection Program (FPP)</i>; y d) Protección de los recursos acuíferos, con el <i>Resource Conservation and Development Program (RC&amp;D)</i> y el <i>Small Watershed Rehabilitation Program (SWRP)</i>.</p> <p>- La <i>FAIR Act</i> priorizó largamente las <b>medidas agroambientales</b> (con un 8% del presupuesto total) frente al <b>desarrollo rural</b> que dispuso, a nivel federal, de unos montantes sensiblemente inferiores a los del segundo pilar de la UE.</p>	<p>La <i>FSRIA</i> mantiene la distinción entre medidas agroambientales (Título II) y de desarrollo rural (Título VI), y las refuerza.</p> <p>- <b>Desarrollo rural.</b> La <i>FSRIA</i> preserva los ejes existentes, aunque con otra estructura presupuestaria y sumando nuevas acciones. El presupuesto <i>anual</i> para el desarrollo rural se sitúa en los 170 M\$, con un total de 1.030 M para el período 2002/07 (destacando el <i>Funding for Rural Development Backlogs Programs</i> con 360 M\$, en agua y residuos, y los <i>Value-Added Agricultural Product Marketing Development Grants</i>, con 240 M\$, en creación de valor añadido; por contra, desaparece el <i>Fund for Rural America</i>).</p> <p>- <b>Acciones agro-ambientales.</b> a) La retirada de tierras aumenta en 4 M de acres (afectando a 39,2 M de acres con el CRP y 2.275 M con el WRP) con un presupuesto global que supera los 300 M\$ anuales; b) el EQIP se reconvierte en un programa de extensificación (con un presupuesto anual en 2007 equivalente al que tenía asignado por la <i>FAIR Act</i> en 7 años: 1,3 millardos), reforzándose a su vez el WHIP y el CPGL; c) en materia de protección de tierras se impulsa el FPP y se crea un nuevo programa, el <i>Grassland Reserve Program</i>; y d) en recursos acuíferos se refuerza el SWRP y aparecen nuevas acciones. Como resultado, el presupuesto agro-ambiental aumenta hasta los <b>1,7 Millardos \$ anuales</b> de media para el período 2002/2012.</p> <p>- <b>Energía.</b> Resaltemos que la <i>FSRIA</i> ha introducido un nuevo capítulo de fomento de los biocombustibles y las energías renovables.</p>
<p><b>7. EL FOMENTO DE LAS EXPORTACIONES EN EL MARCO DE LA OMC</b></p>	<p>- El fomento de la exportación se efectúa casi exclusivamente mediante las <b>restituciones a la exportación</b> (calculadas de manera transparente a partir del diferencial de precios con los mercados mundiales). <b>La ayuda alimentaria</b> tiene muy poco peso y algo más el <b>régimen de perfeccionamiento activo</b> (que permite la compra externa de materias primas para algunos productos transformados, PAT's).</p> <p>- Todas las medidas se incluyen en los compromisos de la OMC, a diferencia de lo que ocurre con los créditos norteamericanos a la exportación.</p> <p>- Las restituciones en 1998 apenas afectaban el <b>9,4% del valor exportado</b> (frente al 55% de 1992) a causa de las reducciones de precios aplicadas.</p>	<p>- <b>No hay cambios</b> en los mecanismos a la espera del <b>nuevo acuerdo agrario de la OMC</b></p> <p>- No obstante, las reducciones de precios derivadas de la Agenda 2000, así como de la reforma de 2003, se traducen en <b>caídas</b> del apoyo a la exportación. En el <b>ejercicio 2001</b> las restituciones equivalían al <b>8,1% del FEOGA-G</b> ejecutado (<b>3.400,6 M€</b>)</p> <p>- Por sectores los más beneficiados son: los lácteos (con 1.106,5 M€, el azúcar (con 1.008,2 M€), el vacuno (con 362,6 M€) y los herbáceos (con 259,8 M€).</p> <p>- Para la <b>Ronda de Doha</b>, la UE propone una reducción media del <b>45%</b> de las restituciones; pide la creación de un marco para los créditos a la exportación y las empresas comerciales estatales; y propugna que la ayuda alimentaria no se use con fines comerciales.</p>	<p>- La <i>FAIR Act</i> consolidó la amplia panoplia en vigor de medidas de fomento a la exportación: a) <i>Export Enhancement Program-EEP</i>; b) <i>Market Acces Program-MAP</i> y <i>Foreign Market Development Program</i>, para la promoción comercial; c) <i>Emerging Market Program</i>, para los países emergentes; d) <i>Dairy Export Incentive Program-DEIP</i>, para los lácteos; e) las garantías de los créditos, que se flexibilizaron, <i>Export Credit Guarantee Program (GSM 102 y 103)</i>; f) la ayuda alimentaria bajo la <i>Public Law 480</i>, la <i>Food for Progress</i> y la <i>Global Food Education Initiative</i>; y g) las ventajas fiscales de la <i>Foreign Sales Corporation</i> (en verano de 2002 declaradas incompatibles con las disposiciones multilaterales por el <i>Organo de Solución de Diferencias</i> de la OMC).</p>	<p>- La <i>FSRIA</i> <b>consolida los programas</b> anteriores destinados a la apertura, expansión o mantenimiento de los mercados externos.</p> <p>- En algún caso se <b>aumenta el presupuesto</b> (v.g. para el <i>Market Access Program</i> y el <i>Foreign Market Development Program</i>, de promoción comercial; y para la ayuda alimentaria de la <i>Food for Progress</i> y la <i>Global Food Education Initiative</i>).</p> <p>- Se introducen además <b>dos nuevos programas</b> para combatir las barreras sanitarias y técnicas que afectan a los productos norteamericanos en terceros países (<i>Technical barriers to Trade</i> y <i>Biotechnology and Agricultural Trade Program</i>).</p> <p>- <b>En la OMC</b>, los EE.UU defienden la eliminación de las ayudas a la exportación al tiempo que se resiste a disciplinar los créditos.</p>

<p><b>8. EL APOYO INTERNO EN EL MARCO DE LA OMC</b></p>	<p><b>Total Apoyo en 1999/2000: 87.898,9 M€</b>  <b>I. Caja Verde: 19.930,5 M€(22,7%)</b>  <b>II. De minimis: 290,5 M€(0,3%)</b>  <b>III. Caja Azul: 19.792,2 M€(22,5%)</b>  <b>IV. Caja Ambar: 47.885,7 M€(54,5%)</b></p> <p><b>I. Caja Verde: Levemente al alza</b> con el segundo pilar, el Programa SAPARD y la modulación facultativa. <b>Incremento entre 95/96 y 99/00: + 1.151,5 M€</b></p> <p><b>II. Cláusula de minimis: A la baja</b> dentro de límites irrisorios. Aplicable a porcino, aves, huevos (-5% PFA) y al apoyo no específico.</p> <p><b>III. Caja Azul (ayudas): Estable con ligera baja desde 1995</b> por encontrarse limitadas las bases de referencia y compensarse internamente los aumentos y las caídas. Afecta a: cereales, trigo duro, arroz, oleaginosas, proteaginosas, lino, <i>set aside</i>, vacuno, y ovino. <b>Reducción alcanzada entre 95/96 y 99/00: - 1.053,8 M€</b></p> <p><b>IV. Caja Ambar (precios y ayudas) (MGA): A la baja desde 1995</b> por las reducciones de precios aplicadas. Afecta por orden importancia a: vacuno, frutas y hortalizas, cereales, lácteos, azúcar, aceite de oliva, vino, tabaco, algodón, plátano, forrajes, leguminosas, entre otros. <b>Reducción alcanzada entre 95/96 y 99/00: - 2.140,3 M€</b></p> <p>- El nivel máximo comprometido para la <b>Caja Ambar (MGA) en 99/00</b> era de <b>69.463 M€</b>, por lo que se cubría sobradamente, con un <b>margen de maniobra de 21.577,3 M€</b> (69.463 - 47.885,7).</p> <p>- El apoyo total susceptible de reducción (Caja Ambar y Caja Azul) en 99/00 sería de <b>67.677,9 M€</b>, inferior al límite máximo de la Caja Ambar (69.463 M€) lo que permitiría incluso subsumir la Caja Azul.</p> <p>- La <b>Agenda 2000 en velocidad de crucero</b> (2006) no haría sino reducir la <b>Caja Ambar</b> (hasta los <b>28.500 M€</b>) por las caídas en los precios del vacuno y los cereales, e incrementaría el margen de maniobra para la negociación (sabiendo que el umbral máximo de la <b>MGA para 2000/2001 es de 67.159 M€</b>).</p>	<p>El <b>impacto de la propuesta</b> de reforma de la Comisión de enero de 2003 es la siguiente:</p> <p><b>I. Caja Verde: Sustancial incremento</b> por el reforzamiento del segundo pilar (con la modulación obligatoria y las nuevas ayudas) así como por el traspaso en su seno de las ayudas fijas desconectadas de la producción.</p> <p><b>II. Cláusula de minimis:</b> Las CE abogan por su eliminación.</p> <p><b>III. Caja Azul: Desaparición</b> con la conversión de las ayudas directas vigentes en ayudas fijas desconectadas/pagos únicos.</p> <p><b>IV. Caja Ambar: Nueva caída</b> con las reducciones de precios propuestas (cereales, arroz y vacuno), la aplicación de las ayudas fijas, desconectadas de la producción (que pasarían a la <i>Caja Verde</i>) y la modulación obligatoria.</p> <p>- El nivel de la <b>Caja Ambar para 2004, sólo</b> debida a la caída en los precios y la desconexión de las ayudas, se ha evaluado por el MAPA en <b>25.949,79 M€</b> dejando de lado el impacto de la modulación obligatoria por afectar indistintamente a las <i>Cajas Verde</i> y <i>Ambar</i>. De lo que se deduce que el margen de negociación en materia de apoyo aumenta tras la reforma. Tengamos en cuenta a su vez el limitado <b>impacto de la adhesión</b> en la MGA: por <b>3.480,7 M€</b> con la Agenda 2000 en vigor y, tras la reforma de 2003, por <b>2.810 M€</b></p> <p>- Sobre la base de la notificación de 99/00 (19.930,5), incrementada en <b>28.025,6 M€</b> por los nuevos <b>pagos únicos a la explotación</b>, la nueva <b>Caja Verde</b> alcanzaría en <b>2005</b> los <b>47.956 M€</b>. En <b>2010</b>, ya con los importes de la modulación en favor del segundo pilar, ascendería a <b>54.089,8 M€</b></p> <p>- Para la <b>Ronda de Doha</b> las CE han propuesto una reducción de la MGA de un <b>55% en 6 años</b>. Sabiendo que la <b>MGA comprometida para 2000/01</b> se eleva a <b>67.159 M€</b>, en 2010 se situaría en <b>36.937 M€</b>. Un montante en principio superior a la MGA prevista para los <b>25</b> para 2005 (en torno a los <b>28.760,3 M€</b>), sin contar la modulación en favor del desarrollo rural (25.949,8 + 2810,5).</p> <p>- Asimismo las CE proponen que los costes de la protección del <b>bienestar animal</b> no se contabilicen y que las consideraciones no comerciales derivadas de la protección del <b>medio ambiente</b> y el <b>desarrollo rural</b> se integren en el nuevo Acuerdo agrícola.</p>	<p>- <b>Caja Ambar</b> (precios y ayudas): <b>A la baja</b> por las ayudas fijas desconectadas de la producción (<i>production flexibility contract payments</i>), que pasan a la <i>Caja Verde</i>, pese al aumento del apoyo anticíclico (<i>LDP</i>). Afecta a: lácteos, cereales, algodón, oleaginosas, y azúcar, entre otros. Notificación 1998: <b>10,4 Millardos de \$ (16% del apoyo total)</b>.</p> <p>- <b>Caja Azul</b> (ayudas): Desaparición con la eliminación de los <i>deficiency payments</i>. Notificación 1998: <b>0 Millardos de \$</b>.</p> <p>- <b>Caja Verde: Al alza</b> con las ayudas fijas desconectadas (5,6 Millardos \$) y las ayudas por desastres (1,4), y la consolidación de la ayuda alimentaria (<i>Food Stamp Program</i>: 20,1 Millardos \$), el desarrollo rural y las medidas agro-ambientales. Notificación 1998: <b>49,8 Millardos de \$ (77% del apoyo total)</b>.</p> <p>- <b>Cláusula de minimis: Al alza</b> al ser aplicada al arroz y a todas las carnes (-5% PFA), además de a las ayudas por pérdidas de mercado (<i>Market Loss Assistance Program</i>: 2,8 Millardos) y a los seguros (0,7 Millardos). Notificación 1998: <b>4,7 Millardos de \$ (7% del total del apoyo)</b>.</p> <p>- <b>Total apoyo en 1998: 64,9 Millardos de \$</b>, del que sujetos a reducción (<i>Caja Ambar</i>) 10,4 Millardos. La MGA total comprometida para ese ejercicio era de 20,7 Millardos \$, por lo que se cumplían sobradamente los compromisos multilaterales. Sin embargo, los sucesivos paquetes extraordinarios aprobados a partir de 1998 se tradujeron en un alza constante del apoyo hasta la entrada en vigor de la <i>FSRIA</i> (2002), que de hecho no hizo si no confirmar este rumbo. Para 2001/2002 el límite comprometido de apoyo en la OMC se sitúa en <b>19,1 Millardos de \$</b>.</p>	<p>- La <i>FSRIA</i> comporta un <b>incremento</b> sustancial del apoyo agrario, vía ayudas, que la OCDE ha evaluado entre un 1,1% y un 3,1% del <b>ESP</b> respecto a 2001, en función de cual sea la evolución de los precios de mercado (alcanzando el equivalente al 22,3%-24,3% de la producción).</p> <p>- En este contexto no se puede descartar un <b>incumplimiento de los compromisos</b> de Marrakech en materia de apoyo interno (hoy por hoy, recordemos, fijados en 19,1 Millardos de \$). Significativamente, la <i>FSRIA</i> reconoce al Secretario de Agricultura la potestad de ajustar el gasto originado por las medidas implantadas si se corre el riesgo de superar los límites comprometidos en la OMC.</p> <p>- Es de esperar no obstante que, como ya se hizo con la notificación de 1998 a la OMC, los EE.UU aprovechen al máximo las posibilidades de la <i>cláusula de minimis</i>, trayendo parte del apoyo de la <i>Caja Ambar</i>.</p> <p>- La <b>posición oficial norteamericana</b> en este capítulo para las negociaciones de Doha se centra en: a) el mantenimiento de la <i>Caja Verde</i>, sin modificar sus criterios de cálculo; b) la desaparición de la <i>Caja Azul</i> (que de hecho los EE.UU ya no tienen desde la <i>FAIR Act</i>) integrando su apoyo en la <i>Caja Ambar</i>; y c) esta <i>nueva Caja Ambar</i>, que incluiría todo el apoyo susceptible de distorsión de los mercados, se limitaría como máximo a un <b>5% del total de la producción final</b>.</p> <p>- La aplicación de esta última propuesta equivaldría <b>para la UE</b> una reducción de su apoyo hoy incluido en las <i>Cajas Ambar</i> y <i>Azul</i> de <b>67,1 a 12,1 Millardos de €</b>. Por su parte los EE.UU pasarían de <b>19,1 a 9,5 Millardos de \$</b> (montante algo inferior al apoyo notificado en 1998: 10,4 Millardos de \$) (Vid. columna anterior).</p>
---	---	---	--	---

**9. LA PROTECCIÓN COMERCIAL EN FRONTERA EN EL MARCO DE LA OMC**

- **Principio de preferencia comunitaria** preservado tras el Acuerdo de Marrakech mediante aranceles y (en cereales y frutas y hortalizas) precios de entrada, aunque aminorado por los **acuerdos comerciales** suscritos a nivel bilateral o dentro del SPG y los **contingentes de acceso mínimo** derivados de la OMC, lo que sitúa a la UE como el primer importador alimentario mundial, fundamentalmente de los PVD. Entre 1997 y 1999 la UE importó de los PVD una media de 35,5 mil millones de \$ (más que los EE.UU, Japón, Canadá, Australia y Nueva Zelanda juntos). En total se contabilizan **85 contingentes arancelarios** que registran un alto grado de ejecución.

- Los mayores diferenciales con los precios mundiales se hallan en el azúcar, los lácteos, el vacuno y los cereales.

- **Tarifas medias ad valorem** consolidadas para algunos productos:

. Cereales.....	53%
. Oleaginosas.....	0%
. Tortas.....	3%
. Aceites vegetales.....	13%
. Carnes frescas.....	41%
. Carnes congeladas.....	66%
. Lácteos.....	87%
. Frutas frescas.....	21%
. Hortalizas frescas.....	16%
. Remolacha azucarera.....	349%
. Caña de azúcar.....	56%

- Adicionalmente la UE otorga actualmente una **ayuda financiera de asistencia técnica** comercial a los PVD para favorecer su desarrollo económico sostenible. En el período 1996/2000 ésta ascendió a 680 millones de €

- Tras la Agenda 2000 se han consolidado los **acuerdos preferenciales** con la consecuente desprotección comercial (Acuerdo de Cotonou, acuerdos europeos con los candidatos, acuerdos euromediterráneos, MERCOSUR, México, Chile, *Everything but Arms - EBA*...).

- **Sin variaciones en las tarifas** consolidadas, a la espera del nuevo acuerdo derivado de la Ronda de Doha.

- La **propuesta comunitaria presentada en la OMC** el 29 de enero 2003 para el capítulo del acceso interno (a la espera de una previsible modificación del mandato en función de la reforma de la PAC que se adopte por el Consejo) pone el énfasis en: a) una reducción arancelaria media para los países desarrollados y los países en desarrollo avanzados **del 36%** con un mínimo de un **15% por sector**, lo que permite centrarse en las crestas existentes; b) el mantenimiento de la **cláusula especial de salvaguardia**; c) una mayor transparencia en la gestión de los contingentes arancelarios; d) la consideración en materia de acceso a los mercados de los imperativos derivados de la defensa de la calidad (protección de las denominaciones de origen dentro del acuerdo TRIPS) y de las cuestiones no comerciales (*non-trade concerns*) derivadas de la protección del medio ambiente y de la garantía de la salud pública (dentro del acuerdo SPS), en plasmación del principio de precaución; y e) un mayor acceso a los mercados de los países desarrollados y de los países en desarrollo avanzados en favor del resto de PVD mediante preferencias aduaneras y contingentes hasta conseguir que, como mínimo, un 50% de las importaciones alimentarias provengan de los países más pobres.

- Complementariamente se propone un trato especial y diferenciado en materia de acceso para los **países en vías de desarrollo (PVD)** que les permita alcanzar sus objetivos en cuanto a la seguridad alimentaria, el desarrollo rural u otras consideraciones multifuncionales. Ello incluirá una menor reducción de los derechos aduaneros, un mayor período de implantación de los compromisos, el posible establecimiento de contingentes por los PVD y, por último, la creación de una cláusula de salvaguardia especial por razones de seguridad alimentaria. La UE a su vez se compromete a continuar financiando la asistencia técnica comercial de los PVD.

- Los precios por lo general **se alinean con los precios mundiales** (con unas tarifas medias que *ascienden a un 12%*). Las diferencias más notables se encuentran en azúcar, vacuno y lácteos, al igual que en la UE, aunque a niveles inferiores. Estos sectores tienen contingentes arancelarios que, sin embargo, frecuentemente se ejecutan en porcentajes muy inferiores a los europeos.

- **Tarifas medias ad valorem** consolidadas para algunos productos:

. Cereales.....	2%
. Oleaginosas.....	17%
. Tortas.....	2%
. Aceites vegetales.....	4%
. Carnes frescas.....	12%
. Carnes congeladas.....	9%
. Lácteos.....	43%
. Frutas frescas.....	4%
. Hortalizas frescas.....	7%
. Remolacha azucarera.....	0%
. Caña de azúcar.....	1%

- Todo se mantiene **invariable** a la espera del nuevo Acuerdo agrícola de la Ronda de Doha.

- La **posición oficial norteamericana** en la OMC en materia de acceso a los mercados se basa en tres ejes: a) la reducción de los derechos aduaneros, que basándose en la denominada *fórmula suiza*, se centraría en el descreste de los aranceles más elevados, de tal manera que ninguno superara el 25%; b) el incremento en un 20% de los contingentes arancelarios; y c) la eliminación de la *cláusula especial de salvaguardia*. Como resultado de esta propuesta las tarifas medias norteamericanas *bajarían del 12 al 5%*.

