

QUO VADIS PAC?: LA AGRICULTURA EUROPEA ANTE UN NUEVO ESCENARIO

Albert Massot Martí. Administrador Principal-Parlamento Europeo (amassot@europarl.eu.int)(*)

"Estábamos a borde del precipicio pero dimos un paso adelante"

Groucho Marx

1. ANTECEDENTES: LAS DECISIONES DE OCTUBRE DE 2002 Y DE JUNIO DE 2003

La *Agenda 2000*, la última reforma de la PAC adoptada en Berlín, en 1999, preveía una *revisión intermedia* de la misma en 2002 para (eventualmente) adaptar las medidas en vigor a la evolución de los mercados. Sin embargo, la Comisión, aprovechando la coartada, fue mucho más lejos en sus propuestas (Comisión, 2002b y 2003d), convirtiéndolas en "*una perspectiva política a largo plazo en favor de una agricultura sostenible*" y adaptándolas a su vez a lo dispuesto por el *Consejo Europeo* de Bruselas de 24 y 25 de octubre de 2002 en materia agro-financiera.

En realidad, esta última decisión *marcó el inicio* de un proceso de reformas de la PAC que está lejos de concluirse, como veremos. Con ella, se decretó la práctica *congelación al nivel existente en 2006* del apoyo a la política de mercados agrarios para el período 2007/2013 y, resáltémoslo, distribuyéndolo *entre los 25*. Este proceder hacía patente el temor presupuestario que inspiraba la ampliación en la primera política de gasto comunitaria. De hecho, tan sólo después de este acuerdo se pudieron cerrar las negociaciones de adhesión, en la Cumbre de Copenhague de 12 y 13 de diciembre de 2002.

Tras un árduo tira y afloja entre los 15, la *primera fase del proceso* de reformas en curso concluyó con el acuerdo del *Consejo de Ministros de Agricultura de 26 de junio de 2003*, en Luxemburgo. Para la *política de mercados agrarios*, esta reforma ha conformado un *nuevo modelo de apoyo a las explotaciones* que, por regla general, ha de entrar en vigor el 1 de enero de 2005 y que se compone de *tres nuevos instrumentos* y *dos nuevos principios*, inscritos en el Reglamento (CE) 1782/2003 ⁽¹⁾:

- *Tres nuevos mecanismos* en la política de mercados (*primer pilar* de la PAC): a) la *disociación* de las ayudas respecto a la producción ⁽²⁾, convertidas en un *pago único por explotación* calculado a partir de los montantes percibidos por sus titulares en el período

(*) Las opiniones del autor se expresan a título personal y no comprometen a la Institución en la que trabaja (1.10.2004).

⁽¹⁾ La *nueva PAC* se formaliza en los siguientes actos del Consejo: 1) Reglamento (CE) 1782/2003, para las medidas horizontales de la política de mercados, modificado por el Reglamento (CE) 21/2004 (DO L 5 de 9.1.2004); 2) Reglamento (CE) 1783/2003, para el desarrollo rural; 3) Reglamento (CE) 1784/2003 para los cereales; 5) Reglamento (CE) 1785/2003 para el arroz; 6) Reglamento (CE) 1786/2003 para los forrajes; y 7) los Reglamentos (CE) 1787/2003 y 1788/2003 para los lácteos (todos ellos publicados en el DO L 270 de 21.10.2003). Posteriormente estos actos fueron complementados por el Reglamento (CE) 583/2003, para la introducción de los nuevos regímenes en los nuevos adherentes (DO L 91 de 30.3.2004). Finalmente, se han ido aprobando diferentes actos de aplicación por parte de la Comisión: Reglamento (CE) 2237/2003 (DO L 339 de 24.12.2003) y Reglamentos (CE) 795/2004 y 796/2004 (DO L 141 de 30.4.2004).

2000/2002, con la opción para los Estados de elegir una *disociación parcial* para determinados productos (herbáceos, vacuno, ovino y caprino) o de excluirlos completamente del nuevo régimen para otros (pagos regionalizados, semillas, suplementos al secado y primas lácteas); b) *la condicionalidad* de estas mismas ayudas al cumplimiento de determinados requisitos extra-productivos, plasmados en un rosario de normas ya en vigor; y, en fin, c) *la modulación* o reducción de los importes de las ayudas percibidas por las explotaciones a partir del umbral de 5.000 €, a fin de reforzar el presupuesto del *desarrollo rural* (*segundo pilar* de la PAC).

- *Dos nuevos principios*: a) el principio de *disciplina presupuestaria*, para garantizar el cumplimiento del estricto marco anual fijado para el gasto agrario de los 25 en octubre de 2002 con posibilidad de reducciones suplementarias de las ayudas en caso de sobrepasamiento de los techos prefijados; y b) el principio de *flexibilidad* en la aplicación de la nueva política de mercados por parte de las autoridades internas (estatales o regionales), en cuanto a la decisión de las fechas de entrada en vigor, los niveles de disociación (parcial), y la posible regionalización del nuevo régimen (con la facultad implícita de redistribuir los pagos disociados atribuidos *a priori* a los agricultores en base a las referencias históricas) ⁽³⁾.

Con estas premisas, cabe preguntarse *dónde estamos* en el proceso, aún *inacabado*, de reforma, y, sobre todo, *a dónde nos dirigimos*. Con tal enfoque comentaremos los *resultados* obtenidos y los *retos* que se adivinan en el horizonte 2013 en base a las *cuatro dinámicas* que impulsan el cambio: las de la legitimidad externa e interna de la nueva PAC, la de su marco financiero, y la de los condicionantes específicos del intervencionismo agro-rural.

2. LA DINÁMICA DE LA LEGITIMIDAD EXTERNA

Con las *reformas de la PAC* de 1992 y 1999 cuajó el paso de una política de mercados fundada en el instrumento de los *precios* a otra basada en *ayudas directas*, más transparente, más orientada a la estabilización de la renta de los agricultores, y complementada asimismo con medidas en favor del *desarrollo rural*. Este *proceso interno de reformas* vino acompañado por algunos *factores externos* que dejaron también su sello. Resumidamente, citemos: a) las *Cumbres de Río* (1992) y de *Johannesburgo* (2002), formalizando la noción del *desarrollo sostenible*, consagrada en la UE por el Tratado de Amsterdam (1997) y el Consejo Europeo de Gotemburgo (2001); b) las reflexiones elaboradas por *la OCDE* con nuevas aportaciones teóricas en cuanto a la *multifuncionalidad* de la actividad agraria y su *producción conjunta* de bienes y servicios, productivos y no productivos, de interés público ⁽⁴⁾, y sobre el *contenido* y *mecanismos* de las acciones en favor de la vitalización de un espacio rural cada vez más

⁽²⁾ Sobre la noción de *disociación* (*decoupling/découplage*) del apoyo, *vid.*: OCDE (2001a) y USDA (2003a y 2003b). Los argumentos de la Comisión en favor de la disociación pueden encontrarse en: Comisión (2003a y 2003b).

⁽³⁾ Sobre el alcance y contenido de la reforma aprobada en junio pueden consultarse: Massot (2003b), FAPRI (2003), FAPRI-Ireland (2003), FOI (2003b), FOI (2004), INRA (2004); Massot (2004) y OCDE (2004a).

heterogéneo y con un mayor componente *territorial y medioambiental*, elementos que, en último término, impregnaron la Declaración de la *Primera Conferencia sobre el mundo rural*, realizada en Irlanda (Cork, 1996); y, en fin, c) la consolidación de la *globalización y apertura de los mercados agrarios*, a caballo de dos *formatos institucionales*: c.1) el *regionalismo abierto* (del que la UE es su principal paladín, con un amplio abanico de *acuerdos bilaterales* ⁽⁵⁾ y de *derogaciones unilaterales* en favor de los *países en vías de desarrollo, PVD*) ⁽⁶⁾; y, sobre todo, c.2) el *multilateralismo*, a partir de los acuerdos de Marrakech y la creación de la *Organización Mundial de Comercio* (OMC), en 1994 ⁽⁷⁾.

Respecto a este último punto destaquemos que los fracasos de las Conferencias Interministeriales de *Seattle* y *Cancún* evidenciaron un escenario de negociación para la Ronda del Milenio sustancialmente *distinto al de la Ronda precedente (Uruguay Round)*. Ya no se trataba de ponerse de acuerdo exclusivamente con los EE.UU, como se hizo en *Blair House*, para luego imponerlo al resto de las partes, sino más bien de dar satisfacción a las demandas del conjunto de *economías emergentes y PVD*, convertidos en sujetos de primer orden del institucionalismo internacional y reticentes a aceptar formatos (multilaterales o bilaterales) que apenas entendieran otra cosa que de la apertura de fronteras a la libre circulación de las mercancías industriales, los capitales y los servicios ⁽⁸⁾ y que, en paralelo, limitasen la liberalización de los productos agrarios a las condiciones impuestas por los países industrializados. La creación del denominado *Grupo de los 20* (G-20) en la Conferencia de Cancún reflejó a la perfección lo que decimos, conformando una potente alianza de países librecambistas agrarios (Brasil, Argentina, Sudáfrica) y proteccionistas industriales (India, China, Pakistán) ⁽⁹⁾. A las exigencias de estas potentes economías emergentes se superponían

⁽⁴⁾ Sobre la noción de multifuncionalidad *vid.*: Atance y Tió (2000), OCDE (2001b), Paarlberg (2002), Randall (2002), Guyomard (2003), Massot (2003a) y Delorme (2004).

⁽⁵⁾ A citar, a modo de simple recordatorio: el *Convenio de Cotonou* (con los países ACP); el *Acuerdo del Espacio Económico Europeo* (EEE, con los países de la EFTA/AELC); los denominados *Acuerdos europeos* (con los actuales adherentes); los *acuerdos euromediterráneos*; los *acuerdos de cuarta generación* (con el MERCOSUR, México y Chile); entre otros. Por otro lado, actualmente se están debatiendo: a) el cierre de un *Acuerdo de Asociación y Libre Comercio* entre la UE y el MERCOSUR; b) la firma de *Acuerdos de Asociación con Centroamérica y los países de la Comunidad Andina*; y, en fin, c) la conclusión de un *acuerdo de colaboración económica con los países del Caribe* dentro del marco del *Convenio de Cotonou* (acompañando los ya iniciados con otras tres regiones ACP: África Occidental, África Central, y África Oriental y Austral). Para una visión de conjunto de los acuerdos de la UE con países terceros, *vid.*: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/index_en.htm.

⁽⁶⁾ Bajo el manto del *Sistema de Preferencias Generalizadas* - SPG (Reglamento (CE) 2820/98, DOCE L 357 de 30.12.1998) o bajo programas específicos como el EBA - *Everything but Arms*, en favor de los 49 países menos avanzados del planeta (PMA) (Reglamento (CE) 416/2001, DOCE L 60 de 1.3.2001). *Vid.* al respecto, Cernat *et al*ri, 2003.

⁽⁷⁾ El *marco multilateral agrario* derivado de la OMC se concreta en cuatro Acuerdos: 1) en primer término, un *Acuerdo Agrícola* (AA) que abarca tres grandes capítulos, apoyo interno, acceso al mercado y subvenciones a la exportación (acuerdo inscrito en la Decisión 94/800 (DO L 336 de 23.12.1994); 2) un *Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* (en inglés, SPS - *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*); 3) un *Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio* (TBT - *Agreement on Technical Barriers to Trade*); y 4) un *Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual* que afectan al comercio (ADPIC o TRIPS - *Trade-related Aspects on Intellectual Property Rights*), que incluye la regulación de las denominaciones geográficas. Todo ello complementado con un sistema contencioso para garantizar su cumplimiento, en base a las resoluciones de un Órgano de Solución de Diferencias u OSD (DSP - *Agreement on Dispute Settlement Procedures*).

⁽⁸⁾ La denominada *Agenda de Singapur* que, a fin de cuentas, fue la principal responsable del fracaso de Cancún, concreta esta orientación con la vista puesta en facilitar los intercambios, hacer más transparentes los mercados públicos, y crear las condiciones idóneas para las inversiones y la libre competencia.

⁽⁹⁾ Tras las últimas deserciones (de Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Malasia, Perú, Turquía y Uruguay), el denominado G-20 estaría hoy formalmente compuesto por: Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Chile, China, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia, Tanzania, Venezuela y Zimbabwe.

las demandas de los *países menos avanzados* (PMA), importadores netos de alimentos y especialmente preocupados por la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza (rural). A todos ellos el nuevo *ciclo de negociación de Doha*, debía dar satisfacción para tener éxito y convertirse en una verdadera *Ronda del Desarrollo*.

Pero, al lado de estas exigencias externas, existían a su vez los *condicionantes comunitarios* impuestos por el *Compromiso de la Presidencia del Consejo* de junio de 2003 que los negociadores europeos debían también respetar. En este documento se afirmaba textualmente que la Comisión, en su calidad de mandataria de las CE, en sus concesiones no podía ir más allá de lo adoptado en Luxemburgo y los nuevos márgenes de maniobra deberían ser utilizados *a condición* de obtener compromisos similares por parte del resto de socios de la OMC.

Ciertamente, con la reforma de 2003 la UE *ha mejorado su capacidad negociadora en la OMC* y, por consiguiente, *ha reforzado su legitimidad externa* mediante la *disociación* del grueso de las ayudas de la PAC, su paralela *modulación* con vistas a potenciar el desarrollo rural y, en fin, una (leve) *disminución de precios* decretada para los productos lácteos. Hay que reconocer no obstante que es difícil evaluar el *margen de maniobra adicional* alcanzado con las bajadas de los precios y la disociación de las ayudas, en tanto que dependerá de la evolución de las cotizaciones internacionales y de las opciones de *disociación parcial* que elijan los Estados. A pesar de ello, a falta de cálculos oficiales de la parte de la Comisión y sintetizando la diversidad de estimaciones realizadas del impacto de la reforma (INRA 2004; Massot, 2004; OCDE, 2004a; Binfield, 2004), se puede afirmar lo siguiente:

- a) Respecto al *ámbito del apoyo interno*. La UE es capaz de asumir una reducción *entre un 50 y un 60%* del umbral actual de la *Caja Ambar* (67.159 millones de €), a sabiendas que las reformas recientemente aprobadas del aceite de oliva, el algodón, el tabaco y el lúpulo ⁽¹⁰⁾, al igual que las que se prevén para el azúcar ⁽¹¹⁾, las frutas y hortalizas ⁽¹²⁾, el vino y el plátano a aprobar entre 2005 y 2006, permitirían incluso una reducción algo mayor. En cuanto a la *Caja Azul*, aun contando con que aumentó sensiblemente con la Agenda 2000 y se incrementará un poco más con el nuevo régimen aprobado para el algodón y el aceite de oliva (al traspasarse las nuevas ayudas asociadas por superficie de la *Caja Ambar* a la *Caja Azul*), podría disminuir también de manera sustancial, entre 6.000 millones de € (en el caso de una disociación total generalizada) y 12.000 millones de € (de aplicarse la disociación parcial por *todos* los Estados)

⁽¹⁰⁾ A modo de apéndice de la reforma de 2003, el Consejo, el 22 de abril de 2004, adoptó el denominado *paquete mediterráneo* (Comisión, 2003e). Como era de prever, se impuso de nuevo el principio de disociación de las ayudas, con carácter obligatorio, si bien en algunos casos a título parcial (aceite de oliva - 60% como mínimo-, algodón - 65%- y tabaco - 40%, hasta 2010) y en otros total (lúpulo y, a partir de 2010, también el tabaco, aunque en este caso el 50% de los importes de las ayudas disociadas se integrarán en los programas de desarrollo para la reestructuración del sector).

⁽¹¹⁾ De la cual ya se cuenta con una Comunicación de julio de 2004 (Comisión, 2004e) como preámbulo de las propuestas legislativas que, en principio, deberán ser presentadas en 2005.

(¹³). Con tales reducciones se cumplirían (como no podía ser de otro modo) los compromisos inscritos en la *propuesta conjunta UE-EE.UU* presentada en Cancún, que se tradujo en un acuerdo de reducción global pero indeterminada de las *Cajas Ambar, Azul* y los montantes bajo la llamada *regla de minimis* (¹⁴), con un límite específico para la *Caja Azul*, equivalente al 5% del valor total de la producción agraria (¹⁵).

- b) Respecto al *ámbito del fomento público a la exportación*. Las reducciones de precios aprobadas para los lácteos en 2003, sumadas a las adoptadas con la Agenda 2000, robustecen la capacidad de negociación comunitaria en el capítulo de las *subvenciones o restituciones a la exportación* (¹⁶). En estas circunstancias, una reducción similar en volúmenes exportados a la que se plasmó en el AA de Marrakech (-21%) sería asumible en el marco de la PAC actual, aunque sometida al cumplimiento de ciertas condiciones. Ante todo, la *progresividad* en su aplicación. Y, complementariamente, sería necesario que: b.1) se reforzara la exportación de productos lácteos de alto valor añadido; b.2) se registrara una extensificación y reducción de la oferta de vacuno en los 15; b.3) se materializaran las previsiones de compras por los adherentes en carnes (vacuno, porcino y aves), para aligerar estos mercados; y, lo más difícil, b.4) se reformara a fondo la OCM del azúcar (*Vid. Nota (11)*). Sólo con tales acotaciones adquieren sentido los globos sonda lanzados por la Comisión antes de la reunión del Consejo General de la OMC de finales de julio de 2004, proclives a una eliminación *a medio plazo* de las *restituciones*.

- c) Respecto al *ámbito del acceso al mercado interno*. Es bien sabido que los precios del mercado comunitario son aun hoy por lo general superiores a los mundiales (salvo para los cereales y las oleaginosas). Por otro lado, las reformas de 1999 y en particular la de 2003 deberían traducirse en una extensificación de la producción, una disminución de la oferta y el paralelo fortalecimiento de los precios internos. En este contexto se comprende la *prudente propuesta* presentada conjuntamente en Cancún *por la UE y los EE.UU* basada en: c.1) una

(¹²) Reforma hoy por hoy concretada en un *informe de simplificación* de la OCM de frutas y hortalizas destinado a fomentar el debate sobre el contenido y la amplitud de los cambios a efectuar *yun documento de trabajo* que analiza la situación del sector (Comisión, 2004g).

(¹³) Resaltemos que la reforma de la PAC tiene solamente efectos en términos de composición del *apoyo interno dentro de la OMC*, aunque en distinto grado en función de las modalidades de implantación. Por el contrario, el apoyo comunitario global a los productores, medido con el instrumental de la OCDE, no sufre variación: el ESP (*equivalente de subvención a la producción*) se mantiene en el mismo porcentaje que registraba en el año 2002 (un 36%) (OCDE, 2004a).

(¹⁴) En virtud de la *regla de minimis* pactada en Marrakech el apoyo a un producto que no supere el 5% del valor de su producción no se contabiliza en las *Cajas Azul* o *Ambar*. Resaltemos que, mientras los productos sometidos a esta excepción en la UE apenas tienen importancia (290 millones de € según la última notificación a la OMC del ejercicio 1999/2000 - G/AG/N/EEEC/38 - equivalente a un 0,4% del apoyo total), en los EE.UU no dejan de aumentar, al considerar que las ayudas de emergencia tienen un carácter *general*, y en 1999/2000 (G/AG/N/USA/43) alcanzaron los 7.434,6 millones de \$, un 10% del apoyo total norteamericano.

(¹⁵) Según los últimos datos, la producción final agraria comunitaria ascendería en 2003 a unos 243.030 millones de € (OCDE, 2004b), lo que supondría para la *Caja Azul* un umbral de 12.151 millones de €, perfectamente asumible con la disociación aprobada en junio, la derivada de las reformas de los productos mediterráneos (Nota 10) y las que pudieran venir en el futuro.

(¹⁶) Según la *última notificación a la OMC*, correspondiente al período 2000/2001, la UE otorgó 2.591,1 millones de € en subvenciones a la exportación, muy por debajo de los 7.448,4 millones globalmente permitidos (34,7%) y prácticamente circunscritos al azúcar y a los lácteos. Por lo general los límites impuestos en *montantes de subvención* (-36% sobre el período 1995/2000) no han planteado problemas, a causa de las reducciones efectuadas en los precios internos y la posibilidad de acumular en ejercicios posteriores los importes no agotados anualmente. Por el contrario, los umbrales fijados por *cantidades de producto subvencionado* (-21%) han obligado a restringir los flujos (en arroz, aves, huevos, porcino, frutas y hortalizas, y lácteos).

reducción lineal de los aranceles y la *ampliación de los contingentes tarifarios* existentes para los productos considerados *sensibles* y/o sin apoyo compensatorio; c.2) una reducción paralela de las llamadas *crestas arancelarias*, de tal modo que ningún derecho superara al cabo de cinco años el 25% (fórmula llamada "*suiza*"); c.3) el mantenimiento de la *cláusula especial de salvaguardia* con posibilidad de instaurar derechos adicionales en caso de fuertes variaciones en los precios mundiales y/o los volúmenes importados; y c.4) a modo de compensación, se propuso el *libre acceso* a los mercados de los países desarrollados de los *principales productos de los PVD* y la aplicación de un *tratamiento especial y diferenciado* para estos mismos países en cuanto a la apertura de sus propios mercados. En suma, el objetivo buscado consistía en una *apertura selectiva y controlada de las importaciones* que no pusiera en cuestión el proceso de reformas en curso y que podría materializarse finalmente en una reducción general de los aranceles en vigor del mismo tenor que la pactada en Marrakech (-36%). Y ello contando a su vez con el (favorable) telón de fondo de la *ampliación* de un mercado interno con más de 450 millones de consumidores y una *demanda alimentaria mundial* que, de la mano de las economías asiáticas (China, India, Indonesia) parece confirmarse al alza en los próximos años (OCDE, 2004c).

En este contexto puede afirmarse que el *preacuerdo* alcanzado el 1 de agosto de 2004 por el Consejo General de la OMC sobre el "*Marco para establecer las modalidades relativas a la agricultura*" ⁽¹⁷⁾, pese a todas sus indeterminaciones que aún deben de ser concretadas, ha sido todo un éxito para los negociadores comunitarios y salvaguarda el grueso de las decisiones de reforma ya tomadas por la Unión:

- a) En cuanto al *apoyo interno* los resultados son más que satisfactorios ya que se ha conseguido transcribir prácticamente toda la propuesta conjunta de la UE y los EE.UU. De este modo, el diseño de la *Caja Verde* no se ha puesto en cuestión, dando cabida a los pagos disociados aprobados con la reforma de 2003 ⁽¹⁸⁾. En segundo término, se ha mantenido la *Caja Azul*, limitada a un 5% de la PFA como máximo, lo cual no plantea *a priori* ningún problema (Vid. Nota (15)). Y las reducciones, que se aplicarán globalmente (es decir, sobre la *MGA consolidada o Caja Ambar*, los niveles de *minimis* y la *Caja Azul*), aun cuando deban de concretarse en un 20% del total en el primer año, no parece que requieran nuevos esfuerzos por parte comunitaria con los parámetros explicados con anterioridad (pudiendo llegar hasta un

⁽¹⁷⁾ WT/L/579 de 2 de agosto de 2004 (*Programa de Trabajo de Doha. Decisión adoptada por el Consejo General el 1° de agosto de 2004 - Anexo A*).

⁽¹⁸⁾ Mencionemos que para algunos pesimistas esta cuestión no se haya ni mucho menos aún cerrada y consideran que algún miembro de la OMC pondrá en cuestión el traspaso a la *Caja Verde* de las nuevas ayudas disociadas, calculadas como están sobre el período de referencia 2000/2002. Ciertamente, las referencias históricas sobre las que se calculan los importes de las nuevas ayudas disociadas, aun cuando pueden asimilarse a *niveles de producción* fijados en el pasado, tal como dispone el *Punto 6.a del Anexo 2 del AA*, al basarse en el período 2000/2002 pueden no respetar la llamada *cláusula de paz* (*Artículo 13.b.ii del AA*) que prohíbe taxativamente un aumento del apoyo a un producto más allá del nivel de 1992 (Vid. al respecto la última resolución del OSD sobre el algodón norteamericano - DS 267, OMC, 2003). No obstante, tampoco hay que minusvalorar el poder de negociación de la Unión y, en principio, parece difícil que algún país, o grupo de países, se resistan a firmar el nuevo Acuerdo Agrícola por este motivo cuando previamente dieron su visto bueno al preacuerdo, juzgándolo equilibrado y positivo para sus intereses.

total del 60% del montante presente para la *Caja Ambar* y en torno a los 6-12.000 millones de € para la *Caja Azul*, con una *regla de minimis* que hoy apenas tiene relevancia para la UE) (*Vid.* Nota (14)). En realidad, serán los EE.UU, que no han dejado de incrementar su apoyo agrario en los últimos tiempos ⁽¹⁹⁾, los que deberán afrontar una modificación de su actual legislación (*FSRI Act* de 2002) para cumplir los compromisos contraídos y en ese contexto se explica la *ampliación de la Caja Azul* aprobada, a fin de permitir el traspaso a ella de sus pagos anticíclicos desde la *Caja Ambar* o la *regla de Mínimis* ⁽²⁰⁾. Lo que, a la postre, avancemoslo, permitiría en su momento incluir en la *Caja Azul* unos hipotéticos fondos de estabilización comunitarios, en el supuesto que la Unión decidiera afrontar en el futuro la cuestión de los riesgos de mercado (*Vid.* Epígrafe 5).

- b) En el ámbito de la *competencia de las exportaciones* el preacuerdo dispone: b.1) la *eliminación*, en un fecha a determinar pero que posiblemente será al término de la aplicación del nuevo Acuerdo Agrícola (2017), del *conjunto de subvenciones a la exportación* (donde se incluyen las restituciones europeas), los *créditos, garantías y seguros* de exportación con períodos de reembolso superiores a 180 días, las *prácticas de las empresas públicas* de exportación que distorsionen la competencia, y, en fin, la *ayuda alimentaria* de carácter comercial; y b.2) el paralelo establecimiento de *estrictas disciplinas* para el conjunto de medidas de fomento de la exportación (incluidas los créditos, garantías y seguros de menos de 180 días y la ayuda alimentaria bajo forma de donación). Con ello se corta de cuajo el abuso que, aprovechando el vacío normativo multilateral, algunos países desarrollados hacían de algunos mecanismos que, a partir de ahora, estarán sujetos a las mismas condiciones que las subvenciones a la exportación. Como ya se explicó, la eliminación a término de las restituciones europeas es perfectamente viable en la medida que se sepan aprovechar las oportunidades de exportación que ofrecerán unos mercados alimentarios mundiales en expansión y se aproveche el carácter *progresivo* del compromiso, engarzando *los cambios* en los sistemas de apoyo interno (precios) y externo (restituciones). En este escenario, la próxima

⁽¹⁹⁾ En el año 2000 el apoyo en los EE.UU. se cifraba en unos 20.000 \$ por productor a tiempo completo, con un coste de 338 \$ para cada ciudadano norteamericano, frente a los 14.000 \$ que registraba la UE con un coste por habitante de 276 \$ (Massot, 2004). Por otro lado, la tendencia al alza del *apoyo a los productores* en los EE.UU no ha dejado de consolidarse, como lo prueban: a) la *Enmienda Byrd*, adoptada en 2000, por la que los derechos *antidumping* y compensatorios se distribuyen entre los productores americanos afectados, y recientemente condenada en la OMC; b) su *Farm Security and Rural Investment Act* - FSRI Act - de 2002, que, a la par que reafirma los pagos directos disociados de la *FAIR Act* de 1996 (ex-AMTA), da cobertura a los pagos anticíclicos y de emergencia otorgados desde 1998 (en el bajo seno de la *Caja Ambar* o de la *regla de minimis*); y, en fin, c) las ayudas fiscales decretadas en 2003. Un reciente informe de una Comisión de evaluación prevista en la propia *FSRI Act* estima que el presupuesto global norteamericano *en favor de sus agricultores* en 2002 ascendió a 8.800 millones de \$ y alcanzará una media mínima de 11.600 millones por año entre 2003 y 2007. Para mayores detalles sobre la política agraria norteamericana *vid.* OCDE (2002), USDA, (2002, 2003a y 2003c) y, para una visión crítica de la misma, APAC (2003).

⁽²⁰⁾ En el Anexo A del preacuerdo de agosto se introducen dentro de la *Caja Azul* los "*pagos directos que no requieren producción*", a sumar al anterior redactado que incluía exclusivamente los "*pagos directos en el marco de programas de limitación de la producción*". Hagamos el inciso que algún autor estima que "*los pagos directos que no requieren producción*" podrían dar cabida a las nuevas ayudas disociadas de la Unión (lo que sería prácticamente imposible de cumplir, con el techo del 5% de la PFA impuesto a la *Caja Azul*). Sin embargo, esta interpretación casa mal con los análisis de la reforma de la PAC efectuados por un organismo tan libre de sospecha como la OCDE, la precedente calificación como *Caja Verde* de los *AMTA* norteamericanos, que nadie puso en discusión, y, en fin, con que entonces se asistiría a la paradoja que tendrían el mismo tratamiento las ayudas anticíclicas norteamericanas y los pagos disociados, teniendo como tienen grados de distorsión radicalmente distintos.

reforma del sector azucarero (*Vid.* Nota (11)) adquiere la mayor importancia por su incidencia en los flujos de exportación subvencionada de la Unión.

- c) Finalmente, en lo que respecta a la esfera del *acceso interno*, el preacuerdo plasma una *reducción arancelaria "sustancial" y "estratificada"* a partir de los tipos consolidados. Resaltemos que tal caída se hará en función de los *productos* (no de las líneas tarifarias) ⁽²¹⁾ y de su *sensibilidad*. Por otro lado, la reducción puede lograrse *combinando* los compromisos en materia de contingentes arancelarios y reducciones de los derechos aduaneros. Todo ello facilita sin duda su implementación. Queda en cualquier caso aún por determinar cuáles serán los *productos sensibles* y los *porcentajes de disminución de la protección en frontera*, de lo que dependerá a fin de cuentas el grado de dificultad para su cumplimiento. Sin duda el capítulo del acceso al mercado constituye el punto más delicado de la negociación para la Unión, sabiendo que padece una *menor competitividad (precios/costes)* del conjunto de su agricultura en comparación a otras zonas del mundo y que, por este mismo motivo, la UE continúa protegiendo y sosteniendo a sus agricultores muy por encima que otros países de la OCDE ⁽²²⁾. Pero, al mismo tiempo y a efectos negociadores, la UE puede mostrar algunos logros en su haber: la *tangible reducción registrada en su apoyo agrario*, su resuelta apuesta efectuada por la UE *por el multilateralismo* y un *regionalismo abierto* compatible con áquel, su defensa a ultranza de un *tratamiento especial y diferenciado* en favor de los países menos avanzados ⁽²³⁾, o, en fin, el que hoy sea, merced al cúmulo de reducciones tarifarias sin límite cuantitativo o de contingentes arancelarios reconocidos ⁽²⁴⁾, la *mayor zona importadora de alimentos del mundo* ⁽²⁵⁾, y de lejos, la que mayor *acceso preferencial otorga a los PVD* ⁽²⁶⁾.

En este contexto hay que reiterar que a lo largo de la negociación la UE ha hecho gala de una gran receptividad hacia las demandas de los PVD, por razones ideológicas y, como no, a fin de ganarlos para su causa. Algunos ejemplos de ello se ven plasmados en el preacuerdo, entre los que destacan: su renuncia a que los llamados *temas de Singapur* (*Vid.* Nota (8)) sean tratados en la presente Ronda de Doha; o el énfasis puesto en que las *cuestiones relativas al desarrollo* formen parte integrante de esta Ronda comercial. Este último punto se concreta en:

⁽²¹⁾ Lo que incrementa el margen de maniobra de la Unión. Por poner un ejemplo, los compromisos afectarán al vacuno en su conjunto con independencia de que éste se plasme hoy en más de 100 líneas arancelarias.

⁽²²⁾ En el período 2001/2003 el ESP (*equivalente de subvención a la producción*) en porcentaje de la agricultura comunitaria ascendía al 35% de los ingresos agrarios frente al 20% de los Estados Unidos, el 19% de Canadá, el 4% de Australia o el 2% de Nueva Zelanda (OCDE, 2003b y 2004b). Existen no obstante fuertes críticas a cómo se calcula el ESP (Doyon, 2002), por lo que la Comisión Europea preconiza el uso del concepto alternativo de la *Estimación de Ayuda Total (EAT)* que en la UE equivaldría a un 1,27% del PIB frente al 0,97% de los EE.UU (OCDE, 2004b).

⁽²³⁾ Que se concreta ya en el Programa EBA, citado en la Nota (6), y en algunas recientes propuestas de Comisión (Comisión, 2004c y 2004d), presentadas formalmente ante la XI Conferencia de la UNCTAD que tuvo lugar en Sao Paulo en junio de 2004.

⁽²⁴⁾ Hoy la UE cuenta con 85 contingentes arancelarios. Esta integración regional diferenciada afecta al 64% de sus importaciones agrarias haciendo caer su *protección* del 31% (en términos nominales) hasta un 11% (en términos efectivos), muy cercano por lo demás al *Coefficiente Nominal de Protección (NPC)* de los EE.UU (12%) (OCDE, 2004b).

⁽²⁵⁾ Importaciones por un valor total de 69,8 millardos de € anuales, frente a los 61,6 millardos de los EE.UU, los 52,8 de Japón o los 14,7 de Canadá), con una tasa anual de crecimiento del 5% entre 1996 y 2001.

⁽²⁶⁾ En el año 2000 el 62% de las compras europeas (por valor de 43,5 millardos de €) procedieron de los PVD, frente a un escueto 42% que registraron la *suma* de las importaciones efectuadas por las otras 3 grandes economías desarrolladas (Estados Unidos, Japón y Canadá) (Gallezot, 2003; Comisión, 2003c).

a) el reforzamiento del *trato especial y diferenciado* a los PVD, tanto en lo que respecta al acceso a los mercados como a la ayuda interna o a las subvenciones a la exportación, incluida la completa exclusión de reducciones arancelarias para los países menos adelantados (PMA); b) la potenciación de la *asistencia técnica* en favor de los PVD y, sobre todo, los PMA, con vistas a garantizar su participación efectiva en las negociaciones, facilitar la aplicación por ellos de las normas de la OMC y permitirles ajustar y diversificar sus economías; c) la integración dentro del multilateralismo de las *preocupaciones, comerciales y no comerciales* ⁽²⁷⁾, de los PVD (v.g.: seguridad alimentaria; pobreza; desarrollo rural; seguridad de los medios de subsistencia; productos básicos, fundamentalmente tropicales; importaciones netas de alimentos; y preferencias o derogaciones unilaterales, sometidas como están a un paulatino proceso de erosión); y, en fin, d) la aceptación de principio de la *Iniciativa sectorial sobre el algodón* como tema a negociar específicamente dentro del ámbito agrícola, complementada con el inicio de consultas con otras organizaciones internacionales (v.g. FMI, BM, FAO, CCI) para orientar sus programas y recursos en favor del desarrollo de las economías de los países, preferentemente africanos, para los que el algodón tiene una importancia vital.

Aún cuando quedan algunos *temas abiertos*, como la concreción de las fechas, períodos transitorios y cifras de reducción, la cuestión del mantenimiento de la *cláusula de salvaguardia especial* en agricultura para los países desarrollados, el tratamiento de las iniciativas sectoriales distintas a la del algodón, la mejora y ampliación del régimen de protección de las denominaciones geográficas en el TRIPS, o la regulación de los impuestos diferenciales a la exportación, es razonable esperar que en la próxima *Conferencia Interministerial de Hong Kong*, prevista para finales de 2005, *pueda concluir la Ronda* y adoptarse un *nuevo Acuerdo Agrícola más equilibrado que el actual*, sin que se sacrifiquen el desarrollo y las consideraciones no estrictamente comerciales en aras del librecambismo. Ciertamente, este paso debería ser complementado en el futuro por otras medidas institucionales para dar cumplida respuesta a las demandas de los países menos desarrollados y, sobre todo, erradicar el hambre y la pobreza rural: v.g. mediante una reforma en profundidad de la arquitectura de la ONU y de las instituciones financieras internacionales de *Bretton Woods*; la reestructuración o cancelación general de la deuda; la regulación de los flujos financieros internacionales; el definitivo cumplimiento del compromiso en su día contraído por los países desarrollados de destinar un 0,7% de su PIB al desarrollo; la inclusión en la agenda internacional de la lucha contra las enfermedades y muy en particular el SIDA, convertido en una formidable barrera para el desarrollo de muchos países; y, en fin, en lo que respecta específicamente a la UE, la revisión de sus *modelos de regionalismo* de forma que, a la par que se garantizase el grueso

⁽²⁷⁾ Lo que, en contraste, no acaece para el resto de miembros desarrollados de la OMC, que ven circunscritas las consideraciones no comerciales exclusivamente dentro de su *Caja Verde*, y quedan en todo caso aún pendientes de incorporación en la agenda de la Ronda.

de sus exportaciones, se reforzara su *dimensión financiera* en favor del ajuste estructural, la diversificación económica del mundo rural y la lucha contra el desempleo y la pobreza ⁽²⁸⁾.

Pero no por ser conscientes de los grandes déficits aún existentes en la *institucionalización de la interdependencia global* hemos de minusvalorar lo obtenido hasta el momento en la OMC con la Ronda de Doha. En este contexto, resulta especialmente relevante que se haya podido alcanzar un preacuerdo de modalidades de negociación en vísperas de las elecciones presidenciales norteamericanas, lo que permite ser optimista respecto a que el nuevo equipo (sea cual sea) que ocupe en noviembre de 2004 la Casa Blanca gozará ya de la suficiente capacidad para cerrar las negociaciones y, de soslayo, alejar a los EE.UU del unilateralismo ⁽²⁹⁾.

Y, para terminar, esperemos también que no constituya un freno para la Ronda del Desarrollo en curso el endiablado *entrecruzamiento de intereses en juego*. No ya sólo entre los EE.UU, la UE y el G-20. También entre los propios miembros de la UE a 25, teniendo como tienen muy diversas posiciones en la producción y el comercio. Igualmente, entre el multilateralismo (por la vía de la *Cláusula de Nación Más Favorecida*) y los regímenes preferenciales regionales, sometidos a un claro proceso de erosión, cuando no a su misma puesta en cuestión ⁽³⁰⁾. Y, en fin, en idéntico sentido, entre los propios beneficiarios de las concesiones regionales europeas (v.g. MERCOSUR vs países ACP y del espacio euromediterráneo).

3. LA DINÁMICA DE LA LEGITIMIDAD INTERNA

El proyecto de *Constitución Europea* aprobada por el Consejo Europeo en junio de 2004 introduce por vez primera la *codecisión* en la PAC. Aunque el texto no sea el mejor de los posibles (Massot, 2004) y debería ser complementado por un acuerdo interinstitucional que interpretara la aplicación de los nuevos procedimientos de decisión, es indudable que una participación directa del Parlamento Europeo en las decisiones agrarias contribuirá a legitimar

⁽²⁸⁾ Este último objetivo podría ser alcanzado tanto a nivel estrictamente *comunitario* como *intergubernamental*, v.g. mediante un FED y unos programas MEDA renovados que incluyeran compensaciones por la liberalización agraria (v.g. en azúcar), la instauración de una *Nueva Política de Vecindad* con los países fronterizos del Este y del Sur, hoy ya en marcha (COM (2003) 104 y 393), o, en fin, la creación de un *Fondo de Solidaridad Birregional para América Latina*, tal como ha solicitado reiteradamente el Parlamento Europeo. Por lo demás, en el preacuerdo se menciona la posibilidad de concertación de acuerdos temporales de financiación *ad hoc* que sostengan las exportaciones a los países en desarrollo en circunstancias excepcionales, que la UE podría encabezar llegado el caso.

⁽²⁹⁾ Especialmente preocupante ha sido en los últimos tiempos constatar la creciente proclividad a dejar en suspenso el predicado libre comercio cuando se oponía a los intereses de los EE.UU. Dejando aparte su doctrina de defensa preventiva implantada tras el 11-S, o la negativa a ratificar un largo cúmulo de convenios internacionales (que van desde el Estatuto de Roma, relativo a la creación de la Corte Penal Internacional (CPI), hasta los sucesivos Acuerdos multilaterales sobre Medio Ambiente - de Kyoto, Montreal, o Cartagena -, entre otros), tenemos también patentes ejemplos en el *ámbito estrictamente comercial*. Lo refrendan, sin ir más lejos: sus recurrentes reticencias a aceptar las resoluciones de los *paneles* de la OMC que contravienen sus intereses (acero, *Foreign Sales Corporation/Extra Territorial Income Act*, algodón, *Enmienda Byrd*, etc) (OMC, 2003), su tendencia a incrementar las barreras no arancelarias en aras de la seguridad interna (plasmada en su *Bioterrorism Act* - FDA, 2002), o, en fin, el sesgo de su sistema reforzado de sanciones (*Sección Especial 301*).

⁽³⁰⁾ A los ataques que en el pasado ya recibió el *sistema preferencial europeo en favor de la banana* se suman las denuncias de la India contra las concesiones inscritas en el *SPG* de la Unión para favorecer la lucha contra la droga en Latinoamérica y Pakistán, y de Australia, Brasil y Tailandia contra el *régimen azucarero* vigente en favor de los países ACP, recientemente concluido en contra de la UE. *Vid.* OMC (2003).

la *gobernanza* supranacional. Ahora falta sólo esperar que los Estados ratifiquen el texto para que entre en vigor lo antes posible.

A esta halagüeña perspectiva se suma *la nueva PAC* que responde mejor que la anterior a las crecientes demandas sociales en favor de una agricultura sostenible, capaz de preservar un medio rural vivo, respetuosa del medio ambiente y del bienestar de los animales, y que garantice la salubridad y calidad de los alimentos. La generalización de la *condicionalidad* en las ayudas y el reforzamiento del capítulo de *desarrollo rural* han sido los dos principales instrumentos utilizados para ello.

La *condicionalidad* se plasma en la exigencia de una serie de criterios no productivos para el cobro de las ayudas de la PAC, plasmados en *18 normativas en vigor* ⁽³¹⁾, que en caso de incumplimiento dan lugar a sanciones. En realidad, con la *condicionalidad* se refrenda la *pérdida del monopolio regulador* que sobre la agricultura ostentaba la PAC en el pasado, y, de refilón, la cada vez mayor imbricación del conjunto de políticas comunes con la actividad primaria y el mundo rural mediante la progresiva aparición en el Tratado de *objetivos genéricos de carácter horizontal* ⁽³²⁾ que se superponen a los objetivos específicos de la PAC y del Mercado Común Agrícola (Artículos 32 y 33 del TCE).

Complementariamente, con la última reforma de la PAC el presupuesto de la *política de desarrollo rural* ha salido reforzado al instaurarse la *modulación obligatoria de las ayudas de mercados* a partir del ejercicio 2005 ⁽³³⁾. Los recursos generados engrosarán la contribución comunitaria a los programas de desarrollo rural (con el consecuente incremento de los presupuestos nacionales para su aprovechamiento). El 80% de los montantes derivados de la modulación quedará dentro del Estado de donde proceda y el 20% restante será *redistribuido a nivel comunitario* según *tres criterios* objetivos, dos agro-económicos (superficie y empleo agrarios) y un tercero de prosperidad relativa del Estado (PIB *per cápita*) (con un excedente adicional para España de 47,9 millones de €) (AgraEurope, 2003).

Al mismo tiempo, la reforma de 2003 ha ampliado el ámbito material de la política de desarrollo rural, reforzando sus *capítulos agroambiental* y de *bienestar de los animales*, y añadiendo *dos nuevos regímenes*: las *medidas de fomento de la calidad alimentaria* y las *medidas de adaptación a las legislaciones vigentes* en materia de medio ambiente, salud pública, sanidad animal y vegetal, bienestar de los animales y seguridad en el trabajo.

⁽³¹⁾ Las Directivas (14) y Reglamentos (4) conciernen a ámbitos tan dispares como la conservación de aves y hábitats naturales, la protección de aguas contra la contaminación agraria, la identificación y registro de animales, la comercialización de productos sanitarios y fitosanitarios, las medidas de erradicación de la ESB, los principios de la legislación alimentaria, la notificación de epizootias, o las reglas de protección de los animales en las explotaciones, el transporte y el sacrificio. El listado completo puede consultarse en el Anexo III del Reglamento (CE) 1782/2003 (Vid. Nota (1)).

⁽³²⁾ V.g. la protección de la *salud pública* (Artículo 152.1 del Tratado), la protección de la *salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores* (Artículo 153.2), la consecución de la *cohesión económica y social* (Artículo 159) o, en fin, la protección del *medio ambiente* (Artículo 174.3).

⁽³³⁾ Artículo 10 del Reglamento (CE) 1782 (Vid. Nota (1)). En su virtud, el conjunto de las ayudas (disociadas o no) que perciba una explotación se reducirán más allá de una franquicia general de 5.000 € en un *porcentaje único y lineal* (3% en 2005, 4% en

Finalmente, no se ha de dejar caer en saco roto la *Comunicación sobre las perspectivas financieras de la Unión Ampliada (2007/2013)* (Comisión, 2004b) y, más recientemente, *las propuestas reglamentarias de nueva financiación de la PAC en general y del desarrollo rural en particular* (Comisión, 2004f) que ya ha presentado la Comisión, donde hace suyas las conclusiones de la *Segunda Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural*, que tuvo lugar en Austria, en noviembre de 2003 (Salzburg, 2003). En este contexto se propone:

- a) Crear un *único Fondo Rural*, que pasaría a denominarse el *Fondo Europeo Agrícola para el desarrollo rural (FEADER)*, con un régimen financiero específico, y donde confluirían los créditos hoy inscritos por este concepto en el FEOGA-Orientación y Garantía, así como el 50% de los proyectos LEADER +.

- b) Instaurar un *único sistema de programación por Estado* (o *Plan estratégico nacional*), con una amplia flexibilidad interna en la gestión, regional o centralizada, sobre la base de 4 grandes ejes u objetivos: b.1) la mejora de la *competitividad* agraria y forestal (eje 1), que vendría a conformar el objetivo económico por excelencia de la nueva política de desarrollo rural; b.2) *la gestión del espacio agrario y forestal* (eje 2) en una perspectiva sostenible y con un marcado carácter zonal, que materializaría las medidas de carácter ambiental, territorial y de bienestar de los animales, y donde, como novedad, se incluirían expresamente los pagos en favor de las áreas del Programa NATURA 2000; b.3) *la diversificación de la economía rural y la calidad de vida en el medio rural* (eje 3), que incluirían las acciones de desarrollo rural en su sentido más lato; y b.4) el *enfoque LEADER* (eje 4), entendido como una medida de desarrollo local endógeno que, a diferencia del pasado, se integraría plenamente en la programación interna.

- c) Se establece a su vez una *distribución previa*, con carácter mínimo, del FEADER según estos mismos objetivos: de un 15% para los Ejes 1 y 3, de un 25% para la gestión del espacio, y de un 7% para el nuevo LEADER. Por otro lado, un *3% de los créditos totales* quedarían a disposición de la Comisión para su asignación en 2012 y 2013 a los proyectos LEADER del eje 4 que hubieran mejor demostrado su eficacia.

- d) En cuanto a la *cofinanciación comunitaria*, sería también distinta según estos mismos objetivos, con una clara intención de concentrar el esfuerzo en función de las prioridades de la Unión: se asignaría entre un 20 y un 50% por regla general para los ejes 1 y 3, pudiendo llegar

2006 y 5% de 2007 en adelante, hasta el año 2012). Se exceptúan de este régimen las regiones ultraperiféricas así como los nuevos miembros (en este caso sólo durante el período transitorio por no percibir aun la totalidad de las ayudas de mercados).

CUADRO 1. LA PROPUESTA DE MARCO FINANCIERO 2007-2013 PARA LA UE-27

(En millones de Euros a precios constantes de 2004, con deflactor del 2%)

CREDITOS DE COMPROMISO RUBRICAS	2006 y %	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 y %
1. Crecimiento sostenible, del que:	47.582 (39,4%)	59.675	62.795	65.800	68.235	70.660	73.715	76.785 (48,5%)
1.a. Competitividad para el crecimiento y el empleo	8.791 (7,3%)	12.105	14.390	16.680	18.965	21.250	23.540	25.825 (16,3%)
1.b. Cohesión para el crecimiento y el empleo	38.791 (32,1%)	47.570	48.405	49.120	49.270	49.410	50.175	50.960 (32,2%)
2. Desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales, del que:	56.015 (46,4%)	57.180	57.900	58.115	57.980	57.850	57.825	57.805 (40,4%)
- 2.a. Medio ambiente y sector pesquero	1.736	1.921	1.992	2.061	1.761	2.184	2.242	2.307
- 2.b. Agricultura (política de mercados y ayudas directas - FEAGA) para la UE-27, del que:	43.735 (36,2%)	43.500	43.673	43.354	43.304	42.714	42.506	42.293 (26,7%)
- I. Bulgaria y Rumanía	--	380	976	1.075	1.170	1.261	1.459	1.648
- II. UE-25	43.735	43.120	42.697	42.279	41.864	41.453	41.047	40.645
. Del que: UE-10 (adherentes)	2.388	2.812	3.011	3.481	3.959	4.417	4.760	5.171
. Del que: UE-15	41.347 (34,2%)	40.308	39.686	38.798	37.905	37.036	36.287	35.473 (22,4%)
III. Reducción UE-15 por la modulación	(635)	(879)	(1.077)	(1.056)	(1.035)	(1.015)	(995)	(976)
Total efectivamente disponible para la UE-15 (II - III)	40.712 (33,7%)	39.429	38.609	37.742	36.870	36.021	35.292	34.497 (21,8%)
- 2.c. Agricultura (desarrollo rural - FEADER), del que:	10.544 (8,8%)	11.759	12.235	12.700	12.825	12.952	13.077	13.205 (8,3%)
- I. Bulgaria y Rumanía	--	863	1.222	1.591	1.617	1.645	1.674	1.705
- II. UE-25	10.544	10.896	11.013	11.109	11.208	11.307	11.403	11.500
. Del que: UE-10 (adherentes)	2.806	3.663	3.780	3.899	4.022	4.145	4.264	4.385
. Del que: UE-15	7.738 (6,4%)	7.233	7.233	7.210	7.186	7.162	7.139	7.115 (4,5%)
III. Incremento UE-15 por la modulación	635	879	1.077	1.056	1.035	1.015	995	976
Total efectivamente disponible para la UE-15 (II + III)	8.373 (6,9%)	8.112	8.310	8.266	8.221	8.177	8.134	8.091 (5,1%)
- Total Agricultura (2.b + 2.c): FEAGA + FEADER	54.279 (45,0%)	55.259	55.908	56.054	56.129	55.666	55.583	55.498 (35,0%)
3. Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia	1.381 (1,1%)	1.630	2.015	2.330	2.645	2.970	3.295	3.620 (2,5%)
4. La UE como actor mundial	11.232 (9,3%)	11.400	12.175	12.945	13.720	14.495	15.115	15.740 (9,9%)
5. Administración	3.436 (2,8%)	3.675	3.815	3.950	4.090	4.225	4.365	4.500 (2,8%)
Compensaciones	1.041	--	--	--	--	--	--	--
Total créditos de compromiso	120.688 (100%)	133.560	138.700	143.140	146.670	150.200	154.315	158.450 (100%)
Total créditos de compromiso en porcentaje del PNB	1,14%	1,23%	1,25%	1,25%	1,26%	1,26%	1,27%	1,27%

Total créditos de pago	114.740	124.600	136.500	127.700	126.000	132.400	138.400	143.100	Media 2007/13
Créditos de pagos en porcentaje del PNB	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%	1,14%
Margen disponible	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%	0,10%
Techo de los recursos propios en % del PNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Fuente: Elaboración propia (MASSOT, 2004) a partir de los datos de la Comisión y, en particular, de las Comunicaciones COM (2004) 101 y SEC (2004) 160 de 10.2.2004.

hasta un 75% para las regiones más pobres o de convergencia; y se otorgaría entre un 20 y un 55% por lo general para los ejes 2 y 4, con posibilidad de obtener el 80% por las regiones de convergencia.

- e) Como resultado final, la política de desarrollo rural se autonomiza y podría obtener una dotación financiera que en el año 2103 ascendería a 14.181 millones de € (sumada la modulación), equivalente a un 8,9% del Presupuesto Comunitario (CUADRO 1 - 2c). Un porcentaje levemente superior al actual (8,4% en 2002) que, sin embargo, en un 43% iría dirigido a los 12 adherentes (por un total de 6.090 millones de €).

Con estos mimbres, tal como hicimos en el apartado anterior, hay que preguntarse si el empeño es suficiente para legitimar *internamente* la nueva PAC. En este ámbito, y dando por supuesto que el Consejo acepte el grueso de las propuestas presentadas, las principales dudas radican en *cómo se van a aplicar* la condicionalidad y los nuevos programas de desarrollo rural por las autoridades internas, a sabiendas que: a) los criterios de *condicionalidad* comportarán un incremento de los costes de las explotaciones y, en última instancia, las medidas previstas de apoyo a la adaptación a las legislaciones que le dan cuerpo dependerán del interés que muestren los poderes públicos en su fomento; b) los nuevos programas de desarrollo rural han ampliado sustancialmente su ámbito de acción y en consecuencia obligarán a priorizar y, posiblemente, a desestimar algunas de las medidas potencialmente disponibles; c) una problemática que a su vez va íntimamente unida al sobreesfuerzo de *cofinanciación interna* que requerirán si se pretende salvaguardar el principio de adicionalidad y que se agudiza en los *adherentes* (por el volumen de recursos a gestionar y su - hoy por hoy - limitada *capacidad administrativa*) y en aquellos Estados (como España) que, a causa de la ampliación, deberán hacer frente a una caída de los porcentajes de cofinanciación comunitaria en las *zonas no declaradas como Objetivo 1 o de convergencia* (incluidas aquellas regiones que, por el denominado *efecto estadístico*, dejarán de serlo a partir de 2007). De lo que se deriva un riesgo cierto de que, finalmente, sean sus zonas rurales las grandes perdedoras del nuevo escenario financiero.

En este contexto cabe también preguntarse si *la distribución del apoyo público* resultante de la nueva PAC y las perspectivas financieras 2007/2013 satisface las expectativas de la sociedad europea de los albores del siglo XXI. Una cuestión del tal enjundia que, aun cuando va ligada a la legitimación de la futura PAC, vale la pena tratar separadamente.

4. LA DINÁMICA FINANCIERA

Como adelantamos, el acuerdo político de la primera rama de la autoridad presupuestaria de octubre de 2002 congeló la *guide line* de la política de mercados al nivel de 2006 para el período 2007/2013 con un leve incremento del 1% anual para aminorar el impacto de la inflación. Posteriormente, con la decisión de junio de 2003, la *estabilización del gasto* ha

tomado plena carta de naturaleza en la agricultura mediante la formalización de la *disociación* de las ayudas (calculada como está sobre la base del período de referencia 2000/2002) y la introducción del principio de *disciplina presupuestaria* a fin de hacer respetar los techos anuales prefijados. Con ello se liberan implícitamente recursos comunitarios para otras políticas, lo que queda perfectamente patente en la *Comunicación sobre nuevas perspectivas financieras*, ya citada (Comisión, 2004b) (CUADRO 1). En resumidas cuentas, asistimos a un *reposicionamiento presupuestario* de la PAC bajo los siguientes *parámetros*:

- a) La agricultura se integra dentro de una nueva *rúbrica 2 (Desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales)*, al lado de la política de medio ambiente y la pesquera (CUADRO 1 - 2), con una nítida distinción entre la política de mercados y la de desarrollo rural (ésta última bajo la férula, como ya adelantamos, del FEADER). De lo que se desprende su creciente *sesgo medioambiental y ruralista*, a la par que se abren las puertas a futuros trasposos de créditos de unas líneas a otras dentro de la misma *rúbrica 2*.

- b) A pesar de la ampliación, la PAC pierde peso financiero, pasando de significar un 45% del Presupuesto en 2006 a un 35% en 2013 (CUADRO 1 - 2). Medido en términos de *PIB comunitario* el gasto agrario que, recordemos, en 1993 equivalía al 0,61% y que hoy representa un 0,43%, *pasará a significar el 0,33%* al final de las nuevas perspectivas financieras, con una Unión ya a 27. De igual modo, en 2013, el 74,5% del gasto agro-rural total nutrirá la política de mercados y ayudas directas y el 25,5% restante se dedicará al desarrollo rural (CUADRO 1).

- c) Los principales paganos de estos cambios serán los *créditos de mercados de la UE-15*, integrados dentro del nuevo *FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía)*, que sustituirá al FEOGA-G.. De un presupuesto que en 2004 ascendía a 42.769 millones de € (37% del total de créditos de compromiso de la UE) se pasará a 34.397 millones en 2013 (21,8%), una vez deducidos los montantes de la modulación obligatoria (CUADRO 1 - 2.b). En esta misma fecha los 12 adherentes tendrán asignados 6.819 millones de € (5.171 para los 10 y 1.648 para Bulgaria y Rumanía), equivalentes a un 16% del presupuesto total de la política de mercados.

Cara al futuro, este marco financiero levanta por otro lado algunos *interrogantes*:

- a) Ante todo hay que resaltar que, sólo para hacer frente los compromisos derivados de la reforma y garantizar los umbrales anuales dispuestos, el *mecanismo de disciplina financiera* deberá ineludiblemente intervenir *a partir de 2007*. El *déficit* puede hoy por hoy estimarse entre los 2.000 (en 2007) y los 3.800 millones de € (en 2013) (Massot, 2004). Lo que, en principio, debería dar lugar a las correspondientes reducciones de las ayudas en vigor si el Consejo no prefiere, llegado el caso, afrontar el agujero con la introducción de la *cofinanciación* en las ayudas disociadas de la política de mercados. En estas circunstancias cabe también preguntarse *cómo se abordarán los gastos adicionales* que puedan derivarse de nuevas reformas sectoriales (muy especialmente la del azúcar) (Comisión, 2004e), así como de una

negativa evolución de los mercados ligada como está a numerosos imponderables (paridad €/€, evolución de los precios internos e internacionales, crisis sectoriales sobrevenidas, etc).

- b) Para complicar más las cosas los *Estados contribuyentes netos* reiteran sus críticas a la Comisión por entender que se ha extralimitado con sus perspectivas plurianuales de gasto y no cejan de situar los créditos de pago comunitarios por debajo del 1,4% del PNB propuesto (CUADRO 1, final), lo que, evidentemente, tendría su efecto en el gasto agrario global. Una decisión que, no lo olvidemos, deberá ser tomada *por unanimidad* en el transcurso de 2005 y que deberá contar con unos *nuevos Estados miembros* que, *a priori*, difícilmente se conformarán con los créditos que les han sido asignados, conscientes como son de que *la disociación* aprobada tiene como colofón la *congelación* de sus ayudas sobre la base de las producciones registradas en los años previos a su adhesión y que no mantienen parangón alguno con su número de *agricultores* y su peso en la *Superficie Agraria Util* comunitaria ⁽³⁴⁾.

- c) *Last but not least*, cabe también interrogarse sobre la legitimidad del apoyo *disociado*, en la medida que no hace sino consolidar su actual *desigual distribución* en favor de las explotaciones más grandes y potentes, por lo general además ubicadas en las regiones más ricas (OCDE, 2003a; OCDE 2004a, p. 49). Mencionemos al respecto que, con datos del ejercicio 2000 (Comisión, 2002a), 2,6 millones de agricultores (equivalentes al 83,3% de los *perceptores* registrados) recibían una ayuda anual inferior a 10.000 € que a la postre sólo representaba un 30,9% del total de las ayudas de mercados de la PAC. Al unísono, 471.000 agricultores (un 15,2% del conjunto de los beneficiarios) percibían entre 10 y 50.000 €, cubriendo el 45,3% de las ayudas. Y, finalmente, apenas 50.000 agricultores (equivalentes a un 1,6% del total) obtenían más de 50.000 €, con un montante total que significaba el 23,8%, en gran parte especializados en cultivos herbáceos y vacuno (a la sazón los sectores mejor dotados por el *FEOGA-Garantía* y que hoy componen el grueso de la disociación) ⁽³⁵⁾.

En este contexto, la pregunta del millón es si los Estados, a los que se ha garantizado con la disociación un amago de *enveloppes nacionales* por las ayudas percibidas en el pasado ⁽³⁶⁾, estarán dispuestos a su *reasignación futura a nivel comunitario*, sobre la base de nuevos criterios (territorio, empleo, nuevas demandas sociales), o si, por el contrario, preferirán *redistribuirlos internamente*, como de hecho ya apunta el *capítulo de aplicación regional* inscrito

⁽³⁴⁾ Con la adhesión de 2004 los agricultores comunitarios se han incrementado en un 56% (3.800.000 a sumar a los 6.800.000 de los 15), las explotaciones en un 74% (5.200.000 adicionales a los 7 millones registradas) y la SAU en un 29% (con 38.500.000 Ha a añadir a las 132.000.000 presentes). *Vid.* al respecto el III Informe sobre la Cohesión Económica y Social (Comisión, 2004a).

⁽³⁵⁾ Las *Organizaciones Comunes de Mercado* con un mayor nivel de apoyo son: muy en primer término, los *cultivos herbáceos* (cereales y oleo-proteaginosas), que obtienen entre el 38% (2003) y el 43% (2002) del FEOGA-G., por ser los sectores que mayores reducciones de los precios han registrado desde 1992 y que mayores ayudas perciben a título compensatorio; en segundo lugar se sitúa el *vacuno*, con un 16 - 18%, por las mismas razones que los herbáceos; y en tercer lugar vienen los *productos lácteos*, con un 5,4 - 6,5%, uno de los pocos sectores que aun se basan en el instrumento de los precios pero que, en contraprestación, se beneficia de importantes restituciones a la exportación. Tras estos tres productos se ubican el *aceite de oliva* y el *ovino* (en torno al 4,5 - 5,5% del FEOGA-G. cada uno). El resto de las OCM reciben montantes muy inferiores (Massot, 2004).

⁽³⁶⁾ Recordemos que *Francia* es, de lejos, la primera beneficiaria del FEOGA-Garantía (con el 21-22% del total), seguida por *España* o *Alemania*, según los ejercicios (con un 14-16%), Italia (con un 12-13,5%), Reino Unido (con un 9%), y Grecia (con un 6-6,5%). El resto de Estados obtienen porcentajes de apoyo netamente más bajos (Massot, 2004).

en el Reglamento (CE) 1782/2003, y, en suma, a *renacionalizar el apoyo a la renta* de los productores agrarios. Con la salvedad que este último escenario, con el telón de fondo de la disciplina financiera, puede efectuarse bajo dos formatos alternativos: un *régimen de cofinanciación comunitario* de las ayudas disociadas (que mantendría con ello un carácter supranacional) o un *régimen de ayudas estatales* (con la consecuente *devolution* a los Estados de la competencia del apoyo a la renta agraria pese al riesgo que conlleva de distorsión de la competencia) ⁽³⁷⁾. Lo que nos conduce a analizar el último apartado de reflexión, sobre el alcance de la regulación de los mercados en la nueva PAC y sus instrumentos.

5. LA DINÁMICA DEL INTERVENCIONISMO AGRO-RURAL

A la luz de lo visto, la última reforma de la PAC abre el paso a un *sistema de apoyo a las explotaciones*: 1) *disociado* de la producción, calculado en base a referencias históricas y, por consiguiente, de carácter *fijo*; 2) prácticamente *congelado* en términos presupuestarios y sometido a la tutela del principio de disciplina financiera; 3) convertido en simples *enveloppes de ayudas* en manos de las autoridades internas con el fin primordial de estabilizar el nivel de apoyo que percibían el conjunto de sus agricultores en el pasado; y 4) legitimado internamente por la *condicionalidad* y la *modulación de las ayudas*.

Este modelo de apoyo, que se justifica económicamente por su *mayor orientación al mercado* y, por consiguiente, por su mayor idoneidad para hacer frente a la *creciente competitividad* que se deriva de una progresiva liberalización agraria, al unísono inspira serios temores: a) sobre sus posibilidades de adaptación a la evolución de unos mercados primarios inestables *per se*; b) sobre su capacidad de orientación y de regulación de los mismos; y, en fin, c) sobre su eficacia en preservar *una agricultura territorial viable a 27* con su miríada de *explotaciones multifuncionales*, muy dependientes del apoyo público y especialmente expuestas a los incrementos de *costes* derivados de la condicionalidad, a las fluctuaciones de los *precios*, y, en definitiva, a los cambios en las *orientaciones productivas* que, en principio, cabe esperar de la libertad de producción instaurada con la disociación. En resumen, se plantea la cuestión de si este nuevo sistema de apoyo puede, y debe, constituir el núcleo de una *futura política agro-rural común* digna de tal nombre. Lo que, a la postre, desemboca en preguntarse sobre los *instrumentos de intervención* de que dispone la UE para compatibilizar el *modelo agrícola europeo*, de producción y de ocupación del espacio, con el fenómeno global.

- a) *La PAC frente al reto de la inestabilidad de los mercados*

⁽³⁷⁾ Tengamos presente que ya existe una clara tendencia a flexibilizar el marco general de control de las ayudas estatales en vigor (Reglamento (CE) 994/98, DOCE DO L 142 de 14.5.1998). En este sentido, en enero de 2004 la Comisión eximió la notificación de las ayudas estatales otorgadas a las pequeñas y medianas empresas dedicadas a la producción, transformación y comercialización de productos agrarios (Reglamento (CE) 1/2004, DO L 1 de 3.1.2004).

La agricultura es una actividad económica particularmente expuesta a unos *riesgos de mercado* con un elevado componente *sistémico*, tanto por el lado de la *demanda* (estacionalidad, confianza del consumidor) como, sobre todo, por el lado de la *oferta* (por razones climáticas o biológico-sanitarias - plagas, epizootias). La resultante es una gran variabilidad de sus parámetros productivos (rendimientos o cantidades producidas, calidad, y costes) y, en última instancia, una alta *volatilidad de los precios y las rentas*, lo que se superpone a que la capacidad de respuesta del sector es limitada por su dependencia de factores estructurales (acceso a la tierra, al agua, o a la mano de obra no familiar).

Tradicionalmente los poderes públicos han intervenido para atenuar estos riesgos de mercado con una *larga panoplia de mecanismos de regulación*: precios de garantía con gestión pública de existencias, medidas de orientación, organización y control de la oferta, ayudas directas a la producción, al almacenamiento, a la transformación, o a la promoción comercial, etc. Pero a medida que se liberalizan las políticas agrarias, al tiempo que se van difuminando estos instrumentos (tenidos por distorsionadores de la producción y el comercio), se incrementan paradójicamente los riesgos de crisis de mercados, mediante la importación de la inestabilidad del exterior (en precios y cantidades). *La nueva PAC*, con sus restricciones financieras, la práctica desaparición del mecanismo de la intervención, y la conversión generalizada de sus ayudas directas en un apoyo disociado de la producción, constituye un claro ejemplo de esta evolución, bajo la batuta de la OMC y de los acuerdos regionales.

En este contexto de creciente apertura y globalización de los mercados, la cobertura de la mayor vulnerabilidad de las explotaciones por la aparición de un acontecimiento aleatorio que provoque pérdidas financieras imprevistas se va trasladando del ámbito de *las políticas públicas* a la esfera *privada*, o *adquiere formas híbridas (privatistas-públicas)*. Dejando aparte la posibilidad, siempre presente, de que las (grandes) explotaciones y entidades profesionales prevengan sus riesgos *a nivel interno* (mediante p.e. la diversificación de producciones, la creación de provisiones financieras, el establecimiento de existencias de reserva, o, en fin, en el caso de las cooperativas, mutualizando los precios de entrega y/o entrando de lleno en la organización vertical de las *filières*), a la hora actual se consolidan las formas de *gestión externa* del riesgo ⁽³⁸⁾: a) en primer término tenemos las de *carácter contractual*, mediante la toma de *seguros* (de producción o de ingresos), la utilización de productos de la *ingeniería financiera* (mercados de futuros y de opciones, u obligaciones-catástrofe - *cat bonds*), o de *productos mixtos* (a medio camino de los seguros y de la banca); b) sobre esta base se asiste asimismo al desarrollo de *programas públicos (subvencionados)* destinados a *fomentar* los

⁽³⁸⁾ Sobre los instrumentos más usuales de gestión del riesgo en el sector agrario pueden consultarse: OCDE (2000), Comisión (2001), INRA (2002), Habert (2002), DEMETER (2004), Marteau (2004) y Menard (2004). También son útiles las páginas web: www.rma.usda.gov (de la *Risk Management Agency - RMA* norteamericana) y www.agr.gc.ca (del Gobierno canadiense).

seguros ⁽³⁹⁾ y la creación de *fondos de ahorro para la estabilización de la renta* ⁽⁴⁰⁾, convirtiéndolos de tal guisa en verdaderas redes de seguridad (*safety net/filet de sécurité*) en *régimen de partenariado público-privado*; c) para el caso de producciones perecederas con riesgos puntuales y localizados de sobreproducción, se tiende también a conferir la gestión de las crisis de mercado a las *organizaciones de productores* (como ocurre con los *marketing orders* en los EE.UU para la leche y las frutas y hortalizas, o en la UE con la gestión de las *retiradas* dentro de los *Fondos Operativos* de las OPAS) (Comisión, 2004g); y, por último, d) se refuerzan los *dispositivos fiscales* en favor de la renta global de las explotaciones (mediante p.e. deducciones impositivas por inversiones o por provisiones contables para la constitución de existencias de reserva).

Es de resaltar que en América del Norte (EE.UU y Canadá), donde las nuevas formas de gestión del riesgo agrario tienen mayor predicamento, los resultados no son del todo satisfactorios, sobre todo si su objetivo era (es) reemplazar el sostenimiento público directo: a) de entrada, los *seguros agrarios* se mantienen a los niveles presentes solamente gracias a que son fuertemente subvencionados (en los EE.UU en torno a un 70% de su coste y en Canadá en torno al 50%), convirtiéndose de este modo en una nueva modalidad de apoyo ⁽⁴¹⁾; b) por otro lado, tanto los seguros como los fondos de ahorro para la estabilización de la renta se han demostrado hasta el momento incapaces de afrontar las crisis agrarias de cierta magnitud y duración (como la crisis de precios registrada a finales de los años 90) y puede concluirse por ello que, si bien pueden servir para cubrir las fluctuaciones de rentas durante una campaña (entre la siembra y la recolección), nunca pueden afrontar unos resultados negativos acumulados en varias campañas; c) en estas circunstancias, son los mecanismos tradicionales

⁽³⁹⁾ En EE.UU en concreto, bajo la tutela de la *Risk Management Agency* y el apoyo financiero de la *Federal Crop Insurance Corporation (FCIC)*, los seguros susceptibles de apoyo público pueden ser: a) *de cosecha*, contra la caída de los rendimientos históricos a causa de calamidades naturales; o b) *de renta*, para contrarrestar una eventual disminución de la facturación como resultado de una baja en los rendimientos, en los precios de mercado, o en los márgenes brutos. Los *seguros de rendimientos o cosecha* se integran a nivel federal en la *Multiple Peril Crop Insurance (MPCI)* con posibilidad de elección entre una cobertura mínima (*catastrophic insurance*) y otra mayor (*buy-up*), complementados con ciertas medidas por Estados (*Group Risk Plan*). Los *seguros de renta*, prácticamente circunscritos a los *grandes cultivos*, pueden ser *por explotación* (tales como el *Income Protection Program*, el *Revenue Assurance*, y, sobre todo, el más exitoso, el *Crop Revenue Coverage*), o *por condado* (*Group Risk Income Protection*). Por su parte, los ganaderos tienen a su disposición dos programas piloto desde 2002, el *Livestock Risk Protection*, que cubre los precios del vacuno y el porcino, y el *Livestock Gross Margin*, que protege el margen bruto de los productores de porcino. El apoyo público a los seguros agrarios en EE.UU se materializa tanto *en favor de los agricultores* (subvencionando las primas), como de las *compañías aseguradoras* (mediante el reembolso de una parte de sus gastos de gestión y el reaseguro de los déficits incurridos por las pólizas contratadas - *Standard Reinsurance Agreement*).

⁽⁴⁰⁾ El caso más conocido de *fondo de ahorro para la estabilización de la renta* es el de *Canadá*, compatible además con los seguros de producción (por caídas de precios o subida de los costes de producción). Desde los años 90 sus agricultores (con excepción de los de leche, huevos y carne de aves, sujetos a regímenes específicos de control de la oferta) podían depositar anualmente hasta un 3% del valor de sus ventas en una cuenta especial, nutrida entre un 1 y un 2% de esas mismas ventas por las autoridades, federales y provinciales, y beneficiaria de bonificaciones de interés. Estos ahorros podían ser retirados cuando el margen bruto de explotación caía por debajo del registrado en los últimos cinco años. Sin embargo, el sistema se vió incapaz de asumir las pérdidas registradas a partir de 1998, por la fuerte caída de los precios, y, como en los EE.UU, se tuvieron que arbitrar ayudas excepcionales. A partir de 2003 se ha instaurado un *nuevo sistema de incentivo del ahorro*, más flexible en cuanto a las aportaciones, que cubre todas las producciones y tanto las caídas de renta como las grandes catástrofes y que, solamente cuando se retiran los fondos, se ven complementados con ayudas directas. Es significativo no obstante observar que, en marzo de 2004, transcurrido apenas un año desde la reforma, el Gobierno Federal destinara cerca de un millardo de \$ canadienses para enjugar las pérdidas de renta de sus agricultores (provocadas por la aparición de la ESB en Canadá y el consecuente cierre del mercado norteamericano).

de apoyo público los que contribuyen primordialmente a estabilizar las rentas agrarias de un año a otro, y que, a mayor abundamiento, en especial en los EE.UU, no han dejado de ganar peso desde 1996, bajo diferentes formatos (ayudas directas por calamidades naturales, *marketing loans*, ayudas disociadas, ayudas de emergencia, pagos anticíclicos, o pagos de la *Non-Insured Assistance Program*) (⁴²); d) ligado a esto último, el campo de acción de los seguros de renta en América del Norte se concentra en las producciones a la vez más beneficiadas de ayudas directas, los grandes cultivos (es decir, cereales, oleaginosas, y algodón, en EE.UU cubriendo casi el 80% de la superficie cultivada), mientras quedan prácticamente como el único apoyo público para el resto de producciones (frutas y hortalizas, producciones animales); e) en cuarto lugar, como ocurre con cualquier modalidad de intervención pública, incentivan la siembra de superficies y la producción de determinados cultivos a costa de otros, lo que plantea problemas de compatibilidad con las reglas de la OMC, hasta el punto que han sido tradicionalmente notificadas como *medidas generales de apoyo* dentro de la *Caja Ambar*, aunque luego inmediatamente se les aplique la *regla de mínimos* (Vid. nota (14)) y exonerarlas en consecuencia de cualquier reducción; y, para terminar, f) se observa que son instrumentos muy inequitativos, idóneos exclusivamente para aquellas grandes explotaciones, o sociedades, con una elevada capacidad financiera y con mayor número de hectáreas susceptibles de entrar en los programas públicos de fomento.

A estos *inconvenientes* que traslucen las experiencias norteamericana y canadiense, se suman otros, *específicos de la UE*, que condicionan su margen de actuación en la gestión del riesgo ligado a los mercados: a) por un lado, cualquier nuevo mecanismo de política agraria a nivel comunitario se ha de integrar en el *restrictivo marco presupuestario* hoy existente y alimentarse en suma del único medio de redistribución del apoyo interno en vigor (la modulación), lo que, en última instancia, presenta serias dudas sobre su capacidad de afrontar riesgos de cierta amplitud y, por definición, imprevisibles (⁴³); b) la UE se ve impelida a excluir de su campo de acción el uso de *disposiciones fiscales*, cuyas competencias recaen aún en los Estados y requieren, hoy por hoy, de la unanimidad en el Consejo para ser armonizadas a nivel comunitario; c) los *mecanismos estrictamente financieros* (como los mercados de futuros y

(⁴¹) A modo de muestra, en 2001 los agricultores norteamericanos pagaron 1.188 millones de \$ en primas de seguros de cosecha o de renta, percibiendo unas indemnizaciones de 2.960 millones (con una ganancia neta de 1.772 millones). Y en 2002 pagaron 1.175 y obtuvieron 4.063 (con un beneficio, a cargo del presupuesto público, de 2.888 millones) (DEMETER, 2004, p. 22).

(⁴²) A efectos comparativos, en el período 1998/99 y 2002/3 los productores de cereales, oleaginosas y algodón de los EE.UU percibieron una ganancia media neta por año por sus seguros de 1,67 millones de \$, mientras los pagos directos ascendieron a unos 15 millones de \$ anuales. Entre los ejercicios 1999 y 2003 los programas de seguro han costado al gobierno federal una media de 2,6 millones de \$ anuales, lo que equivale a un 9% del apoyo público total a la agricultura. En el último año 2003, con un apoyo global cifrado en 25.663 millones, las subvenciones a los seguros alcanzaron los 3.332 millones, el 13% del total. Para 2004 se prevé que signifiquen 4.034 millones de \$ (DEMETER, 2004, pp. 23-24). En suma, el coste para el erario público de los programas de fomento de los seguros registra un continuo aumento en los EE.UU, a causa del incremento de las superficies aseguradas y del alza de los porcentajes de subvención de las primas.

(⁴³) Basta pensar que con una reducción del 5% de modulación aprobado sobre el conjunto de ayudas agrarias, un 3% de las ayudas disociadas dedicado a nutrir las reservas de derechos, y un 10% (opcional) para el fomento de las producciones de calidad y de interés ambiental, hoy ya tenemos una parte considerable del apoyo agrario en fase de redistribución (sin contar los sacrificios adicionales que podrán surgir de la mano de la *disciplina financiera* - Vid. Epígrafe 4).

opciones) precisan de unos mercados de esta índole muy desarrollados y una especial cultura del riesgo entre los operadores agrarios que, de momento, no predominan en el Viejo Continente; d) por su parte, los *seguros agrarios* en la UE se atienen en la actualidad a muy diversos formatos nacionales que van, desde los regímenes estrictamente privados en algunos países (pólizas multirriesgo para las explotaciones), hasta los potentes programas de fomento de los seguros de producción en los países mediterráneos, pasando por medidas de apoyo más puntuales en otros (para algunos sectores afectados por catástrofes), lo que prácticamente imposibilita su conversión en instrumentos comunes de regulación de los mercados, al menos en el corto plazo; y, por último, e) la UE no parece que esté dispuesta a jugar subrepticamente con la *regla de minimis* para respaldar sus medidas de emergencia y de fomento de los seguros, como lo han hecho los EE.UU., sobre todo tras las restricciones que le han sido impuestas en el preacuerdo de agosto de la OMC (Epígrafe 2).

Pese a estas acotaciones, es evidente que, al igual que ha ocurrido en los EE.UU, donde no por casualidad los seguros de renta se han desarrollado a partir de la disociación de las ayudas a los grandes cultivos (*FAIR Act* de 1996), con la *nueva PAC* los agricultores europeos se verán cada vez más expuestos a los riesgos de mercado. Por consiguiente, la pregunta a responder es *¿bajo qué condiciones* se pueden incorporar unas nuevas medidas de gestión de crisis *con carácter común*?. En una Declaración de la Comisión aneja a las Conclusiones del Consejo de junio (Council, 2003a), se avanzó la presentación de un informe antes de 2005 sobre las posibles acciones a aplicar para el caso de crisis de mercados, sanitarias o provocadas por catástrofes naturales. Se apuntaba en concreto el análisis de la utilización de un 1% de la modulación para la financiación de tales medidas que se introducirían en los Reglamentos de base de las OCM. Sobre estos fundamentos, el Consejo aprobó el 17 de diciembre de 2003 unas Conclusiones sobre gestión de riesgos en agricultura donde se reiteraba su interés en que el informe de la Comisión incluyera un inventario de los diferentes instrumentos de gestión de riesgos de que hoy disponen los Estados miembros, la invitaba a que tomara en consideración posibles nuevos mecanismos a incluir en las OCM y la nueva generación de programas de desarrollo rural y, en fin, se sopesaran las oportunidades que proporcionaban las directrices comunitarias sobre ayudas estatales para desarrollar sistemas nacionales de gestión de riesgos agrarios (Council, 2003b). A la espera de que, antes de diciembre de 2004, la Comisión presente su informe, y teniendo en cuenta los límites antedichos de la acción supranacional en el ámbito del riesgo agrario, podemos ya adelantar algunas *conclusiones*.

Desde una perspectiva comunitaria la opción más deseable sería la creación de un *fondo de estabilización de la renta* para crisis agrarias, sanitarias y climáticas, que se convertiría en un instrumento más de gestión de los mercados en el seno de las OCM bajo la forma de *ayudas, transitorias y degresivas*, a título compensación parcial de las pérdidas de renta

registradas, o, incluso, *intervenciones* de mercado para su distribución inmediata como *ayuda alimentaria interna*. Este fondo podría nutrirse de un porcentaje adicional de la *modulación* sobre las ayudas (asociadas y disociadas) de mercados que, no obstante, para ser mínimamente efectivo, debería ser muy superior al 1% esbozado por la Comisión en su Declaración de junio de 2003 ⁽⁴⁴⁾. Si la envergadura del sacrificio financiero no fuera suficientemente problemática, se añadirían al menos *cuatro cuestiones* trascendentales, *a priori* de difícil respuesta: a) cómo compaginar los programas nacionales de fomento de los seguros agrarios ya existentes con este régimen comunitario; b) cómo justificar ante unos Estados tan reticentes a cualquier distribución efectiva del apoyo agrario un mecanismo común para crisis que, la mayor parte de las veces, tendrán una incidencia nacional, regional o local, y se circunscribirán en particular en el Sur (tanto por la variabilidad del clima mediterráneo como por su especialización en producciones sin apenas apoyo: v.g. frutas y verduras, vino); c) cómo incorporar el nuevo mecanismo en las agriculturas de los adherentes sabiendo que, de momento, la modulación no les es aplicable durante el período transitorio; y d) cómo compatibilizar este fondo de garantía de la renta en el seno de la OMC, dentro de la *Caja Verde*, sin invocar la *regla de mínimos*.

Alternativamente, cabría también reforzar la líneas de promoción comercial para situaciones de crisis, crear en las OCM menos dotadas (porcino, aves, frutas y hortalizas) *fondos o cajas de reparto (péréquation)* nutridas a partes iguales por los poderes públicos (comunitarios e internos) y los productores, o, en fin, dar cuerpo *dentro de los programas de desarrollo rural a un capítulo* dedicado específicamente a la *lucha contra las crisis* (donde se integrarían acciones de promoción comercial y transformación, indemnizaciones por reestructuración o reducción del capital productivo, o, incluso, medidas de fomento público de los seguros agrarios) a utilizar por los Estados que así lo desearan bajo las condiciones, temporales y materiales, que se impusieran a nivel comunitario (aunque ello, en última instancia, podría significar el desvestir un santo para vestir otro, digamoslo alto y claro). Y si se desechasen todas las opciones anteriores, sólo quedaría la posibilidad de revisar el sistema de *ayudas estatales para calamidades naturales* permitiendo el libramiento de *complementos nacionales* a las intervenciones comunitarias hoy en vigor (v.g. en las *retiradas* de frutas y hortalizas, hoy restringidas según la facturación de las OPAS; o en las medidas facultativas de *destilación* con un precio común de desencadenamiento que no siempre hoy resulta el más idóneo para todas las zonas vitivinícolas). Ciertamente, una siempre peligrosa posibilidad que,

⁽⁴⁴⁾ Sabiendo que con la modulación actualmente en vigor está previsto obtener en torno a 1.000 millones de €, con un porcentaje de reducción del 5% (CUADRO 1), éste sería el montante anual disponible para combatir las crisis agrarias con un esfuerzo similar, difícilmente asumible en el restrictivo contexto ya descrito en la nota (43). Aun cuando se decidiera que este fondo fuera cofinanciado y se duplicaran en consecuencia sus recursos, se estaría aún muy lejos del apoyo público que hoy los EE.UU otorgan a sus programas de seguros (4.000 millones de \$) (Vid. Nota (42)), a pesar de que el valor de la producción final agraria a un lado y otro del Atlántico son comparables (OCDE, 2004b).

sin embargo, iría en la línea de flexibilización/simplificación del régimen de control de las ayudas estatales que hoy ya se observa (*Vid. Nota (37)*).

- b) *La PAC frente al reto de la defensa de la agricultura territorial*

Ya avanzamos que la *nueva PAC*, con un apoyo disociado de la producción, congelado en términos financieros, y en un escenario de precios de mercado a la baja y cada vez más volátiles, puede traducirse en el abandono o la caída masiva de la actividad productiva de las zonas con mayores *hándicaps estructurales*, a fin de reducir los costes variables. En estas circunstancias cabe interrogarse sobre las posibilidades de defensa de una *agricultura territorial* que constituye el sustento material de la multifuncionalidad y la sostenibilidad del mundo rural europeo. Por otro lado, *la disociación*, como hemos visto, aunque facilita la legitimación externa del apoyo agrario (OMC), no contribuye a legitimarlo socialmente, misión que se deja (transitoriamente) en manos de la condicionalidad y la modulación. Constituye, podríamos decir, un *paso previo* a la búsqueda de un *nuevo referente instrumental* que satisfaga ambas condiciones. Y, en este sentido, el *territorio* aparece como un *pivot* alternativo a esta disociación basada en *simples referencias históricas* y condenada a confrontarse *en el largo plazo*, cuando la libertad de producción imponga su ley y los montantes de apoyo no se correspondan con las producciones que los justificaron, con problemas de competencia desleal respecto a los agricultores especializados en idénticos productos con apoyos muy inferiores.

Poner al territorio como *centro* de una nueva política (¿agro-rural?) tiene indudables *ventajas* desde el punto del diseño de un nuevo modelo de apoyo, más coherente, legítimo y equitativo (Bodiguel, 2003; Regidor, 2003; Massot, 2003b, Massot, 2004): a) en la medida que la superficie constituye la base material de las explotaciones, un enfoque territorial permite subsumir en su seno el tratamiento de los *problemas estructurales* (abandono de explotaciones, instalación de jóvenes, diversificación, reparto de los derechos de producción, etc) así como concretar la problemática de la sostenibilidad; b) al mismo tiempo, en tanto que se les reconoce un apoyo específico, se *valorizan los bienes y servicios*, productivos y no productivos, que suministran las explotaciones a la sociedad y muy especialmente al territorio adyacente (en términos de empleo, gestión del espacio, vitalización del mundo rural circundante, entrega de productos específicos a la transformación, consolidación del cooperativismo y otras formas de vertebración social, etc); c) a su vez, materializa el principio de cohesión territorial inscrito en el Tratado (Artículo 16) y facilita, además, un tratamiento diferenciado de *carácter geográfico* (v.g. permitiendo la distinción de las zonas desfavorecidas, de montaña, árticas, con otros *hándicaps* específicos, o con recursos naturales dignos de salvaguardia); d) en la medida que el apoyo se zonifique se posibilita una *política contractual* así como una gestión *descentralizada* (más coherente con la estructura política de los Estados *complejos*); e) un apoyo con un enfoque territorial no se opone a las exigencias de disociación

de la OMC sino más bien las subsume en tanto que, recordemos, el *Anexo 2 del AA* (*Vid.* Nota (7)) ya menciona dentro de la *Caja Verde*, en su calidad de externalidades positivas, la *función medioambiental* de la agricultura (*punto 12*) y la función de la ordenación y de ocupación del espacio mediante *ayudas regionales a zonas desfavorecidas* (*punto 13*) (AA, pp. 24-25); y, *last but not least*, f) no puede olvidarse que el *Punto 6.a del Anexo 2* dispone la posibilidad de utilizar *otros criterios* de disociación como la renta, la calidad del productor o propietario fundiario, o el uso de factores (AA, p. 23) que pueden más fácilmente aplicarse dentro de un marco contractual/territorial.

En este contexto, la pregunta clave para el inmediato futuro es ¿cómo llegar a implantar este nuevo modelo de apoyo a la agricultura territorial tras el acuerdo del Consejo de 2003?:

- a) En primer término se podrían extender, de manera imperativa, las modalidades de *redistribución interna de los pagos disociados* que ya se apuntan en el Título II, Capítulo 5, del nuevo Reglamento (CE) 1782/2003, dedicado a la *aplicación regional*, y que, por otro lado, va a ser aplicado en un buen número de Estados ⁽⁴⁵⁾. En ese sentido se podría convertir una parte de los pagos únicos por explotación en un *pago uniforme o ayuda base por Ha* que vendría a remunerar la función de la ocupación del espacio y el mantenimiento de las tierras en buenas condiciones agronómicas, y que podría cifrarse en el nivel más bajo de los existentes a nivel comunitario. Estos pagos-base no serían susceptibles de transmisión sin tierra, no serían tampoco objeto de modulación ni, en fin, podrían ser cofinanciados llegado el caso. Recordemos, además, que la aplicación de la nueva política de mercados en los adherentes se fundamenta por lo general en *ayudas uniformes a la Ha*, justificadas formalmente por la imposibilidad de calcular en ellos los pagos disociados a partir de referencias históricas (2000/2002) ⁽⁴⁶⁾. Con lo que, de seguir la vía que aquí planteamos, se estaría de soslayo facilitando la convergencia de las *dos PAC hoy existentes*, en el Este y el Oeste de la UE.

- b) Una vez definido un *montante base por Ha* cabría utilizar, con ligeras adaptaciones, dos mecanismos ya existentes en la nueva PAC para su completa consecución: la *modulación obligatoria* (que podría pasar de ser *por explotación* a ser *por Ha*, exclusivamente aplicada

⁽⁴⁵⁾ Se han inclinado por dividir las dotaciones nacionales de ayudas disociadas por regiones: Alemania (*Länder*), Bélgica (Regiones flamenca y valona), Dinamarca, Finlandia (3 regiones), Suecia (6 Regiones) y el Reino Unido (Escocia, País de Gales, Irlanda del Norte e Inglaterra, ésta última distinguiendo a su vez entre regiones desfavorecidas y regiones que no lo son). En cuanto a España, la Ley de Medidas de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado de 2004 (BOE 313 de 31.12.2003) dispuso una aplicación *única de carácter estatal*, que fue posteriormente ratificada por el nuevo Gobierno salido de las urnas en marzo de 2004, con el (sorprendente) beneplácito de la Conferencia Sectorial de Consejeros de Agricultura de las CC.AA. Por otro lado, algunos de los Estados que han apostado por una aplicación regional (hoy por hoy, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Inglaterra e Irlanda del Norte) se pronuncian a su vez por unos "*modelos híbridos*" (en base a los Artículos 59.3 y 63.3 del Reglamento (CE) 1782/2003) redistribuyendo *tan sólo una parte de las ayudas disociadas* (es decir, una parte de ellas se fundan en las referencias históricas individuales y otra hace uso del régimen simplificado con una *ayuda-base regional por Ha*) (*Vid.* Massot, 2004).

⁽⁴⁶⁾ Malta es el único de los adherentes que ha optado por aplicar a partir del 1º de mayo de 2004 el sistema de ayudas hoy vigente en los 15. Los otros nueve harán uso de la posibilidad de poner en marcha un régimen de *pago único por superficie* hasta finales de 2006, con dos posibles renovaciones anuales, lo que les lleva al año 2008 como muy tarde. De este modo, las ayudas (que, recordemos, serán inicialmente equivalentes al 25% de las de los 15 para irse incrementando paulatinamente hasta converger totalmente al final del período transitorio) se distribuirán a *tanto alzado*, mediante unas clave de reparto a fijar por las autoridades internas en función de las producciones declaradas. En consecuencia, Malta, por basarse en el sistema de pago

sobre los pagos disociados a partir de cierto montante); y/o el progresivo incremento y posterior reparto de la *reserva nacional de ayudas* disociadas.

6. A MODO DE EPÍLOGO: EN DEFENSA DE UNA POLÍTICA AGRO-RURAL COMÚN

En los apartados anteriores hemos visto que la PAC, basada antaño en la *Organización Común de los Mercados*, corre el riesgo de perder a la vez su carácter *común* y su *capacidad de orientar y regular los mercados* con el nuevo diseño del apoyo a las explotaciones fundado como está en: a) la *disociación*, pasando por consiguiente a tener un carácter *fijo* y ajeno a las fluctuaciones de los mercados; b) la *flexibilidad* en su aplicación, en manos en última instancia de las autoridades estatales y/o regionales; y c) su encuadramiento dentro de una estricta *disciplina financiera*, que posibilita una creciente cofinanciación o, incluso, una progresiva *renacionalización* del capítulo del *apoyo disociado a la renta*.

Sin duda las decisiones del Consejo de junio de 2003 marcan un *punto de inflexión* en un *proceso de reforma de la PAC* *inacabado* de por sí. En realidad, tras los acuerdos de reforma de los productos mediterráneos de abril de 2004, nos encontramos aún en la *primera fase* de las reformas, tanto desde un punto de vista *material* (como prolegómeno de un modelo alternativo de apoyo que se asiente sobre las decisiones tomadas), como desde una perspectiva *temporal*. Retengamos que en 2005, aparte de formalizar el nuevo marco financiero agrario para el período 2007/2013, y, eventualmente, conocer el nuevo Acuerdo Agrícola de la OMC y concretar un sistema común de gestión de riesgos, se afrontarán las reformas de la política de desarrollo rural y de las OCM del azúcar, de las frutas y hortalizas, y quizás también, del plátano, y del vino. Y, más allá de esa fecha, existe el compromiso de presentar una larga ristra de informes que, sumados a las exigencias de la disciplina financiera a partir de 2007, con toda seguridad darán lugar a nuevas propuestas legislativas ⁽⁴⁷⁾. Con este horizonte podemos concluir que, parafraseando la cita de Groucho Marx que encabeza estas páginas, los pasos que se den en los próximos años van a resultar decisivos para el devenir de la PAC. Y *sin descartar completamente la caída en el precipicio* que significaría su renacionalización, alternativamente es posible vislumbrar el desembocar, a medio plazo, en una *política agro-rural común* que, *según lo esbozado*, se podría fundamentar en 3 ejes:

- a) Un *marco de regulación vertical o sectorial* (en el seno de las respectivas OCM) que se materializaría en: a.1) una *red de seguridad de precios* complementada con una selectiva *protección en frontera* y un *fondo de estabilización* de la renta capaces de hacer frente a las

clásico, deberá pasar al *régimen de pago único por explotación* establecido con la reforma en 2007 a lo más tardar. Y los nuevos restantes lo harán en principio en 2009 si no prefieren hacerlo desde 2005, amparándose en la similitud entre ambos regímenes.

⁽⁴⁷⁾ De acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento (CE) 1782/2003, se prevé la presentación de los siguientes *informes*: para el 31.12.2006 a más tardar, sobre la aplicación del régimen de cultivos energéticos (Artículo 92); para el 31.12.2007, sobre la condicionalidad de las ayudas (Artículo 8) y la utilización de las tierras bajo el régimen regional (Artículo 60.8); para el 31.12.2009 a más tardar, sobre la aplicación de la disociación parcial (Artículo 64.3); y para el 31.12.2010, sobre la aplicación del sistema de asesoramiento a las explotaciones (Artículo 16).

recurrentes crisis de los mercados; y a.2) *suplementos* específicos a la producción, *normas de calidad*, y ciertas medidas de *reconversión y control de la oferta (set aside)* destinados a orientar la evolución de los mercados.

- b) Un *marco de regulación horizontal*, a partir del Reglamento (CE) 1782/2003 vigente, basado en un modelo de apoyo disociado y territorializado, del tenor del comentado.

- Y c) una *política de desarrollo rural* más simple, ya formalmente autónoma de la política de mercados, y orientada primordialmente a acompañar los esfuerzos de modernización y reestructuración de una agricultura competitiva y, al mismo tiempo, a sostener el territorio y la multifuncionalidad agraria de las zonas rurales.

Con tales mimbres entendemos que se preservaría la *capacidad de orientación y de regulación* de los mercados agrarios por los poderes públicos, se mantendría una política agraria de *carácter supranacional* a 27 o más miembros *más equitativa*, y, en fin, se compatibilizarían las *exigencias productivas y territoriales* del mercado comunitario con los *requerimientos comerciales externos*, bilaterales y multilaterales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGRA EUROPE (2003): AGRAEUROPE, September 26, 2003, EP/12.
- APAC (2003): *Rethinking US Agricultural Policy: Changing Course to Secure Farmer Livelihoods Worldwide*, Agricultural Policy Analysis Center, University of Tennessee (disponible en: <http://www.agpolicy.org>).
- ATANCE, I. y TIÓ, C. (2000): "La multifuncionalidad de la agricultura: aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 189: pp. 29-48.
- BINFIELD, J. et al (2004): *CAP Reform and the WTO Potential Impacts on EU Agriculture*, Selected Paper prepared for presentation at the American Agricultural Economics Association Annual Meeting, Denver, Colorado, July 1-4, 2004.
- BODIGUEL, L. (2003): "Le territoire, vecteur de la reconnaissance juridique de l'agriculture multifonctionnelle", *Economie Rurale*, n° 273-274, Janvier-avril 2003, pp. 61-75.
- CERNAT, L. et al (2003): *The EU's Everything But Arms Initiative and the Least-developed Countries*, United Nations University (UNU) - World Institute for Development Economics Research (WIDER), Discussion Paper N° 2003/47, June 2003 (disponible en <http://www.wider.unu.edu>).
- COMISIÓN CE / EC COMMISSION (2001): *Risk Management Tools for EU Agriculture*, Agriculture Directorate - General, January 2001, 84 p. (disponible en: http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/insurance/text_en.pdf).
- COMISIÓN CE / EC COMMISSION (2002a): *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*, Directorate-General for Agriculture, MEMO/02/198.
- COMISION CE / EC COMMISSION (2002b): *Revisión Intermedia de la Política Agrícola Común. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo* (COM (2002) 394), con sus tres documentos de trabajo sectoriales adjuntos, sobre el arroz (SEC (2002) 788), las cuotas lecheras (SEC (2002) 789) y los frutos secos (SEC (2002) 797). Textos disponibles en: http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_es.htm.
- COMISIÓN CE / EC COMMISSION (2003a): *Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy. July 2002 Proposals. Impact Analyses*, Directorate-General for Agriculture, February 2003 (que incluye varios estudios, internos y externos, disponibles en: http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/mtrimpact/rep_en.pdf).
- COMISIÓN CE / EC COMMISSION (2003b): *Reform of the Common Agricultural Policy. A Long-Term Perspective for Sustainable Agriculture. Impact Analysis*, Directorate-General for Agriculture, March 2003 (con dos estudios, uno referido a los 15 y otro a los 25, que pueden consultarse en: http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/reformimpact/index_en.pdf).
- COMISIÓN CE / EC COMMISSION (2003c): *Facts and Figures on EU Trade in Agricultural Products*, MEMO/03, 13.2.2003. Puede consultarse en: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/agri_fish/legis/index_en.htm.
- COMISION CE / EC COMMISSION (2003d): *Una perspectiva a largo plazo para una agricultura sostenible* (COM (2003) 23). Texto disponible en: http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_es.htm.
- COMISION CE / EC COMMISSION (2003e): *Propuestas de Reglamentos modificativos de los Reglamentos (CE) 1782/2003 y 827/68* (COM (2003) 698, 18.11.2003).
- COMISION CE / EC COMMISSION (2004a): *Un nouveau partenariat pour la cohésion. Convergence, Compétitivité, Coopération* (COM (2004) 107 de 18.2.2004 que puede consultarse en: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_fr.htm).
- COMISION CE / EC COMMISSION (2004b): *Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (2004) 101 de 10.2.2004.
- COMISION CE / EC COMMISSION (2004c): *Propuesta de asociación UE-Africa en apoyo del desarrollo del sector algodónero*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM (2004) 87 de 12.2.2004).
- COMISION CE / EC COMMISSION (2004d): *Cadenas de productos básicos, dependencia y pobreza - Propuesta de plan de acción de la UE*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM (2004) 89 de 12.2.2004).

COMISION CE / EC COMMISSION (2004e): *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament accomplishing a sustainable agricultural model for Europe through the reformed CAP - sugar sector reform* (COM (2004) 499, 14.7.2004). Comunicación complementaria a otra presentada en 2003 (COM (2003) 554), donde se apuntaban varias opciones, y a un análisis de impacto de cada una de éstas (SEC (2003) 1022).

COMISIÓN CE / EC COMMISSION (2004f): *Propuestas de Reglamentos del Consejo relativas a la financiación de la política agrícola común* (COM (2004) 489) y *al apoyo al desarrollo rural por el Fondo Europeo agrícola para el desarrollo rural (FEADER)* (COM (2004) 490), ambas de 14.7.2004.

COMISIÓN CE / EC COMMISSION (2004g): *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the simplification of the Common Market Organisation in fruits and vegetables* (COM (2004) 549 - 10.8.2004) y *Commission Staff Working document: Analysis of the common market organisation in fruit and vegetables* (SEC (2004) 1120 - 3.9.2004).

CORK DECLARATION, THE (1996): *A Living Countryside*, 9th november 1996.

COUNCIL OF THE EU (2003a): *Presidency Compromise*, doc. 10961/03, AGRI 217 - AGRIFIN 87, 30 june 2003.

COUNCIL OF THE EU (2003b): *Council Conclusions of 17 december 2003 on Risk Management in agriculture*, Official Journal of the EU, C 34, 7 february 2004, p. 2.

DELORME, H. (Dir.) (2004) *La politique agricole commune. Anatomie d'une transformation*, Presses de Sciences Po, París.

DEMETER, CLUB (2004): *Gestion des risques agricoles: la voie nord-américaine. Quels enseignements pour l'Union européenne?*, Cahier N° 12, Paris (disponible en www.clubdemeter.com).

DOYON, M., GOVIN, D-M. y PAILLAT, N. (2002): "Analyse critique du concept d'ESP - Application au secteur laitier", *Economie Rurale*, 272, décembre. 2002, pp. 74-87.

FAPRI (Food and Agricultural Policy Research Institute) (2003): *Analysis of the CAP Reform Agreement*, FAPRI Staff Report 2-03, University of Missouri -Columbia, September 2003 (disponible en <http://www.fapri.missouri.edu/Publications/2003Publications/CAPReform/capref903r6.pdf>).

FAPRI-Ireland Partnership (2003): *The Luxembourg CAP Reform Agreement: Analysis of the Impact on EU and Irish Agriculture*, Teagasc Rural Economy Research Centre, Dublin, October 14th 2003 (disponible en: <http://www.tnet.teagasc.ie/fapri>).

FDA - FOOD AND DRUG ADMINISTRATION (2002): *Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Reponse Act of 2002*. Cabe resaltar sus Secciones 303 (consignación de productos), 305 (registro de establecimientos), 306 (trazabilidad) y 307 (declaración previa de expediciones). Texto disponible en: <http://www.fda.gov/oc/bioterrorism/bioact.html>.

FOI (2003a): *Note on the Harbison Draft on Modalities in the WTO Agriculture Negotiations*, Danish Research Institute of Food Economics, Agricultural Policy Research Division, 11 March 2003 (disponible en: <http://www.foi.dk>).

FOI (2003b): *Impact of the Eastern European Accession and the 2003 Reform of the CAP: Consequences for Individual Member Countries*, Danish Research Institute of Food Economics (FOI), November 2003 (disponible en: <http://www.sjfi.dk/Publikationer/wp/2003-wp/wp11-03.pdf>).

FOI (2004): *The future Common Agricultural Policy of the EU - Consequences for non-EU regions*, Danish Research Institute of Food Economics (FOI), June 2004 (disponible en: http://www.gtap.agecom.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=1502).

GALLEZOT, J. (2003): *Real acces to the EU's agricultural market*, INRA, 24.7.2003. Puede consultarse en: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/agri_fish/legis/index_en.htm.

GUYOMARD, H. y LE BRIS, K. (2003) *Multifunctionality, Agricultural Trade and WTO negotiations. A review of interactions and issues*, ENARPRI, Working Paper N° 4, december 2003 (disponible en: <http://www.enarpri.org>).

HABERT, N. (2002): *Les marchés à terme agricoles*, Ed. Ellipses, 256 p.

ICTSD (2003): *Agriculture Negotiations at the WTO. Cancún Outlook Report*, April 2003 (disponible en: http://ictsd.org/ministerial/doha/docs/imp_iss.pdf).

INRA (2002): *Les outils de gestion des risques de marché*, Mahul, O., Novembre 2002 (disponible en: http://www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/risque_economie_00g3021.pdf).

INRA (2004): *La réforme de la Politique Agricole Commune de juin 2003. Simulations des effets micro-économiques et macro-économiques*, INRA sciences sociales, 4-5/03, Février 2004 (<http://www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/publications/iss/iss03-4.php>).

MARTEAU, D. et altri (2004): *La gestion du risque climatique*, Ed. Economica, Paris, 211 p.

MASSOT, A. (2003a): "Le paradigme multifonctionnel: outil et arme dans la renégociation de la PAC", *Economie Rurale*, 273-274, janvier-avril 2003: pp. 11-60.

MASSOT, A. (2003b): "La reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, N° 199: pp. 11-60.

MASSOT, A. (2004): "España ante la reforma de la Política Agrícola Común (PAC)", en el libro *Una política europea para España*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos (en trámite de edición).

MENARD, C. (2004): *Gestion des risques en agriculture - Engager une nouvelle dynamique*, Rapport à l'Assemblée nationale, Février 2004, 107 p. (disponible en: http://www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/risques_clim_23024.pdf).

OCDE / OECD (2000): *Gestion des risques en matière de revenu dans le secteur agricole*, Atelier, session 4, Mai 2000 (disponible en: <http://www.oecd.org/agr/irm/doc/agrburg.pdf>).

OCDE / OECD (2001a): *Decoupling: a conceptual overview*, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Paris (disponible en: <http://www.oecd.org/agr/>).

OCDE / OECD (2001b): *Multifunctionality. Towards an analytical Framework*, COM/AGR/APM/TD/WP, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, París (disponible en <http://oecd.org/agr/>).

OCDE / OECD (2002): *The US Farm Security and Rural Investment Act: Discussion Note*, Working Party on Agricultural Policies and Markets. Directorate for Food, Agriculture and Fisheries - Committee for Agriculture. AGR/CA/APM(2002)20, 30 August.

OCDE / OECD (2003a): *Farm Households Incomes. Issues and Policy Responses*, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Paris, January 2003 (disponible en: <http://oecd.org/agr/>).

OCDE / OECD (2003b): *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2003. Highlights* (disponible en <http://oecd.org/agr/>).

OCDE / OECD (2004a): *Analysis of the 2003 CAP Reform*, June 2004 (disponible en <http://oecd.org/dataoecd/62/42/32039793.pdf>).

OCDE / OECD (2004b): *Agricultural Policies in OECD Countries at a glance*, 2004 Edition (disponible en: <http://oecd.org/agr/>).

OECD (2004c): *Agricultural Outlook 2004/2013* (disponible en: <http://oecd.org/agr/>).

OMC / WTO (2003): *Solución de diferencias*. El listado de procedimientos, por orden cronológico, está disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm.

PAARLBERG, P.L. et altri (2002): "Multifunctionality and agricultural trade negotiations", *Review of Agricultural Economics*, 24(2): pp. 322-335.

RANDALL, A. (2002) "Valuing the outputs of multifunctional agriculture", *European Review of Agricultural Economics*, 29(3): pp. 289-307.

REGIDOR, J. G. (2003): "Territorial Agriculture and Rural Development: From Agricultural Support to Territorial Policies", in *The Future of Rural Policy*, OECD, Paris.

SALZBURG DECLARATION, THE (2003): *Planting seeds for rural futures - building a policy that can deliver our ambitions*, The European Conference on Rural Development, 14 november 2003.

USDA - ERS (2002): "The 2002 Farm Act. Provisions and Implications for Commodity Markets", *Agriculture Information Bulletin*, 778, november 2002 (disponible en: <http://www.ers.usda.gov/Features/FarmBill>)

USDA (2003a): *Decoupled payments: Household Income Transfers in Contemporary U.S. Agriculture*, United States Department of Agriculture - Economic Research Service, Agricultural Economic Report N° 822 (Vid.: <http://www.ers.usda.gov/>).

USDA - ERS (2003b): *Farm Payments: Decoupled Payments Increase Households' Well-being, Not Production*, Amber Waves, February 2003 (disponible en: <http://www.ers.usda.gov/AmberWaves/Feb03/Features/FarmPayments.htm>).

USDA (2003c): *Grow Tax Relief Reconciliation Act* (disponible en: <http://www.usda.gov/news/releases/2003/06/0182.htm>).