

ESTUDIOS

La PAC, entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: ¿A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria? (*)

ALBERT MASSOT MARTÍ (**)

El movimiento se demuestra huyendo». Manuel Vázquez Montalbán.

1. LA MULTIFUNCIONALIDAD, DE COARTADA IDEOLÓGICA A COMODÍN NEGOCIADOR

En diciembre de 1997 el Consejo de Ministros de Agricultura primero, y luego el Consejo Europeo de Luxemburgo, se pronunciaron formalmente en favor de «una agricultura europea multifuncional y que cubra el conjunto del territorio de la Unión». Fue sobre estas bases que la Comisión presentó, en marzo de 1998, las propuestas reglamentarias para la reforma de la PAC inscritas en la Agenda 2000 que tenían formalmente «por objeto dar un contenido concreto a lo que debe ser, para los próximos años, “el modelo agrícola europeo”». El epicentro de este modelo sería la defensa de la multifuncionalidad agraria en atención a las funciones no productivas que ejerce la actividad agraria y sus fundamentos teóricos se sitúan a tres niveles: : a) el distinto peso de los factores productivos (superficie, agua, empleo ocupado) en las agriculturas del mundo, que se plasma en formas diferentes de producción y de ocupación del espacio; b) las externalidades positivas ligadas a la actividad agraria, suministradora de bienes y de servicios de interés público (en lo que respecta a la conservación del medio y de la biodiversidad, la ordenación del

(*) Las opiniones expresadas por el autor lo son a título personal y no comprometen en modo alguno a la Institución en la que trabaja.

(**) Parlamento Europeo. Dirección General de Comisiones y Delegaciones.

territorio, la seguridad alimentaria, la salud pública, el desarrollo de las comunidades rurales así como la preservación del empleo en el campo) que el modelo social europeo no puede dejar de apoyar con recursos públicos si el mercado no puede garantizar; y c) la necesidad de regulación de unos mercados agrarios progresivamente más abiertos pero no por ello menos desequilibrados, en coherencia con la cultura de la estabilidad que encarna nuestro proyecto de integración.

De este modo la defensa de la multifuncionalidad se ha convertido en el fundamento ideológico de una (nueva) política supranacional a favor de los campos europeos, aún por definir, y, por extensión, en el eje principal de su defensa dentro de la OMC, una vez el Acuerdo de Marrakesh pusiera formalmente fin a la excepción agraria dentro del multilateralismo. Curiosamente, con este ejercicio dialéctico la UE ha cambiado primero el paradigma antes que la política, la PAC, que, a fin de cuentas, con sus actuales mecanismos, confirmados por la Agenda 2000, está aun lejos de materializar una defensa eficaz de una agricultura multifuncional.

Esta paradoja sólo es aparente si asumimos que el argumento de la multifuncionalidad nació esencialmente por razones externas y, en definitiva, como una simple coartada ideológica que oponer a nuestros principales rivales comerciales en la Ronda negociadora del Milenio que en principio debía de iniciarse en la Conferencia Ministerial de Seattle. En otros términos, la UE con su juego pretendía ante todo descolocar a sus principales contrincantes comerciales dentro de la OMC cambiándoles el marco de referencia, en la medida que sus estrategias se basaban (y se basan) primordialmente en argumentos productivistas, y, en suma, en las eventuales ventajas que comporta la liberalización completa de los mercados agrarios con la paralela eliminación de todo tipo de proteccionismo.

Ciertamente, es aún pronto para augurar si la argucia obtendrá resultados y de qué índole, aunque el fracaso de Seattle nos puede dar ya una idea de las dificultades que esconde este empeño. Pero lo que es indudable es que, con su planteamiento, la UE ha demostrado en esta ocasión una rapidez de reflejos que en la Ronda Uruguay brilló por su ausencia, hasta el punto que ha aproximado a sus posiciones a diversos países de la OCDE (Corea, Japón, Noruega, Suiza), a los candidatos a la adhesión (Polonia, República Checa, Hungría, Estonia, Eslovenia, Rumanía, Turquía, Chipre y Malta), y, en fin, a algunos PVD, que pasaron resueltamente a invocar también la multifuncionalidad en Seattle. En enero del 2000 la UE y Japón firmaron

una declaración común sobre la OMC confirmando su apuesta en favor del papel multifuncional de la agricultura. Más recientemente, en julio del 2000, una Conferencia internacional sobre las consideraciones no comerciales en agricultura tuvo lugar en Ullensvang (Noruega), organizada por 6 países pioneros en defensa de la multifuncionalidad (la UE, Noruega, Japón, Corea, Suiza e Isla Mauricio) confirmó el alineamiento de 34 países en pos de sus tesis. Entre éstos resaltaban: la República Popular China (en su calidad de próximo miembro de la OMC), Taiwan, Bangladesh y Sri Lanka entre los países asiáticos; Egipto, Israel y Marruecos, entre los países de la Cuenca Mediterránea; algunos países de América del Sur como Venezuela; y algunos Estados ACP (de Africa, el Caribe y el Pacífico), como Madagascar, Burkina Faso, Jamaica, Trinidad-Tobago o las Islas Fiji. Falta por ver si en los próximos meses la UE será capaz de reforzar este frente con la incorporación de nuevos PVD entre aquellos con los que mantiene mayores relaciones comerciales y de cooperación al desarrollo. La inmediata creación de una Oficina de representación de los ACP ante la OMC en Ginebra debería en principio facilitar la coordinación de las estrategias negociadoras de estos países e, indirectamente, su convergencia con las posiciones europeas frente a los crecientes cantos de sirena del Grupo de Cairns. Al respecto cabe mencionar que este Grupo ha conseguido este verano el apoyo del G 15, que cuenta con 17 PVD, en cuanto a la eliminación de las subvenciones a las exportaciones agrícolas (1).

En realidad el carácter de comodín que, hasta el día de hoy, mantiene la noción de multifuncionalidad facilita una alianza estratégica, permitiendo diferentes lecturas según los países y enfatizar uno u otro aspecto en función de sus intereses: de esta guisa para Japón y Corea la multifuncionalidad coincide con la defensa de un cierto nivel de autosuficiencia alimentaria; y Noruega por su parte entiende que la multifuncionalidad comporta, ineludiblemente, una protección arancelaria y ayudas conectadas a la producción. En sentido inverso, la flexibilidad del concepto está en la base de muchas de las resistencias a su reconocimiento que muestran los Estados Unidos, el Grupo de Cairns y algunos PVD. En estas circunstancias, parece ya indudable que la multifuncionalidad constituirá uno de los principales elementos de conflicto en las próximas negociaciones agrarias en el seno de la OMC. En definitiva, aun cuando la UE consiguiera

(1) Para una visión de conjunto de las posiciones agrícolas formalizadas con vistas a las negociaciones multilaterales pueden consultarse los sucesivos documentos presentados por las partes, transcritos en la web de la OMC (www.wto.org/wto/minist/fredocs.htm), algunas de cuyas reseñas se mencionan en el artículo.

la alianza estratégica que pretende en torno a la multifuncionalidad y ésta fuera incluida en la agenda negociadora, será el acuerdo final resultante el que definirá su contenido.

2. LA ESTRATEGIA COMUNITARIA RESPECTO A LA MULTIFUNCIONALIDAD

La noción de multifuncionalidad no es una invención comunitaria, y tiene ya un largo recorrido dentro del corpus jurídico internacional. En 1990 fue introducida en la llamada Agenda 21 –capítulo 14 de la UNCTAD (Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), cuyo primer ámbito para la promoción de un desarrollo agrícola y rural sostenible recogía el «examen, planificación y programación integrada de las políticas agrícolas, teniendo en cuenta el carácter multifuncional de la agricultura y, en particular, su importancia para la seguridad alimentaria y un desarrollo sostenible». Por otro lado, el concepto «múltiples e indispensables funciones de la agricultura» fue recogido en la Declaración de Quebec de 1995, elaborada en ocasión del cincuentenario de la FAO. De manera más explícita, la Declaración de Roma y el Plan de Acción aprobados en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 resaltaron la necesidad de fomentar las "políticas y métodos participativos y sostenibles de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural (...) considerando el carácter multifuncional de la agricultura" (compromiso N° 3 de la Declaración y el Plan de Acción). A la postre, los trabajos de la FAO han desembocado recientemente en dos Conferencias sobre «el carácter multifuncional de la agricultura y el territorio», en Maastricht (12-17 de septiembre de 1999) y en Oporto (24-28 de julio del 2000). En este contexto, la Comisión introdujo la noción de multifuncionalidad en la reunión de la Comisión de Agricultura de la OCDE de marzo de 1998, es decir, el mismo mes en el que se presentaron las propuestas de la Agenda 2000, dedicada al «análisis del futuro de la agricultura en un mundo en mutación y a las políticas agrarias a aplicar». Y consiguió su objetivo: ninguna delegación al parecer entrevistó el alcance de la propuesta comunitaria y el carácter multifuncional de la agricultura fue reconocido formalmente por los Ministros en el comunicado final.

Paralelamente, a nivel multilateral, sobre la base de los «non trade concerns», o «consideraciones no comerciales», reconocidas expresamente en el preámbulo y en el Artículo 20 del Acuerdo agrícola de Marrakesh, la Comisión aludió repetidamente a la multifuncionalidad dentro del Comité de comercio y medio ambiente de la OMC y, sobre todo, en el marco del proceso de análisis e intercambio de

información (AII, o AIE, en sus siglas en inglés) del Comité de Agricultura, en la preparación de la Ronda del Milenio. De esta guisa, en septiembre de 1998 presentó un documento informal sobre la naturaleza multifuncional de la agricultura (AIE/40). Más tarde, el 27 de julio de 1999, con motivo del establecimiento de la lista definitiva de temas a negociar en la próxima Ronda, la Comisión emitió un comunicado dirigido al Consejo General de la OMC (WT/GC/W/273) que planteaba expresamente la posibilidad de introducir en el multilateralismo las «consideraciones no comerciales», sobre la citada base del Artículo 20 del Acuerdo Agrícola de Marrakesh. En septiembre de 1999 se redactó un nuevo documento para el Comité de Agricultura de la OMC con vistas a hacer más operativo y aceptable el concepto de multifuncionalidad por nuestros socios comerciales (MD 689 - «Safeguarding the multifunctional role of EU agriculture: which instruments?»). Finalmente, en la sesión especial del Comité de Agricultura de la OMC de los días 29 y 30 de junio del 2000, una vez ya iniciadas formalmente las negociaciones pese al fracaso de Seattle, la Comisión presentó tres documentos que sustentan liminarmente su enfoque multifuncional: uno sobre «el principio de precaución» (WT/CTE/W/147 - G/TBT/W/137), otro sobre «el bienestar animal y el comercio agrícola» (G/AG/NG/W/19), y un tercero sobre «la calidad de los productos y la mejora de las condiciones de acceso al mercado» (G/AG/NG/W/18).

Hay que resaltar que la concreción del contenido y el alcance del concepto de multifuncionalidad por parte comunitaria no se efectuaron en el transcurso de la (larga) negociación de la Agenda 2000, y tuvieron que esperar a las vísperas de la Conferencia de Seattle (cuya más clara manifestación fueron las Conclusiones del Consejo de Ministros de Agricultura de 27 de septiembre, y del Consejo general de 26 de octubre de 1999). Lo que abunda a favor de nuestra argumentación de base: la multifuncionalidad nunca tuvo el objetivo de orientar la reforma de la Agenda 2000 y quedó plasmada como una simple noción legitimadora con vistas fundamentalmente a dar un marco a la estrategia negociadora europea en la OMC y, en definitiva, a ganar tiempo para una nueva reforma de la PAC, más allá del 2006, una vez terminado el período de aplicación del Acuerdo de Berlín.

Como luego comentamos, pese a introducir algunos elementos novedosos en consonancia con la defensa de una agricultura multifuncional, el Acuerdo de Berlín se explica básicamente en términos presupuestarios y consagra, una vez más, el triunfo del productivismo

puro y duro: así, basado como está en el enfoque de 1992, confirma el mantenimiento de la PAC vigente, con sus Organizaciones Comunes de Mercado y sus mecanismos, en especial las ayudas directas calculadas en función de los volúmenes de producción (equivalentes al 61,2 por ciento del FEOGA-Garantía) (cuadro 1). Bajo esta premisa, el salto final a una nueva política (¿rural?) comunitaria, coherente con el modelo europeo de agricultura, dependerá de la noción de multifuncionalidad que se plasme en el marco multilateral tras la próxima Ronda, y en última instancia de las modalidades instrumentales a que su defensa dé lugar. Nada más ni nada menos.

3. FUNDAMENTOS DE UNA NUEVA POLÍTICA COMÚN EN DEFENSA DE LA MULTIFUNCIONALIDAD AGRARIA

En la perspectiva de la definición de una estrategia de negociación por parte comunitaria en favor del modelo agrícola europeo es oportuno insistir en los que, presumiblemente, constituyan sus principa-

Cuadro 1

CLASIFICACIÓN POR NATURALEZA ECONÓMICA DEL GASTO DEL FEOGA-GARANTÍA EN EL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO 2001 (En créditos de compromiso)

Medidas de fomento exterior	Medidas de regulación de los mercados	Ayudas directas a productores y a la industria	Desarrollo rural (segundo pilar + PECOS)	Otros gastos
• Restituciones a la exportación 4.822	• Intervención con almacenamiento (público o privado): 2.481	• Ayudas a los productores: 29.425	• Desarrollo rural en la UE-15: 7.686	• Medidas de análisis y control: -557,2
• Promoción exterior 15	• Salidas de excedentes (ayudas al consumo; distribución de alimentos): 1.102	• Ayudas a la industria: 715	• SAPARD (a favor de los PECOS): 529,2	• Promoción interior: 49,5
• Ayuda alimentaria por acuerdos internacionales 5,4	• Ayudas de reestructuración: 759			• Gastos de gestión y apoyo: 135
Total: 4.824,4	Total: 4.342	Total: 30.140	Total: 8.215,2	Total: 1.711,7
9,8%	8,8%	61,2%	16,7%	3,5%

Fuente: Elaboración del autor a partir del Anteproyecto de Presupuesto del 2001 presentado por la Comisión (junio 2000).

les puntos fuertes. Entre ellos no se cuenta, pese a lo que usualmente se cree, la defensa de la identidad propia de la agricultura europea, caracterizada por su gran heterogeneidad estructural (desde Canarias a Laponia, desde Creta hasta Irlanda). Al fin y al cabo posiblemente encontraríamos una heterogeneidad parangonable en todas las agriculturas dentro o fuera de la OCDE, aunque, ciertamente, existan algunas señas estructurales que distinguen las agriculturas de los Viejos y los Nuevos Continentes (SAU disponible, número de explotaciones y activos, tamaño de las explotaciones). A nuestro entender, la principal aportación de la defensa del modelo europeo de agricultura es su íntima ligazón con la defensa de un modelo social específico, llámesele capitalismo renano (Albert, M. «Capitalisme contre capitalisme», Le Seuil, 1991), economía del bienestar, o economía social de mercado, que, en definitiva, estuvo en la base de la construcción europea. Esta es su legitimación última y lo que la hace menos vulnerable a nivel internacional, siempre y cuando, claro está, que la UE persista en mantener un modelo social propio ante el desafío de la mundialización y los Estados demuestren un interés unánime en favor de este modelo europeo de agricultura, hoy apenas esbozado.

El Ministro francés de Agricultura, Jean Glavany, en la presentación de las prioridades de la Presidencia del Consejo para el segundo semestre del 2000, incluso se atrevió a hablar de «modelo alimentario europeo». En este contexto, hay que reconocer que Francia es el único país que ha apostado claramente por una política (contractual) en favor de la multifuncionalidad, mediante su nueva Ley de Orientación Agrícola de 9 de julio de 1999 en cuyo preámbulo se puede leer: «La agricultura europea está corriendo a su destrucción si se fija por único objetivo ser capaz de vender en el mercado mundial materias primas al mismo precio que sus rivales mundiales más competitivos. Este objetivo no podría alcanzarse sin destruir al menos 300.000 explotaciones agrícolas francesas, y centenares de miles en Europa. Nadie aspira a semejante resultado. La intervención de los poderes públicos se justificará sólo si favorece un desarrollo económico sostenible y equilibrado, que mantenga la perennidad de las explotaciones, favorezca el fomento del empleo, y por ende la instalación de agricultores jóvenes, y si refuerza el papel de los agricultores como productores de servicios y paisajes». Esta Ley marca un verdadero punto de inflexión en un país de la raigambre agraria como es Francia, y, que no olvidemos, hoy por hoy es la principal beneficiaria de la PAC (con el 23,3 por ciento del FEOGA-Garantía). Pero, como demuestran las enormes dificultades (técni-

cas y sindicales) con que se encuentran sus autoridades para su aplicación, el marco vigente de la PAC resulta anacrónico para garantizar su éxito final: por un lado la implantación de los contratos territoriales de explotación impone la creación de un imponente sistema burocrático para la distribución de unos muy limitados recursos financieros procedentes de las OCM; y en segundo término, al ser facultativa la modulación de las ayudas de la PAC, alimenta los agravios de los agricultores galos respecto a los del resto de los Estados en la medida que la mayor parte de los Quince han preferido no aplicar la potestad que les otorgaba el Acuerdo de Berlín, o lo van a hacer de manera mucho menos ambiciosa, como luego se comenta.

La salida más lógica de este impasse sería la renovación de la entente franco-alemana en el Consejo, tras la cesura materializada en la Cumbre de Berlín, para seguidamente establecer una ambiciosa estrategia de reforma de la PAC y de la UE a medio plazo. En última instancia, la salvación del modelo europeo de agricultura, al igual que la del modelo social europeo, requiere la constitución de una verdadera Unión Europea del Bienestar, directa heredera de los postulados del Estado del Bienestar. De hecho, como Castells acertadamente ha señalado («La era de la información», Alianza Editorial, 1998), la Unión Europea constituye una de las formas institucionales más avanzadas de la era de la información, el denominado Estado red, fundado en una soberanía de geometría variable y el ejercicio generalizado de la codecisión, con vistas a: a) gestionar, frente a unos mercados cada vez más globales, un espacio económico-monetario integrado en continua expansión; b) la aplicación de políticas supranacionales; c) ligar la economía global a un amplio espectro de PVD; y d) compatibilizar un crecimiento estable con el respeto de los valores predominantes en la sociedad europea (de vertebración social y territorial, preservación de la salud y la educación, de respeto del medio ambiente, de garantía de alimentos sanos y de calidad, de defensa del bienestar de los animales, de lucha contra la discriminación, de apoyo al desarrollo, etc).

Bajo estas premisas, desintegrar la PAC, a la sazón la principal política común a nivel jurídico y financiero, como se pretende desde una óptica estrictamente liberalizadora, constituye una ingenuidad en tanto que choca con un status quo profundamente arraigado en los mismos orígenes de la construcción europea. En otros términos, la relectura, formal y material, de la PAC se confunde con el desarrollo del edificio supranacional. La historia de la Unión Europea nos da abundantes ejemplos en este sentido hasta el punto que las reformas de la PAC de mayor enjundia han tenido siempre que ser dirimidas

por el Consejo Europeo, en sustitución del Consejo de Ministros de Agricultura. Tampoco es casualidad que, hasta el día de hoy, la PAC haya ido evolucionando paulatinamente, a base de pequeñas reformas instrumentales, pese a las crisis presupuestarias acaecidas, los escándalos sanitarios, y las presiones desregulatorias de todo tipo (véase al respecto, Daugbjerg, C. «Reforming the CAP: Policy Networks and Broader Institutional Structures», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 37, N.º 3, September 1999). La reciente negociación sobre la Agenda 2000 constituye el último y palpable ejemplo de las dificultades estructurales con que topan las posturas más doctrinarias a favor de la desaparición de la PAC.

Ahora bien, aceptar este punto de partida no ha de significar caer en un inmovilismo numantino, o en un cambio lampedusiano («para que todo permanezca igual es preciso que todo cambie»), de tal modo que ninguno de los actuales beneficiarios de la PAC salga perjudicado y todos salgan como ganadores. Pretender esta cuadratura del círculo, a la que tan aficionados son algunos medios agrarios, constituye una ilusión que vale la pena deshinchar cuanto antes. Querámoslo o no, el mundo se mueve, y el diseño de la PAC surgido del Tratado de Roma está prácticamente agotado y ha empezado a vivir su cuenta atrás. El problema más bien radica en saber qué le va a suceder y si la UE está dispuesta a dirigir el proceso de cambio o, por el contrario, a dar por buena la frase de Vázquez Montalbán que encabeza estas líneas, de que «el movimiento se demuestra huyendo». Por el contrario la mejor prueba de dinamismo por parte de la Comisión y el Consejo sería empezar a construir, sin prisa pero sin pausa, una nueva política. Si no lo hacemos la intervención pública supranacional en el campo corre el riesgo de perder legitimidad social (como reiteradamente ha advertido Tomás García Azcárate) para no volverla a ganar, lo que nos puede conducir a la postre a la renacionalización de la primera política comunitaria al ritmo que nos marquen los factores externos (sean las adhesiones, sean los acuerdos regionales, o, en fin, sea el proceso de globalización en general). Y hay que asumir hasta sus últimas consecuencias que con la reforma de la PAC, en última instancia, es la propia construcción comunitaria la que está en juego, y, en definitiva, la sociedad del bienestar europea sobre la que se sustenta el modelo agrario multifuncional, en su calidad de garante del principio de cohesión económica y social y como marco integrador de las nuevas exigencias sociales a la agricultura.

Por otro lado, toda nueva política precisa un nuevo agente social y, a nivel institucional, requiere un nuevo pacto político. Si en última ins-

tancia lo que se pretende es sustentar la agricultura multifuncional, el nuevo sujeto social no puede buscarse exclusivamente en el mundo agrario (y sus representantes, léase el COPA-COGECA) y habrá de incorporar a los consumidores, a los sindicatos industriales presentes en el mundo rural, a los ecologistas, a las ONGs y a la población rural en su conjunto, para incidir de manera efectiva en el mundo político. Y en este contexto, los dirigentes europeos en general, y los responsables del eje franco-alemán en particular, tienen el reto de demostrar que es posible de materializar el modelo social europeo con parámetros supranacionales y de garantizar que el mundo rural no será excluido de sus beneficios. Algunos recientes pronunciamientos de representantes de los partidos hoy en el poder en la UE, a favor de someter la economía a la política, parecen que van en esta senda. Pero aun habrá que esperar para ver en qué iniciativas políticas se concretan.

Más allá de los ligámenes entre «modelo social-modelo agrícola» y entre «PAC-contrucción europea», la defensa de la multifuncionalidad tiene aún una tercera virtualidad. Situándose en el centro de la negociación agraria con vistas a conseguir su reconocimiento formal por la OMC, de hecho se convierte en la coartada estratégica que necesita la UE para romper el statu quo dentro del Consejo y proseguir en la transformación de la PAC en una nueva política más coherente con el modelo europeo de agricultura. Una política que hoy apenas está bosquejada pero que la prudencia y el realismo nos enseñan que deberá ser concretada de manera progresiva, en objetivos, instrumentos y procedimientos.

- a) De entrada, en el orden de los principios, debería contar con: 1) un intervencionismo público de nuevo tipo que prime el territorio sobre la producción y que garantice un desarrollo rural sostenible, con un modelo de apoyo más simple, más progresivo y con una gestión más descentralizada y en red (policy networks); 2) una protección en frontera capaz de preservar la estabilidad de las rentas de los agricultores así como del mercado interno de los Quince; 3) con garantías en cuanto al control público ejercido en ámbitos socialmente sensibles como la salud pública, el medio ambiente, la ordenación del territorio o el bienestar de los animales. Sobre esta base, por lo que respecta a los mecanismos, habría que sustituir el principio de compensación automática (de precios por ayudas, en función de los volúmenes producidos) por el de la modulación o, si se prefiere, de la selectividad del apoyo en función de criterios extra-productivos.

b) Desde la perspectiva formal, es preciso que el Consejo Europeo reconozca la codecisión con el Parlamento Europeo en el procedimiento de adopción de todos los actos agrícolas, a fin de reforzar su legitimidad y reducir el déficit democrático que aqueja a la UE. La Comisión, en su documento preparatorio de la CIG 2000 («Conférence intergouvernementale 2000. Adapter les Institutions pour réussir l'élargissement, Avis de la Commission», nuevo redactado del artículo 37 de los Tratados consolidados, pp. 27-28).ha circunscrito el procedimiento de la codecisión a los denominados «actos fundamentales de concepción y orientación de la PAC», de carácter plurianual y con notable incidencia presupuestaria. Este restrictivo enfoque se basa en la intención de la Comisión de convertir, con un alcance plurianual, los grandes paquetes de reforma de la PAC en una especie de «European Farm Bill», siguiendo la experiencia norteamericana. Pero la propuesta de la Comisión adolece de numerosas deficiencias. En primer lugar, con la ausencia de garantías formales por parte del Consejo sobre el futuro establecimiento de «European Farm Bill» una vez concluida la CIG. En segundo término, la distinción entre actos legislativos agrícolas fundados en el procedimiento de codecisión y el resto de actos basados en el actual procedimiento de simple consulta, constituiría una fuente artificial de conflictos interinstitucionales en la medida que se limitaría la codecisión para un núcleo muy reducido de actos, inscritos en los grandes paquetes de reforma, lo que fácilmente podría ser considerado por el Parlamento Europeo como un ataque permanente a sus prerrogativas. Por otro lado, mientras las sucesivas Farm Bill de los Estados Unidos equivalen a una revisión de todos los productos y mecanismos de gestión de los mercados, las reformas de 1992 y de 1999 se han limitado a algunos sectores muy concretos dejando el resto intacto, con independencia de su importancia política y presupuestaria. De hecho, en lo que se refiere a la Agenda 2000, algunas modificaciones de las OCM fueron adoptadas con anterioridad a la Cumbre de Berlín (aceite de oliva, tabaco) e incluso algunos de los Reglamentos aprobados han prevsto cambios posteriores (herbáceos, régimen de cuotas lecheras, aceite de oliva). Finalmente, tras la adopción de la Agenda 2000, se han puesto o se van a poner en marcha una serie de reformas en este mismo año (plátano; lino y cáñamo; leguminosas; algodón; arroz; frutos secos; porcino; azúcar; lúpulo; ovino; y frutas y hortalizas). Esta situación muestra en definitiva que la concepción misma de los Reglamentos de base de las OCM, sector por sector, dificulta una

decisión única de carácter plurianual y que siempre debería de preverse la codecisión para las modificaciones puntuales que pudieran sucederse por razones internas (crisis graves de los mercados) o externas (acuerdos multilaterales o bilaterales; decisiones del órgano de solución de diferencias de la OMC). Otro punto débil del enfoque propuesto por la Comisión radica en que algunos paquetes, y muy especialmente los de los precios agrícolas, por definición de carácter anual, quedarían fuera de la codecisión. Por último habría que considerar también la existencia de actos agrícolas sin incidencias financieras directas (p.e. los cambios en las reglas de comercialización y de calidad, en los procedimientos de los comités, o en el ámbito sanitario) que no por ello dejan de tener su interés. En conclusión, la única solución razonable sería que el Parlamento Europeo dispusiera del procedimiento de codecisión para el conjunto de actos agrícolas lo cual, por lo demás, si nos atenemos a las cifras del pasado más reciente, afectaría solamente alrededor de sesenta propuestas legislativas al año. Un volumen perfectamente asumible sin temor de retardar exageradamente su decisión final.

4. LA AGENDA 2000 Y SUS LÍMITES DE FONDO: LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Sin duda, si los objetivos a alcanzar son los referidos, el trecho por recorrer es aún largo y los obstáculos a afrontar nada fáciles de superar, como nos mostró la negociación de la Agenda 2000 (2). Como

(3) El *Capítulo agro-rural* del Acuerdo de Berlín se plasma en los Reglamentos (CE) 1251/1999 a 1259/1999 del Consejo (DOCE L 160 de 26.6.1999), el Reglamento (CE) 1493/1999 del Consejo, para la organización común del mercado vitivinícola (DOCE L 179 de 14.7.1999), y el Reglamento (CE) 1750/1999 de la Comisión, de aplicación de la normativa sobre el desarrollo rural a cargo del FEOGA-Garantía (DOCE L 214 de 13.8.1999). También cabe considerar que la revisión de la OCM de materias grasas forma parte de este mismo paquete de reformas, pese a ser desgajada de la negociación global y ser adoptada con anterioridad (Reglamento (CE) 1638/98 del Consejo, DOCE L 210 de 28.7.1998; Reglamento (CE) 2366/98 de la Comisión, DOCE L 293 de 31.10.1998). Sentado esto, no hay que olvidar el impacto que, colateralmente, pueden tener el resto de Capítulos de la Agenda 2000 sobre el mundo rural. Por su parte, el *Capítulo de la política de la cohesión económica y social* se concreta en los Reglamentos (CE) 1260/1999 a 1265/1999 del Consejo, y del Parlamento Europeo y del Consejo (DOCE L 161 de 26.6.1999), el Reglamento (CE) 1783/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al FEDER (DOCE L 213 de 13.8.1999), el Reglamento (CE) 1784/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al FSE (DOCE L 213 de 13.8.1999), y las Decisiones 1999/501 a 1999/505 de la Comisión, relativas a los Objetivos de los Fondos Estructurales y la distribución indicativa de los créditos de compromiso para el periodo 2000/2006 (DOCE L 194 de 27.7.1999). Y, finalmente, el *Capítulo de la preadhesión* se fundamenta en los Reglamentos (CE) 1265/1999 a 1268/1999 del Consejo (DOCE L 161 de 26.6.1999), la Decisión 1999/595 de la Comisión, relativa a la asignación financiera de preadhesión en favor de la agricultura y el desarrollo rural (DOCE L 226 de 27.8.1999), y el Reglamento (CE) 2759/1999 de la Comisión, sobre medidas de aplicación.

ya ha sido dicho, la inteligente invocación del modelo europeo de agricultura a efectos formales, no tuvo su correspondiente plasmación en el Acuerdo del Consejo Europeo porque, ante todo, nunca existió el propósito de que así fuera, con lo que se dejaron las puertas abiertas para que los condicionantes presupuestarios impusieran su ley. No hay que perder de vista que el núcleo del Acuerdo de Berlín lo constituye la estabilización presupuestaria, que se traduce por un lado en una reducción de las aportaciones estatales desde el 1,09 por ciento del PNB hasta el 0,97 por ciento en el 2006, para finalmente desembocar en un marco de gasto marcadamente restrictivo para las principales políticas de gasto (PAC y cohesión) (véase cuadro 2).

En primer término llama la atención el negativo impacto que el marco financiero decidido en Berlín tendrá en la política de cohesión económica y social, lo que equivale a decir que repercutirá directamente sobre las zonas rurales más deprimidas, y, en última instancia, sobre las posibilidades de pervivencia del modelo europeo de agricultura. Basta pensar que el Acuerdo de Berlín no acepta mantener el 0,46 por ciento del PNB para las acciones estructurales tal como propuso la Comisión, reduce este porcentaje hasta el 0,35 por ciento y, en consecuencia, sus montantes caen anualmente desde 1999 hasta el 2006, con la lógica ralentización del proceso de convergencia real. Y en lo que refiere específicamente a la PAC, desde una perspectiva financiera la Agenda 2000 contiene, aparte de las implicaciones que comporta la consolidación del régimen de cofinanciación, que más adelante analizamos, dos grandes factores de riesgo:

- a) En primer lugar hay que señalar los peligros que comportan las nuevas reglas relativas a la disciplina presupuestaria (3) en tanto que introducen unos rígidos umbrales de gasto para la guía agrícola (rúbrica 1 de las perspectivas financieras aprobadas en Berlín) (cuadro 2), con sub-umbrales específicos para los gastos de mercados (sub-rúbrica 1a) y para el desarrollo rural (sub-rúbrica 1b), no facilitándose en paralelo las transferencias de créditos. Todo ello redundará en una búsqueda insensata de ahorros dentro de la sub-rúbrica 1a cuando algún sector precise mayores recursos y, en definitiva, en una sensible reducción del margen de manio-

(3) Acuerdo interinstitucional de 6 de mayo de 1999 (DOCE C 172 de 18.6.1999) que ha de ser complementado por el nuevo Reglamento del Consejo relativo a la disciplina presupuestaria que sustituirá la Decisión 94/279 (DOCE L 293 de 12.11.1994), en el momento de escribir estas líneas aún a la espera de su adopción final (COM (1999) 364 de 14.7.1999, con dictamen del PE A5-0055/1999).

Cuadro 2

MARCO FINANCIERO PARA EL PERÍODO 2000/2006 RATIFICADO POR EL PARLAMENTO EUROPEO TRAS EL ACUERDO DE BERLÍN (EN MILLARDOS DE EUROS, A PRECIOS CONSTANTES DE 1999, Y EN %, COMPARADO CON 1999; CIFRAS REDONDEADAS)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total 2000/06	% 2000/06	% 1999
Rúbrica 1. PAC,	40'9	42'8	43'9	43'7	42'7	41'9	41'6	297'7	46,0%	45,1%
De la que:										
1.a. Gastos en mercados	36,6	38,5	39,6	39,4	38,4	37,6	37,3	267,4	-	-
1.b. Desarrollo rural / medidas de acompañamiento / acciones veterinarias	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	4,3	30,3	-	-
Rúbrica 2. ACCIONES ESTRUCTURALES, de las que :	32,0	31,4	30,8	30,2	29,5	29,5	29,1	213,0	32,9%	35'7%
Fondos Estructurales	29,4	28,8	28,2	27,6	27,0	27,0	26,6	195,0	30,1%	32'7%
Fondo de Cohesión	2,6	2,6	2,6	2,6	2,5	2,5	2,5	18,0	2,8%	3'0%
Rúbrica 3. POLÍTICAS INTERNAS	5,9	6,0	6,1	6,2	6,3	6,5	6,6	43,8	6,8%	6,4%
Rúbrica 4. ACCIONES EXTERNAS	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,6	4,6	32,0	4,9%	5,6%
Rúbrica 5. ADMINISTRACIÓN	4,5	4,6	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	33,6	5,2%	4,7%
Rúbrica 6. RESERVAS	0,9	0,9	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	4,0	0,6%	1,2%
Rúbrica 7. AYUDAS DE PRE-ADHESIÓN, de las que:	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	21,8	3,3%	1,3%
Agricultura	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	3,6	0,6%	-
Instrumento estructural	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	7,3	1,1%	-
PHARE	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	10,9	1,6%	1,3%
TOTAL CRÉDITOS DE COMPROMISO	92,0	93,4	93,9	93,2	91,7	91,1	90,6	646,1	100	100
TOTAL CRÉDITOS DE PAGO	89,6	91,1	94,2	94,8	91,9	90,1	89,6	641,5	-	-
Créditos pago en % PNB	1,13	1,12	1,13	1,11	1,05	1,0	0,97	-	-	-
Rúbrica 8. DISPONIBLE PARA LA ADHESIÓN (créditos de pago a nivel indicativo)	-	-	4,1	6,7	8,9	11,4	14,2	45,4	-	-
Agricultura	-	-	1,6	2,0	2,3	2,9	3,4	12,3	-	-
Otros gastos	-	-	2,5	4,7	6,6	8,5	10,8	33,1	-	-
TECHO PARA LOS CRÉDITOS DE PAGO	89,5	91,0	98,2	101,4	100,6	101,3	103,5	685,8	-	-
Techo pagos en % PNB	1,13	1,12	1,18	1,19	1,15	1,13	1,13	-	-	-
Margen para imprevistos (%)	0,14	0,15	0,09	0,08	0,12	0,14	0,14	-	-	-
Techo recursos propios (%)	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	1,27	-	-	-

Fuente: Comisión CE y elaboración propia.

bra de la Comisión para la gestión de los mercados y para afrontar las futuras crisis de excedentes. En realidad, las nuevas reglas, con sus prolijas prevenciones, lo que está haciendo es dar por hecho que habrá problemas de tesorería dentro de la PAC en los próximos años, lo que de entrada significará que se reducirán los reembolsos de la Comisión a los Estados por las ayudas de mercados ya pagadas (lo que puede equivaler a una cierta renacionalización de facto), y, de reiterarse la superación de los límites máximos, no se puede incluso excluir que el Consejo se vea obligado a reducir los importes de los precios y las ayudas. Situación que se ha visto agravada con posterioridad a la Agenda 2000 con nuevas exigencias financieras para las acciones externas del Presupuesto (rúbrica 4 – cuadro 2). Para el ejercicio 2000 los nuevos recursos a favor del nuevo Plan para los Balcanes, las ayudas para la reconstrucción de Turquía, las acciones a favor de Timor Oriental, o el acuerdo pesquero con Marruecos pudieron finalmente extraerse del llamado instrumento de flexibilidad (o reserva) por un total de 200 MEuros. Pero para el Presupuesto del 2001 (y siguientes) la Comisaria de Presupuesto, Michaela Schreyer, cuenta con financiar el plan de reconstrucción de Kosovo a cargo del capítulo agrícola (por nada menos que 300 MEuros anuales, del 2001 hasta el 2006) barajándose una posible reducción de las cuotas azucareras, la reducción de los créditos de los programas de distribución alimentaria, eliminar las ayudas a forrajes deshidratados, y/o obligando a los Estados que se hagan cargo de una parte de los costes de almacenamiento (lo que equivaldría de nuevo a una renacionalización del sistema de intervención). En este mismo contexto se inserta el paquete de precios y ayudas para la campaña 2000/2001, que ha consagrado la búsqueda a ultranza del ahorro, restringiendo sensiblemente la intervención para los cereales. Pero tal medida apenas significa un ahorro de 18 MEuros para el 2002, hasta el punto que la Comisión está estudiando sustraer 300 MEuros anuales de la próxima reforma del sector del azúcar. En suma, aun cuando la evolución de la paridad Euros/\$ puede aligerar algo la presión sobre el Presupuesto agrario, cabe colegir que todos los datos apuntan a que se avecina una época de vacas flacas, de una prolongada falta de recursos para la PAC, que difícilmente será colmada con Presupuestos rectificativos si con ello se han de agudizar los problemas en otros capítulos. No obstante, siempre quedaría una alternativa más drástica: la de romper el acuerdo de perspectivas financieras de la Agenda 2000 y aumentar el Presupuesto por parte del Parlamento

Europeo invocando el artículo 272 del Tratado (revisión facilitada por el hecho que la Agenda 2000 fuera en su día aprobada por la Asamblea por mayoría simple y, consecuentemente, podría caer con idéntico número de votos). Sin embargo, hay que confesar, que políticamente resulta muy improbable que esta solución salga adelante, precisamente por la falta de legitimidad de la que adolece la PAC actual entre los diputados europeos.

- b) En este contexto también hay que considerar los humildes montantes asignados a las medidas de desarrollo rural (o segundo pilar) dentro del FEOGA-Garantía (sub-rúbrica 1b) (cuadro 2), con tres elementos suplementarios que deterioran aún más el resultado final. Por un lado hay que tener presente que, en la medida que la sub-rúbrica 1b se rige por el régimen financiero del FEOGA-Garantía, se imposibilita, de no modificarse la reglamentación en vigor, el trasvase de los créditos no asignados de un ejercicio a otro, lo que a la postre podría desembocar en una fuerte caída del Presupuesto efectivo a favor del desarrollo rural en aquellos Estados con problemas políticos y administrativos que impidieran una gestión diligente. Tanto es así que se ha impuesto un estricto régimen de penalización para el caso de que los gastos efectivos de un ejercicio sean inferiores en más de un 25 por ciento a las previsiones efectuadas por los Estados en sus programas de desarrollo rural: el importe de los gastos que se puedan reconocer para el año siguiente se reducirá en un tercio de la diferencia entre los gastos efectivos y el umbral del 25 por ciento autorizado (Reglamento (CE) 1750/1999). En contraste, hay que mencionar que la Comisión ha decidido recientemente que los créditos presupuestados para el desarrollo rural del ejercicio 2000 que no fueron utilizados, sean transferidos al ejercicio 2001 para las mismas acciones y, eventualmente, para que sean destinados a paliar los catastróficos efectos de los temporales del último invierno en los bosques centroeuropeos. En segundo término, hay que señalar que se ha decidido una reducción radical del número de proyectos LEADER + para el período 2000/2006 alegando en su descargo que los proyectos que no puedan encontrar apoyo financiero bajo este paraguas (a cargo del FEOGA-Orientación) podrán encontrarlo en las medidas generales de desarrollo rural (a cargo del FEOGA-Garantía, dentro de la *guide line*), un argumento que se volvió a utilizar a la expiración de los programas de ayuda a los frutos secos (finalmente prorrogados hasta la reforma de la OCM de frutas y hortalizas pese a la oposición de la Comisión). Y, en tercer y último lugar, hay que mencionar la estrategia seguida en las

negociaciones sectoriales por algunas delegaciones, como la española, aceptando reducciones del apoyo en mercados (como el olivar o el girasol) a cambio de la promesa de poder implantar programas agro-ambientales, aun a sabiendas que los importes disponibles nunca podrán parangonarse con las ayudas a cargo de las OCM y que los criterios de base de las medidas agroambientales son distintos y prohíben formalmente la compensación de rentas. Todos estos elementos tienen un idéntico, y preocupante, efecto final que no es otro que una reducción de los montantes previstos a priori a favor del segundo pilar.

5. LA AGENDA 2000 Y SUS LÍMITES DE ENFOQUE: PRODUCTIVISMO VS MULTIFUNCIONALIDAD

Al límite de fondo que supone el restrictivo marco financiero pactado en Berlín se superpone un límite de enfoque, en tanto que, una vez más, la PAC tradicional impuso su ley. El mismo diseño de la propuesta de la Agro-Agenda 2000 distó de romper con el modelo productivista dominante, fundado en «precios elevados, el proteccionismo y el encuadramiento burocrático de la producción», por emplear los términos exactos del primer documento de la Comisión. De hecho, con todos los adornos que se quieran, el Ejecutivo Comunitario centró sus propuestas de 1998 en la simple adaptación de algunas OCM, elegidas en función de su presupuesto, la situación de sus mercados (más o menos excedentarios), y las exigencias de liberalización comercial derivadas de las próximas adhesiones o la siguiente Ronda multilateral.

Y, limitada como estaba la propuesta multifuncional a un simple referente legitimador, no es sorprendente que el Acuerdo final de Berlín de marzo de 1999 quedara marcadamente teñido por el más rancio continuismo productivista, que difícilmente podían contrapesar los más novedosos, y puntuales, elementos introducidos en aras de la defensa del modelo europeo de agricultura. Un breve repaso de las Conclusiones del Consejo lo deja traslucir: a) así, los sacrificios propuestos respecto a la reducción de precios, fueron aceptados por el Consejo, si bien aminorados y/o retardados en el tiempo, sobre la base un argumento típicamente productivista (conseguir una mayor competitividad ante los retos externos); b) paralelamente, se aprobaron medidas de compensación basados en criterios también estrictamente productivistas (bien fuera mediante un aumento de las ayudas directas –enfoque de 1992–; bien fuera incrementando los rendimientos y las cuotas, en función de las reivindicaciones más peren-

torias de cada Estado); c) con tal proceder, se preservó la relación automática entre apoyo y volumen de producción (en función de los rendimientos, las cantidades producidas o el número de cabezas), consolidando el apoyo a los principales sectores de la agricultura continental y a las explotaciones de mayor capacidad de producción, aún a costa de agudizar los desequilibrios socio-territoriales existentes; d) como ya hemos comentado, se estabilizó el presupuesto agrario hasta el punto de hipotecar seriamente el recién bautizado segundo pilar de la PAC, a favor del desarrollo rural; y, en fin, e) algunos de los elementos más punteros de la propuesta quedaron finalmente formulados de manera muy laxa (modulación horizontal, eco-condicionalidad), a la par que se eliminaron otros (como el umbral máximo comunitario de ayudas por explotación; el inicio de la desconexión del apoyo respecto a la producción; o la posibilidad de modular las ayudas en función del papel vitalizador del mundo rural del beneficiario).

Es sintomático observar al respecto en qué quedó la contra-propuesta francesa de la degresividad de las ayudas de la PAC que opuso en la negociación en el Consejo a la cofinanciación general de la PAC que propugnaba Alemania. Francia no pretendía otra cosa que reducir las ayudas de mercados de la PAC en el período 2000/2006 (entre un 3 por ciento para los cereales y la leche hasta un 1 por ciento para el resto de producciones) para liberar recursos y reconvertirlas (parcialmente, entre un 25 y un 50 por ciento) en ayudas a favor del mundo rural, lo que, con la excepción de Austria, no obtuvo ningún eco en el Consejo. Finalmente, como salida in extremis del agujero negro en que desembocó la negociación (y como fórmula para salvar la cara del gobierno galo y ayudarle a financiar sus nuevos contratos territoriales de explotación), se reconoció la facultad a los Estados de modular las ayudas sectoriales en función de criterios no productivos. Una solución de compromiso que si bien tiene la virtud de abrir las puertas a la experimentación estatal en la senda deseada por la Comisión, deja pendiente el desafío de fondo: diseñar una política común congruente con la «defensa del modelo europeo de agricultura», con fundamentos no exclusivamente productivos, y que, en última instancia, facilite las próximas adhesiones y sea capaz de convivir con el marco multilateral que surja de la Ronda del Milenio.

El reto rural en la UE adquiere toda su dimensión cuando se analiza el posible devenir de los mercados agrarios con una PAC que ha apostado por la progresiva reducción de los precios a cambio de una compensación (parcial) mediante ayudas directas. Ciertamente, hoy

por hoy es prácticamente imposible prever el impacto efectivo del acuerdo de Berlín en la renta agraria, ya que, en última instancia, dependerá de los equilibrios de los mercados y de los precios mundiales, más que de los niveles de garantía pactados. Aun así, el acuerdo reconoce que: a) en los cultivos herbáceos pueden darse nuevas reducciones de precios internos y de los pagos tras la evaluación intermedia prevista para la campaña del 2002 (artículo 1 del Reglamento (CE) 1253/1999; artículo 11 del Reglamento (CE) 1251/1999); b) a más tardar en el año 2002 se deberá presentar un informe sobre la evolución del mercado de semillas oleaginosas, con posibilidad de incorporar nuevas propuestas si se observara un serio deterioro en la capacidad de producción (artículo 10.10 del Reglamento (CE) 1251/1999); c) en el año 2003 se revisará el sistema de cuotas lecheras con miras a permitir la instauración de un nuevo régimen a partir del 2006 (artículo 3 del Reglamento (CE) 1256/1999); d) se instituye a partir del 2002 la desaparición de la intervención pública en el vacuno (como ya se hizo en 1998 con el aceite de oliva), con lo que se abren las puertas a caídas de precios que doblan las formalmente acordadas en Berlín, al albur de las fluctuaciones internacionales (artículos 26 a 28 del Reglamento (CE) 1254/1999); y e) se prevé presentar antes del 2002 un informe sobre la situación presupuestaria en la gestión de los mercados.

A estas previsiones de revisión contenidas en el propio Acuerdo de Berlín hay que añadir las consecuencias de la reformas ya en curso, para los sectores del plátano (a fin de cumplir las desfavorables resoluciones de los sucesivos paneles dentro de la OMC), del lino y el cáñamo (como consecuencia directa de las irregularidades detectadas en España), de las leguminosas-grano, del algodón, del arroz (donde se propone la eliminación de la intervención, siguiendo los pasos del aceite de oliva y el vacuno), de los frutos secos (una vez expiradas las ayudas en vigor para planes de mejora; reforma finalmente aparcada hasta la próxima reforma de la OCM de frutas y hortalizas), del porcino (donde se propone la creación de un fondo de solidaridad como remedio a la grave crisis que padece), del sector del azúcar (tras la expiración del régimen de cuotas vigente, en la campaña 2000/2001), la presentación de un nuevo sistema de apoyo al lúpulo, la nueva regulación del aceite de oliva (que debería entrar en vigor en la campaña del 2001/2002, según lo dispuesto en la última reforma, artículo 3.2 del Reglamento (CE) 1638/98), o, para terminar, el alcance de las medidas que se adopten tras la Comunicación sobre el sector ovino, o el Informe de funcionamiento del mercado de frutas y hortalizas.

A este contexto plagado de incertidumbres, hay que sumar, además, el hecho que, de materializarse un impacto negativo sobre la renta de las explotaciones, por vez primera las ayudas directas no serían capaces de cubrir el diferencial por haberse introducido con la Agenda 2000 el principio de compensación parcial aunque, en contrapartida, también hay que contar con un aumento de la productividad técnica que aminoraría los eventuales perjuicios. Para suplir este riesgo, dentro del Consejo los Estados pugnaron, y consiguieron, mejoras productivas: citemos para el caso español un incremento del rendimiento medio de los herbáceos (artículo 3.5 del Reglamento (CE) 1251/1999), nuevas primas para el vacuno (Anexos del Reglamento (CE) 1254/1999), nuevos derechos de plantación de viñedo (artículo 6 del Reglamento (CE) 1493/1999), y, en fin, un aumento de la cuota láctea (Anexos del Reglamento (CE) 1256/1999), que, no obstante, en contrapartida, no tiene reconocido en su totalidad el derecho a un pago directo cuando se instauran, en el año 2005. Sin embargo, el aumento de la oferta que generen también va a tener su impacto en los precios de mercado.

A la luz de esta encrucijada de vectores, es oportuno citar un reciente estudio del Instituto Nacional de Investigación Agraria de Francia (INRA), dirigido por F. Colson, que, *ceteris paribus*, ha evaluado el impacto del acuerdo de Berlín sobre los resultados de las explotaciones galas. En general, éstos son negativos (con -9,6 por ciento para los herbáceos y -1,4 por ciento para el vacuno de carne), a causa de la previsible baja de los precios, el cobro de ayudas parciales y un insuficiente aumento de la productividad. La renta de estos sectores queda consecuentemente al albur de una continuada reducción de la mano de obra. En paralelo, sale ganando el sector lácteo (+2,3 por ciento), así como el conjunto «otras explotaciones» (+2,7 por ciento), preferentemente las especializadas en ganadería intensiva, que se benefician directamente de las bajadas de los precios en los cereales.

6. LA AGENDA 2000 Y SUS LÍMITES EN LA APLICACIÓN: FLEXIBILIDAD VS SUPRANACIONALIDAD

A modo de conclusión, tras Berlín la PAC, con un respaldo financiero mal orientado e insuficiente, y aún bajo el peso de la lógica inmanente con la que vió la luz en los años 60, se encuentra aún lejos de dar el salto cualitativo que precisa para garantizar el modelo europeo de agricultura en un mundo globalizado. Pero no todo se acaba ahí: ante la incapacidad decisoria que atenaza al Consejo para afrontar

los cambios que los tiempos exigen, en la Agenda 2000 se apuesta explícitamente porque los Estados asuman la responsabilidad de concretar la defensa del *modelo europeo de agricultura* en función de sus propias estructuras, con el consiguiente riesgo que tal paso conlleva para el futuro de una política supranacional para el campo.

Ciertamente, como ya ha sido comentado, con el Acuerdo de Berlín el desarrollo rural deviene formalmente el *segundo pilar de la PAC* bajo dos formas: *la modulación de las ayudas* de mercados en función de criterios no productivos (formalizada en el Reglamento (CE) 1259/1999) y las medidas específicas de *fomento del desarrollo rural* (plasmadas en el Reglamento (CE) 1257/1999). La Comisión y el Consejo se han cuidado de predicar esta buena nueva a los cuatro vientos. No obstante, lo que no han dicho es que ambos ejes nacen seriamente viciados por su régimen financiero (cofinanciación) y por los condicionantes políticos que se dan en su aplicación (*principio de flexibilidad*).

Sin duda una de las principales novedades de la propuesta de Agro-Agenda 2000 de la Comisión fue la instauración de una modulación horizontal, mediante un *umbral degresivo de ayudas* individual (*plafonnement*) a partir de 100.000 Euros. Esta propuesta se impuso en el seno de la Comisión no tanto por sus virtudes como por las dificultades de aplicación con que se topaban otras modalidades de modulación de las ayudas (v.g. por tipo de explotación, o por el empleo), por la falta de una noción jurídica comunitaria de explotación y/o activo, y por las dificultades prácticas existentes para controlar su número. Por lo demás, con los umbrales elegidos, su efecto redistributivo apenas era perceptible: sus ahorros se calcularon a priori en 400 MEuros, de los que dos terceras partes se ubicaban en los *Lander* del Este de Alemania. Pero, en la perspectiva de la Comisión, de lo que se trataba no era tanto de modular resueltamente el apoyo como de introducir este principio en la PAC, a la espera de que las restricciones financieras y las próximas adhesiones impusieran una progresiva caída de los umbrales. Finalmente, todos estos esfuerzos se demostraron vanos: el Consejo Europeo de Berlín no aceptó la propuesta, y pasó la *patata* caliente de la modulación a cada Estado. De esta guisa, la *flexibilidad* en la gestión, antaño asentada en las medidas estructurales y rurales, se convirtió en el pilar complementario de la (parca) propuesta de modulación, asentando sus reales dentro de la política de mercados bajo diversas formas: a) en la *modulación horizontal*; b) en las *medidas agro-ambientales*; c) en la *modulación vertical*.

- a) Tenemos en primer lugar, la *flexibilidad en la modulación horizontal*. Es decir, a falta de una opción comunitaria de modulación de los

mecanismos en sí mismos, se ha dispuesto que los Estados tengan la facultad de *decidir sobre un máximo de un 20 por ciento de las ayudas de la PAC que perciba una explotación*, en función de tres criterios taxativos: el empleo, la *rentabilidad global de la explotación*, o los *importes totales de los pagos* concedidos anualmente (Artículo 4 del Reglamento (CE) 1259/99, DOCE L 160 de 26.6.1999). Complementariamente, se permite que los Estados combatan a los *cazaprimas*, quitándoles las ayudas de mercados si es preciso, cuando se demuestre que crearon artificialmente las condiciones necesarias para cobrarlas (extremo nada simple de implementar jurídicamente) (artículo 7 del Reglamento (CE) 1259/1999). En contrapartida, en Berlín decayó la propuesta de la Comisión de modular las ayudas teniendo en cuenta el papel de sus beneficiarios en el desarrollo rural (lo que abría directamente las puertas a la reducción de las ayudas para aquellos propietarios que no residieran en el campo o que no tuvieran sus principales ingresos en el trabajo de la tierra). Los ahorros generados por esta *modulación horizontal* quedarán a disposición de los Estados en concepto de ayuda comunitaria adicional para los programas de jubilación anticipada, a favor de zonas desfavorecidas, medidas agroambientales, y repoblación forestal (artículo 5 del Reglamento (CE) 1259/1999).

- b) Otro tipo de flexibilidad aparece en materia agroambiental, a dos niveles, en la aplicación de la *modulación medioambiental* (b.1) y en la definición de las *medidas de acompañamiento* (b.2), sólo parcialmente paliada por el *reforzamiento de las medidas agroambientales* (b.3).
- b.1. En primer lugar se asienta dentro de la denominada *modulación medio-ambiental*, que intenta suplir la *ausencia de eco-condicionalidad (cross compliance)* en la concesión de las ayudas a nivel comunitario y con carácter imperativo. El Acuerdo de Berlín da libertad a los Estados en la elección de las medidas medioambientales que supediten los pagos directos del FEOGA-Garantía en función de la situación específica de las zonas, reduciéndolos o, incluso, suprimiéndolos (artículo 3 del Reglamento (CE) 1259/1999). Se postulan tres posibilidades: hacer depender las ayudas directamente de compromisos agroambientales, la imposición de requisitos obligatorios y generales, o la exigencia de condiciones específicas. España, que aún nada ha legislado al respecto, parece inclinarse por la tercera, y más leve, de las opciones. Como en el

caso anterior de la *modulación horizontal* los ahorros derivados quedarán en manos de los Estados, en las condiciones ya comentadas (artículo 5 del Reglamento (CE) 1259/1999).

- b.2. Este mayor margen de maniobra que ostentan las autoridades internas en la aplicación de la política de mercados se refuerza también con la creciente tendencia a que una parte del *apoyo a la renta a las explotaciones*, en la medida que las ayudas de mercado previstas puedan ser insuficientes, tome la forma de *ayudas agro-ambientales*, aun cuando, formalmente, el Reglamento (CE) 1259/99 descarta expresamente que tales ayudas puedan constituir una simple compensación por la caída de los precios, y su cálculo deberá en principio efectuarse sobre la base de los costes suplementarios y el lucro cesante que se deriven de los nuevos compromisos agroambientales que se contraigan (artículos 16 y 24 del Reglamento (CE) 1257/1999). No obstante, el hecho es que desde la adopción del Reglamento (CEE) 2078/92 sobre medidas agroambientales se han sucedido los programas destinados a compensar, o complementar, las insuficiencias de las Organizaciones Comunes de Mercado. Su ejemplo más significativo lo constituyó el régimen de prima a la hierba aplicado en Francia, y, en el caso español, a un nivel infinitamente mucho más modesto, hay que citar las ayudas reconocidas a favor del sector de la avellana. Siguiendo esta misma tendencia, a raíz de la controvertida negociación de la nueva OCM del olivo (Reglamento (CE) 1638/98 del Consejo; Reglamento (CE) 2366/98 de la Comisión), el Gobierno español presentó un Programa Agroambiental de Apoyo y Mantenimiento del Olivar marginal y de bajos rendimientos, que desde sus inicios se planteó abiertamente como una compensación complementaria para el olivar tradicional por su baja productividad. Y las propias autoridades españolas se han cuidado de reiterar el carácter compensatorio de las futuras medidas agroambientales para el girasol, en la medida que la reducción dispuesta en Berlín sobre sus ayudas (artículo 10 del Reglamento (CE) 1251/1999) desembocase en una caída brutal de este cultivo en zonas sin apenas otras alternativas. No es de descartar que esta íntima complementariedad entre apoyo de mercados y apoyo agro-ambiental, aun bordeando el filo de lo permitido, se vaya abriendo paso en otros sectores vegetales, algunos de ellos tan importantes

para España como el viñedo, el plátano, o el arroz. No obstante, como ya hemos señalado, tal proceder puede convertirse en un caballo de Troya que legitime el paulatino traspaso del apoyo de mercados al *segundo pilar* de la peor forma posible: de forma puntual, centrándose en las producciones mediterráneas (en aras de la sacrosanta *neutralidad presupuestaria*), sin incrementar paralelamente los recursos disponibles para el segundo pilar, y, en fin, dejando que los programas agro-ambientales queden, merced a las exigencias de cofinanciación, al albur de los recursos internos disponibles (y ahí es sintomático observar cómo el programa del girasol no será aplicado en Andalucía para dar prioridad a otros programas agroambientales y sí lo será por el contrario en Aragón, las dos Castillas y en Navarra, ¡dentro de sus respectivos PDR!, en definitiva sustrayendo recursos al resto de medidas de desarrollo rural).

b.3. Complementariamente, no hay que olvidar que las actuaciones agroambientales pueden no derivar de los sectores, vía la modulación, y en realidad su vocación es de por sí horizontal. Aspecto que de hecho ha sido reforzado por el Acuerdo de Berlín bajo dos vertientes, en función del territorio de aplicación.

b.3.a) Por un lado las antiguas *indemnizaciones compensatorias para la agricultura de las zonas de montaña y desfavorecidas*, tradicionalmente a cargo del FEOGA-Orientación, se han reconvertido en *medidas de acompañamiento*, a cargo completamente del FEOGA-Garantía, con un nuevo sesgo, claramente medioambiental, bajo la forma de indemnizaciones compensatorias a la Hectárea en las *ahora* rebautizadas *zonas desfavorecidas con desventajas naturales o con limitaciones medioambientales específicas* (artículo 13 del Reglamento (CE) 1259/1999). A partir de ahora estas indemnizaciones se condicionan al ejercicio de métodos de buena práctica agrícola perfectamente evaluables (artículo 14 del Reglamento (CE) 1259/99), con la posibilidad expresa de su denegación, temporal o permanente, si se comprueba el incumplimiento de las Directivas 96/22 y 96/23 (DOCE L 125 de 23.5.1996) sobre sustancias autorizadas en el ganado (artículo 14 del Reglamento (CE) 1259/99). Por temor a una recalificación masiva de zonas por las autoridades

internas para beneficiarse del nuevo régimen se impone como límite un porcentaje máximo de superficie de cada Estado (artículo 21 del Reglamento (CE) 1259/99).

- b.3.b) Complementariamente, para el resto de zonas que no puedan ser consideradas desfavorecidas, están previstas las *medidas agroambientales strictu sensu* (artículo 22 del Reglamento (CE) 1259/99), destinadas a fomentar formas de producción compatibles con la protección del medio, la extensificación de la producción, la conservación del entorno natural, el mantenimiento del paisaje y los rasgos históricos, y, en fin, la orientación medioambiental en las prácticas agrarias. Con tales medidas en suma se pretende la firma de compromisos agroambientales plurianuales concretos por parte de los agricultores que vayan más allá de la simple aplicación de las buenas prácticas agrarias ordinarias (aunque a priori no siempre serán fáciles de distinguir). En la medida que estos compromisos incluyan servicios que no se contemplen en las indemnizaciones compensatorias, las medidas agroambientales podrán también ser aplicadas, con carácter supletorio, en las zonas desfavorecidas del artículo 13 del Reglamento (CE) 1259/99. Finalmente cabe mencionar en este apartado que se consolidan las *ayudas a favor de la silvicultura* (artículos 29 a 32 del Reglamento (CE) 1257/1999).
- c) Por último, se da la flexibilidad en la gestión de las ayudas sectoriales, lo que podríamos denominar modulación vertical, un enfoque que de por sí no es novedoso, ya que en el pasado se han dado numerosos ejemplos de flexibilidad en la gestión de las OCM en atención a la diversidad estructural de la agricultura europea o de sus formas administrativas, pero este planteamiento con la Agenda 2000 se refuerza notablemente. El caso más significativo es la aparición de las llamadas asignaciones adicionales (enveloppes) de primas con carácter nacional para el vacuno (de carne y de leche), que podrán ser concedidas según criterios internos y podrán tomar la forma de complementos de prima o de pagos por superficie (artículo 14 del Reglamento (CE) 1254/99, y artículo 17 del Reglamento (CE) 1255/99, DOCE L 160 de 26.6.1999). Pero en el Acuerdo de

Berlín existen más ejemplos puntuales de posible modulación de las medidas de mercados (4). A la larga ristra de ejemplos de flexibilidad en la gestión de las medidas de la política de mercados cabe finalmente sumar el otorgamiento de derechos productivos específicos a algunos Estados para su libre distribución, donde queda patente la clase de pacto que se fraguó en el Consejo Europeo de Berlín. Los logros para España han sido ya mencionados. Pero no perdamos de vista que tanto o más que España obtuvieron otros Estados (Alemania, Finlandia, Gran Bretaña, Portugal, Italia, Suecia, etc) por muy diversas, y también legítimas, razones.

(4) *A efectos ilustrativos, citemos, siguiendo un orden sectorial: a) la opción de los Estados a los pagos por superficie para la hierba por ensilado donde el maíz no sea un cultivo tradicional (Artículo 1.3 del Reglamento (CE) 1251/1999); b) la posible delimitación de subsuperficies de base cuando un Estado haya optado por una o varias superficies de base nacionales, con la posible concentración en ellas de las sanciones previstas por rebasamiento (Artículo 2.6 del Reglamento (CE) 1251/1999); c) la redacción de planes de regionalización que tengan en cuenta las diferencias estructurales entre regiones de producción, distinguiendo, las superficies regadas de las no regadas a efectos de rendimientos, y el maíz respecto al resto de cereales (Artículo 3 del Reglamento (CE) 1251/1999); ch) la distribución dentro de cada Estado de las superficies con derecho a la ayuda para el trigo duro (Artículo 5 del Reglamento (CE) 1251/1999); d) la concesión de ayudas nacionales para el fomento de cultivos plurianuales con vistas a la producción de biomasa en tierras retiradas de la producción (Artículo 6.3 del Reglamento (CE) 1251/1999); e) la fijación por parte de los Estados de una superficie límite máxima susceptible de retirada voluntaria para garantizar una suficiente ocupación de las tierras agrarias (Artículo 6.5 del Reglamento (CE) 1251/1999); f) la facultad de limitar la superficie susceptible de percibir las ayudas a las semillas oleaginosas si hay riesgo de superación de la superficie de referencia nacional (Artículo 10.7 del Reglamento (CE) 1251/1999); g) la opción de modificar o suprimir el límite de 90 cabezas por explotación, exonerando eventualmente a los pequeños productores (Artículo 4.5 del Reglamento (CE) 1254/1999); h) la posibilidad de conceder la prima especial al bovino macho en el momento del sacrificio, sustituyendo la condición de la edad por la de un peso mínimo en canal (Artículo 4.6 del Reglamento (CE) 1254/1999); i) la aplicación de la prima por desestacionalización del vacuno (Artículo 5 del Reglamento (CE) 1254/1999); j) la concesión de una prima adicional por vaca nodriza (Artículo 6.5 del Reglamento (CE) 1254/1999); k) la adopción de medidas para garantizar el cumplimiento de los límites máximos nacionales fijados para las primas por vacas nodrizas; l) la regulación de las cesiones temporales de primas (Artículo 8.3 del Reglamento (CE) 1254/1999); ll) el reparto de la reserva nacional de derechos a la prima por vaca nodriza (Artículo 9 del Reglamento (CE) 1254/1999); m) la decisión de una gestión de la prima por vaca nodriza para novillas separada de la de la prima por vaca nodriza (Artículo 10 del Reglamento (CE) 1254/1999); n) la aplicación concreta de los pagos por extensificación en función de la carga ganadera (Artículo 11.2 del Reglamento (CE) 1254/1999); o) el establecimiento, a nivel nacional o regional, de límites al número de bovinos machos por explotación con derecho a prima (Artículo 16.1 del Reglamento (CE) 1254/1999); p) la gestión de la reserva nacional lechera y la regulación de las cesiones temporales y transferencias (nuevos Artículo 5 y 8bis del Reglamento (CE) 3950/92, según lo dispuesto por el Reglamento (CE) 1256/1999); q) las medidas de reestructuración del sector lechero (nuevo Artículo 8 del Reglamento (CE) 3950/92, según lo dispuesto por el Reglamento (CE) 1256/1999); r) el establecimiento de excepciones en las normas de control del potencial productivo vitivinícola (Artículo 2.2 del Reglamento (CE) 1493/1999); s) la concesión de nuevos derechos de plantación (Artículo 3 del Reglamento (CE) 1493/1999); t) la gestión de los derechos de replantación (Artículo 4 del Reglamento (CE) 1493/1999); u) la asignación de los derechos de las reservas nacionales o regionales en el sector vitivinícola (Artículo 5.3 del Reglamento (CE) 1493/1999); v) la fijación de la prima por abandono definitivo de la viticultura (Artículo 8.4 del Reglamento (CE) 1493/1999); x) la responsabilidad general de los planes de reestructuración y de reconversión vitivinícolas (Artículos 12 y 13 del Reglamento (CE) 1493/1999); y) la distribución última de los créditos asignados para reestructuración o reconversión vitivinícolas (Artículo 14.4 del Reglamento (CE) 1493/1999); y, en fin, z) el establecimiento de inventarios regionales (Artículo 16.2 del Reglamento (CE) 1493/1999).*

7. EL MODELO EUROPEO DE AGRICULTURA EN MANOS DE LOS ESTADOS: 1) LA MODULACIÓN DEL APOYO

En definitiva, la dejación que el Consejo en la Agenda 2000 ha hecho a favor de las Administraciones internas, haciéndolas responsables últimas de la distribución de los nuevos derechos productivos reconocidos a cada Estado, de la modulación de las ayudas (horizontal) a favor de las (pequeñas) explotaciones y zonas más frágiles, de la modulación agroambiental, y del reparto de los ahorros generados, acentúa si cabe las dificultades que la aplicación de la modulación del apoyo agrario ya comporta en sí misma, a tres niveles como mínimo: a) el *financiero*; b) el *político-sindical*; y c) el *institucional comunitario*.

- a) Por un lado, hay que considerar el escaso volumen de recursos que, aun con voluntad política de agotar los márgenes de actuación derivados del principio de flexibilidad, pueden verse liberados para reforzar medidas estructurales, forestales, rurales o agro-ambientales. A ello se añade la exigencia de la *cofinanciación* para la aplicación de esas medidas alternativas, lo que puede significar un obstáculo insalvable para generalizar la modulación, o una pérdida global de recursos para el campo (si no se cumple la *adicionalidad* de las contribuciones nacionales). En este contexto más pronto que tarde habrá que estudiar si no es más práctico que en algunas líneas se exija solamente una parte de cofinanciación privada, a cargo de los beneficiarios directos de las medidas, excluyendo *a priori* la participación financiera de las administraciones internas.
- b) Hay que contar, en segundo lugar, con los previsibles conflictos políticos y sindicales que puede generar su carácter sancionador, incluso a nivel competencial en los *Estados complejos* como España. En nuestro caso un previsible choque entre el Estado, que ya hoy prepara su normativa básica de modulación, y aquellas CC.AA dispuestas a desarrollar por sí mismas las posibilidades que ofrece la Agenda 2000, pueden distorsionar las (pocas) iniciativas de modulación que se den. Es significativo al respecto que el Informe técnico elaborado en noviembre de 1999 por el *Grupo de Trabajo sobre la modulación* constituido por el MAPA con participación de las organizaciones profesionales, no se pronunciara sobre el marco jurídico-competencial, aunque dejara entrever la conveniencia de una normativa-marco para toda España (al igual que ha hecho la COAG con su propuesta de *Ley básica de agricultura y desarrollo rural*). A nuestro entender,

este juego de reticencias se demostrará vano, ya que el actual orden competencial para la gestión de la PAC (consolidado por la jurisprudencia constitucional, con unas CC.AA ya convertidas en *administraciones agrarias únicas*) da sobradamente las claves para la aplicación de la Agenda 2000 y, por consiguiente, cualquier opción que restrinja las competencias autonómicas desembocará ineludiblemente ante el Tribunal Constitucional (véase al respecto mi artículo «*Hacia un nuevo modelo de aplicación de la política de precios y mercados agrarios en el Estado de las Autonomías*», Agricultura y Sociedad, N.º 83, mayo-agosto 1997). En mi opinión, las modalidades de modulación por empleo, dimensión económica de la explotación, umbral de ayudas, y exigencias medioambientales serían una decisión a tomar libremente por cada C.A, en función de sus propias estructuras; y, por el contrario, la distribución de las asignaciones nacionales de primas, así como el reparto de las cuotas adicionales lácteas, los mayores rendimientos de los herbáceos, los derechos de plantación, o las primas ganaderas, serían competencia de la Administración Central, en base a sus facultades de ordenación de la economía.

- c) Finalmente, hay que considerar que si bien la *flexibilidad* tiene la virtud de poder revitalizar las políticas internas (sobre todo en Estados como España donde hace años que están prácticamente agónicas) también es muy posible que, por las razones ya citadas, la *modulación* que de ella se deriva desemboque en un rotundo fracaso en la UE de los Quince, que podría a la postre crear tensiones dentro del Consejo y dificultar la progresiva reforma del sistema de apoyo productivista vigente dentro de la PAC. *Francia* fue la primera en apostar resueltamente por esta carta, dentro del *modelo de política agraria contractual* que diseña su nueva *Ley de Orientación*, ya comentada. El Decreto francés de modulación 2000/280 de 24 de marzo (DO de 26 de marzo) plantea deducir 152,45 millones de euros de las explotaciones con mayores ayudas (a partir de los 30.000 Euros) y mayor dimensión económica (a partir 50.000 UDES de Margen Bruto). *Gran Bretaña* por su parte ha apostado por una modulación que en verdad se parece más a la rechazada degresividad de las ayudas propuesta por Francia en Berlín, en la medida que se descontará un porcentaje fijo a todos los agricultores (equivalente a un 2,5 por ciento en el 2001/2, incrementándose progresivamente hasta el 4,5 por ciento en el 2005/6), a fin de reunir 1.600 M£ (430.560 Mpta) para reforzar los programas

medioambientales y de desarrollo rural. *Portugal* por su parte se apresta a aplicar la modulación por el importe total de las ayudas, a partir de 5 M de escudos hasta alcanzar el máximo del 20 por ciento en 30 M de escudos, con bonificaciones en función del número de trabajadores por explotación. Por lo que se refiere a España, como ya se ha adelantado, en principio puede preverse que aplicará la *modulación horizontal* a dos niveles, el estatal, antes del fin de la presente legislatura, a partir de las orientaciones generales del Informe elaborado por el Grupo de trabajo sobre la modulación, y el autonómico, con una o dos CC.AA favorables a agotar al máximo las posibilidades de restricción del apoyo a las explotaciones más grandes. En cuanto a la *modulación medioambiental*, algunos países entienden que la normativa en vigor ya es suficiente y no la modificarán (Alemania, Bélgica, Dinamarca), otros Estados parece que apostarán por ligar la concesión de las ayudas al cumplimiento de requisitos medioambientales obligatorios y generales (Irlanda, Luxemburgo) y, finalmente, los Países Bajos han anunciado que implantarán la condicionalidad medioambiental progresivamente empezando por el maíz y la fécula de patata. No obstante, hay que contar con que los principales sectores contaminantes (porcino, avicultura) no perciben ayudas de la PAC con lo que se desvirtúa su carácter incentivador. Un resultado francamente pobre para las expectativas creadas que no contribuye ni mucho menos a reforzar la legitimidad de la PAC. En este contexto, si el Consejo no lo hace, el Parlamento Europeo, en su calidad de *co-autoridad presupuestaria* de la UE, debería insistir en la extensión de la modulación mediante la creación de una nueva línea en el FEOGA que incrementara los porcentajes de cofinanciación comunitaria para los programas agro-ambientales y de desarrollo rural que se derivaran de los ahorros generados por la *modulación*.

8. EL MODELO EUROPEO DE AGRICULTURA EN MANOS DE LOS ESTADOS: 2) LAS MEDIDAS DE DESARROLLO RURAL

La Agenda 2000 y el Acuerdo de Berlín no hacen mención alguna a la noción que la Comisión difundió desde 1995, de una *Política Rural Integrada*, capaz de acoger todas las medidas a favor de los espacios rurales hoy dispersas en el Ordenamiento comunitario. En su ausencia, como ya ha sido mencionado, se ha consagrado al desarrollo rural como el *segundo pilar* de la PAC, abriendo paso a que el FEOGA-Garantía se convierta a la larga en un *Fondo Rural* sobre una doble

base: a) primero, se han incluido en su seno, en el marco de *guide line agrícola*, prácticamente todos los gastos agrarios (excepto los correspondientes a las Regiones del Objetivo 1); y b) en segundo término, como ya citamos, se ha creado una *sub-rúbrica 1b* específica para la financiación del conjunto de los gastos rurales, por un valor de 4´3 millardos anuales (CUADRO 2). De hecho, sobre la base del nuevo Reglamento (CE) 1257/1999, el FEOGA-Garantía cofinanciará, por un lado, en el *conjunto de regiones rurales* comunitarias las cuatro *medidas de acompañamiento* vigentes, es decir: las indemnizaciones compensatorias en zonas desfavorecidas, las ayudas a la jubilación, los programas agro-ambientales, y las medidas forestales. A su vez, financiará *fuera del Objetivo 1* cinco acciones: las inversiones en las explotaciones, las medidas de fomento de la transformación y la comercialización, la formación, la instalación de jóvenes agricultores, todas ellas ya clásicas en la política agro-estructural, y, con un enfoque más ambicioso, una larga serie de medidas llamadas de «*adaptación y desarrollo de las zonas rurales*», plasmadas en el Artículo 33 del Reglamento (CE) 1257/1999 (5). No obstante, hay también que tener en cuenta que el (inconfesado) propósito de la DG de Agricultura de la Comisión de avanzar hacia un único Fondo Rural se ha quedado a medio camino en tanto que *dentro de las regiones del Objetivo 1*, serán los Fondos Estructurales, incluido el FEOGA-Orientación, los que se harán cargo de estas mismas acciones. En otros términos, se alojarán dentro de la política de cohesión y fuera de la PAC. Puede concluirse que del nuevo Reglamento (CE) 1257/1999 se desprende el *continente*, a la espera del *contenido*, que, en última instancia, dependerá de que las autoridades internas (estatales y regionales) sean capaces de presentar unos *programas* de desarrollo rural (PDR) con amplitud de miras y estricto cumplimiento de la filosofía y/o criterios establecidos en el Reglamento (CE) 1257/1999. Sobre este diseño cabe hacer algunas *acotaciones de fondo*. En primer lugar, aunque el Reglamento (CE) 1257/1999 parece en principio constituir un buen instrumento jurídico para el *segundo pilar*, que simplifica y concentra las medidas de desarrollo rural en vigor, adolece desde su mismo nacimiento de un insuficiente respal-

(5) *Entre las que se incluyen: la mejora de tierras, la reparcelación, el establecimiento de servicios de sustitución y asistencia, la comercialización de productos de calidad, los servicios de abastecimiento básicos para la economía y población rurales, la renovación y desarrollo de los pueblos, la protección y conservación del patrimonio rural, la diversificación de las actividades agrarias, la gestión de los recursos hídricos, la mejora de las infraestructuras productivas, el fomento del turismo y el artesanado, la protección del medio ambiente y el paisaje, la mejora del bienestar de los animales, la recuperación de la capacidad producida afectada por desastres naturales así como el establecimiento de medios de prevención, y, en fin, las acciones de ingeniería financiera para el medio rural (Artículo 33 del Reglamento (CE) 1257/1999, DOCE L 160 de 26.6.1999, p. 93).*

do financiero. Y ello dando por descontado que no se darán transferencias de la *sub-rúbrica 1b* hacia la *sub-rúbrica 1a*, aun en el supuesto de que se registraran graves crisis en los mercados, como ya ha sido dicho. De hecho los créditos globales reconocidos a favor del desarrollo rural dentro del FEOGA-Garantía para el período 2000/2006 (por 4.339 MEuros), si bien a primera vista parecen aumentar respecto al período anterior, 1994/1999 (3.596 MEuros), en la práctica esconden una reducción si los comparamos con los créditos registrados al final del período, 1999 (4.705,4 MEuros). Hasta el punto que las demandas presentadas por los Estados sumaron 7.037 MEuros, un 62 por ciento más de lo que se deriva del Acuerdo de Berlín. Por consiguiente, la distribución previa hecha el 8 de septiembre de 1999 por la Comisión de los recursos disponibles no puede por definición satisfacer a nadie y los 150 PDR presentados deberán ser revisados a la baja. España en concreto, si nos referimos a los créditos efectivamente registrados en 1999, reduce sus recursos de 487,2 a 459 MEuros, aunque mejora levemente en términos porcentuales dentro de los Quince (pasando de significar un 10,4 por ciento a un 10,6 por ciento del total). Por otro lado no hay que olvidar que desciende el número de proyectos susceptibles de beneficiarse del LEADER +.

En este contexto hay que considerar el impacto que tendrán en su aprovechamiento los heterogéneos niveles de modernización estructural existentes en los Quince o, lo que es lo mismo, la menor adecuación del mundo rural del Sur mediterráneo respecto al modelo multifuncional que puede subyacer bajo la Agenda 2000. A su vez habrá que ver cómo le afectarán las crecientes dificultades financieras con que se encuentran las administraciones de las zonas rurales más deprimidas de Europa (y, entre ellas, las CC.AA. españolas). Pudiera ocurrir que por este cúmulo de motivos la *ruralidad profunda* de Europa no pudiera aprovechar las oportunidades entreabiertas por la Agenda 2000 y que, finalmente, por paradójico que pueda parecer, fueran los Estados y regiones más desarrollados, los que más se beneficiaran del *segundo pilar*. Y ello pese a que seguramente serán las zonas rurales más marginales (incluidas las de los PECOS) las que más sufrirán las consecuencias de una creciente desregulación de los mercados agrarios, de mano de la OMC.

9. LA MULTIFUNCIONALIDAD AGRARIA ANTE LA PRÓXIMA RONDA DE LA OMC: DEL POST-URUGUAY ROUND AL POST-SEATTLE

Si el principal reto que hoy en materia agraria tiene la UE es cómo diseñar una política común capaz de defender el *modelo agrícola europeo*, una primera conclusión podría ser que la Agro-Agenda 2000

aporta poco a este empeño, y, lo que es peor, nos condena a una posición defensiva frente a los numerosos partidarios de seguir la senda liberalizadora marcada por la Ronda Uruguay, que van desde numerosos y prestigiosos académicos (Tangermann, Josling, Swinbank...) a las autoridades norteamericanas, pasando por el Grupo de Cairns. Al fin y al cabo es cierto que el *multilateralismo*, hasta el día de hoy, sólo busca definir un marco internacional de disciplina y *transparencia* que facilite el comercio y el crecimiento económico. Nunca ha pretendido dar solución a los desequilibrios de los mercados agrícolas, ni el mejorar la seguridad alimentaria global, ni el fomentar un desarrollo rural sostenible, a nivel endógeno y local, congruente con la diversidad cultural, ni la erradicación de la pobreza y la desigualdad, ni el garantizar las exigencias de la salud pública o del bienestar de los animales en los procesos de producción agraria, ni la protección de la biodiversidad, ni la compatibilidad entre comercio y medio ambiente, o, en fin, la eliminación del *dumping social*. Sin embargo, el modelo social europeo, que sustenta nuestro modelo agrícola, incluye estos principios, entre otros.

De lo que se deriva que introducir la *multifuncionalidad* dentro de la OMC requiere previamente que las Instituciones comunitarias en su conjunto se crean tal propuesta y demuestren a sus socios comerciales y a los ciudadanos europeos que su apuesta en favor de un modelo de agricultura multifuncional no constituye una simple excusa para mantener la PAC en su estado actual, y que está dispuesta a proseguir las *reformas iniciadas en favor del mundo rural*. Sin esta condición previa difícilmente la UE podrá mantenerse cohesionada en su defensa hasta el final de la negociación, ni podrá jamás pretender catalizar dentro de la OMC un amplio frente a favor de la multifuncionalidad. Una vez explicitada la voluntad de cambio, los demás miembros de la OMC podrán quizás empezar a comprender que: primero, la salvaguardia del carácter multifuncional de la agricultura constituye la condición *sine qua non* para que la sociedad europea acepte que se abran camino unos mercados agrarios más abiertos; en segundo término, que la UE necesita tiempo para materializar un cambio de tal envergadura; y, en tercer lugar, que esta nueva política constituye a su vez la única oportunidad para que tengan éxito las próximas adhesiones. Por último, hay que señalar que la defensa de la multifuncionalidad se inscribe en un movimiento mucho más amplio a favor de la *regulación de los mercados* de la era de la globalización en el que la UE no se encuentra sola, tal como pudo comprobarse en Seattle. De hecho, los parámetros que dieron lugar al Acuerdo de Marrakesh han cambiado profundamente hasta el

punto de poder afirmarse que vivimos ya en el *post-Uruguay Round*, marcado por siete vectores o *líneas-fuerza*:

- a) En primer término, la globalización se ha visto sacudida por sucesivas crisis financieras, a medida que se consolidaba, y el multilateralismo, de la mano de la OMC, desplegaba su manto liberalizador en todos los mercados, incluidos los agrarios. Las crisis de México (1994 y 1995), del Pacífico asiático (1997), de Rusia (1998), y de América Latina (1998 y 1999) jalonan el proceso de aplicación de la Ronda Uruguay, con las que, de refilón, se han ido al traste las esperanzadas previsiones sobre la evolución de los precios agrarios mundiales. Tras el desplome registrado, pese a que mejoren en los próximos años, difícilmente alcanzarán en mucho tiempo los niveles de hace cuatro años. Esta caída de los precios internacionales, unida a la sequía, han obligado incluso a insuflar recursos financieros suplementarios a favor de los agricultores norteamericanos y canadienses por parte de sus Administraciones cuando precisamente, yendo más allá de los parámetros del Acuerdo de Marrakesh, estaban embarcados en una profunda apertura al exterior. Esta situación pone de manifiesto, una vez más, la dificultad de afrontar adecuadamente unos mercados cada vez más globales, y de por sí inestables, con un vacío institucional a nivel mundial, y, en definitiva, con unos Estados y unos Organismos internacionales que aún se muestran reticentes a apostar por la regulación de los procesos de globalización en su conjunto.
- b) En segundo término, diversas *Conferencias internacionales* se han ocupado desde el Acuerdo de Marrakesh de las diversas facetas que comporta el fenómeno global, en concordancia con los valores sociales en alza en este fin de milenio. Basta recordar los encuentros: de Río de Janeiro (1992) sobre el medio ambiente; de Viena (1993) sobre los Derechos Humanos; de El Cairo (1994) sobre demografía; de Copenhague (1995) sobre pobreza y desarrollo social; de Pekín (1995) sobre la situación de la mujer; de Estambul (1997) sobre crecimiento urbano; y, más recientemente de Kyoto, sobre el cambio climático, de Cartagena de Indias, Montreal, y Nairobi, sobre seguridad alimentaria y biodiversidad, y, en fin, la sesión extraordinaria de la ONU que tuvo lugar en Nueva York para continuar los trabajos iniciados en Pekín (*Mujeres 2000*).
- c) En tercer lugar hay que resaltar que los protocolos de Kyoto y de Montreal han reconocido valor jurídico a las organizaciones

de integración económica regional. En realidad, el *regionalismo abierto* constituye una realidad en expansión que, lejos de ser incompatible con el multilateralismo, tiene aportaciones a considerar seriamente y pueden reforzarlo. En este contexto, no hay que olvidar el papel de adalid que la UE ejerce dentro del fenómeno regional, en su calidad de epicentro de una amplia gama de acuerdos (con sustanciales concesiones agrarias), que han fortalecido los intercambios y la cooperación económica a lo largo y a lo ancho del mundo (con los PECOS; los países mediterráneos; los Estados ACP; el MERCOSUR; México; los Balcanes; o los países beneficiarios del Sistema de preferencias comerciales generalizadas - SPG). Su último exponente ha sido el nuevo acuerdo de *partenariado* con los Estados ACP, firmado el 23 de junio del 2000 en Benín, orientado a fomentar una integración progresiva de estos países en la economía mundial por la vía de las zonas regionales de libre cambio que permitan sortear las exigencias de reciprocidad y de no discriminación prescritas por la OMC. Los Estados ACP, agrupados previamente mediante Uniones Aduaneras, negociarán acuerdos regionales de partenariado económico (APER) que les conduzcan a verdaderas zonas bilaterales de libre cambio garantizando el acceso libre a los mercados de las partes. Por otro lado no deja de ser significativo que, aparte la UE, solamente el Acuerdo Comercial de Acercamiento Económico entre Australia y Nueva Zelanda haya incorporado plenamente y desde el inicio a la agricultura en un marco de integración regional. Por otro lado, el NAFTA ha introducido cláusulas sociales y medio-ambientales en su marco comercial que no tienen parangón a nivel multilateral. Un enfoque que, por lo demás, ha sido retomado también por la UE en su última revisión del Sistema de Preferencias Generalizadas - SPG - incrementando las rebajas arancelarias a aquellos países que presenten avances en sus regímenes laborales y ambientales (Reglamento (CE) 1154/98).

- d) Por otro lado durante los 90 también han consolidado su presencia en la escena global una serie de nuevos sujetos que con anterioridad apenas habían hecho oír su voz en las cumbres internacionales: 1) en primer término, las ONGs, que de pensar globalmente y actuar localmente, han pasado también a actuar globalmente hasta convertirse en la expresión más fiel de la sociedad civil organizada de la era de la información; 2) en segundo lugar, un sindicalismo industrial en trance de reno-

vacación, que tiende a beber de nuevo de sus fuentes internacionales para salir del corporativismo profesional; 3) unos *consumidores* cada vez mejor organizados y unidos en la defensa del *principio de precaución*, reticentes ante las consecuencias que puede tener la generalización de los transgénicos en los alimentos, y estimulados (al menos en Europa) por la inacabable sucesión de escándalos sanitarios registrados (de las *vacas locas*, de las dioxinas, de la Coca-Cola, de la listeria); y, en fin, 4) los *PVD*, que han visto incrementar los desequilibrios socioeconómicos respecto a los países ricos mientras descendía la ayuda pública al desarrollo del 0,35 del PIB al 0,22 y sin que se hicieran realidad los prometidos beneficios del sistema multilateral pactado en Marrakesh. Estos cuatro nuevos agentes internacionales confluyeron en la Conferencia de Seattle, en la calle y dentro de las negociaciones de las *green room* (como miembros de algunas delegaciones nacionales) e influyeron decisivamente en su fracaso. Muy especialmente lo precipitaron los *PVD*, en su calidad de miembros de la OMC con derecho de veto, ya predispuestos de antemano a convertir la Ronda del Milenio en la «*Ronda del desarrollo*» (utilizando la expresión del Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn), y que luego viendo que, una vez más, eran marginados del proceso de negociación, dieron la puntilla a la Conferencia de Seattle con su negativa a definir una agenda sin su concurso.

- e) El ascenso de estos nuevos sujetos confirma que la globalización no es un fenómeno exclusivamente comercial, y mucho menos que sea autónomo del proceso político. De hecho, tras la oposición generada por el AMI (*Acuerdo Multilateral de Inversiones*) en el seno de la OCDE, las manifestaciones de Seattle y de Bangkok (donde en febrero del 2000 tuvo lugar la X Conferencia de las Naciones Unidas para el comercio y el desarrollo -CNUCED) han evidenciado de nuevo que la globalización se ha convertido en una preocupación social a la que los dirigentes políticos han de dar respuesta también a nivel global. En definitiva, lo que se deriva del fracaso de la Conferencia ministerial no es la muerte de la OMC, como algunos pretenden, sino su refundación en pos de una mejor «*administración de la interdependencia*» (utilizando la terminología del Banco Mundial). En otros términos, parece que tras un largo período en el que el librecambismo puro y duro impuso su hegemonía, está emergiendo un nuevo «*institucionalismo*» a nivel internacional, capaz de profundizar en el entramado

organizativo surgido tras la II Guerra Mundial, y de responder al mundo *multipolar* que se atisba en el horizonte. Un *neo-institucionalismo* que revaloriza el papel de los poderes públicos en relación al funcionamiento eficaz y transparente de los mercados y que se muestra favorable a la regulación de los procesos de globalización en su conjunto, empezando por los flujos financieros. Una reivindicación que ha encontrado eco incluso en el Banco Mundial, de la mano de James Wolfensohn y Joseph Stiglitz, dentro de lo que se ha venido en llamar el consenso post-Washington, que ha llegado incluso a criticar abiertamente el comportamiento del FMI en las últimas crisis, aislando las reformas estructurales de los factores institucionales, al mismo tiempo que ha fomentado el debate sobre un eventual control de los mercados financieros y la imposición de gravámenes transparentes y no discriminatorios sobre los capitales volátiles a corto plazo (*Tobin tax*).

- f) Sobre estas bases, las inmediatas exigencias negociadoras de la Ronda del Milenio no deberían hacernos perder de vista que es imperativo rediseñar a *medio plazo la OMC* en estructuras, instrumentos y procedimientos de trabajo, haciéndola *más eficaz* respecto a la regulación del conjunto de procesos ligados a la globalización comercial, *más coordinada* respecto al resto de organismos internacionales, *más transparente* respecto a la sociedad, *más democrática* respecto a los Estados, *más respetuosa* con las diferencias culturales, y, en definitiva, *más legítima*, una vez se ha puesto en evidencia que las previsiones institucionales de Marrakesh se han visto superadas por la realidad global. En suma, una OMC centrada en la consolidación y vigilancia de los derechos aduaneros y de los contingentes tarifarios se corresponde mejor al milenio pasado que al que afrontamos. En este sentido, hay que reconocer que *no existe una única visión de la globalización* a la que basta con que unos tecnócratas aplicados pongan orden y calendario. La nueva OMC tendrá más fuerza en tanto que el multilateralismo sepa asumir en su regulación las diversas concepciones existentes sobre el fenómeno global (liberalizadora; institucionalista; cultural-civilizatoria), evidenciadas en los distintos planos de confrontación que se registraron en Seattle. Alguno puede pensar que este planteamiento tiene una excesivamente onerosa contrapartida: una mayor *politización* de la OMC, que puede convertirla en inoperante. Tal planteamiento cae en la tentación tecnocrática que derrapó en Seattle, confundiendo la necesaria *autonomía* de las orga-

nizaciones internacionales con la ausencia de debate político en el procedimiento decisorio. Pero no seamos ilusos, la lucha por el poder nunca ha dejado de estar presente en el proceso de construcción del multilateralismo. Basta recordar al respecto: la reactivación de la división Norte/Sur en el seno de la OMC (anunciada por la progresiva utilización por los PVD del sistema de solución de diferencias, más tarde patente en la Conferencia de Singapur y finalmente confirmada en Seattle); el árduo proceso de nominación de Mike Moore como Presidente de la OMC por un período de tres años antes de que el thailandés Supachai Panitchpakdi le suceda por otros tres; las motivaciones de base de las dimisiones de Camdessus de la cúspide del FMI, o de Joseph Stiglitz de la Vicepresidencia del Banco Mundial; los problemas surgidos con el nombramiento del sucesor de Camdessus; o, en fin, el desarrollo de las negociaciones para la próxima entrada de China en la OMC. En conclusión, no se puede pretender que el multilateralismo, como ordenamiento jurídico progresivamente independiente, se construya sin luchas de poder.

- g) En este trabajo de redefinición de la OMC y del nuevo institucionalismo internacional la UE tiene mucho que enseñar: a fin de cuentas es la organización supranacional por excelencia y que más ha desarrollado el ejercicio de la co-soberanía (*multi-level governance*) en todos los ámbitos a partir de su idea-matriz, el desarrollo del libre comercio entre los Estados miembros. La distinción entre asuntos políticos y asuntos técnicos, que ahora algunos proponen para remendar el funcionamiento de la OMC, se encuentra ya en la UE bajo las formas del Consejo y la Comisión. La eventual creación de una Asamblea parlamentaria de la OMC puede tener su mejor precedente en el Parlamento Europeo o en la Asamblea paritaria UE-ACP. Un Comité Económico y Social, donde tengan cabida los intereses de la sociedad civil y que garantice la transparencia de las decisiones, ya existe dentro del organigrama supranacional. Y, en fin, las deficiencias mostradas sobre el procedimiento de solución de diferencias en vigor dentro de la OMC podría aprovechar la larga experiencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Como en alguna ocasión ha señalado acertadamente el profesor Carlos Tió, los europeos tenemos la ventaja de haber conocido en nuestra propia carne lo que comporta un proceso de liberalización y de construcción de un espacio económico único, que, además, incluye a la agricultura.

Para que los intercambios agrarios no queden distorsionados, al lado de las medidas de desregulación que permitan la libre circulación de mercancías, se precisa una política de competencia, una armonización de las legislaciones (sanitarias, fitosanitarias, alimentarias), una legislación medioambiental uniforme, un sistema único a favor del bienestar de los animales,... en definitiva, un potente marco normativo de carácter supranacional. Sin olvidar que el mercado interior agroalimentario se ha demostrado compatible con una política tan intervencionista como es la PAC.

A modo de conclusión, estos siete vectores conforman el horizonte estratégico que la UE ha de tener presente en la próxima Ronda del Milenio en la defensa del modelo europeo de agricultura. Un horizonte, sin embargo, a todas luces muy lejos de lo que hoy se adivina pueden ser unas negociaciones que han empezado con mal pie y donde parecen imponerse las tesis de nuestros principales rivales comerciales (Estados Unidos y el Grupo de Cairns). Con este telón de fondo modo a cura de realismo se dibujan tres hipotéticos escenarios a partir del fracaso de Seattle, para los que la UE debería estar preparada: 1) el escenario inaceptable, con el triunfo del unilateralismo y la ruptura de las negociaciones en la OMC; 2) el escenario deseable, con la reanudación completa de la Ronda del Milenio tras las elecciones presidenciales norteamericanas; y 3) el escenario intermedio, de una negociación agrícola strictu sensu, sobre la base del artículo 20 del Acuerdo agrícola de Marrakesh, acompañada de algunos ajustes en el resto de acuerdos multilaterales en vigor.

9. PRIMERA HIPÓTESIS: EL TRIUNFO DEL UNILATERALISMO VS LA RUPTURA DE NEGOCIACIONES

Con lo dicho en el epígrafe anterior queda evidenciado que el peor de los escenarios posibles para la UE, y para los PVD, sería un nuevo fracaso de las negociaciones de la Ronda del Milenio y el consecuente triunfo del unilateralismo. En realidad, las sociedades más desarrolladas, como la UE o los Estados Unidos, tienen que asumir que la OMC ya no puede sustentarse en el bilateralismo que en la pasada Ronda alumbró el acuerdo de Blair House, y que es preciso responder a las crecientes demandas de los PVD para convertir la Ronda del Milenio en una verdadera *Ronda del desarrollo*.

Basta recordar al respecto que la agricultura aun hoy tiene una importancia vital para amplias zonas del mundo, de la que dependen la mitad de los ocupados (el 52 por ciento de las mujeres y el 46 por

ciento de los hombres), con un 90 por ciento de la producción agroalimentaria mundial aun hoy destinada al autoconsumo o a los mercados internos. En el período 1960-1990, según datos de la FAO, la disponibilidad de calorías *per cápita y día* a nivel mundial aumentó en un 35 por ciento y los precios de los alimentos bajaron en un 50 por ciento, en términos reales. No obstante, este sustancial aumento de la producción no se tradujo en la erradicación del hambre en el mundo y existen aún enormes diferencias regionales en cuanto a la disponibilidad de alimentos: actualmente casi 800 millones de personas padecen desnutrición, la mayor parte ubicadas en el Sur de Asia y en el África subsahariana, y 1.300 millones de personas están condenadas a (mal)vivir con menos de 1 dólar diario, fundamentalmente habitantes de las zonas rurales (con el 70 por ciento del total de pobres del mundo). A esta dramática circunstancia hay que sumar el incremento de la *población mundial* (desde los 6.000 millones de personas registradas en 1999 hasta los 9.400 millones que se prevén para el 2050), así como el paralelo aumento del *proceso de urbanización*, que a la vez que presionará sobre el uso de los factores productivos disponibles (tierra, agua, energía), modificará los hábitos y la demanda de alimentos. En definitiva, el multilateralismo deberá responder a las exigencias de mayores rendimientos en unos sistemas agrarios complejos y muy heterogéneos, por lo general de baja productividad, tradicionalmente orientados hacia la demanda local, y que, además, arrastran fuertes déficits estructurales («*agricultura de subsistencia*»).

Este polo deberá convivir con un lento pero progresivo incremento de la *demanda mundial solvente de alimentos*, con tres destinos principales, las riberas asiáticas del Pacífico, los miembros de la CEI, y los países del Norte de África y Oriente Medio. Con ello no harán sino consolidarse las actuales tendencias. Desde 1980 a 1999 el comercio mundial agroalimentario se multiplicó por dos, muy por encima del aumento de la producción agraria, y entre 1990 y 1997 este incremento de los intercambios alcanzó un índice del 5% anual. Pero su peso relativo en el comercio global apenas varió, estancándose en el 8 por ciento, con un impacto en los mercados muy desigualmente repartido: Europa Occidental y Norteamérica perdieron respectivamente un 4,3 por ciento y un 0,7 por ciento de sus cuotas de mercado en provecho de América Latina (+2,3 por ciento) y Asia (+2,2 por ciento), mientras las cuotas de Europa Central, África, y Oriente Medio permanecieron constantes. Por otro lado, este crecimiento agro-comercial tuvo sus inquietantes contrapartidas: persistió la

inestabilidad crónica de los mercados agrícolas internacionales; las compras alimentarias por parte de los PVD importadores netos de alimentos y, entre ellos, de los Países Menos Avanzados (PMA), aumentaron sensiblemente; y, en fin, se registró una baja generalizada de los precios de los productos básicos (*commodities*) que no hizo sino deteriorar la relación real de intercambio de numerosos PVD. Este panoraman confirma la necesidad de *una nueva OMC para el siglo XXI* que sea capaz de *compatibilizar* tres órdenes de exigencias: las productivas y de seguridad alimentaria de los PVD; las derivadas de la preservación de una agricultura multifuncional en función de las demandas sociales y de las exigencias territoriales en los países más ricos; y, en fin, las exigencias comerciales, a fin de cubrir una creciente demanda de alimentos y conseguir una mayor estabilidad de los mercados agrarios mundiales.

Con este telón de fondo, el mayor riesgo que corre la OMC en la encrucijada del Post-Seattle radica en que los países exportadores netos de alimentos quieran preservar su actual sesgo librecambista y, si no lo consiguieran, prefieran recurrir a las medidas unilaterales como norma de funcionamiento en los mercados agrarios mundiales. Bajo estas circunstancias la Ronda del Milenio nunca daría a luz dejando en manos de las transnacionales el desarrollo del comercio agrícola. Los Estados Unidos podrían caer en esta tentación tras las elecciones presidenciales, especialmente si ganara el Partido Republicano. A fin de cuentas el excedente agrario norteamericano (que alcanzó los 16,6 millardos de \$ en 1998) contribuyen de manera decisiva a atenuar un déficit comercial que está llegando a cotas insostenibles (cifrado en 1998 en torno a los 276 millardos de \$), con tendencia al alza merced a la sobrevaloración del \$. Algunos síntomas apuntalan este preocupante escenario:

- a) En primer término, el sentimiento dominante en el Congreso y el Senado norteamericanos en los últimos años, bajo predominio republicano y la batuta del Senador Jesse Helms, en favor de la autonomía de decisión por parte de los Estados Unidos. Lo atestiguan los continuos enfrentamientos registrados entre el ejecutivo y los poderes legislativos a propósito de la ratificación de diversos actos de política exterior (pago de las contribuciones atrasadas a los organismos internacionales, ratificación del Tratado de no proliferación de armas nucleares, etc). En este marco podría incluso darse la eventualidad de que, ante la constatación de que la OMC es ingobernable bajo los parámetros norteamericanos con un centenar de PVD entre sus 137 miembros, se apostara por la sustitución de la regla gene-

ral del consenso vigente en la OMC (bajo el principio «un Estado, un voto») por el reconocimiento a cada país de un número de votos equivalente a su peso en el comercio mundial, a semejanza de lo que se practica en el FMI, el Banco Mundial, o en algunas organizaciones internacionales sobre productos básicos (café, cacao, aceite de oliva).

- b) En segundo término hay que considerar que buena parte de las medidas comerciales norteamericanas se evidencian cada día más en falso respecto al multilateralismo: las ventajas fiscales a la exportación inscritas en la Foreign Sales Corporation (de las que se benefician las grandes empresas exportadoras de cereales y soja, entre otras); las sanciones unilaterales previstas en las Secciones 301 y Super 301 de su Ley Comercial; la Sección 211 de la Ley de Finanzas de 1998, a propósito de las marcas registradas en los Estados Unidos (asunto Havana Club); las Leyes extra-territoriales Helms-Burton y d'Amato-Kennedy; la ayuda alimentaria, etc. En este contexto el fiasco de Seattle corre el riesgo de ser tomado como una afrenta a la hegemonía norteamericana y reforzar las pretensiones unilateralistas, cuando llegue la ocasión de ratificar la presencia norteamericana dentro de la OMC, de aprobar el procedimiento de fast track (negociación rápida) a favor de la nueva Administración de la Casablanca, o de renovar la Federal Agricultural Improvement and Reform Act (FAIR Act) que expira en el año 2002.
- c) Finalmente, cabe recordar que los resultados de la FAIR Act no se han correspondido a las expectativas originalmente creadas, en tanto que las exportaciones agrarias norteamericanas no han aumentado sensiblemente, ni tampoco ha mejorado la situación del sector. Más bien ocurre lo contrario, lo que explica las ayudas suplementarias otorgadas en los últimos tiempos a los agricultores norteamericanos para paliar la grave crisis de rentas que padecen, en el marco de la Agricultural Market Transition Act (AMTA): por 6.000 millones de \$ en 1998; por 7.000 millones en 1999; y en el ejercicio 2000 por 7.100 millones en pagos directos, más 8.200 millones para los próximos cinco años bajo la forma de subvenciones a los seguros de cosecha.

Obviamente, también es posible que los últimos tropiezos norteamericanos dentro de la OMC, unidos a las crecientes exigencias de su sociedad civil, evidenciadas en Seattle (en materia medioambiental, de salud pública, de derechos sociales, etc), y quizás también a la entrada de China en la OMC, convirtiéndose en un enorme mercado potencial capaz de enjugar buena parte del déficit comercial

norteamericano, sean un acicate para las autoridades de Washington en favor de una reforma en profundidad de la OMC, en sintonía con las pretensiones europeas.

10. SEGUNDA HIPÓTESIS: NEGOCIACIÓN GLOBAL VS. NEGOCIACIÓN AGRÍCOLA DE MÍNIMOS

Amplios segmentos sociales europeos, incluidos los agrarios, instalados en la euforia suscitada por el fracaso de Seattle, estiman que sería conveniente obtener una cierta ralentización del proceso desregulador en materia agraria para facilitar que las instituciones multilaterales atrapasen el retraso existente en la regulación del funcionamiento y de los resultados de la globalización en su conjunto. A nuestro entender esta postura, que puede parecer muy razonable a simple vista, es completamente errónea.

En primer término porque, guste o no, la globalización está ahí, como un proceso generalizado (visible a nivel tecnológico, comercial, financiero, mediático, laboral, medioambiental, e incluso a nivel delictivo y epidemiológico) que no va precisamente a congelar su desarrollo a causa de Seattle. Por paradójico que pueda parecer, en puridad el fiasco de la Conferencia Ministerial refuerza hoy por hoy a los partidarios de la desregulación a ultranza, a los que reducen la mundialización al comercio y equiparan el multilateralismo al libre-cambismo, y, en definitiva, a los operadores transnacionales que hoy pueden imponer sus reglas a costa de un cuerpo multilateral aún en ciernes. Que el multilateralismo siga la unívoca senda del librecambismo o se amplie depende en última instancia de la continuación que se dé a Seattle.

Es más, con el resultado de Seattle la UE ha sido la principal perdedora, en tanto que no ha podido ampliar la agenda negociadora a los denominados «nuevos temas» ligados al comercio (medio ambiente, derechos sociales, competencia, inestabilidad monetaria, salud pública, inversiones, multifuncionalidad agraria), que constituían el núcleo de su estrategia. Así es, tanto las propuestas presentadas por la Comisión para definir su mandato negociador en la próxima Ronda de la OMC (COM (1999) 331 de 8.7.1999), como la Resolución adoptada al respecto por el Consejo de Ministros de Agricultura de 27 de septiembre de 1999, o, en fin, la aprobada por el Consejo de Asuntos Generales el 26 de octubre de 1999, insistieron en que la nueva Ronda del Milenio debía de tener un enfoque lo mas global posible, abordando los nuevos temas, y manteniendo el principio del ciclo completo de negociación (comprehensive

trade round). Los argumentos de fondo que sostenían tal propuesta eran de diversa índole:

- a) Un enfoque global era el único coherente con un crecimiento del comercio mundial convertido en el principal motor del crecimiento económico en los últimos años, asegurando a su vez un cierto equilibrio entre las concesiones de todas las partes en disputa, y, consecuentemente, facilitando un acuerdo multilateral.
- b) Una negociación global tenía la virtud de hacer valer más fácilmente el extenso entramado de relaciones comerciales y políticas de la UE, al igual que podía facilitar el reconocimiento de las exigencias de la sociedad civil de la era de la información respecto a la globalización. En otras palabras, una negociación extensa reforzaba las posibilidades europeas de conformar una alianza estratégica en favor de una mayor regulación del fenómeno global y de la introducción de la multifuncionalidad agraria y las demandas de los consumidores en el multilateralismo.
- c) Al mismo tiempo una negociación global podía reducir la presión liberalizadora sobre la agricultura europea, a la sazón uno de nuestros sectores más débiles y protegidos, a costa de otros sectores con mayores ventajas comparativas. Con ello además se ganaría tiempo para llegar a un consenso entre los Quince sobre la reforma que la PAC precisa para hacer frente a los retos alimentarios y de desarrollo rural del siglo XXI en coherencia con la defensa de un modelo agrícola multifuncional. De hecho, la suspensión tras Seattle del inicio de una Ronda del Milenio global hasta como mínimo después de las elecciones norteamericanas, no equivale a la paralización completa de las negociaciones multilaterales. En realidad, lo que ocurre es que éstas sólo se verán en principio limitadas a la agricultura y a los servicios, según lo dispuesto expresamente en el Artículo 20 del Acuerdo Agrícola y el Artículo XIX del Acuerdo general sobre el comercio de servicios (GATS) (built-in-agenda). En este sentido la Comisión se encuentra ya enzarzada en un proceso negociador dentro del Comité agrícola de la OMC desde el pasado mes de marzo, desembocando en el escenario que la UE se empeñaba a priori impedir a toda costa: que la agricultura fuera tomada aisladamente dentro del marco liberalizador establecido en la Ronda Uruguay, circunscrito, recordemos, a la reducción de las tarifas, las ayudas internas y las subvenciones a la exportación.

- d) Una situación nada halagüeña que se ve agravada por el reducido margen de maniobra que deja a los negociadores de la Comisión ante la OMC el pobre acuerdo alcanzado en materia agraria en la Cumbre de Berlín en comparación a las demandas formalizadas por los Estados Unidos, el grupo de Cairns o el Foro de Cooperación Asia-Pacífico - APEC. Recordemos al respecto, que la Agenda 2000 constituye ineludiblemente el núcleo del mandato negociador de la Comisión, según lo dispuesto en las Conclusiones de la Cumbre de Berlín («El Consejo Europeo considera que las decisiones adoptadas en relación con la reforma de la PAC en el marco de la Agenda 2000 serán “factores esenciales” a la hora de definir el mandato de negociación de la Comisión para las futuras negociaciones comerciales multilaterales en la OMC»). Y han ratificado posteriormente esta posición la Declaración Final de la Cumbre de Río con los Estados del MERCOSUR de finales de junio de 1999 (condicionando, además, los avances en pos de una zona de libre cambio UE-MERCOSUR al devenir de las negociaciones multilaterales), las Conclusiones del Consejo Agrícola del 27 de septiembre y del Consejo general del 26 de octubre de 1999 (Apartado 11.a), así como la Resolución del Parlamento Europeo de 18 de noviembre de 1999.
- d) Sin duda, con tales mimbres nuestros negociadores difícilmente podrán alcanzar un acuerdo que reconozca a la UE la capacidad de rediseñar la PAC y en definitiva cumplir con "la necesidad de salvaguardar el modelo agrario europeo en todas las negociaciones internacionales sobre el comercio", tal como se expresa en el programa de la Comisión para el año 2000. Es más, puede incluso afirmarse que sin una Ronda Milenio abierta no es posible garantizar la pervivencia de nuestro modelo agrícola dentro del multilateralismo en la medida que del Acuerdo de Marrakesh sólo se desprende la obligación de profundizar en el marco liberalizador del Acuerdo Agrícola y se excluye, por consiguiente, la negociación sobre otros ámbitos de la OMC. Sin embargo, los últimos conflictos que han enfrentado a los Estados Unidos y a la UE ante el Organismo de Solución de diferencias de la OMC han evidenciado los límites que, desde una perspectiva europea, tiene este marco multilateral: p.e. en lo que respecta al papel de las autoridades internas en defensa de la salud pública, la protección de los intereses de los consumidores, o la defensa del medio ambiente; en cuanto al grado de obligatoriedad de las normas sanitarias

internacionales, tipo Codex Alimentarius, vigentes; o, en fin, en cuanto a la compatibilidad del multilateralismo con las preferencias regionales y los mecanismos presentes de cooperación al desarrollo.

- e.1) Más en concreto, una adecuada solución del asunto de las hormonas sólo puede venir con la reforma del Acuerdo de aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS) en vigor. Este acuerdo hasta el presente tiene un marcado carácter bilateral, basado sobre el principio de equivalencia y resulta incapaz de garantizar la armonización progresiva de las medidas sanitarias y fitosanitarias ni la primacía del principio de precaución.
- e.2) De igual modo, el Acuerdo sobre las barreras técnicas al comercio (Agreement on Technical Barriers to Trade – TBT) que actualmente pretende tan solo garantizar el libre intercambio de los productos en sí mismos, con independencia de los métodos de producción utilizados, debe ser renovado: a fin de regular el uso de los transgénicos en los procesos de producción (introduciendo expresamente el principio de precaución); o para establecer reglas respecto a los productos biológicos o el bienestar de los animales (un ámbito sensiblemente reforzado con el Tratado de Amsterdam que incluyó un protocolo anexo por el que los animales dejan de ser considerados simples mercancías agrarias para ser calificados como «seres sensibles»).
- e.3) Por otro lado, el acuerdo sobre los derechos de propiedad intelectual ligados al comercio - ADPIC (Trade-related aspects on Intellectual Property Rights -TRIPS) ha esbozado un marco de protección para las indicaciones geográficas de los vinos y los espirituosos (artículos 23 y 24), aunque con sustanciales restricciones, no aplicándose a muchos otros productos ligados al territorio. El ADPIC delimita también los derechos relativos a la biodiversidad (artículo 27) pero no desarrolla sistemas alternativos a la patente, pese a mencionarlos («... los Miembros preverán la protección de las variedades vegetales mediante patentes, por un sistema “sui generis” eficaz, o por la combinación de ambos medios»).

e.4) En fin, sin una negociación global dentro de la Ronda del Milenio no parece posible cambiar el actual Entendimiento para la solución de diferencias (Agreement on Dispute Settlement Procedures), y mejorar el funcionamiento de sus distintos órganos: el Órgano de solución de diferencias - OSD (Dispute Settlement Body - DSB); el Órgano de apelación - OAP (Appellate Body); y los grupos especiales (o panels). En particular la UE, en el marco del proceso de reexamen del Entendimiento previsto a los cuatro años de funcionamiento, debería insistir sobre dos puntos: 1) una mayor transparencia del procedimiento dando la posibilidad a las entidades no gubernamentales (ONGs, empresas, grupos de interés diversos) para presentar comunicaciones a los panels; 2) un reforzamiento de la eficacia del sistema de solución de litigios mediante un aumento del número de miembros del OAP y su profesionalización, el recurso a la convocatoria del pleno del OAP en función de la importancia de los asuntos a tratar, la obligación de presentación de escritos motivados en la fase inicial de consultas, o, en fin, la revisión de ciertos plazos (véase al respecto: Blin, O. «L'Organisation mondiale du commerce», Ellipses, 1999, pp. 82-85).

En conclusión, si bien parece teóricamente posible la defensa de la multifuncionalidad agraria dentro de los mecanismos reconocidos en el estrecho marco que constituye el Acuerdo Agrícola (ayudas; acceso interno, exportaciones subvencionadas), éste es de por sí insuficiente para dar cabida a todas las manifestaciones del llamado modelo europeo de agricultura que, en principio, precisaría una negociación del conjunto de reglas hoy vigentes dentro de la OMC. Sobre esta base, no es casualidad que las Comunidades Europeas hayan presentado recientemente tres documentos ante la OMC, ya mencionados: uno sobre «el principio de precaución», a debatir fuera del ámbito estrictamente agrario (WT/CTE/W/147 - G/TBT/W/137), y otros dos sobre «el bienestar animal y el comercio agrícola» (G/AG/NG/W/19) y «la calidad de los productos y la mejora de las condiciones de acceso al mercado» (G/AG/NG/W/18), en la sesión especial del Comité de Agricultura de la OMC de los días 29 y 30 de junio del

2000. Sobre la protección de los animales las CE estiman que «este punto ha de ser tratado en las negociaciones sobre la agricultura, a título del artículo 20» (a fin de sortear el escollo de una reforma en profundidad del TBT) y se propone: la elaboración de acuerdos multilaterales sobre el tema, un etiquetado apropiado (obligatorio o voluntario, según lo dispuesto en el artículo 2.2. del TBT), y la compensación de los costes adicionales soportados por los productores. En lo relativo a la especificidad de los productos alimentarios de calidad, las CE reivindican una protección eficaz contra la usurpación de apelaciones, garantías de acceso efectivo al mercado, y una reglamentación del etiquetado que permita diferenciar los productos. Finalmente, el documento sobre el principio de precaución, que con anterioridad había dado lugar a una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo (COM (2000) 1 de 2.2.2000), presenta el marco jurídico comunitario y del Derecho Internacional vigente como preámbulo a las líneas directrices sobre las que debería fundamentarse la introducción del principio en la OMC.

- f) En este contexto, no puede tampoco olvidarse la existencia de cláusulas temporales dentro del Acuerdo Agrícola que de no renovarse harían decaer algunos de los principales parámetros sobre los que asienta la PAC actual y sin el respaldo de los cuales nos veríamos abocados a partir de aquella fecha a un cúmulo de litigios en el seno de la OMC de resultado incierto. Nos referimos en concreto a: la denominada cláusula de paz (artículo 13 del Acuerdo) y a la cláusula de salvaguardia especial (artículo 5). Decaída la cláusula de paz en el 2004 las consecuencias podrían ser funestas para las ayudas de la PAC, incluidas las de la Caja Azul y de la Caja Verde, que quedarían sujetas a los artículos II y XXIII del GATT, y para las exportaciones subvencionadas, que sufrirían todo el rigor del artículo XVI del GATT y de los artículos 5 y 6 del Código de Subvenciones. Por lo demás, la cláusula de paz vigente sólo es válida para la PAC de los Quince y en principio sin su renovación sus disposiciones sólo podrían ser aplicadas a los nuevos adherentes en los niveles registrados en 1992. En fin, aun cuando la Comisión opina que la cláusula de salvaguardia especial no tiene carácter temporal, otros países entienden que si no fuera actualizada antes del 2004, en el marco del proceso continuo de reformas de las

políticas agrícolas dispuesto en el artículo 20, desaparecería la protección adicional que hoy otorga frente al exterior, indispensable en productos tales como el azúcar, el pollo o algunas frutas y hortalizas.

- g) Last but not least, una Ronda del Milenio global constituiría el mejor marco para la negociación de las compensaciones comerciales previstas en los Artículos XXIV.6 y XXVIII del GATT, a propósito de las ampliaciones de las Uniones Aduaneras, resultantes de las nuevas adhesiones. Un proceso que, según las últimas previsiones, podría iniciarse alrededor del año 2006. En este contexto no está de más señalar que para que la ampliación sea un éxito, aparte de los cambios institucionales que en principio van a ser aprobados por la CIG 2000, la UE precisa abordar cambios radicales en las políticas comunes, que, al unísono, cada vez necesitan más de un marco multilateral que les garantice su viabilidad (en el ámbito agrario, de la salud pública y la protección de los consumidores, del bienestar de los animales, del medio ambiente, de la cooperación y el desarrollo...). En otros términos, cada día es más evidente que la construcción europea precisa del multilateralismo para avanzar. Con esta perspectiva sólo cabe esperar que las Instituciones Europeas estarán a la altura de las circunstancias y que al mismo tiempo que orientarán la UE hacia una Unión Europea del Bienestar, trabajarán por un «new deal» capaz de alumbrar el institucionalismo internacional del siglo XXI.

11. TERCERA (Y ÚLTIMA) HIPÓTESIS: LA NEGOCIACIÓN EN FAVOR DE LA MULTIFUNCIONALIDAD EN EL MARCO DEL ARTÍCULO 20 DEL ACUERDO AGRÍCOLA

En conclusión, sin una nueva Ronda negociadora de carácter global, la Comisión difícilmente conseguirá introducir en el multilateralismo un marco idóneo para la preservación del modelo de agricultura multifuncional para una UE ampliada y, en su seno, la redacción de un nuevo Acuerdo Agrícola capaz de mantener la Agenda 2000 hasta el 2006, tal como era su propósito tras la Cumbre de Berlín. Lo que nos conduce a reiterar el interés de la UE en relanzar tras las elecciones presidenciales norteamericanas una Ronda del Milenio global, o, cuando menos, una built-in-agenda reforzada con algunos capítulos complementarios (v.g. la mejora del funcionamiento de la OMC y la consideración de los intereses de los PVD), con dos objetivos primordiales: la definición de las agendas negociadoras en los correspondientes Comités de la OMC que permitan a medio plazo

apuntalar el modelo agrícola europeo dentro del multilateralismo (en materia sanitaria, de bienestar de los animales, de regulación de los transgénicos, de solución de diferencias...); y, en su espera, una reformulación de mínimos del Acuerdo Agrícola según lo dispuesto en su artículo 20, que: a) renueve las cláusulas de paz y de salvaguardia especial; b) incorpore las consideraciones no comerciales (incluida la multifuncionalidad) en el diseño de sus mecanismos; y c) prosiga la liberalización de las políticas agrarias, lo más coherente posible con la Agenda 2000 y sin que las Instituciones comunitarias pierdan la capacidad para reconvertir la PAC en una nueva política más acorde con la defensa del modelo europeo de agricultura. El contenido de este acuerdo agrícola de mínimos, o, si se prefiere, de transición, constituye el objeto del presente, y último, apartado.

En definitiva, se trata de dar contenido real al equilibrado redactado del artículo 20 del Acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay, poniendo el énfasis en las denominadas preocupaciones no comerciales y al trato especial y diferenciado para los países en vías de desarrollo. Para la UE el horizonte final no puede ser otro que el de preservar un mundo rural vivo, un objetivo tan válido en los países industrializados como en los países en vías de desarrollo, en la medida que responde a la heterogeneidad estructural y cultural existente (pese a convivir en unos mercados cada vez más abiertos) y a las diversas prioridades agro-económicas de las autoridades públicas (estabilidad de precios y rentas en los países productores; soberanía alimentaria en los países deficitarios de alimentos). Y la punta de lanza de la estrategia europea ha de ser la introducción formal de la multifuncionalidad dentro del Acuerdo Agrícola, una reivindicación que por sí sola, como ya hemos dicho, no equivale a preservar el modelo agrícola europeo, a falta de revisar otros acuerdos del multilateralismo (SPS, TBT, ADPIC), pero que, sin embargo, tiene la virtud de dar otra dimensión a los capítulos del Acuerdo Agrícola y puede servir como base suficiente para un acuerdo de mínimos:

El apoyo interno a la agricultura comunitaria antes de la adopción de la Agenda 2000 presentaba dos características: a) en primer término, se encontraba sustancialmente por debajo de los compromisos suscritos en Marrakesh (para la Caja Ambar y la Caja Azul) que alcanzaban, de acuerdo con las cifras presentadas por la Comisión a la OMC: un total de 70.872 MEuros en 1995/96 con un techo previsto de 78.672 (G/AG/N/EEC/12/rev1); 72.590 MEuros en 1996/97 frente a los 76.369 previstos (G/AG/N/EEC/16/rev1); y 70.637 MEuros en 1997/98 en contraposición a los 74.067 a priori exigidos (G/AG/N/EEC/26) (cuadro 3); b) en segundo lugar, el

apoyo integrado en la Caja Ambar (precios y ayudas que afectan el comercio) mantenía un mayor peso que el de la Caja Azul (ayudas ligadas a los factores de producción pero no a los precios y a los volúmenes, acompañadas de programas de control de la oferta) y el de la Caja Verde (medidas estructurales con un impacto mínimo sobre el comercio). Por lo que respecta al último período notificado, 1997/98 (G/AG/N/EEC/26), la Caja Ambar alcanzaba los 50.194 MEuros (con el 27 por ciento a cargo del vacuno y el 21 por ciento las frutas hortalizas) (cuadro 3). Por su lado la Caja Azul registraba 20.442,8 MEuros, de los que la parte del león, el 53 por ciento, correspondía a los pagos directos a los cereales (cuadro 3). Finalmente, la Caja Verde equivalía a 18.166,8 MEuros (cuadro 3).

Con la Agenda 2000 aprobada en Berlín se ha reducido la Caja Ambar, en la línea de los parámetros definidos en Marrakesh, pero a costa de incrementar las ayudas de la Caja azul y sin apenas avanzar en la desconexión (découplage - decoupling), en la medida que un (eventual) trasvase de ayudas a la Caja Verde, por la vía de la modulación, ha quedado en última instancia en manos de los Estados. Pese a ello la Caja Verde incrementa su peso a la par que se consolida en el seno del FEOGA-Garantía el segundo pilar y el programa SAPARD a favor de los PECOS (cuadro 1). Sentado esto,

Cuadro 3

PRINCIPALES MEDIDAS DE APOYO DE LA PAC DENTRO DE LAS CAJAS AMBAR, AZUL Y VERDE DE LA OMC (Cifras del ejercicio 1997/98, en millones de euros)

Caja ámbar (OMC: precios y ayudas)		Caja azul (OCM: ayudas)		Caja verde (Medidas del segundo pilar y de los Fondos Estructurales)	
Vacuno	13.525,3	Ayudas en cereales	10.767,4	Mejora estructural	4.896,6
Frutas y hortalizas	10.675,6	Primas del vacuno	3.080,8	Agro-ambientales	3.687,0
Cereales	7.699,9	Ayudas oleaginosas	2.386,6	Zonas desfavorecidas	
Azúcar	5.867,1	Set aside	1.251,3	y acciones regional.	2.271,3
Productos lácteos	5.725,4	Primas del ovino	1.171,0	Medidas sanitarias	
Aceite de oliva	2.267,6	Ayudas trigo duro	1.016,2	y fitosanitarias	1.865,9
Vino	1.937,0	Ayudas proteaginosas	617,8	Otras medidas	5.446,0
Otros (tabaco, algodón, forrajes, plátano, leguminosas, otros textiles...)	2.496,1	Otros (lino, arroz,)	169,7		
Total Caja Ámbar	50.194	Total Caja Azul	20.442,8	Total Caja Verde	18.166,8

Fuente: Elaboración propia del autor a partir del documento G/AG/N/EEC/26 notificado por la Comisión a la OMC.

yendo más allá de la Agenda 2000, cualquier concesión tarifaria adicional que nos impongan las nuevas negociaciones deberá compensarse (siquiera temporalmente) con mayores ayudas. Por consiguiente, la salvaguardia del modelo agrícola europeo requiere ante todo que el Consejo deje de obsesionarse por el ahorro presupuestario a ultranza, como hizo en Berlín, y se convenza de la necesidad de aportar recursos financieros suplementarios para la prosecución de la liberalización agraria. Una vez garantizado este presupuesto, tras la Agenda 2000 la UE está condenada a defender el mantenimiento de la Caja Azul dentro del Acuerdo Agrícola, contra la opinión de todos los países exportadores netos de alimentos, y sin que para ello pueda alegar la coartada multifuncional. El último documento presentado por las CE en Ginebra en junio del 2000 lo confirma (G/AG/NG/W/17, «*The Blue Box and other support measures to agriculture*»).

En contrapartida, los Estados Unidos apostaron abiertamente por su abolición con la progresiva instauración de las llamadas ayudas transitorias tras la FAIR Act que, entendió siempre su Administración, se encontraban plenamente desconectadas, al igual que los pagos suplementarios otorgados en 1998, 1999 y 2000 en el marco del AMTA, calculados como están sobre bases históricas. En paralelo Canadá acaba de aprobar su tercer paquete de ayudas desconectadas a las rentas por 5.500 M\$ canadienses para un período de tres años, que incluye créditos subvencionados, ayudas suplementarias a los seguros agrarios, y un reforzamiento del Net Income Stabilization Account Program -NISA (cuentas de ahorro sostenidas con recursos públicos para afrontar las eventuales crisis de los mercados). En consecuencia, tanto las autoridades estadounidenses como las canadienses, estiman que el grueso de su apoyo recae en la Caja Verde: hasta el punto de significar para los Estados Unidos el 88 por ciento del apoyo total según la última notificación a la OMC frente al 20,4 por ciento de la UE (cuadro 3). Sin embargo la UE podría seguramente hacer valer algunos argumentos en favor de la preservación de la Caja Azul: a) en primer lugar, la persistencia de la crisis de rentas agrarias en Norteamérica, que implica el mantenimiento del sistema del loan rate, que equivale a un precio mínimo para los grandes cultivos, reforzado por las últimas ayudas suplementarias acordadas en los Estados Unidos; b) en segundo término, la existencia de sectores importantes en Estados Unidos y Canadá (azúcar, leche) que se encuentran en circunstancias similares a los europeos y están lejos de poder abrirse a la competencia mundial a medio plazo; c) en tercer lugar, el hecho que mientras el apoyo comunitario a la agricultura

haya descendido hasta representar el 0,5% del PNB, el apoyo interno ha aumentado en los Estados Unidos, alcanzando el 0,7% del PNB en 1999; d) en cuarto término, el incremento registrado por los pagos directos a los productores americanos (de 2.000 \$ en 1996 a 12.000 \$ previstos para el 2000) y la expansión resultante de las exportaciones (de trigo, de maíz, de arroz, de algodón y de oleaginosas); e) en sentido contrario, el menor impacto comercial de las medidas de la Caja Azul aplicadas por la UE, confirmada por los últimos análisis de sensibilidad efectuados (OCDE, 2000: «Une approche matricielle de l'évaluation des politiques: Resultats préliminaires des études pilotes MEP en ce qui concerne les politiques relatives aux produits végétaux de l'UE, des Etats-Unis, du Canada et du Mexique»), y no digamos de la cláusula de salvaguardia especial, que los Estados Unidos y el Grupo de Cairns se empeñan en eliminar a toda costa; f) las dificultades que tanto los Estados Unidos como Canadá tendrían para probar la desconexión completa de sus ayudas al igual que el carácter de medidas puntuales de los paquetes de ayudas suplementarios aprobados en los tres últimos años; g) la falta de adaptación de las Cajas de apoyo en vigor a las agriculturas de los PVD (puestas de manifiesto por un reciente documento presentado por algunos de estos países: G/AG/NG/14); y h) las dificultades teóricas existentes para mantener el principio de desconexión como fundamento exclusivo de la delimitación del apoyo compatible con el multilateralismo, hasta el punto que dentro de la Caja Verde se incluyen paradójicamente hoy medidas que serían inaplicables si no tuvieran en cuenta los volúmenes producidos (p.e. los programas agro-ambientales anti-intensivos, que precisan conocer el lucro cesante en su aplicación).

Sin duda la pertinencia de estos argumentos debieron pesar en la decisión norteamericana de presentar, en la sesión del Comité de Agricultura de la OMC de 29 y 30 de junio últimos, dos comunicaciones sobre «una reforma a largo plazo del comercio de productos agrícolas» (G/AG/NG/W/15) y sobre «la reforma del apoyo interno» (G/AG/NG/W/16), que sugieren el abandono de la desconexión así como del sistema de Cajas vigente. En este sentido puede incluso afirmarse que este cambio de paradigma constituye el primer éxito concreto de la estrategia europea de la multifuncionalidad. Como alternativa los Estados Unidos proponen definir solamente dos tipos de apoyo interno a la agricultura en el futuro: a) el de las medidas con efectos de distorsión en los intercambios, que se verían sometidas a compromisos de reducción (apoyo no exento); y b) el de aquellas sin impacto, o de carácter mínimo, en el comercio (apoyo

exento). Las medidas de apoyo no exentas partirían de una Medida Global de Apoyo (MGA) consolidada por país par irse reduciendo paulatinamente hasta alcanzar un porcentaje fijo de la producción agraria total idéntico para todos los países desarrollados. En el otro polo, la categoría del apoyo exento comprendería explícitamente: los dispositivos de seguridad para las rentas agrarias y de gestión de riesgos; la ayuda alimentaria interna; la protección del medio ambiente y de los recursos naturales; el desarrollo rural; el fomento de las nuevas tecnologías a nivel agrario; y los programas de ajuste estructural destinados a reforzar la viabilidad económica de las comunidades rurales. Resaltemos la semejanza de estas medidas con las propuestas en su día por el Grupo Buckwell para la reforma de la PAC, un guiño que no puede pasar desapercibido.

La propuesta norteamericana es de tal enjundia que merece algunos comentarios, en positivo y en negativo. Como es obvio, el nuevo enfoque pretende ante todo preservar los mecanismos más significativos de la política agraria norteamericana (loan rate, ayudas transitorias de la FAIR Act, ayudas suplementarias del AMTA, seguros agrarios, ayuda alimentaria interna) que caerían expresamente dentro de la categoría de apoyo exento. Por otro busca meter en el mismo saco todas las medidas europeas de las Cajas Ambar y Azul para someterlas a un proceso de reducción hasta un porcentaje de la producción final agraria, aun a determinar. Si nos atenemos a la última notificación de apoyo interno presentada por la Comisión en Ginebra (G/AG/N/EEC/26) nuestras Cajas Ambar y Azul sumarían 70.636,8 MEuros (cuadro 3) que equivaldrían al 35,3 por ciento de la producción final agraria europea de ese mismo periodo frente al 3,7 por ciento de la Caja Ámbar norteamericana, lo que nos puede dar una idea del orden de magnitudes en las que nos movemos. Evidentemente, ceteris paribus, del volumen de ayudas comunitarias habría que descontar la red de seguridad (tipo loan rate) que actualmente incorpora. En paralelo tengamos en cuenta que si comparamos el total del apoyo de las tres Cajas de la UE y los EE.UU. los porcentajes de producción afectados se aproximan enormemente: 44,4 por ciento para la UE y 30 por ciento para los Estados Unidos. Lo que constata la necesidad de revisar el contenido de la Caja Verde.

Sentadas estas premisas asumir sin más la propuesta norteamericana tendría consecuencias a cuatro niveles para la UE: a) en primer lugar la obligaría a abandonar la carta de la multifuncionalidad agrícola en tanto que no se tienen en cuenta las funciones complementarias de una producción agraria considerada globalmente y desde el prisma exclusivamente económico; (aún cuando buena parte de las

medidas catalogadas como exentas pueden ser implícitamente consideradas como multifuncionales); b) comportaría asumir el desmantelamiento de la Caja Azul; c) con independencia del porcentaje de producción que finalmente se decidiera, en la medida que la propuesta norteamericana respecto al apoyo interno se acompaña de una drástica reducción de la protección en frontera y de las subvenciones a la exportación (G/AG/NG/W/15), la UE debería embarcarse en una acelerada reducción de sus precios internos hasta alcanzar los niveles norteamericanos del loan rate (o red de seguridad); d) por último, un apoyo cuantificado en función exclusivamente de los volúmenes de producción podría significar un daño irreparable para la agricultura de los nuevos países adherentes, que en algunos casos no alcanzan aún los niveles de producción anteriores a la caída del Muro de Berlín, con graves consecuencias sociales y territoriales. En conclusión, la propuesta norteamericana solamente podría ser (hipotéticamente) aceptada por la UE si copiara el modelo de apoyo en vigor en los Estados Unidos (lo que de hecho ya hicimos en 1992) y siempre y cuando el porcentaje de producción así como la red de seguridad de las rentas, aún por determinar, se adecuara a las exigencias de una UE ampliada.

Sentadas estas premisas, no obstante, la propuesta norteamericana puede también anunciar una mayor flexibilidad en la negociación por parte de los Estados Unidos y, reinterpretada, podría incluso ser utilizada para reforzar la posición negociadora de la UE: a) en primer lugar, al mismo tiempo que simplifica las modalidades de apoyo susceptibles de control, el documento acepta implícitamente la autonomía de decisión de las autoridades públicas para establecer las medidas de apoyo más adecuadas a cada país; b) deja abierta, además, la vía para propuestas alternativas que abandonen el esquema precedente, basado en la desconexión estricta; c) en fin, algunas de sus propuestas equivalen de hecho a extender el ámbito de la Caja Verde (redes de seguridad; programas permanentes de indemnización a la renta). En este contexto, con una perspectiva dinámica de las negociaciones, la estrategia comunitaria ha de avanzar en varios frentes buscando un nuevo punto de equilibrio respecto a la posición de los Estados Unidos:

- a) De entrada, una vez condenada a muerte con la Ronda Uruguay la excepción agraria, la UE ha de mantenerse firme en la defensa de la noción de multifuncionalidad agraria, como una suerte de especificidad o excepción rural capaz de fundamentar una futura política rural supranacional adaptada a la preservación del modelo europeo de agricultura (siguiendo de

hecho la lógica intrínseca sobre la que se fundamentó el nacimiento de la Caja Verde).

- b) Si la defensa del carácter multifuncional de la agricultura pretende mantener la actividad agraria en todo el territorio, cae por su propio peso que la Caja Verde/apoyo exento ha de poder ampliarse, y que es indispensable preservar una cierta protección en frontera, distinta según los productos. De esta guisa, las medidas de garantía o estabilización alimentaria (que podría incluir una red de reservas descentralizadas a nivel global) deberían caer dentro de la Caja Verde, en la línea de las redes de seguridad de rentas que han propuesto los Estados Unidos. Pero, dados los diferenciales de precios existentes respecto a los precios mundiales (del 75 por ciento en azúcar; del 50 por ciento en productos lácteos; del 40 por ciento en vacuno); no parece posible que a corto plazo la protección en frontera pueda equipararse a aquellas redes de garantía y el capítulo de acceso a los mercados del nuevo Acuerdo agrícola debería fundarse en el descreste de los aranceles más elevados.
- c) Por las mismas razones, parece ineluctable que la UE preconice la renovación de la Caja Azul, cuando menos por un cierto período y limitada a algunos sectores, en especial aquellos que se basan aún en regímenes de precios de intervención (como el azucarero, cuyo régimen finaliza en el 2000/2001; o el sector lácteo, con el régimen surgido de la Agenda 2000 sujeto a revisión en el año 2003). En correspondencia, la UE mantendría las medidas de control de la oferta ligadas a las ayudas directas que pudieran implementarse en estos sectores que, a fin de cuentas, restringen su potencial productivo y permiten garantizar que los excedentes, léase las exportaciones europeas, no aumentarán en el futuro.
- d) Por otro lado la presentación de la novedosa propuesta norteamericana sobre el apoyo interno, basada exclusivamente en el parámetro productivo (PFA), da alas a la UE para que contraataque con un modelo alternativo. Éste podría sustentarse en los activos u ocupados agrarios (o, si se prefiere, el número de UTAS), con los ojos puestos estratégicamente en que las ayudas a los pequeños productores, hasta un cierto umbral (aun siendo conectadas a la producción), fueran incluidas dentro de la Caja Verde/apoyo exento. Estos umbrales podrían ser calculados en poder de paridad de compra o, alternativamente, tener un techo máximo global en función de la producción de la explotación. En su defensa cabe argüir que difícilmente las ayu-

das a los pequeños agricultores (o eventualmente UTAS hasta un cierto límite por explotación) pueden ser consideradas que distorsionan el comercio, y deberían tener la posibilidad de ser conectadas a los volúmenes producidos por estrictas razones de control y de eficacia económica. Se trataría en suma de transferir una cierta Medida Global de Apoyo a nivel individual, consolidando de refilón la estrategia de modulación de las ayudas iniciada en Berlín con parámetros comunitarios (y no solamente estatales), y facilitando a su vez la aplicación de esta nueva PAC en los Estados adherentes. El soporte teórico de tal propuesta, a efectos negociadores, es evidente: la UE cuenta hoy con 7,4 millones de agricultores, fundamento vivo de la agricultura multifuncional, contra los 3,5 millones de los Estados Unidos. Por otro lado, los nuevos Estados miembros registran 10,2 millones de agricultores, la mayor parte de pequeña dimensión. Finalmente, este planteamiento facilitaría el control de la evolución futura de la política agraria norteamericana en la medida que el apoyo por agricultor en la UE se encuentra estabilizado en torno a los 5.000 \$ anuales, mientras los últimos paquetes americanos, como ya adelantamos, han hecho pasar su nivel de ayudas de los 2.000 \$ del año 1996 a los 12.000 del año 2000.

- e) Este modelo de apoyo permitiría a su vez a la UE abandonar paulatinamente una política de apoyo automático en función de los volúmenes de producción en favor de un marco contractual, más microeconómico y más justo, en función de los factores no productivos presentes en cada territorio. Este enfoque tendría la virtualidad de: 1) ser temporal, guardando la facultad de modificar las condiciones exigidas a nivel general, cada 6 años por ejemplo, como ya se hace en los Estados Unidos; 2) facilitar una aplicación coherente de los distintos instrumentos de apoyo en favor de las tres funciones básicas de la actividad agraria, a saber, la estabilidad de las rentas (con OCM más simples con indemnizaciones moduladas, según el modelo de las ayudas transitorias norteamericanas), las exigencias agro-ambientales, y el desarrollo rural (véase para más detalles, Massot, A. «Una política agroalimentaria y rural para una Unión Europea del Bienestar», *Revista Española de Economía Agraria*, 176-177, 2-3/1996); 3) preservar su carácter supranacional al mismo tiempo que posibilitar una aplicación descentralizada y territorial de los programas de rentas, agro-ambientales y de desarrollo rural, en atención a las distintas

formas de producción y de ocupación del espacio existentes; 4) reforzar los actores sociales presentes en el territorio mediante la redistribución de los papeles entre la administración y la sociedad civil, priorizando la acción local endógena y en red (network policy).

- f) Para terminar, habría que replantearse seriamente la viabilidad de las exportaciones agrarias subvencionadas y si sería conveniente dar una señal clara de la voluntad europea de seguir reduciéndolas desde el 9,8 por ciento del FEOGA actual (cuadro 1) hasta su eliminación a medio plazo, a cambio de garantías suficientes en los capítulos de apoyo interno y de protección en frontera que garantizaran la perennidad del modelo europeo de agricultura. Evidentemente, tal propuesta debería acompañarse al desmantelamiento paralelo de todas las formas de apoyo externo hoy existentes (créditos a la exportación; ayuda alimentaria; monopolios comerciales) en aras de la transparencia. La opción alternativa (menos ética sin duda) consistiría en homologar los mecanismos comunitarios según los criterios norteamericanos, más flexibles y bilaterales, de manera que se pudiera asegurar la presencia de los productos europeos en los mercados emergentes mientras perdura el proceso de reforma de las políticas agrarias (por ejemplo, creando un Fondo de exportación con subvenciones variables en función de los destinos y los productos, el fomento del tráfico de perfeccionamiento activo, o el reforzamiento de la ayuda alimentaria).

Bruselas, agosto 2000

RESUMEN

La PAC, entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: ¿A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?

El 25 de marzo de 1999, en Berlín, el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea alcanzó un acuerdo sobre la Agenda 2000 y prosiguió el proceso de reforma de la PAC. En este contexto, la Agenda 2000 reconoció el papel multifuncional que juega la agricultura, más allá de su estricta función económica y social. Los agricultores europeos proveen una serie de servicios altamente estimados por los ciudadanos, tales como el cuidado de nuestros paisajes tradicionales, la garantía de alimentos de calidad, o la conservación del medio. Sin embargo, la reforma de la PAC no ha terminado aún. La UE no puede pretender que la PAC ya ha desarrollado plenamente el carácter multifuncional del modelo europeo de agricultura. Ser coherentes con la multifuncionalidad agraria implica que la UE considere con atención los ligámenes entre la producción de alimentos y materias primas y la provision de aquellos otros servicios. Por lo demás, hay que reconocer que el «modelo europeo de agricultura» constituye la simple representación a nivel agrario y rural del «modelo social europeo» en vigor. En este sentido, dos condiciones como mínimo se precisan para que el mundo rural de la UE pueda responder a los retos a que se verá confrontado en los próximos años: un nuevo marco financiero que posibilite la prosecución de la reforma de la PAC; y que las consideraciones no comerciales (incluida la naturaleza multifuncional de la agricultura) sean reconocidas adecuadamente en las negociaciones agrarias de la OMC en curso.

PALABRAS CLAVE: Multifuncionalidad, PAC, OMC, Ronda del Milenio.

SUMMARY

The PAC, between the Agenda 2000 and the Millenium Round: In search of a policy in defence of the agricultural multifunctionality?

On 25 march 1999, in Berlin, the European Union Heads of State and Government Council, reached an agreement on Agenda 2000 and continued the reform process of the CAP. Under this context, the Agenda 2000 recognised that farming has a multiple role to play, beyond its pure economic and social role. European farmers provide services that are dear to European citizens, such as preservation of our traditional landscapes, guarantee of food quality, and ecological farmig. But, the CAP reform is not at the end of the road. The EU cannot pretend that the CAP already have fully developed the «multifunctional» nature of European model of agriculture. Taking multifunctionality seriously would therefore require EU to look more carefully at the linkages between food anf fiber production and the provision of other services. In other hand, the 'European model of agriculture' is only the embodiment, in the agricultural and rural arena, of a much more general concept that is the «European model society». At least two conditions are needed in order to respond to the forthcoming challenges the European Union farming community will be confronted with in the coming years: a new budgetary framework without rigidities in the management of the CAP reform; and it is essential that non-trade concerns (including the multifunctional character of agriculture) be adequately addressed in the WTO negotiations on agriculture.

KEYWORDS: Multifunctionality; CAP; WTO; Millenium Round.