

# ESTUDIOS



# La Reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias

ALBERT MASSOT MARTÍ (\*)

«Las convicciones son enemigos más peligrosos de la verdad que las mentiras».

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

## 1. INTRODUCCIÓN: LOS PROLEGÓMENOS DE LA REFORMA DE 2003

### 1.1. El proceso de reforma de los mecanismos de la PAC entre 1992 y 2003

Con las reformas de 1992 y 1999 (Agenda 2000) la PAC, sin abandonar su sesgo productivista, dejó de ser una política basada en los precios para convertirse en una política de ayudas que, por otro lado, de acuerdo con las decisiones de Berlín, debía de mantenerse incólume hasta el año 2006, cuando se fijaran las nuevas perspectivas financieras plurianuales de la Unión. En este contexto, el fracaso de la Conferencia Interministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que tuvo lugar en Seattle y el calendario de negociación fijado posteriormente en la de Doha parecían abundar en favor de los que estimaban que hasta 2005/6 la PAC no viviría grandes sobresaltos en su diseño.

Sin embargo, aprovechando la *revisión a medio plazo* prevista ya con la Agenda 2000 para (eventualmente) adaptar las medidas en vigor a la evolución de los mercados, en julio de 2002 la Comisión presentó

---

(\*) *Administrador Principal - Parlamento Europeo. Las opiniones expresadas en este artículo lo son a título personal y no comprometen en modo alguno a la Institución en la que trabaja.*

una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo (COMISION, 2002a) en la que abogaba por un giro radical en el enfoque de 1992 bajo tres parámetros: a) la aplicación de una *disociación total de las ayudas directas respecto a la producción* para un largo listado de sectores; b) la generalización de *la condicionalidad de las futuras ayudas a criterios no productivos*; y, en fin, c) la instauración de la *modulación obligatoria en favor del segundo pilar de la PAC* (desarrollo rural).

Cuando aún no se había disipado el estupor provocado entre los medios políticos y profesionales por este cambio de rumbo, en el *Consejo Europeo de Bruselas* de 24 y 25 de octubre de 2002 se alcanzó un acuerdo político de la primera rama de la Autoridad Presupuestaria de resultados del cual se congeló prácticamente al nivel existente en 2006 el apoyo a la política de mercados agrarios para el período 2007-2013; y, además, se decidió su futura distribución entre 25 (cuadro 1). En puridad, con tal proceder, *se formalizó la oferta agraria* a los 10 primeros países candidatos posibilitando con ello el *cierre definitivo de las negociaciones de adhesión*, confirmado en la Cumbre de Copenhague de 12 y 13 de diciembre.

La última etapa de este acelerado proceso de cambios empezó en enero de 2003 con la presentación de las *propuestas legislativas* que concretaban la nueva reforma de la PAC (Comisión, 2003a). Unas propuestas que, a la par que abandonaban como referente *la revisión intermedia* de la Agenda 2000 y las convertían en «*una perspectiva política a largo plazo en favor de una agricultura sostenible*», retomaban los objetivos enunciados en la Comunicación de julio y, en fin, adaptaban las medidas allí enunciadas a los requerimientos financieros de la decisión del Consejo de octubre. Tras el consabido tira y afloja, el proceso concluyó con el acuerdo de principios tomado por el Consejo de Ministros de Agricultura el 26 de junio de 2003, en Luxemburgo.

## 1.2. Los vectores de la propuesta de reforma de 2003

De esta exposición se desprende un primer interrogante que, a modo de preámbulo, es ineludible contestar: ¿por qué, en opinión de la Comisión, los fundamentos que dieron pie a la Agenda 2000 apenas transcurridos cuatro años se convirtieron en obsoletos? A nuestro entender *tres vectores* enmarcan la (radical) modificación del modelo de apoyo que se infiere del proyecto de reforma: a) las renovadas exigencias de *legitimidad interna* de la PAC (de las que se derivan las medidas de condicionalidad de las ayudas propuestas); b) los imperativos de *legitimidad externa* (que confluyen en el proyecto de disociación de las ayudas respecto a la producción); y, en fin, c) las

*exigencias financieras* (transcritas en las propuestas de regresividad y modulación obligatorias de las ayudas agrarias).

- a) En primer lugar, inciden las crecientes *demandas de la sociedad europea* en favor de una agricultura sostenible, que preserve un medio rural vivo, que sea respetuosa del medio ambiente y del bienestar de los animales, y que garantice la salubridad y la calidad de los alimentos, tal como ampliamente se enunciaba en la Comunicación de julio (Comisión, 2002a) y en la Exposición de Motivos de los textos legislativos (Comisión, 2003a, pp. 2-5). De estas exigencias sociales, catalizadas por las recurrentes crisis sanitarias que han sacudido la agricultura europea en los últimos tiempos, se desprende el *primer gran eje* del paquete de reforma: la denominada *condicionalidad de las ayudas* al cumplimiento de criterios no productivos a fin de reforzar la legitimidad social del apoyo público. Criterios que en la propuesta de la Comisión se plasmaban en nada menos que 38 reglamentaciones ya en vigor.
- b) En segundo término, desde la conclusión de la Agenda 2000 se han dejado sentir de manera cada vez más insistente las exigencias de la *globalización y la apertura de los mercados agrarios* de la mano de, al menos, tres factores: b.1) una *profunda revolución tecnológica* en la producción, el acondicionamiento y el transporte; b.2) la continua presión sobre los sectores agrarios comunitarios de los *compromisos comerciales* contraídos por la UE con países terceros por razones ajenas a la PAC, sean políticas, comerciales o de cooperación y desarrollo; y, por último, b.3) hay que resaltar la incidencia de la *dinámica implícita en el marco normativo de la OMC* instaurado al término de la Ronda Uruguay. Recordemos al respecto que la Conferencia de Marrakech eliminó la llamada *excepción agrícola* en el multilateralismo e impuso una estricta disciplina a las medidas públicas de regulación de la producción y el comercio agrarios con vistas a su progresiva liberalización. En este contexto globalizador la propuesta de *disociación total del apoyo respecto a la producción* fue justificada por la Comisión en base a tres grandes argumentos: 1) permitiría reducir las distorsiones constatadas en el actual sistema de ayudas al mismo tiempo que contribuiría a orientar el sistema agroalimentario hacia productos de calidad y alto valor añadido y, en definitiva, a ganar competitividad dentro de unos mercados cada vez más abiertos (Comisión, 2003d y 2003e; USDA, 2003); 2) estabilizaría los ingresos de las explotaciones en una coyuntura de caída de la renta real por activo (-3,8 por ciento en 2002) (Eurostat, 2003) a sabiendas que, tras la Agenda 2000, las ayudas del FEOGA representan un 32 por cien-

- to de media de la renta agraria (Eurostat, 2002) y que en la mayor parte de los Estados miembros los hogares agrarios siguen registrando un nivel de renta inferior a la media global nacional (OECD, 2003a, p. 12); y 3) reforzaría la capacidad negociadora de la UE dentro de la Ronda de Doha al traspasar una buena parte de las ayudas vigentes de las *Cajas Ambar* y *Azul* a la *Caja Verde*.
- c) El tercer, y último, vector en liza no es otro que los *condicionantes presupuestarios*, acentuados por la *ampliación* de los 8 *países de la Europa Central y Oriental* (PECOS), a los que se suman Malta y Chipre. Una ampliación de un alcance sin parangón con las adhesiones anteriores y que, en la medida que comportaba un incremento sustancial del gasto comunitario, tuvo que contar con el beneplácito de los contribuyentes netos para hacerse realidad. Este peaje financiero, como ya adelantamos, fue formalizado por el acuerdo del *Consejo Europeo de Bruselas de octubre de 2002* que avanzó el marco financiero del capítulo de mercados agrarios (primer pilar de la PAC) hasta el año 2013. Pero, al unísono, sin la participación de la segunda rama de la Autoridad Presupuestaria, el Parlamento Europeo, el Consejo no se atrevió a hacer lo propio para el segundo pilar (desarrollo rural), dejando con ello abierta una incógnita de primer orden para la negociación de las perspectivas financieras de 2007/2012. En este contexto, las propuestas agrarias presentadas en enero no hicieron otra cosa que concretar la aplicación del acuerdo de la Cumbre de Bruselas mediante la *regresividad y modulación* de las ayudas directas, con tres sustanciales cambios respecto al pasado: 1) la imposición de la *obligatoriedad* en su aplicación por los Estados (dando por caduca la modulación facultativa instaurada con la Agenda 2000); 2) el establecimiento de su *entrada en vigor a término*, en 2006, y no con carácter inmediato, pese a calcularse la reducción de los montantes percibidos sobre el período de referencia 2000/2002; y 3) la asunción de *dos objetivos* simultáneos: 3.a) reforzar el desarrollo rural (que hoy a duras penas significa el 15 por ciento de los créditos ejecutados del FEOGA-Garantía) (Comisión, 2002c); y, como gran y significativa novedad, 3.b) cubrir los déficits financieros en la política de mercados que ya se atisbaban a partir de 2008 (cuadro 1-V) para garantizar el cumplimiento del nuevo marco presupuestario para los 25.

### 1.3. Los parámetros de la negociación en el Consejo

Aparte de los vectores señalados que provocaron la presentación de las propuestas, hay que mencionar *dos factores adicionales* que explican

la evolución de las negociaciones suscitadas por aquellas y, en última instancia, el *contenido* de la decisión finalmente adoptada:

- a) Uno de los parámetros clave en el nuevo diseño de la PAC es el creciente papel que una *Alemania unificada* y ya despojada de los complejos del pasado está jugando dentro de una construcción comunitaria que traslada su epicentro hacia el Este. La tan comentada crisis del *eje franco-alemán*, desposeído con el fin de la guerra fría del que fue su original hilo conductor, a saber, la superación de los enfrentamientos nacionales que históricamente asolaron el Viejo Continente, constituye el más claro exponente de esta recomposición del poder político supranacional. Un eje que, por otro lado, se decanta progresivamente a favor de Berlín dejando a París a remolque de las iniciativas germanas. Los últimos avatares en los ámbitos institucional, financiero y agrario no hacen sino confirmar estas apreciaciones.
- a.1) Así, el *Tratado de Niza* ya reflejó la progresiva hegemonía alemana en el procedimiento decisorio comunitario, tanto dentro del Consejo como en el seno del Parlamento Europeo. Y el *Proyecto de Constitución* elaborado en 2003 por *la Convención sobre el futuro de Europa* ratifica con creces el creciente peso institucional de Alemania.
- a.2) Por otro lado, las autoridades germanas se están distinguiendo por el énfasis que ponen en el *control del gasto supranacional* por cinco razones básicas: 1) la condición de primer contribuyente neto al Presupuesto comunitario que hoy Alemania de lejos ostenta; 2) el paro creciente y el estancamiento que atenazan su economía, necesitada de una drástica reestructuración; 3) la estricta disciplina fiscal que impone el Pacto de Estabilidad (con un déficit público máximo del 3 por ciento del PIB) y que Alemania incumple reiteradamente a la par que, paradójicamente, con sus transferencias, no deja de contribuir a su respeto por otros países menos desarrollados; 4) la preocupación que siempre ha suscitado en los medios políticos alemanes el coste final de las nuevas adhesiones para las arcas comunitarias; y, en fin, 5) de los tres objetivos económicos a nivel comunitario por los que hoy Alemania pugna con denuedo, a saber, la devaluación del Euro, la flexibilización del Pacto de Estabilidad y el control del gasto comunitario, es sin duda éste último el más fácil de alcanzar.
- a.3) El *acuerdo de la Cumbre de Bruselas* de octubre de 2002, orientado como ya señalamos a estabilizar el gasto en mercados

agrarios para los 25 hasta el 2013, constituye un ejemplo fidedigno de la presión germana en materia financiera. Una presión a la que Francia se plegó sin apenas contraprestaciones (la garantía de que las ayudas directas no modificarían sus montantes hasta el año 2006, compromiso a la postre revocado con la decisión final del Consejo de junio) (*Vid.* Epígrafe 3.2.b). En este contexto, el deslucido papel que *Francia* ha tenido en todo el proceso de negociación de la reforma quizás pueda explicarse por haberla cogido con el pie cambiado una vez que los actuales gobernantes en París decidieron romper con el modelo inscrito en la *Ley de Orientación* (LO, 1999) y no pudieron, o no supieron, plantear en tiempo útil otro de recambio. Nos remitimos a un conocido estudio elaborado recientemente por encargo del Ministerio de Agricultura francés para confirmar la vaguedad de la actual posición gala sobre el futuro de la PAC (COPEIAA, 2003). Por el contrario, en Alemania, el fin de la *era Kohl* comporta la entrada en escena de la socialdemocracia, por sí más alejada del *modelo de explotación bávaro* que tradicionalmente orientó la política agraria de la democracia cristiana y más sensible a la agricultura extensiva de los nuevos *Länder*. Y de ahí a juzgar a la PAC vigente por su carácter de *principal política de gasto* comunitaria hay solo un paso. A modo de corolario, cabe reconocer que en el Consejo hoy se enfrentan dos talantes: por un lado la de aquellos Estados que, haciendo prueba de tenacidad, apuestan por cambios paulatinos pero irrevocables y que, presentados a primera vista como concesiones, a medio plazo convergen inexorablemente en un nuevo modelo de apoyo a la agricultura; y, en el otro extremo, la de aquellos otros que se contentan con combatir por lo inmediato en Bruselas y por ganar la batalla de la opinión pública interna, y que, a fin de cuentas, mueren de posibilismo. Hoy por hoy nada hace suponer que esta (anómala) situación vaya a cambiar pero también es cierto que Francia, como principal potencia agrícola de la Unión, es de suponer que, más tarde o más temprano, reaccionará de algún modo. Lo que equivale a preguntarse si, con vistas a las negociaciones agrarias que seguirán a partir de 2006/7, será posible tejer un consenso alternativo en el seno de un Consejo ya ampliado que erija un modelo distinto sobre el que ahora emerge (*Vid.* epígrafe 4.1).

- b) Una segunda explicación de lo acaecido en los dos últimos años radica en el suicida empeño del Consejo en consagrar durante

cuatro largos años la Agenda 2000 como la única y dinámica respuesta a la globalización de los mercados y a las demandas de la sociedad europea, sin otra explicación que su temor a abrir la Caja de Pandora de los retornos presupuestarios. En este contexto, parece obligado resaltar el vaciado y consecuente manipulación que en este proceso han sufrido las nociones de *modelo agrícola europeo* y de *multifuncionalidad agraria*, por otro lado continuamente invocadas en las declaraciones institucionales (Conclusiones de la Presidencia de los Consejos de Luxemburgo de 1997, de Berlín de 1999 y de Bruselas de 2002; Resoluciones del Parlamento Europeo de 18.11.1999, 15.12.1999, 13.3.2001, 31.5.2001, 30.5.2002, 7.11.2002 y 5.6.2003): tales pronunciamientos nunca fueron acompañados de la definición de un nuevo modelo de apoyo coherente con la defensa de la multifuncionalidad y se convirtieron de esta guisa en unas simples coartadas del *statu quo*. A decir verdad, desde la firma del Acuerdo de Marrakech hemos asistido a una verdadera batalla ideológica entre, por un lado, el *paradigma competitivo*, formalizado por áquel y basado en la disociación (*decoupling/découplage*) de las ayudas respecto de la producción (OECD, 2001; Swinbank-Tangermann, 2000 y 2001), y, por otro, el *paradigma multifuncional*, para el que la producción agraria se caracteriza por ser una *producción conjunta* de bienes y servicios, productivos y no productivos, de interés público y que las administraciones han de garantizar con su apoyo si el mercado no es capaz de remunerarlos adecuadamente (Josling, 2000; OECD, 2000a; OECD, 2000b; Tió-Atance, 2000; Massot, 2003a). Tal batalla, reconozcámoslo, ha concluido con la rotunda victoria del primero (Massot, 2003b, pp. 6-7), por tres razones básicas: 1) en primer término, porque el Consejo no ha osado poner en cuestión una cierta *redistribución* de los créditos del FEOGA-Garantía (siquiera en el seno de cada Estado); 2) en segundo lugar, porque los Estados se han mostrado *incapaces para ponerse de acuerdo en sustituir* la conexión del apoyo a la producción *por la conexión a otros factores* (superficie, empleo) *o funciones* (de preservación del medio ambiente y de la biodiversidad, de ocupación del espacio, de equilibrio territorial, de bienestar de los animales, etc); y, 3) de resultas de los dos motivos anteriores, el Consejo nunca ha abordado seriamente cómo se podría *compatibilizar la disociación del apoyo* a la producción (que comporta *per se* el multilateralismo) bajo fórmulas que concretaran simultáneamente la conexión de los mecanismos de apoyo a criterios multifuncionales y/o factores distintos a los volúmenes producidos (Mahé, 2001, p. 215). La

expresión manifiesta de tal victoria ideológica fue la desaparición de la noción de «*multifuncionalidad*» en la Exposición de Motivos de las propuestas legislativas de la Comisión (Comisión, 2003a), dándole así mismo pie a que presentara el *único modelo* de disociación viable sin modificación de los equilibrios financieros existentes: una disociación calculada *exclusivamente* sobre los montantes percibidos *en el pasado por las explotaciones*. El acuerdo del Consejo de 26 de junio, al asumir tal enfoque, no ha hecho sino ratificar la retirada de las (dispersas) huestes de la multifuncionalidad. Y la última prueba la hemos visto en las negociaciones de Cancún, con la constitución del *Grupo de los 22*, una sorprendente mezcla de países librecambistas agrarios (Brasil, Argentina) y proteccionistas industriales (India, China), que han sabido arrastrar a un buen número de Estados con regímenes preferenciales con la UE y de defensores de la multifuncionalidad. Como resultado de esta alianza, provocada en gran medida por el acuerdo previo firmado por la UE y los EE.UU. en materia agraria, el llamado «*grupo de amigos de la multifuncionalidad*» ha desaparecido prácticamente como bloque negociador (al mismo tiempo, reconozcámoslo también, que el *Grupo de Cairns*).

Sentadas estas premisas, desde la perspectiva de la búsqueda de un nuevo modelo comunitario de apoyo a la agricultura, la opción de disociación elegida ha sido sin duda *la peor fórmula* de todas las posibles por cuatro motivos: 1) por *consolidar los desequilibrios* existentes en el apoyo comunitario según los sectores, territorios y agricultores (Massot, 2003b; Comisión, 2002b); 2) por atribuir muy en particular a los *cultivos herbáceos* los créditos percibidos, siendo como son los grandes beneficiarios de las ayudas directas (equivalentes a un 61,8 por ciento del total ejecutado en este capítulo del FEOGA-Garantía) (Comisión, 2002c - Anexo 15); y, por derivación de las dos objeciones anteriores, 3) por coartar decisivamente la posibilidad de una reasignación futura del FEOGA-Garantía en función de criterios distintos a los de los volúmenes producidos; y, en definitiva, 4) por obstaculizar el paso ordenado de una PAC a dos velocidades, una para 15 (definida el pasado 26 de junio por el Consejo) y otra para 10 (en virtud de los Tratados de adhesión), a *una única* política agraria y rural *común coherente* con 25 o más miembros.

*A modo de conclusión* puede deducirse que la propuesta presentada por la Comisión el 21 de enero de 2003 no respondía solamente al empeño personal del Comisario Fischler y, por el contrario, bebía directamente de un entorno, teórico y práctico, que (como mínimo) explicaría el radicalismo de su contenido hasta el punto de

conformar un nuevo modelo de apoyo para la agricultura europea. Su *núcleo duro* se materializaba en un nuevo Reglamento horizontal por el que se establecían «*disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común*» y por el que se instauraban «*regímenes de ayuda a los productores de determinados cultivos*» (Comisión 2003a, pp. 13-63). En su seno, *dos grandes ejes* enmarcaban el nuevo modelo de apoyo, *la disociación* por un lado, y *la modulación de las ayudas* por otro, que es preciso concretar antes de proseguir con el comentario de las reacciones que ha suscitado, así como del resultado final de las (árduas) negociaciones registradas en el Consejo en torno a su diseño definitivo. Dejamos expresamente fuera del análisis el tercer eje que ya anticipamos, el de la *condicionalidad de las ayudas*, por entender que, después de la simplificación que ha sufrido en junio y de la forma en que será implementada, se encuentra subsumido dentro del nuevo modelo como un simple requisito para el cobro de los nuevos pagos.

## 2. LOS DOS EJES ESTRATÉGICOS DE LA REFORMA DE LA PAC DE 2003 Y SUS INTERROGANTES

### 2.1. Primer eje: la disociación total de las ayudas respecto a la producción

Como ya adelantamos, con sus propuestas legislativas la Comisión rompió la dinámica instaurada con las reformas de 1992 y 1999, basada en el apoyo a la producción, al plantear una *conversión generalizada de las ayudas directas sectoriales hoy bajo límites cuantitativos* (Cantidades Máximas Garantizadas - CMG; Superficies Máximas Garantizadas - SMG; cuotas de producción; o cabezas de ganado) en un *pago único por explotación/ha, calculado a partir de los montantes percibidos* por las explotaciones en el pasado (período de referencia 2000/2002). Estos nuevos pagos, inspirados en el modelo de la *Federal Agricultural Improvement and Reform Act (FAIR Act)* de 1996, pasaron a ser calificados como simples *ayudas a la renta*, exentas de la obligación de producir para su cobro, y, consecuentemente, susceptibles de integrarse dentro de la *Caja Verde* de la OMC. Por el contrario, la obligación de mantener las tierras de cultivo o de pastos en buenas condiciones agronómicas se convirtió en un requisito ineludible para la percepción de los pagos únicos por explotación, del mismo tenor que el sistema de condicionalidad obligatoria a las reglas vigentes en materia medioambiental, de salubridad alimentaria, de sanidad y bienestar de los animales, y de seguridad en el trabajo.

El régimen propuesto *cubría* las ayudas directas vigentes en favor de: los cereales (incluidos el arroz y el trigo duro), las oleaginosas

(incluido el lino), las proteaginosas, la retirada de tierras ligada a los cultivos herbáceos, la fécula de patata, las leguminosas de consumo humano, las semillas, los forrajes deshidratados, ciertas ayudas regionalizadas (en favor de las Islas Canarias, Madeira, los DOM franceses y las Islas del Mar Egeo), el ovino y el caprino, el vacuno de carne, y, a medida que se fueran implementando las ayudas al sector lácteo, también este último sector.

Este modelo de apoyo fijo y disociado de la producción fue complementado por un *apoyo específico* a cinco producciones (trigo duro, proteaginosas, arroz, cultivos energéticos y frutos secos). Para las cuatro primeras estas ayudas ligadas a la producción se aplicarían a modo de *tramos o suplementos* a sumar al pago único por explotación. Por el contrario los frutos secos, pese a no verse afectados por la disociación, percibirían una ayuda a la hectárea a fin de dar continuidad al régimen (temporal) en vigor y preservar su cultivo. Es significativo resaltar que estos cinco *suplementos* respondían a *criterios multifuncionales* en la medida que pretendían salvaguardar actividades agrarias que cumplían simultáneamente otros objetivos: de sustitución de las fuentes de emisión de dióxido de carbono (biocombustibles), de fomento de la calidad (trigo duro), y, en fin, de ocupación del espacio y preservación del equilibrio territorial, muy en particular de los humedales y el secano (arroz, proteaginosas y frutos secos).

Se desembocaba en suma en un primer pilar de la PAC con un *nuevo modelo global de apoyo más simple y homogéneo* y que, por su propia amplitud, devenía el *referente* ineluctable para las subsiguientes reformas del conjunto de los mercados agrarios. Ante todo de aquellas *producciones vegetales* ya beneficiarias de ayudas directas como el tabaco, el plátano, el lino y el cáñamo, el algodón, el aceite de oliva y el lúpulo (estas dos últimas, además, con regímenes de apoyo con fecha de caducidad a corto plazo, 1 de noviembre de 2004 y 31 de diciembre de 2003, respectivamente). En este sentido podía incluso pensarse en su extensión a las frutas y hortalizas con ayuda (como el espárrago o, dentro de las transformadas, el tomate, el melocotón, la pera, las uvas pasas y los cítricos). Por otro lado, una vez dado el salto cualitativo hacia la disociación para las producciones que conforman el grueso de las ayudas directas dentro del FEOGA-Garantía, resultaba teóricamente posible extender el nuevo modelo, siquiera parcialmente, a aquellos otros sectores donde aún hoy impera el mecanismo de los precios mediante, claro está, una conversión previa de éstos en ayudas: azúcar (actualmente con cuotas nacionales de producción, al igual que los lácteos) o productos vitivinícolas (con régimen de destilación). Por el contrario, el nuevo modelo, en tanto que

se fundaba en los referentes históricos financieros, no podría ser aplicado a aquellas producciones hoy no sostenidas a nivel interno (como las Organizaciones Comunes de Mercado con sistemas exclusivamente aduaneros: avicultura, flores y plantas, y productos agrícolas transformados - PAT), o con intervenciones puntuales (como el porcino o las frutas frescas bajo retirada).

Cuadro 1

MARCO FINANCIERO DE LA RÚBRICA 1A (POLÍTICA DE MERCADOS AGRARIOS) PARA LA UE A 25 TRAS EL ACUERDO DE BRUSELAS (OCTUBRE 2002) Y LA REFORMA DE LA PAC (Junio 2002) (Período 2007/2013. Créditos de pago en millones de € a precios corrientes)

	Base 2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
I. TECHO MÁXIMO FIJADO POR EL CONSEJO (a precios constantes)	45.502	45.502	45.502	45.502	45.502	45.502	45.502	45.502
II. DISPONIBILIDAD CONSOLIDADA - Por margen del incremento anual del 1%	0	257	715	1.177	1.644	2.115	2.591	3.072
III. TECHO MÁXIMO FIJADO POR EL CONSEJO (I+II)	45.502	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574
IV. PRESUPUESTO CONSOLIDADO PARA LA POLÍTICA DE MERCADOS	44.749	45.659	46.734	47.467	48.257	48.852	49.448	50.044
a) para la UE-15	42.083	42.653	43.368	43.505	43.669	43.669	43.669	43.669
b) para los 10 nuevos adherentes	2.666	3.006	3.366	3.962	4.558	5.153	5.749	6.345
V. MARGEN DE MANIOBRA RESULTANTE (III)-(IV) (STATU QUO)	753	100	-517	-788	-1.111	-1.235	-1.355	-1.470
VI. IMPACTO DE LA PROPUESTA DE REFORMA DE LA COMISIÓN	354	503	611	-101	98	47	-3	-55
a) para la UE-15	337	470	566	-64	186	186	186	186
b) para los 10 nuevos adherentes	17	33	45	-37	-88	-139	-189	-241
VII. PRESUPUESTO DE GASTO CON LA PROPUESTA (IV - VI)	44.395	45.156	46.123	47.568	48.159	48.805	49.451	50.099
VIII. NUEVO MARGEN (III) - (VII)	1.107	603	94	-889	-1.013	-1.188	-1.358	-1.525
IX. DISPONIBILIDAD ADICIONAL CON LA PROPUESTA DE MODULACIÓN A FAVOR DE LA POLÍTICA DE MERCADOS	-	-	276	1.289	2.322	1.576	1.719	1.862
X. NUEVO MARGEN (VIII) - (IX)	1.107	603	370	400	1.309	388	361	337
XI. PRO MEMORIA: PROPUESTA DE REGRESIVIDAD A FAVOR DEL 2º PILAR (DESARROLLO RURAL)	-	228	475	741	988	1.234	1.481	1.481
XII. IMPACTO DE LA DECISIÓN DEL CONSEJO DE 26 DE JUNIO SOBRE LA REFORMA	467	1.034	221	-1.289	2.322	1.576	1.719	1.862
XIII. PRESUPUESTO DE GASTO TRAS LA REFORMA ADOPTADA (VII + XII)	44.862	46.191	46.345	46.985	47.581	48.197	48.813	49.429
XIV. NUEVO MARGEN (III) - (XIII)	640	-432	-128	-306	-435	-580	-720	-855
XV. PRO-MEMORIA: COSTE PREVISTO DE LA ADHESIÓN DE BULGARIA Y RUMANÍA (a precios constantes)	-	-	951	1.091	1.230	1.370	1.510	1.649

Fuente: Elaboración propia a partir de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Bruselas de octubre de 2002, los Anexos financieros de las propuestas legislativas de la Comisión (COM (2003) 23 de 21.1.2003, pp. 157 a 162), y las estimaciones de los servicios de la Comisión del Compromiso del Consejo de Luxemburgo de 26 de junio de 2003 sobre la Reforma de la PAC.

Para terminar, la propuesta de enero se apuntalaba en una drástica reducción de los *precios internos* en herbáceos, arroz y lácteos, que no describiremos por alejarse del objeto principal de estas páginas. Basta indicar aquí y ahora que, en la perspectiva de la Comisión, el cambio en el modelo de apoyo directo a las producciones se vería acompañado por la instauración de un régimen de intervención reconvertido en una simple *red de seguridad*. Esta red constituiría el *núcleo de la competencia comunitaria de regulación de los mercados*, por lo demás directamente dependiente de los niveles de protección aduanera reconocidos por la OMC. Por otro lado cabe resaltar la inclusión en la propuesta de la decisión sobre el régimen definitivo de las cuotas lácteas, con el objetivo explícito de sortear la complejidad de un debate a 25.

## 2.2. Segundo eje: la modulación obligatoria de las ayudas

Recordemos que *la Agenda 2000*, al mismo tiempo que consagró el segundo pilar de la PAC (desarrollo rural) e introdujo formalmente la eco-condicionalidad en la concesión de las ayudas percibidas por las explotaciones, impuso un *régimen de modulación facultativo* de éstas, hasta un 20 por ciento como máximo, según criterios no productivos. Este acuerdo fue fruto de un laborioso pacto entre los Estados destinado: en primer término, a superar la propuesta de la Comisión de una modulación horizontal obligatoria y del establecimiento de un umbral máximo de ayudas por explotación; y, en segundo término, a dar satisfacción tanto a las exigencias de Alemania (empeñada en consolidar la cofinanciación en la política de mercados), como a las de Francia (defensora de una regresividad de un 3 por ciento para los cereales y de un 1 por ciento para los lácteos a fin de reforzar el desarrollo rural) (Massot, 2000, p. 26). Es conocido el fracaso cosechado por este modelo de modulación, debido a que se dejaba su implantación a la voluntad de los Estados y se requería una financiación nacional adicional para la utilización de los recursos liberados en los programas de desarrollo rural. En 2002 tan sólo dos países, habían osado aplicarla (tímidamente): Reino Unido (limitada a Inglaterra y País de Gales) y Francia (pero en este caso actualmente suspendida tras el cambio de gobierno en París).

En este contexto es significativo observar cómo las propuestas de la Comisión rechazadas en Berlín volvieron con nuevos bríos con la *Comunicación de julio de 2002*: a) se apuntaba allí de nuevo un techo máximo de ayudas por explotación, de 300.000 €; b) la modulación, ahora denominada *dinámica*, volvía a ser obligatoria para el conjunto de ayudas del primer pilar (directas o fijas), en un 3 por ciento anual acumulativo hasta alcanzar el 20 por ciento en 6-7 años; c) esta última

propuesta se complementaba con el establecimiento de una franquicia-base de 5.000 €, susceptible de ser incrementada por los Estados en 3.000 € por cada Unidad de Trabajo (UTA) adicional que superara las 2 UTAS a tiempo completo por explotación; d) finalmente, se disponía que los recursos liberados por la modulación y el umbral máximo por explotación se destinarían a reforzar el desarrollo rural, con tres importantes salvedades: los montantes procedentes de la modulación pasarían por el tamiz de una redistribución previa a nivel comunitario en función de criterios objetivos; los recursos originados por el umbral máximo restarían en manos de los Estados; y, por último, el conjunto de los importes liberados podría ser aplicado de manera flexible en favor del segundo pilar (instaurando nuevas medidas, aumentando los beneficiarios, o, incluso, incrementando la cofinanciación comunitaria y, por consiguiente, reduciendo la contribución nacional). Complementariamente, en la Comunicación se preveía una *ampliación del segundo pilar*, mediante: a) la creación de un nuevo capítulo dedicado al fomento de la calidad alimentaria; b) una extensión de los pagos del capítulo agroambiental por razones de sanidad y bienestar de los animales; y c) la incorporación de ayudas para facilitar la adaptación a los nuevos condicionantes no productivos.

Ciertamente, la propuesta de la Comunicación era compleja en su aplicación y difícilmente asumible por el Consejo. Pero la puntilla le vino con el tantas veces citado acuerdo financiero de la Cumbre de Bruselas de octubre de 2002. El estricto marco presupuestario allí fijado desvirtuó completamente el paquete apuntado y concluyó con la presentación de unas *propuestas legislativas en enero de 2003* sustancialmente distintas.

Con sus textos reglamentarios la Comisión persistía en su empeño de imponer la obligatoriedad, *a partir de 2006*, del régimen de *modulación* subsumiéndole a la par dentro de un sistema de *regresividad* de las ayudas directas. Con ello se desembocaba en un instrumento de redistribución del apoyo con una *doble finalidad*: a) en primer término, siguiendo el esquema en vigor, se *reforzaría el segundo pilar* de la PAC (desarrollo rural) mediante una regresividad lineal de un 1 por ciento anual acumulativo de todas las ayudas hasta alcanzar el 6 por ciento en 2012 con la que se conseguirían unos 1.481 millones de € en esa fecha (cuadro 1 - XI); y b) tal como ya adelantamos, simultáneamente, se utilizaría la modulación para *liberar recursos suficientes* a partir de 2008 para financiar nuevas medidas de apoyo en el seno del primer pilar (dando por supuesto que las nuevas adhesiones, de Rumanía y Bulgaria, previstas para 2007, deberían dar lugar a un incremento adicional del FEOGA-Garantía para hacerse efectivas)

(cuadro 1 - XV). Bajo esta segunda modalidad las explotaciones que recibieran entre 2000 y 2002 una cantidad inferior a los 5.000 € en ayudas no se verían afectadas por la modulación, los perceptores entre 5.000 y 50.000 € sufrirían un recorte progresivo anual entre un 1 por ciento en 2008 y un 6,5 por ciento en 2013, y, finalmente, las explotaciones con ayudas superiores a los 50.000 € las disminuirían entre un 2 por ciento en 2008 y un 13 por ciento en 2013. Los montantes liberados en aplicación de estos porcentajes alcanzarían un máximo de 1.862 millones de € en 2013 (cuadro 1 - IX). Esta cifra se correspondería prácticamente con el coste neto de las propuestas de reforma del sector lechero (1.490 millones de €), incrementado en el margen de seguridad que, ineludiblemente, precisa la gestión del conjunto de la política de mercados (340 millones).

Al unísono, la Comisión *eliminó* de sus propuestas legislativas de enero el *umbral máximo de ayudas por explotación* que había apuntado en la Comunicación, así como la posibilidad de utilizar los recursos de la modulación para reducir la *contribución nacional* en la financiación de determinadas medidas del segundo pilar. Pero, en revancha, *confirmó* en sus propuestas legislativas su voluntad de que los recursos conseguidos por la modulación (equivalentes a 1.481 millones de € en 2012/2013 como vimos) fueran (levemente) *redistribuidos a nivel comunitario* en función de tres criterios objetivos: el empleo, la superficie y la prosperidad relativa, medida por el PIB en poder de paridad de compra. De resultas del juego de estos tres parámetros, ponderados, cinco países mejorarían sus transferencias netas para el desarrollo rural: por orden descendiente, España (+6,3 por ciento, con un montante final absoluto de 180,4 millones de € en 2012/2013), Portugal (+3,9), Grecia (+3,2 por ciento), Austria (+2,9 por ciento), y Finlandia (+0,6 por ciento) (AGRA FACTS, 2003; Comisión, 2003b). Para el resto de Estados, la redistribución propuesta de los montantes derivados de la modulación, sería negativa, empezando por Francia (-8,5 por ciento), Alemania (-5,3 por ciento) y Reino Unido (-4 por ciento) pese a obtener unos recursos en valores absolutos nada despreciables (419,8, 269, 4 y 205,2 millones de € respectivamente) (AGRA-FACTS, 2003; Comisión, 2003b). Con tales mimbres parecía ya evidente que el Consejo difícilmente aprobaría esta (humilde) propuesta de redistribución, tal como en junio pudo confirmarse.

### 2.3. Las principales críticas formuladas a la propuesta

El proyecto de reforma provocó el rechazo inmediato de prácticamente todas las organizaciones profesionales agrarias, así como de la mayoría de Estados representados en el Consejo. En algún caso

tal comportamiento no escondía otra cosa que la defensa pura y simple del *statu quo*, al menos hasta el año 2006, aduciendo que los acuerdos de Berlín no decaían hasta esa fecha. Pero, por otro lado, era indudable que algunas de las propuestas de la Comisión condicionaban de forma irreversible la capacidad de definir un modelo de apoyo coherente con el paradigma multifuncional y amagaban no pocos peligros para una agricultura con vocación de estar presente en todo el territorio de la Unión, en clara contravención de las declaraciones de las Instituciones comunitarias explicitadas desde 1997 (*Vid.* epígrafe 1.3.b). Los principales argumentos utilizados por los opositores a la reforma fueron los siguientes:

- a) *La consolidación de una PAC desequilibrada (y deslegitimada)*. La disociación total, en tanto que convertía el grueso de las ayudas vigentes en un pago a la renta de la explotación, congelaba los desequilibrios derivados de un apoyo exclusivamente calculado en función de la producción. En el epígrafe 1.3 ya indicamos las diferencias intersectoriales existentes, donde los cultivos herbáceos hoy obtendrían casi dos tercios de las ayudas directas (Comisión, 2002c - Anexo 15). Por lo demás, con datos del ejercicio 2000, 4,4 millones de agricultores (equivalentes al 88,7 por ciento de los perceptores registrados) recibirían una ayuda anual inferior a 10.000 € que en su montante global sólo representaría un 11 por ciento del total de las ayudas de la PAC. Complementariamente, 512 mil agricultores (un 10,2 por ciento del conjunto de los beneficiarios) percibirían entre 10 y 50.000 €, cubriendo el 43,7 por ciento de las ayudas (con un importe medio de 24.630 € anuales). Y, en última instancia, apenas 56.000 agricultores (equivalentes a un 1,1 por ciento del total) obtendrían más de 50.000 €, con un montante total que significaría el 25,4 por ciento (y un importe medio de 129.583 €) (Comisión, 2002b). Esta diversidad de tratamiento se superpondría, a su vez, a una muy desigual *Renta agraria por UTA* (Unidad de Trabajo Anual) que en algunos Estados superaría en mucho la media comunitaria (con el Índice 100 para la UE-15: v.g. Dinamarca, con un 194 por ciento, Países Bajos, con un 188,7 por ciento, Bélgica, con un 170,7 por ciento, Reino Unido, con un 141,6 por ciento, o Francia, con un 126,6 por ciento) mientras que otros se encuentra muy por debajo (v.g. Finlandia o Irlanda, con un 76 por ciento, Grecia, con un 73,1 por ciento, Austria con un 67,6 por ciento, o, muy especialmente, Portugal, con un 21,7 por ciento) (Comisión, 2003c - cuadro 3.1.15; Cunha,

2003 - Exposición de Motivos, cuadro 2). A mayor abundamiento, en la actualidad las ayudas directas a la hectárea y a la cabeza de ganado (bajo el Sistema Integrado de Gestión y Control - SIGC) no guardarían apenas correspondencia con el empleo agrario o la superficie agraria (Cunha, 2003 - Exposición de Motivos, cuadro 2). Basta comparar, a modo de ejemplo, algunas cifras: mientras Francia percibe el 28 por ciento de las ayudas directas, sus UTAS significan el 21,3 por ciento de la UE-15 y su SAU equivale al 22 por ciento del total; España por su parte obtiene el 12 por ciento de las ayudas, con el 15,4 por ciento de las UTAS y el 20,6 por ciento de la SAU; y, en fin, Alemania recibe el 17,4 por ciento de las ayudas, con el 10 por ciento de las UTAS y el 13,5 por ciento de la SAU comunitaria. En conclusión, el apoyo otorgado por el primer pilar de la PAC (mercados) hoy por hoy no tiene apenas correspondencia con los factores que sustentan *a priori* la noción de multifuncionalidad agraria y, por el contrario, prima los volúmenes producidos, favoreciendo con ello a las explotaciones y regiones más desarrolladas (OECD, 2003a). En este contexto, la disociación total contribuiría a deslegitimar el apoyo público a la agricultura de manera irreversible porque, a la par que eliminaría el fundamento que justificó históricamente la concesión de las ayudas (el ejercicio de una actividad productiva), las consolidaría de manera permanente con todos sus desequilibrios intersectoriales y socio-territoriales.

- b) *El impacto sobre los mercados y la cohesión territorial.* La disociación de las ayudas comportaba el reconocimiento de la *libertad de producción* en las superficies bajo su manto, a fin de cumplir las exigencias de la OMC y traspasar el nuevo apoyo a la *Caja Verde*. Pero otorgar este derecho para la totalidad de cultivos no permanentes podría distorsionar decisivamente aquellas producciones de carácter perecedero y hoy sin apoyo (v.g. frutas y hortalizas frescas, flores o patatas). Por otro lado, pese al optimismo que destilaban los estudios de impacto macro-económico que la Comisión adjuntó a la presentación de sus propuestas (Comisión, 2003d y 2003e), un sistema de disociación total comportaba un riesgo de deslocalización de las producciones y de abandono masivo de la actividad agraria, en especial en la ganadería y por lo general en aquellos sistemas productivos con menores rendimientos y mayores costes de producción. Sobre esta base, la suma de un régimen de ayudas fijas y de una evolución de los precios a la baja, incapaces de cubrir los costes variables de producción, podría conducir a una desestructuración irreparable de las *filières* agroalimentarias y del

mundo rural de las regiones más desfavorecidas. Los estudios alternativos realizados en Irlanda (Fapri, 2003), Portugal (Ministerio da Agricultura, 2003) y España (MAPA, 2002) reflejaron perfectamente este diferente impacto territorial según las estructuras y la especialización productiva de las regiones europeas dejadas al albur de las fuerzas del mercado.

- c) *El riesgo permanente de la inestabilidad de los mercados agrarios.* Por otro lado, con la propuesta de disociación total se abandonaba el que tradicionalmente constituyó el epicentro de todas las políticas agrarias, la regulación de los mercados para hacer frente a las fluctuaciones de precios y rentas. En este sentido la Comisión ignoró el fracaso cosechado por el modelo de disociación total aplicado por la *FAIR Act* norteamericana de 1996, mediante sus pagos de transición al mercado (*contract flexibility payments*) (Massot, 2003b). Su frustrada experiencia mostró que un sistema fijo de ayudas era de por sí inviable si no se garantizaba en paralelo la estabilidad de los mercados internos. Y para conseguirla era preciso que existieran mecanismos que impidieran el trasvase de las oscilaciones de los precios internacionales a nivel interno y que permitieran una *efectiva regulación* de las crisis alimentarias y de desequilibrios de las producciones que, eventualmente, pudieran registrarse. En plena negociación de un nuevo Acuerdo agrícola de la OMC, en el momento de la presentación de las propuestas no se podía asegurar que tales mecanismos estuvieran a disposición, y en qué grado, de las Instituciones Comunitarias. En otros términos, el problema de fondo radicaba en que, una vez efectuada la conversión de las actuales ayudas directas a la producción en ayudas fijas (disociadas), la UE quedaba desarmada para contrarrestar la inestabilidad de los mercados, para compensar una reducción adicional de la red de seguridad que pudiera derivarse de las negociaciones multilaterales y, en definitiva, para preservar un modelo de agricultura multifuncional, muy especialmente en las zonas de menores rendimientos. El corsé financiero impuesto por el Consejo Europeo de Bruselas a la política de mercados abundaba en el mismo sentido por imposibilitar, en la práctica, la adaptación al alza del apoyo en función de la evolución de los precios. Con estos parámetros, y descartando de antemano que la UE quisiera –o pudiera– hacer uso de los *pagos anti-cíclicos* que utilizó la administración norteamericana para solucionar este problema (OECD, 2002; USDA, 2002a; Massot, 2003b - Anexos; OECD, 2003b, p. 22), quedaban solamente abiertas dos vías para su solución: a) la creación de un *fondo de crisis* mediante la modulación o regresividad de las

ayudas en vigor; o, alternativamente, b) acudir a las *ayudas nacionales*, aunque ello redundaría a la postre en peligrosas distorsiones de competencia y, en fin, en una mayor marginación de las zonas más desfavorecidas, cuyo grueso se ubica, no lo olvidemos, en los Estados con Haciendas menos boyantes (del Sur y, tras la adhesión, del Este de Europa).

- d) *La desvirtuación de la modulación como mecanismo de reforzamiento del desarrollo rural*. La tantas veces citada Cumbre de Bruselas partió de la *congelación* de la línea directriz agraria de mercados, sobre la base del año 2006 a precios constantes, por un total de 45,3 millardos de € (cuadro 1 - I) y, al mismo tiempo, dispuso su *distribución entre los 25*. En puridad este techo aumentaba levemente gracias a la aplicación de un coeficiente *de un 1 por ciento anual* (cuadro 1 - II). En contrapartida, este presupuesto debía hacerse cargo de dos nuevas partidas de gasto: el *apoyo de mercados de los adherentes* (cuadro 1 - IV.b) y la *reforma lechera* ya adoptada en Berlín para su aplicación entre 2005 y 2007. En este contexto las disponibilidades del FEOGA-Garantía *no llegaban a cubrir* los compromisos financieros en un régimen de *statu quo* a partir de 2009 (cuadro 1 - V). En otras palabras, el marco financiero aprobado *incumplía ya de entrada los compromisos contraídos* con los agricultores de la UE-15 y de los países candidatos, abocando a *un déficit en aumento* ¡aun cuando se adoptase sin cambios el paquete de reforma propuesto por la Comisión! (cuadro 1 - VIII). Y una vez ya consagrado el despropósito por el Consejo la Comisión se vió impelida a convertir, como ya explicamos, la modulación en un instrumento con un doble objetivo, *reforzar el segundo pilar* y, al unísono, *liberar recursos suficientes* para cumplir las exigencias de estabilidad financiera de la *rúbrica 1a* para el período 2007-2013. Además, la conversión propuesta de la *modulación* en un mecanismo de ahorro dentro de la política de mercados vino acompañada por el anuncio de nuevas reformas sectoriales: aceite de oliva, tabaco y algodón, antes del término de la presente legislatura (2004), y vino, azúcar, frutas y hortalizas, lúpulo y lácteos, para la siguiente. Cabe recalcar el coste adicional de las reformas de las OCM de los lácteos y el azúcar en tanto que ambas mantienen aún hoy la preponderancia del mecanismo de los precios, acompañado de cuotas nacionales de producción, lo que sin duda requerirá una (onerosa) fijación de ayudas compensatorias para su desactivación. En conclusión, en 2003 era ya previsible un agravamiento de los déficits presupuestarios existentes que justificaba por sí mismo la propuesta de una modulación con una finalidad exclusivamente *ahorrativa*. Ahora

bien, dejando de lado las exigencias estrictamente financieras, desde una perspectiva de política agraria tal propuesta no era sostenible, por tres motivos: primero, porque con ello *de facto* se despojaba al desarrollo rural y a la multifuncionalidad agraria del único instrumento financiero que hoy poseían para reforzarse; segundo, porque con unos porcentajes tan elevados como los que salían de la conjunción de la modulación y de la regresividad (*Vid. epígrafe 2.2*) se ponía en peligro la viabilidad de numerosas explotaciones; y tercero, no tenía sentido justificar una modulación ahorrativa permanente a partir de 2006 en función de unas reformas sectoriales aún por definir y de las que se desconocía por consiguiente *su alcance, su calendario exacto* de aplicación y, en fin, *su coste efectivo*. De no existir un cierto paralelismo entre el proceso de revisiones sectoriales y la aplicación del mecanismo de la modulación/regresividad se podría incluso asistir a la paradoja de obtener unas disponibilidades líquidas a favor de la PAC que a fin de ejercicio no serían comprometidas y por consiguiente se perderían para el sector agrario y el Presupuesto comunitario.

- e) *El (insuperable) hándicap temporal entre disociación y modulación*. Otro de los efectos de la Cumbre de Bruselas consistió en *retrasar la aplicación de la modulación obligatoria* hasta 2006, impidiendo que ésta y la disociación fueran parejas, lo que tenía como efecto inmediato un desequilibrio interno en la aplicación del proyecto de reforma. De entrada se impedía utilizar la *modulación* obligatoria para *complementar* el mecanismo de *la disociación* de las ayudas y atenuar sus posibles efectos. Pero, además, se coartaba toda posibilidad real de aprovechar la reforma de 2003 para introducir elementos de *cohesión*, dar un apoyo suplementario a las zonas de agricultura de baja productividad o con hándicaps físicos permanentes (montaña, secano mediterráneo, zonas árticas, etc.) y, en definitiva, para financiar una *ayuda básica a la hectárea*. Esta ayuda básica debería provenir en buena lógica de la modulación y no de una simple conversión de las ayudas directas tal como proponía la Comisión. De este modo podría salvaguardarse una financiación específica y simultánea *por funciones* (Massot, 2003b): 1) *la ayuda básica por ha* orientada a remunerar la función de ocupación del espacio que ejercen todas las explotaciones (con la posibilidad adicional de distinguir un apoyo diferente según las zonas) y, en definitiva, a sostener una agricultura ligada al territorio; 2) *las ayudas directas*, disminuidas por tramos de manera progresiva de acuerdo con los montantes percibidos en el pasado e incluso según umbrales máximos por explotación, que se superpondrían

a la ayuda básica y que sostendrían específicamente la función económico-productiva; y 3) los *suplementos específicos*, que se fijarían en base a las funciones no productivas que ejercerían determinadas producciones (crédito carbono, preservación de los cultivos típicos de las zonas húmedas y de secano, conservación de la biodiversidad, mantenimiento de producciones ligadas al territorio y de calidad reconocida). Ciertamente, siguiendo la lógica de la OMC, podrían utilizarse las medidas de la *Caja Verde* y, en consonancia con ello, los programas del segundo pilar de la PAC, para reforzar la multifuncionalidad agraria y en concreto para apoyar las funciones de estabilización de la renta, de ocupación y mantenimiento del espacio rural, de protección del medio ambiente y de la biodiversidad, o, en fin, de modernización y reestructuración. Pero de seguir tal camino se estaría convirtiendo la *multifuncionalidad agraria* en *multifuncionalidad rural* y *de facto* se estaría soslayando el carácter de *producción conjunta* de la actividad agraria (Vid. epígrafe 1.3.b). Por otro lado, no se podía obviar que el marco presupuestario del segundo pilar no fue definido en la Cumbre de Bruselas, a diferencia de lo que ocurrió con la *rúbrica 1a*, dejándolo por consiguiente todo en manos de las negociaciones de las perspectivas financieras de 2006, con un riesgo adicional: la presencia de 10 nuevos Estados miembros que sin duda intentarían mejorar su posición financiera en el seno de la PAC, a la luz de los escasos créditos que les habían sido reconocidos (apenas 6.345 millones de € para los 10 en 2013 –cuadro 1 - IV.b-, para hacernos una idea, un montante similar al que percibió España del FEOGA-Garantía en 2001, 6.184,5 millones). En definitiva, la propuesta de la Comisión dibujaba un escenario que por la vía de los hechos consumados, como mínimo, dificultaba la reconversión de la PAC actual en una política más racional, justa y coherente con la multifuncionalidad agraria.

- f) *La (falsa) coartada de la OMC*. La Comisión no cejó de invocar las negociaciones multilaterales en curso, y en particular la cita de la Conferencia Interministerial de Cancún de septiembre de 2003, como fundamento teórico de su propuesta de disociación. Pero, astutamente, en ningún momento llegó a mencionar el elevado margen de maniobra que en el capítulo del apoyo interno las CE ya tenían en su haber. Según la última notificación presentada ante la OMC relativa al *período 1999/2000 (G/AG/N/EEEC/38)*, el total del apoyo agrario comunitario sujeto a reducción (en *Caja Ambar*, y en *Caja Azul*) ascendería a *67.677,9 millones* de € (cuadro 2 - 1). Un montante que sería incluso inferior al umbral hoy

Cuadro 2

ESTIMACIÓN DEL APOYO INTERNO COMUNITARIO SUJETO A REDUCCIÓN  
EN EL MARCO DE LA OMC (en millones de €)

Periodo  Caja	1. Apoyo notificado a la OMC para 1999/2000 (G/A G/N EEC/38)	2. Apoyo tras la Agenda 2000 (statu quo incluida la ref. láctea en 2009) (Estimación)	3. Apoyo con la propuesta de reforma de 2003, sin la modulación (Estimación)	4. Impacto de la OMC para 2010 (s/reforma sin modulación +% de reducción del doc. Harbison)
I. CAJA AZUL de los 15	19.792,2	29.406,3 del que: - prod vegetales: 16.367,3 - prima trigo duro: 1.099 (nuevo suplemento) - prod animales: 11.940,0	467,8 (suplementos para trigo duro, proteaginosas, arroz, frutos secos y crédito carbono)	0  (Con cláusula de minimis y consecuente inaplicación de la reducción del 50%)
II. a) CAJA AMBAR (MGA) de los 15	47.885,7	28.590	25.959	25.959 (sin modulación)
b) TECHO DISPONIBLE	69.463,0	67.159 (para 2000/01)	67.159 (para 2000/01)	28.731 (Estimación con -60% s/2000/01)
c) Margen (b - a)	+ 21.577,3	+ 38.569	+ 41.200	+ 2.772
I + II. TOTAL APOYO UE-15 sujeto a reducción	67.677,9	57.996,3	26.426,8	25.959 (Estimación sin modulación)
Pro memoria:				
a) CAJA AMBAR (MGA) de los 10	-	3.481 (Estimación)	2.810 (Estimación)	2.810 (Estimación)
b) TECHO DISPONIBLE DE LOS 10	-	4.632	4.632	1.392 Estimación con -60%
c) Margen (b - a)	-	+1.151	+1.822	-1.418
Pro memoria: Efecto en el 2.º pilar de la modulación (UE-15)	-	-	- (no aplicable hasta 2006)	+998 (-4% con franquicia de 5.000 €)

Fuente: Elaboración propia a partir de la última notificación de las CE (G/A G/N/EEEC/38), los Anexos financieros de las propuestas legislativas de la Comisión (COM (2003) 23 de 21.1.2003, pp. 157 a 162), el segundo proyecto «Harbison» de modalidades de negociación (TN/A/W/1/Rev.1) y el Informe Cunha del Parlamento Europeo (PE 322.178-A5-0197/2003).

dispuesto sólo para la *Caja Ámbar* o Medida Global de Apoyo - MGA (69.463 millones de €) (cuadro 2 - 1). Con la aplicación de la *Agenda 2000* en velocidad de crucero, y de acuerdo con las estimaciones de precios efectuadas por la Comisión (Comisión, 2002d), la *Caja Ámbar* podría situarse en torno a los 28.590 millones de €, a causa de las caídas de los precios decretadas para el vacuno y los cereales, cuando el umbral máximo a partir de

2000/2001 se encuentra fijado en *67.159 millones de €* (cuadro 2-2). Y aun sumando la MGA de los PECOS (3.481 millones de €) la *Caja Ámbar* de los 25 se hallaría aún muy lejos de agotar el techo disponible en base a un régimen de *statu quo* (71.791 millones de €: 67.159 + 4.632) (cuadro 2 - 2). Lo que significaría que, *en las actuales circunstancias*, no se justificaría una revisión de la Agenda 2000 por causa del multilateralismo. En este contexto, y a toro pasado, el fracaso cosechado en la Conferencia de Cancún abundaría en favor de aquellos que entienden que la UE va demasiado deprisa en sus concesiones al multilateralismo. Ahora bien, pese al fiasco de Cancún, hemos de asumir que estamos abocados a la firma de un nuevo Acuerdo agrícola en la OMC antes del 1 de enero de 2005 y que de él se desprenderán nuevas reducciones para nuestras *Cajas Azul y Ámbar*. Sobre esta base, *la reforma propuesta* por la Comisión comportaba dos cosas: 1) la práctica *desaparición de la Caja Azul* (por la disociación total de sus ayudas), en la que sólo restarían 467,8 millones de los suplementos productivos; y 2) una *caída de la Caja Ámbar* (por las reducciones de precios previstas), hasta situarla en torno a los 25.959 millones de € (cuadro 2 - 3). Y ello sin contar el impacto de la modulación, por aplicarse a partir de 2006/7. En otros términos, la reforma propuesta iba mucho más allá del Acuerdo agrícola que, en principio, pudiera derivarse tanto de la oferta de modalidades de negociación aprobada por el Consejo de Asuntos Generales y presentada por las CE ante la OMC a finales de enero de 2003, como del último proyecto de acuerdo hecho público por el Presidente del Comité de negociaciones agrícolas de la OMC, Sr. Stuart Harbison, en marzo de 2003 (*TN/AG/W/1/Rev.1*) (FOI, 2003; ICTSD, 2003). Recordemos que este documento, finalmente no aceptado por los 145 miembros de la OMC, proponía en materia de apoyo interno una reducción en cinco años del 50 por ciento de las ayudas de la *Caja Azul*, de un 60 por ciento del apoyo de la *Caja Ámbar*, y para la *cláusula de minimis* (que permite hoy excluir de los compromisos de reducción el apoyo inferior al 5 por ciento del valor de un producto) apuntaba una caída anual de 0,5 por ciento puntos hasta llegar a su completa eliminación. Con ello, los reducidos importes que restarían tras la reforma dentro de la *Caja Azul* comunitaria entrarían de lleno bajo la *cláusula de minimis* (de mantenerse) y por consiguiente no se contabilizarían y, al alimón, la *Caja Ámbar* de los 25 se situaría 1.354 millones de € por debajo del nuevo techo (2.772 - 1.418) (cuadro 2 - 4). Pero, hechas estas salvedades, ade-

más, *en la práctica* el margen para el cumplimiento de un nuevo marco multilateral en materia de ayuda interna por las CE sería mayor por tres motivos: en primer término, el nuevo Acuerdo agrícola tendría, en principio, una *duración de cinco o seis años* y, en consecuencia, sus hipotéticos compromisos de reducción, fueran cuales fueran, sólo se deberían alcanzar en 2010 ó 2011; en segundo lugar, una *disociación parcial* permitiría reforzar el margen de maniobra de las CE en la negociación dejando a su vez la puerta abierta para nuevos procesos de disociación sectorial en función de cuáles fueran los compromisos finalmente contraídos dentro del marco multilateral; y, por último, habría que contar con el traspaso adicional de fondos de las Cajas Azul y *Ámbar* hacia la *Caja Verde* que significaría la aplicación de una *modulación* de las ayudas del primer pilar de la PAC en favor del desarrollo rural.

### **3. EL ACUERDO DEL CONSEJO DE 26 DE JUNIO DE 2003: UN NUEVO MODELO DE APOYO**

#### **3.1. Los pasos previos al Acuerdo del Consejo**

Una vez presentadas las propuestas legislativas empezó formalmente la negociación dentro del Consejo donde muy pronto se pudo apreciar que no obtenían la mayoría cualificada requerida. Solamente el Reino Unido, Suecia y Dinamarca apoyaban el fondo del proyecto, aunque siempre con matices. Pese a ello, la Comisión en ningún momento hizo amago de ceder en su posición inicial: mantuvo invariable el calendario previsto de negociación, con vistas a su clausura en junio de 2003, y no cejó de insistir en los dos ejes estratégicos de su propuesta: la disociación y la modulación/regresividad de las ayudas. Tal proceder se explica porque, pese a las abundantes críticas que recibía, la Comisión era consciente de tener la paella por el mango, por tres razones: primera, porque la propuesta para ser rechazada y, consecuentemente, retirada o modificada, precisaba la unanimidad del Consejo; en segundo término, porque podía aprovecharse de la debilidad de la Presidencia griega para dirigir el proceso sin apenas cortapisas y para dosificar la presentación de compromisos a su gusto; y en tercer lugar, porque contaba con el acercamiento paulatino de Alemania que, a su vez, convencería de seguro a Francia de la bondad de un acuerdo que salvaguardara el núcleo duro de la propuesta a cambio de ciertos matices y concesiones sectoriales. A la espera de que la pinza del Comisario Fischler y la Ministra germana Künast hiciera su efecto,

los primeros meses de trabajo en el Consejo se limitaron a las cuestiones técnicas y aclaraciones puntuales en el seno del Comité Especial Agrícola. Lo que alimentó las ilusiones de los contrarios a la reforma, autoconvencidos de su capacidad de paralizar la decisión hasta la Presidencia italiana (julio-diciembre 2003) o, incluso, la Presidencia irlandesa (enero-junio 2004). No se daban cuenta que, poco a poco, el trabajo de zapa estaba dando sus frutos y que desde el mes de mayo se estaba fraguando el acuerdo final sobre la base de: a) una *disociación parcial y a la carta* de las ayudas respecto a la producción; b) una *modulación obligatoria* destinada, al menos en una primera fase, a reforzar exclusivamente el *segundo pilar* (desarrollo rural); y c) *puntuales concesiones sectoriales*, Estado por Estado, para compensar a los reticentes y romper el frente de rechazo. Vale la pena que nos detengamos sobre los dos primeros puntos antes de comentar el contenido del acuerdo del 26 de junio.

#### a) *La disociación parcial*

Este modelo, que apareció por vez primera en la Resolución del Parlamento Europeo de 7 de noviembre de 2002 sobre la Comunicación de la Comisión (PE, 2002) puede implementarse bajo dos fórmulaciones: una *disociación vertical*, o una *disociación horizontal*.

Con la denominada *disociación parcial vertical* se quiere indicar que se circunscribe *a algunos sectores*, con el ojo puesto muy especialmente sobre los herbáceos y el vacuno de carne. Precisamente por su carácter sectorial el tratamiento puede ser distinto en cada caso. En este sentido, una disociación parcial vertical puede, hipotéticamente, tomar dos formatos: 1) una disociación de las *ayudas en vigor a nivel comunitario* sin tener en cuenta las referencias históricas por explotación (por ejemplo, en herbáceos, mediante el establecimiento de una ayuda base única por ha, de una superficie máxima por explotación con derecho a ayuda, de un porcentaje de retirada más alto que el presente, o en fin, de una homogeneización de las ayudas de los planes de regionalización vigentes; y, por su parte, en vacuno, mediante la conversión de las actuales primas por cabeza en una prima única a la ha forrajera, el establecimiento de una única prima única por UGM, o de una sola carga ganadera por ha); alternativamente, 2) la disociación vertical puede materializarse mediante una conversión de las ayudas vigentes *según las referencias históricas individuales* o por explotación. Bajo esta segunda modalidad se consagra el apoyo en vigor

bajo un nuevo formato disociado, al que, eventualmente, se pueden sumar suplementos específicos ligados a la producción, como de hecho hizo la propuesta de la Comisión.

Por su lado, la *disociación horizontal* comporta un tratamiento *idéntico* para un *conjunto de sectores* y equivale a convertir *una parte* del apoyo global a la producción que perciben las explotaciones en una ayuda disociada a la ha dejando el resto del apoyo intacto. Por lo demás, como ocurría en el caso de la disociación vertical, la disociación horizontal se puede aplicar: 1) bajo la forma de *una ayuda única a nivel comunitario* (bien sea fijando una ayuda desacoplada a la ha para todas las explotaciones, v.g. 100 €/ha; bien sea aplicando un montante único disociado por explotación, v.g. 5.000 ó 10.000 €); o, alternativamente, 2) mediante una *ayuda diferenciada*, utilizando las *referencias históricas* de cada agricultor beneficiario de la PAC (calculando la parte disociada mediante un *porcentaje* -25, 50 por ciento, 75 por ciento- del apoyo total en vigor de cada explotación). El envés de la primera hipótesis radica en la fuerte redistribución del apoyo a nivel comunitario que conlleva. Por otro lado, de optar por un modelo individualizado, se incrementa la complejidad de su gestión y su control y, además, pueden plantearse problemas para el reconocimiento por la OMC de la parte disociada (sobre todo si el porcentaje es inferior al 50 por ciento).

Estos tres reparos se convirtieron en cartas fundamentales que la Comisión, por medio de la Presidencia griega del Consejo, jugó hábilmente para insistir en una *disociación vertical*, limitada a algunos pocos sectores pero sobre el 100 por ciento del apoyo, para quebrar las últimas resistencias. Por el contrario, el Parlamento Europeo apostó desde el primer momento por una *disociación parcial horizontal*, en un porcentaje del apoyo. El Informe del ponente (Cunha, 2003) propuso en concreto una disociación de *un 25 por ciento* de todas las ayudas a las *producciones vegetales* propuestas por la Comisión (herbáceos, arroz, fécula de patata, leguminosas de grano, semillas y forrajes desecados), dejando fuera del nuevo sistema todos los sectores ganaderos (vacuno de leche y carne, y ovino y caprino), así como las ayudas regionalizadas (Canarias, Madeira, DOM e Islas del Mar Egeo). Este tramo de apoyo disociado de la producción, en atención a la función de ocupación del espacio que ejercería, pasaba a denominarse «*pago único multifuncional por explotación*» como paso previo a su conversión en un «*pago básico multifuncional por ha*», y conllevaba la reducción en un 25 por ciento de los importes unitarios de las ayudas

vigentes, para preservar la neutralidad presupuestaria del sistema. Finalmente, tras árduas negociaciones entre los grupos políticos dentro de la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural de la Asamblea, se llegó a un compromiso que luego fue ratificado por el Pleno en su sesión de 5 de junio de 2003 (PE, 2003). En su virtud el Parlamento se pronunció por una disociación *parcial y progresiva* limitada a *los cultivos herbáceos y a las primas a los bovinos machos*, pero *sin fijar porcentaje* alguno, pasando la pelota al Consejo para que pudiera tomar su decisión dentro del calendario originalmente previsto, en junio.

b) *La modulación obligatoria en favor del desarrollo rural*

Por otro lado, se fue forjando lentamente un consenso para limitar, en una primera fase, la *modulación al reforzamiento del segundo pilar* (desarrollo rural) y dejando para una etapa posterior el cubrimiento de los eventuales déficits presupuestarios que pudieran surgir para el cumplimiento del acuerdo de la Cumbre de Bruselas. El Informe del ponente del Parlamento Europeo (Cunha, 2003) propugnó específicamente que esta modulación no afectara en ningún caso a las explotaciones pequeñas y medianas que hoy garantizan el grueso de la ocupación humana del territorio rural. En este sentido se proponía una franquicia de 10.000 € que dejaba fuera a 4,4 millones de agricultores (equivalentes al 88,7 por ciento de los perceptores registrados). A su vez se distinguían *dos parámetros* para la aplicación de la modulación: uno *territorial*, según estuviera o no ubicada la producción beneficiaria de ayuda en *zonas desfavorecidas, de montaña y con hándicaps naturales* de acuerdo con la legislación vigente; y otro *económico*, según el volumen percibido de ayudas por explotación (distinguiendo *dos tramos*: importes entre 10.000 y 50.000 €; e importes superiores a 50.000 €). Por otro lado, se estimaba que la progresividad propuesta por la Comisión en los porcentajes a aplicar anualmente para la modulación (entre el 1 y el 6 por ciento por ejercicio) dificultaba la implementación de los nuevos programas de desarrollo rural para el período 2007/12. En consecuencia se consideraba más oportuno fijar un *porcentaje anual constante* para el tramo entre 10.000 y 50.000 € de un 5 por ciento para las zonas desfavorecidas y de un 6 por ciento para las zonas no desfavorecidas; y para el tramo con ayudas superiores a 50.000 €, un 7 por ciento para las zonas desfavorecidas y de un 9 por ciento para las no desfavorecidas. Según los cálculos efectuados por la propia Comisión, este sistema de modulación permitiría liberar para el desarrollo rural unos recursos en torno a los *1.037 y 1.086* millo-

nes de € en 2007 y 2008, y los *1.137 millones* a partir de 2009. De esta guisa, con la propuesta del diputado-ponente se alcanzaba un total de 7.808 millones de € para el período 2007/2013 frente a los 6.628 que se obtenían de la propuesta de la Comisión (cuadro 1 - XI). Como había ocurrido con la disociación parcial, la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento modificó algunos puntos de la propuesta de su ponente y tejió un compromiso que luego fue refrendado por el Pleno (PE, 2003). El voto final se pronunció por aplicar unos porcentajes de modulación diferenciados únicamente según un criterio territorial (6 por ciento para las zonas desfavorecidas y 8 por ciento para el resto) y con una franquicia de 7.500 € por explotación. Por lo demás, el Pleno ratificó el resto de las propuestas del ponente: 1) respecto al destino de los montantes derivados de la modulación obligatoria, éstos servirían exclusivamente a reforzar el segundo pilar; 2) mantuvo los *criterios comunitarios de distribución* de los recursos de la modulación propuestos por la Comisión (empleo, superficie y PIB por habitante en términos de poder adquisitivo), a los que sumó «*el porcentaje de superficie agraria en regiones desfavorecidas*»; 3) abrió la posibilidad de afectar los recursos liberados para reducir la contribución nacional en la financiación de la instalación de jóvenes agricultores, indemnizaciones compensatorias, y medidas agroambientales; y 4) confirmó la inaplicabilidad de la modulación en las regiones ultraperiféricas.

### 3.2. El Acuerdo del Consejo Agrícola de 26 de junio: contenido y alcance

El proceso iniciado en enero de 2003 para la reforma de la PAC concluyó en el Consejo de Ministros de Agricultura de Luxemburgo, una vez que Francia y Alemania llegaron a un acuerdo previo sobre sus líneas esenciales y la Comisión diera su brazo a torcer en materia sectorial (Título IV y Anexo VII del nuevo Reglamento): a fin de cuentas, las concesiones sobre los precios y ayudas de productos concretos (cereales, trigo duro, arroz, frutos secos, o lácteos) fueron la efectiva moneda de cambio por la que la Comisión pudo asegurar la aceptación del nuevo modelo de apoyo disociado por la mayoría de los Estados (con la excepción de Portugal). Dicho esto, en síntesis, el contenido del acuerdo es el siguiente (Consejo, 2003):

#### a) *Sobre el régimen de disociación (Título III)*

- a.1) *Ámbito material y temporal.* Tal como proponía la Comisión, se instaura un *nuevo modelo de apoyo* basado en un *pago único por explotación disociado de la producción* calculado sobre el período

de referencia 2000/2 (Artículo 38) y con umbrales globales por Estado (con objeto de impedir una posible explosión financiera) (Artículo 41 y Anexo VIII) que a su vez pueden ser regionalizados (Artículo 62). *A partir del 1 de enero de 2005* (es decir, un año más tarde de la fecha propuesta) las ayudas en vigor a los *cultivos herbáceos (incluidos los pagos por retirada), el arroz, la fécula de patata, las semillas, las leguminosas de consumo humano, los forrajes desecados, el vacuno de carne, el ovino y el caprino, y las ayudas regionalizadas* (Anexo VI) pasarán a ser disociados de la producción, en su totalidad o parcialmente, bajo un complejo sistema *a la carta*, como más adelante comentamos. Excepcionalmente, se permitirá que los Estados retrasen la implantación del nuevo sistema hasta el *1 de enero de 2007*, siempre y cuando ello no tenga consecuencias financieras (Artículo 70). En cuanto a las primas al *sector lácteo* (Título IV, Capítulo 7), se invierte el período de aplicación: en principio iniciarán su proceso de disociación una vez concluida la reforma en curso de su OCM, en *enero de 2007*, pero, opcionalmente, los Estados pueden adelantarlo al 2005. La Comisión velará para que durante estos períodos transitorios se preserven las condiciones de competencia, se respeten los compromisos internacionales de la Unión y, llegado el caso, tomará las correspondientes medidas de corrección (Artículo 70.4). El cobro de las ayudas queda condicionado específicamente al mantenimiento de las tierras en buenas condiciones agrarias y medioambientales (Anexo IV) y, de modo genérico, al respeto de 18 normativas en vigor (frente a las 38 inicialmente previstas), sobre medio ambiente, salubridad de los alimentos, sanidad vegetal y animal, y bienestar de los animales (decae en consecuencia la exigencia del respeto de la seguridad en el lugar de trabajo) (Título II, Capítulo 1, y Anexo III). El 25 por ciento de las sanciones por incumplimiento de la condicionalidad restarán dentro de los Estados (Artículo 9).

- a.2) *Hectáreas subvencionables y derechos*. La *superficie elegible para la disociación* incluye todas las hectáreas de uso agrario excepto las afectadas a cultivos permanentes o bosques (Artículo 44). Complementariamente, en virtud del principio de libertad de producción, esas superficies podrán ser dedicadas a todo tipo de actividad agraria con *excepción de las frutas y hortalizas (frescas y transformadas) y las patatas de consumo*, por su carácter perecedero y a fin de evitar posibles distorsiones en estos mercados que, hoy por hoy, no se benefician de ayudas (Artículo

51). Una modificación sustancial con respecto a la propuesta que, sin embargo, puede ser derogada a nivel regional (Artículo 59bis). Por otro lado, tal como quería la Comisión, el pago único a la explotación se dividirá en *derechos por ha*, que podrán ser vendidos o arrendados (con o sin tierras) o arrendados (sólo con la superficie de la explotación) a otros agricultores dentro de un Estado miembro o, en su caso, dentro de una región determinada (Título III, Capítulo 3). La *ganadería sin tierra* tendrá derechos especiales de ayuda con posibilidad de transferencia (Artículo 47). Se crea a su vez una *reserva nacional de derechos* que puede alcanzar, como máximo, el 3 por ciento de los importes de referencia asignados a cada Estado (Artículo 42). Los pagos derivados de esta reserva se destinarán a cubrir casos de fuerza mayor y a apoyar los procesos de reestructuración, en especial de las zonas más desfavorecidas (Artículo 42). Los *pagos por retirada de tierras* de los cultivos herbáceos dan lugar a su vez a derechos, calculados según referencias históricas y separados de la prima única por explotación (Artículo 54), si bien las correspondientes hectáreas afectadas podrán serlo por rotación (Artículo 56.2). En ellas se permiten los cultivos no alimentarios (Artículos 55.b). Las explotaciones especializadas en producciones biológicas están excluidos de la obligación de retirada (Artículo 55.a).

- a.3) *Disociación a la carta* (Título III, Capítulo 5, Sección 2). Como principio general se impone la *disociación total* (del 100 por ciento de las ayudas en vigor). No obstante, se deja a los Estados la opción de aplicar antes del 1 de agosto de 2004 (Artículo 63.1) una *disociación parcial horizontal, bajo la forma de porcentajes*, en determinados sectores, a fin de preservar cierta capacidad de regulación de los mercados y de ordenación del territorio (y, muy especialmente, impedir la tentación de abandono de las producciones que pueda surgir en algunas zonas) (Artículo 64). En este sentido la Comisión se ha comprometido a presentar a los dos años de la aplicación de la disociación, y a lo más tardar antes del 31 de diciembre de 2009, un informe de evaluación sobre su impacto en los mercados y en las estructuras (Artículo 63.3). Estas *derogaciones* son, de todos modos, definidas de manera taxativa:
- En *cultivos herbáceos* es posible mantener el *25 por ciento de los pagos* bajo un sistema asociado a la producción o, *alternativamente*, hasta un *40 por ciento de la prima del trigo duro* (Artículos 65 y 99.1).

- En *ovino y caprino* se puede preservar el 50 por ciento de las primas asociadas al número de cabezas de ganado (Artículo 66 y Título IV, Capítulo 11).
- En *vacuno de carne*, los Estados pueden elegir entre: 1) mantener el 100 por cien de la actual prima al sacrificio y el 40 por ciento de la prima a la vaca nodriza; y 2) mantener el 100 por cien de la prima a la vaca nodriza *o, alternativamente*, si lo prefieren, hasta un 75 por ciento de la prima especial a los bovinos machos (Artículo 67 y Título IV, Capítulo 12).
- Las ayudas sectoriales *regionalizadas* en vigor (en las regiones ultraperiféricas e Islas del Mar Egeo), las *semillas*, y los *suplementos al secado* (de cereales, oleaginosas, lino y cáñamo de las zonas árticas) *pueden ser excluidos completamente* del régimen de disociación (Artículos 69, 97 y 98).
- Las *primas lácteas* (Título IV, Capítulo 7), como ya señalamos, se ven sujetas solamente a una posible derogación temporal para ser imperativamente disociadas a partir de 2007.

Por su parte hay algunos sectores a los que se aplica de entrada una *disociación parcial*:

- Las ayudas directas a la *fécula de patata* se disociarán en un 40 por ciento (Título IV, Capítulo 6 y Artículo 147).
  - En los *forrajes desecados* sólo se disocia la ayuda a los productores, calculada de acuerdo con los libramientos a la industria registrados en el pasado, y persiste ligada a la producción la ayuda a la transformación (bajo la forma de un suplemento específico) (Artículo 70.2).
- a.4) *Suplementos específicos*. Tal como proponía la Comisión se instauran con carácter general una serie de suplementos específicos (asociados a la producción): para el *trigo duro* (prima a la calidad) (Título IV, Capítulo 1); para los *cultivos energéticos* (crédito carbono) (Título IV, Capítulo 5); para los *frutos secos* (Título IV, Capítulo 4); y para el *arroz* (Título IV, Capítulo 3). Se mantienen, bajo nuevos formatos, el suplemento a las *proteaginosas* (Título IV, Capítulo 2), la ayuda a la fabricación de *fécula* (Título IV, Capítulo 6), la ayuda a la producción de leguminosas de consumo humano (Título IV, Capítulo 13), la ayuda a la industria de *forrajes desecados* (Artículo 70.2), y los *suplementos al secado* (en este caso, si el Estado no se decide integrarlos en el régimen del pago único) (Título IV, Capítulo 8). Finalmente, como gran novedad sobre este apartado, el Consejo ha decidido que

los Estados que así lo deseen puedan dedicar *hasta un 10 por ciento* del umbral de pagos asignado a cada sector a constituir *pagos adicionales asociados a la producción* para fomentar producciones de calidad reconocida o de interés medioambiental (nuevo *enveloppe* nacional que responde al interés de Alemania en fomentar la agricultura biológica) (Artículo 68).

a.5) *Aplicación regional a la carta*. Como ya adelantamos, los pagos únicos por explotación pueden ser regionalizados (Título III, Capítulo 5, Sección 1) lo que abre numerosas posibilidades para una gestión descentralizada en España e, incluso, puede impulsar decisivamente las (alcaídas) políticas autonómicas. Téngase en cuenta que, una vez subdivididos los límites nacionales por Autonomías, los importes disociados pueden ser revisados para *su redistribución*, bien sea progresivamente, mediante criterios objetivos a notificar antes del 1 de agosto de 2004 (Artículo 58.1), bien sea de forma inmediata, según los siguientes parámetros:

- Con el correspondiente «*enveloppe*» regional se puede crear un *pago (o valor unitario) uniforme* sobre el *total* de hectáreas elegibles, incluidos los agricultores que no entren en el régimen de pago único (Artículo 59.1 y 2).
- Si se prefiere, se puede redistribuir *parcialmente* el importe asignado a nivel regional dividiéndolo por las correspondientes hectáreas admisibles (Artículo 59, 3).
- Se pueden revisar los niveles de los pagos (o valores unitarios) según sean *tierras de cultivo* o *pastos permanentes* (Artículo 60).
- Es posible también adelantar a nivel regional la integración de las *primas lácteas* dentro del régimen de pago único disociado, a partir de 2005, así como subsumirle los *suplementos específicos* para su redistribución (Artículo 61).
- Y, para terminar, el régimen de *retirada de tierras* puede ser a su vez regionalizado (Artículo 62.2).

b) *Sobre el régimen de modulación obligatoria y la disciplina financiera*

b.1) *Modulación obligatoria* (Artículo 10). Ésta se introduce *un año antes* de lo previsto (2005), es decir, al unísono que el régimen de disociación, con una *franquicia de 5.000 €* y con un *porcentaje único y lineal*, es decir, sin tramos por niveles de ayuda por explotación ni distinción de zonas. A este respecto quedan excepcionalmente exentas del nuevo régimen las

regiones ultraperiféricas y las Islas del Mar Egeo (Artículo 69.1.b). El porcentaje de modulación será de un 3 por ciento en 2005, de un 4 por ciento en 2006, y de un 5 por ciento de 2007 en adelante, hasta el año 2012. La totalidad de los recursos liberados se destinarán a *reforzar el segundo pilar*. En velocidad de crucero, con la tasa del 5 por ciento, la modulación comportará unos fondos adicionales en torno a 1.200 millones de € anuales en favor de los programas de desarrollo rural, a aplicar tanto a las acciones en vigor como a las *nuevas medidas* adoptadas en paralelo por el Consejo (de fomento de la calidad alimentaria; de compensación a las zonas Natura 2000; de fomento del bienestar de los animales; de apoyo a las explotaciones para facilitar su adaptación a los nuevos criterios de condicionalidad y su inclusión, voluntaria, en el nuevo sistema de asesoramiento –Título II, Capítulo 3–; y, en fin, de reforzamiento de las medidas agro-ambientales, la instalación de jóvenes agricultores, y de las inversiones forestales). Se mantienen los criterios objetivos de *distribución* de estos recursos propuestos por la Comisión (superficie agraria, empleo, y PIB/per cápita). Pero sólo se aplicarán *en un 20 por ciento* como máximo de los recursos liberados en cada Estado. Es decir, al menos el 80 por ciento quedará imperativamente en manos de las autoridades internas (con la excepción de Alemania que podrá llegar hasta el 90 por ciento si usa este tramo adicional para reestructurar las zonas especializadas en el cultivo del centeno, una vez eliminado su régimen de intervención). Se aplicarán medidas de transición para el paso de la modulación facultativa a la modulación obligatoria.

- b.2) *Régimen de disciplina financiera* (Artículo 11). A cambio de descartar la inmediata aplicación de la *regresividad de las ayudas*, a partir de 2007 se introduce un régimen de disciplina presupuestaria destinado a: 1) garantizar el cumplimiento de los acuerdos de la Cumbre de Bruselas de 2002 (cuadro 1 - XIV); y 2) preservar un margen de seguridad de 300 millones de € anuales para la correcta gestión de los mercados. Para ello se crea un mecanismo de vigilancia por el que la Comisión, de existir un riesgo de sobrepasamiento de la *línea directriz* fijada para un ejercicio determinado, presentará antes del mes de marzo propuestas para incrementar los porcentajes de modulación, que el Consejo deberá aprobar antes de junio. De darse este caso la franquicia de 5.000 € podrá ser incrementada.

### 3.3. Una reforma inacabada: hacia una segunda fase de cambios 2003-2007

A la vista de los resultados del Consejo, puede afirmarse que el acuerdo de junio marca un punto de inflexión para la PAC, esbozando un *nuevo modelo de apoyo* sobre la base de dos nuevos *instrumentos* (la *disociación* y la *modulación obligatoria*) y dos *principios* generales (la *flexibilidad* en la gestión y la *disciplina financiera*). Hay que hacer notar que, una vez introducidos estos cuatro elementos en la PAC, adquieren vida propia tanto desde un punto de vista jurídico como material y, en consecuencia, van a desarrollarse en los próximos años. Por consiguiente, la reforma de junio es sólo el primer jalón de un *largo proceso de reforma* del cual se pueden apuntar ya algunos de sus principales hitos:

- a) En primer término hay que contar con el uso que harán las autoridades internas del *principio de flexibilidad*. Un principio que si bien ya fue introducido con la Agenda 2000 (Massot, 2000, pp. 35-39), se ha consolidado, como hemos visto, hasta extremos inusitados con la decisión del Consejo: en materia temporal, al dar la opción de escoger la *fecha de entrada* en vigor del régimen de pago único; en la elección de los *sectores* a disociar (según distintos porcentajes); en el juego que se dé a la posibilidad de *regionalización* de la disociación y la consecuente revisión/redistribución de los pagos; en la aplicación de pagos adicionales para el fomento de producciones de calidad o de interés medioambiental; y, en fin, en la transposición interna de los recursos procedentes de la modulación obligatoria dentro de los programas de *desarrollo rural*. Se ha argüido críticamente que tal flexibilidad puede comportar una grave distorsión de los mercados. No compartimos esta opinión, en la medida que los montantes financieros, sean disociados o no, siempre serán los mismos. Las posibles distorsiones no serán mayores que las que existían con unas ayudas calculadas sobre rendimientos históricos o números de cabezas de ganado. El verdadero problema no radica ahí, sino más bien en *cómo puede evolucionar un modelo* que a la par que ha consolidado las diferencias históricas mediante la disociación de las ayudas, las ha despojado de toda legitimidad y, además, les ha incrustado elementos latentes de renacionalización/regionalización. En ese mismo sentido hay que reconocer que el hecho que se impongan unas opciones u otras en la elección por los Estados no es una cuestión baladí en la medida que se estará condicionando de manera difícilmente reversible el *modelo final de disociación* y, con él, el *modelo definitivo de apoyo de la PAC*.

- b) Por otro lado, las decisiones que se tomen en los próximos meses a nivel estatal (o regional) incidirán de manera directa sobre los *sectores pendientes de reforma* y muy especialmente sobre los productos mediterráneos que, según una Declaración adjunta a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo, van a conformar una segunda oleada de reformas sectoriales, a adoptar antes del fin de esta legislatura, en mayo de 2004. La Comisión ha presentado una Comunicación específica sobre los *productos mediterráneos* en septiembre de 2003, a la que seguirán las correspondientes propuestas legislativas de reforma de las OCM del *aceite de oliva*, el *tabaco* y el *algodón*. Asimismo, en octubre se presentará una reforma del sector del lúpulo. Estas propuestas deberán seguir el enfoque de la presente reforma y deberán respetar el marco financiero en vigor (o sea, la neutralidad presupuestaria). El resto de productos (entre los que cabe citar el azúcar, el lino y el cáñamo, las frutas y hortalizas, y el vino) deberán esperar a la decisión del Consejo a 25.
- c) En tercer lugar, mediante una Declaración de la Comisión aneja a las Conclusiones del Consejo de junio se avanza la presentación, antes de que termine el ejercicio 2004, de un informe, acompañado de las correspondientes propuestas, sobre las medidas a aplicar para el caso de *crisis de mercados*, *crisis sanitarias o catástrofes naturales*. Con ello se responde a la preocupación manifestada por algunos Estados sobre la capacidad de respuesta que tiene la Unión para hacer frente a acontecimientos sobrevenidos como los citados en un contexto caracterizado por: 1) un restrictivo marco financiero; 2) la existencia de sectores sin apoyo financiero (porcino, avicultura, frutas y hortalizas); y, en fin, 3) con un sistema generalizado de ayudas fijas, ampliamente dissociadas de la producción y, por consiguiente, sin posibilidad de regulación de los mercados (*Vid.* epígrafe 2.3.c). Este informe analizará en particular la posibilidad de utilizar un 1 por ciento de la modulación atribuida a los Estados miembros. Tal disposición se introduciría en los Reglamentos de base de las OCM.
- d) Pese al fracaso de la Conferencia Interministerial de la OMC que tuvo lugar en Cancún en septiembre último, la Unión Europea y el resto de miembros de esta organización mantienen el reto de concretar, primero, un acuerdo de modalidades de negociación sobre las cenizas de la propuesta de Stuart Harbison (*TN/AG/W/1/Rev.1*) (*Vid.* epígrafe 2.3.f; FOI, 2003; ICTSD, 2003), y, en última instancia, de obtener un nuevo Acuerdo Agrícola

antes del 1 de enero de 2005. Si se llega a un acuerdo en este sentido quedará expedito el camino para iniciar formalmente la Ronda de negociación de un nuevo Acuerdo Agrícola. En este marco hay que indicar que es difícil de evaluar el *margen de maniobra adicional* que las CE han conseguido con la decisión de junio en la medida que el nivel final de las Cajas Ámbar y *Azul* dependerán en última instancia de las opciones de disociación parcial que elijan los Estados (*Vid.* epígrafe 3.2.a.3) y a sabiendas que no todos ellos pesan igual en materia de apoyo: por poner un ejemplo, no es lo mismo que Francia, o Alemania, mantengan asociado el 25 por ciento de los pagos a los herbáceos, a que lo haga Austria, o Bélgica. Bajo esta premisa, puede estimarse, con todos los reparos habidos y por haber, y a falta de los cálculos que deberá ineludiblemente efectuar la Comisión, que la *Caja Azul* una vez aplicada la reforma de junio podría encontrarse entre unos 6.500 y 11.500 millones de €, según se aplicaran unas opciones u otras por *todos* los Estados. Lo que equivaldría a mantener la *Caja Azul* entre un 20 y un 40 por ciento del nivel actual (29.406,3 millones de €) (cuadro 2 - 2). Y la *Caja Ámbar*, por efecto principalmente de no haberse disminuido los precios de los cereales, se situaría en torno a los 25.700 millones de € (frente a los 28.590 vigentes) (cuadro 2 - 2). En definitiva, pese a que se ha reducido el campo de negociación en materia de *apoyo interno* en comparación a lo que preveía la propuesta (cuadro 2 - 3), éste se ha incrementado respecto al presente y se cumplen los porcentajes de reducción propuestos por Harbison (50 por ciento para la *Caja Azul*, lo que da un techo de ayudas de 10.000 millones de €; 60 por ciento para la *Caja Ámbar*, con un umbral máximo de 28.731 millones –cuadro 2-4). Además, es evidente que las reducciones de precios aprobadas para los lácteos mejoran (ligeramente) la capacidad de negociación comunitaria en el capítulo de las *subvenciones a la exportación*. Pero, por otro lado, tengamos en cuenta que en el *Compromiso de la Presidencia del Consejo* de junio se afirma textualmente que la Comisión, en su calidad de mandatario de las CE, en sus concesiones no podrá ir más allá de lo adoptado en Luxemburgo y los nuevos márgenes de maniobra deberán ser utilizados a condición de obtener compromisos similares por parte del resto de socios de la OMC (Council, 2003, p. 3). Sentados estos límites, en buena lógica los márgenes adicionales alcanzados deberían ser aprovechados por la Comisión para: 1) asentar el nuevo modelo de apoyo interno poniendo en evidencia la política agraria norteamericana (que, recordemos, tras la adopción de la *FSRIA* –USDA

2002– no cesa de incrementar sus ayudas directas y fiscales –*Growth Tax Relief Reconciliation Act*, USDA, 2003b–, al mismo tiempo que refuerza su sistema unilateral de sanciones –*Sección Especial 301*– e incrementa sus barreras no arancelarias, con la *Bioterrorism Act* -FDA, 2002); y, 2) conseguir un mejor compromiso en otros apartados considerados fundamentales por las CE, como el acceso a los mercados (protección en frontera con red de seguridad) o la calidad y seguridad alimentarias (lo que incluye la regulación de las denominaciones de origen y el régimen aplicable a los transgénicos). Hay que reconocer sin embargo que la posición comunitaria tras el acuerdo de junio no es del todo confortable en tanto que: 1) continúa siendo uno de los miembros de la OCDE que más sostiene a su agricultura (en 2002 con un apoyo equivalente al 36 por ciento de su producción, frente al 29 por ciento de Hungría, el 20 por ciento de Canadá, el 18 por ciento de los Estados Unidos, el 14 por ciento de Polonia, el 5 por ciento de Australia o el 1 por ciento de Nueva Zelanda) (OECD, 2003b, Anexo 2); y, sobre todo, 2) es el que más subvenciona, de lejos, a la exportación (por un total de 2.516,6 millones de \$ en 2000/1 de un total notificado de 3.206,4 millones), a pesar de cubrir solamente el 49,5 por ciento de los umbrales permitidos por el Acuerdo de Marrakech (un sistema que, por otro lado, ha sido duramente criticado por su discrecionalidad y falta de transparencia) (Tribunal de Cuentas, 2003). En suma, para que las expectativas creadas con el acuerdo del Consejo respecto a la Ronda de Doha se hagan realidad, deberá a su vez obtenerse el concurso de *los PVD* (como se pudo comprobar en Seattle y se ha vuelto a verificar en Cancún, con la agresiva entrada en la negociación del *Grupo de los 22*). Por consiguiente, la UE, a la par que preserve su alianza con los EE.UU. en defensa del apoyo interno a las agriculturas desarrolladas, no ha de cejar en su propósito de convertir, de manera fehaciente, las actuales negociaciones en una verdadera *Ronda del Desarrollo* que combine un *tratamiento especial y diferenciado* para los países menos avanzados con una paulatina pero sensible reducción de nuestras restituciones a la exportación que contente a Brasil y Argentina, los líderes del *Grupo de los 22*. Un verdadero encaje de bolillos hoy por hoy de resultado incierto. Pero seamos conscientes que *si no se adopta un nuevo Acuerdo agrícola* multilateral, la UE se verá abocada a asumir la caducidad de la *cláusula de paz* (a finales de 2003) y a afrontar una etapa de alta conflictividad agrocomercial dentro del *Organismo de Solución de Diferencias de la OMC*, de la cual los numerosos *páneles* constituidos en los últimos tiem-

pos van a ser sólo una breve muestra (sobre los transgénicos, las denominaciones de origen, el régimen azucarero, las ayudas al algodón, el régimen de importación de vinos, las tarifas preferenciales, las cuarentenas sanitarias, etc) (OMC, 2003).

- e) En otro orden de cosas no hay que olvidar que en los meses venideros se iniciarán las negociaciones de las *nuevas perspectivas financieras* para el período 2007/2012 con la presentación de una Comunicación de la Comisión, en diciembre de 2003, a la que seguirán las correspondientes propuestas legislativas en el transcurso de 2004 con el objetivo puesto en cerrar el acuerdo definitivo en 2005. Aun dando por supuesto que el marco de la *rúbrica 1a* fijado en Bruselas no será modificado y las dos ramas de la Autoridad Presupuestaria (Consejo y Parlamento Europeo) se limitarán a refrendarlo, quedan abiertas dos grandes cuestiones: el montante final de la *rúbrica 1b* (desarrollo rural) y la presión que ejercerán los nuevos adherentes para acrecentar sus transferencias agrarias y estructurales. Dejando este último punto para el siguiente apartado, sobre el primero hay que señalar que en otoño de 2003 se dará a conocer también el Tercer Informe de la Cohesión tras el cual la Comisión organizará, los días 13 y 14 de noviembre, en Salzburgo, una *Conferencia sobre el futuro del Mundo rural*, similar a la que tuvo lugar en su día en Cork, con el objeto de diseñar los ejes de una nueva política de desarrollo rural para 2007. Dando por sentado que con el acuerdo del Consejo de junio el campo de acción del segundo pilar está ya definido en sus trazos básicos, el debate se centrará sobre cuatro grandes temas: 1) la simplificación de las medidas en vigor; 2) la mayor flexibilidad en su gestión por las autoridades internas; 3) el carácter agrario o no agrario del desarrollo rural; y 4) la necesidad de acabar con la existencia de *dos políticas de desarrollo rural*, una para las regiones de Objetivo 1, mayoritariamente financiado por los Fondos Estructurales, y otra para el resto de zonas, bajo el manto del FEOGA-Garantía. La práctica desaparición de las regiones de Objetivo 1 en los 15 con el consecuente traspaso del grueso de los créditos estructurales a favor de los nuevos adherentes puede tentar a alguno a apostar por la definición de una única política de desarrollo rural bajo la férula de los Fondos Estructurales. Pero juega claramente en su contra el hecho de haber consolidado en junio *la modulación* como único instrumento de reforma de la política de mercados y de reforzamiento del *segundo pilar*. No tendría en consecuencia ningún sentido que tras las decisiones del Consejo Europeo de Bruselas, confirmando el marco presupuestario de la política de mercados, y del Consejo

Agrícola de Luxemburgo, introduciendo la modulación obligatoria con potestad de actuar sobre la *rúbrica 1a*, los recursos procedentes de ésta acabarán diluyéndose en el seno de la política de cohesión económica y social. En cualquier caso, si el calendario de la Comisión se hiciera realidad, una vez tomado el acuerdo financiero plurianual en 2005, quedaría aún todo un año, 2006, para redactar pausadamente los marcos comunitarios de apoyo y los correspondientes programas nacionales y regionales.

- f) En cuanto al reto de la adhesión ya apuntado hay que empezar diciendo que, como respuesta a una Declaración presentada por los *10 nuevos Estados miembros*, en Luxemburgo la Comisión se ha comprometido a adaptar las nuevas disposiciones para cada uno de ellos siguiendo los procedimientos establecidos en los Tratados de Adhesión. Hay que considerar en concreto que la modulación obligatoria, en tanto que reduce los niveles de ayuda de los 15, comporta un acortamiento del período transitorio para el progresivo alineamiento de las ayudas de mercados atribuidas originalmente a los adherentes. No obstante, se dice expresamente, la modulación obligatoria y el nuevo mecanismo de disciplina financiera no les serán aplicables durante la fase de transición. Es indudable que la existencia de dos PACs distintas como hoy ocurre, una para los 15 y otra para los 25, pese a tener ya algunos elementos comunes (alto grado de disociación y flexibilidad en la aplicación), es una anomalía temporal condenada a converger a pasos agigantados. Y, sobre esta base, la integración de los diez primeros candidatos, prevista para mayo de 2004, no será sin duda pacífica y hará paulatinamente sentir sus efectos en el procedimiento decisorio comunitario empezando por 2006, con la negociación de las nuevas perspectivas financieras, donde intentarán mejorar sus niveles de ayudas a la agricultura así como atribuirse la parte del león de los Fondos Estructurales. En este contexto, no se puede dejar de insistir en el significado estratégico que tiene la apuesta efectuada por la ampliación hacia el Este, tanto en lo que respecta para el proyecto de integración en su conjunto, como en el futuro diseño y presupuesto de las políticas comunes. Sobre todo si asumimos que la primera oleada formalizada en Copenhague no es más que el preludio de una segunda, en 2007, a favor de Rumanía y Bulgaria, e incluso para una tercera, que alcanzaría a los Balcanes (Albania, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Serbia y Montenegro). Las Conclusiones de la Cumbre de Salónica de 19 y 20 de junio de 2003 al menos así lo apuntan.

- g) Pero la problemática presupuestaria de la PAC no termina con la negociación de las perspectivas plurianuales de la Unión. Es obligado resaltar el impacto que el nuevo *mecanismo de disciplina financiera* (Vid. epígrafe 3.2.b.2) puede tener a partir de 2007 sobre el conjunto del apoyo agrario. Su introducción, con carácter casi *automático, anual, y bajo la iniciativa* a la Comisión, de hecho constituye el lógico colofón a un proceso que se inició en octubre de 2002 con la Cumbre de Bruselas: 1) primero se congeló la *rúbrica 1a* de las perspectivas financieras hasta el 2013; 2) luego, este junio, se ha impuesto la disociación, más o menos a la carta; y 3) cuando, a partir de 2007, se hagan patentes los déficits presupuestarios que provocará la aplicación de los compromisos financieros contraídos por el Consejo, los Ministros se verán prácticamente abocados a suscribir las reducciones de las ayudas que les ponga encima de la mesa la Comisión. Pero, por otro lado, el radio de acción del nuevo mecanismo no termina ahí y puede incluso llegar a *afectar el nuevo modelo de apoyo* aprobado por el Consejo: 1) en primer término, en la medida que se impone como una espada de Damocles, incierta pero real, sobre la totalidad de las ayudas, condiciona de manera decisiva la posible capitalización de los derechos a que dan lugar los pagos disociados en las transferencias que se efectúen; 2) en segundo término, coarcta el desarrollo de la modulación obligatoria como mecanismo de reforzamiento del segundo pilar, si asumimos que, más allá de ciertos porcentajes, se compromete la viabilidad de las explotaciones; y, *last but not least*, 3) abre solapadamente el camino a una vía alternativa a la reducción de las ayudas, a saber, su *cofinanciación*, y, paradójicamente, muy en particular de las que hayan sido previamente disociadas de la producción por haber sido transformadas cualitativamente con ello en ayudas estructurales a la renta.
- h) Para terminar este esbozo del escenario en que se desarrollarán los acuerdos del Consejo de junio hay que considerar el posible impacto en el medio plazo de algunos factores político-institucionales. En primer término el resultado de las próximas consultas electorales tanto a nivel interno (en Francia, Alemania, Italia, Reino Unido, España...) como en los Estados Unidos (en el supuesto que Bush perdiera la presidencia, lo que sin duda tendría una notable incidencia en las negociaciones de la OMC). Además, hay que tener presente que nos encontramos en plena preparación de una *Conferencia Intergubernamental* (CIG) con vistas a elaborar un nuevo Tratado llamado a refundar las

bases del proyecto de integración, con una nueva estructura institucional, un nuevo reparto de competencias y, quizás también, un nuevo redactado del capítulo agrario en el Derecho Originario. Sobre esta base el *Proyecto de Constitución* elaborado en los últimos meses por la *Convención para el futuro de Europa*: 1) ha eliminado la distinción entre gastos obligatorios (mercados agrarios) y no obligatorios, lo que redundará en un mayor poder para el Parlamento Europeo (Parte III - Artículos III-306 y 308 del Proyecto); 2) ha sustraído definitivamente la legislación en materia sanitaria y fitosanitaria de la PAC para incluirla dentro de la política de la salud pública (Parte III - Artículo III-174.4.b - antiguo Artículo 152); 3) ha introducido el acuerdo interinstitucional sobre las perspectivas financieras en el Derecho Primario (Parte I - Artículo 54 y Parte III - Artículo III-304); y, para terminar, 4) ha reconocido la codecisión legislativa en materia agraria en favor del Parlamento Europeo (Parte III - Artículo III-122, antiguo Artículo 37). Ciertamente, sobre este último punto el texto presentado (Convención Europea, 2003) no es plenamente satisfactorio en tanto que preserva las competencias exclusivas del Consejo sobre las grandes decisiones agrarias en materia de precios, ayudas y controles de la oferta, y, lo que es peor, no aprovecha la ocasión para adaptar las disposiciones del Tratado de Roma respecto a los objetivos y mecanismos, en consonancia con la PAC vigente (olvidando elementos tan sustanciales como pueden ser la garantía de alimentos sanos y de calidad, la conservación del medio ambiente y del equilibrio territorial, el bienestar de los animales, el desarrollo rural, la disociación, modulación y condicionalidad de las ayudas, la disciplina financiera, etc.). Por otro lado, la Convención ha perdido también una ocasión de oro para formalizar dentro de la nueva Constitución el *modelo social y cultural europeo* sobre el que basar su *modelo agrícola y alimentario* y sobre el que, a la postre, podía justificarse la preservación de una política *común* para los campos europeos (Massot, 2003b, p. 7). En estas circunstancias cabe sólo esperar que la CIG supla estas deficiencias. Pero sea cual sea su contenido final lo que hoy ya parece seguro es que, como mínimo, se modificarán sustancialmente los *procedimientos de decisión agrarios* y, en su virtud, en el Consejo cambiarán radicalmente las alianzas precisas para alcanzar una mayoría cualificada capaz de reformar la PAC, al mismo tiempo que el Parlamento Europeo adquirirá una mayor capacidad de influencia. Y todo ello con el (conflictivo) telón de fondo de una Europa a 25.

## 4. A MODO DE EPÍLOGO ESTRATÉGICO: ¿QUÉ HACER?

### 4.1. Nuevo modelo de apoyo es posible? la búsqueda de una legitimidad alternativa

Hemos visto que con la reforma adoptada en 2003 se ha concluido el proceso que se inició en octubre de 2002 y se ha definido un nuevo modelo de apoyo dentro de la PAC. Se ha llegado de esta guisa a lo que en Física se denomina el «*punto de crisis*» y la materia, sometida a una modificación de sus condiciones cambia de estado (así, a cero grados el agua se convierte en hielo, a una determinada temperatura un líquido se evapora y pasa a estado gaseoso, o un sólido se licua). Pero una característica de estos procesos físicos es que preservan su capacidad de inversión. ¿Es posible hacer lo mismo con el actual modelo de apoyo y reconvertirlo en una cosa distinta? Déjenme pergeñar, a modo de simple sugerencia, algunas líneas al respecto como corolario a este artículo.

Una de las consecuencias fundamentales del nuevo modelo de apoyo disociado de la producción ha sido que ha quedado huérfano de legitimidad social y conduce, más allá de 2013, a la disolución de una política agrícola que se pretenda *común*. Seguramente la nueva PAC será en el corto plazo más coherente con una orientación hacia el mercado, con el proceso de liberalización que se puede esperar de la OMC, y, en fin, con el reforzamiento de la competitividad de nuestros productos en los mercados internacionales. Más dudoso es sin embargo que su modelo de apoyo público a la agricultura, fundado como está en referencias históricas y sin un pivote alternativo que reemplace a la actividad productiva, aguante la presión (financiera) en favor de su paulatina disolución en un simple marco supranacional de regulación de la competencia y de garantía de la seguridad alimentaria.

En estas circunstancias es también muy improbable que pueda salvaguardarse el denominado modelo agrícola europeo, como fórmula de producción y de ocupación del espacio, y que se dé cumplida respuesta a las nuevas demandas sociales respecto a la agricultura (relativas a la preservación del medio ambiente y la biodiversidad, el desarrollo de las comunidades rurales, la ordenación del territorio y el paisaje, el bienestar de los animales o una alimentación que, más allá de las *euomarcas*, conserve los productos locales y remunere su calidad intrínseca). Ciertamente, los tiempos de la búsqueda de la autosuficiencia alimentaria y de fomentar la producción *per se* han pasado a mejor vida. Hoy más bien los objetivos de una política agroalimentaria han de ser: por un lado, impulsar que se *produzca mejor*, de acuerdo con unos mercados, evidentemente, cada vez más abiertos y

globales, y de garantizar una alimentación diversa, segura y de calidad; y, en segundo término, ha de apoyar una *agricultura territorial con carácter sostenible* y que, en consonancia, con ello, responda a las exigencias de la *multifuncionalidad agraria*. Posiblemente la primera condición pueda conseguirse mediante reglas comunes de trazabilidad, cierta condicionalidad del apoyo público, y unas políticas rurales de nuevo tipo. Pero lo que es seguro es que el mantenimiento de una *agricultura territorial a 25* y la sostenibilidad de la miriada de *explotaciones multifuncionales* que la conforman precisa de un *nuevo modelo de apoyo público de carácter común* que, con el acuerdo del Consejo de junio, está lejos de garantizarse.

En definitiva, es preciso encontrar un nuevo *referente instrumental* que sea capaz de reemplazar a *la producción* y que, última instancia, haga factible el paso de una política productivista a otra multifuncional. Y este pivote operativo no puede ser otro que el *territorio*, como algunos autores ya han señalado (Bodiguel, 2003; Regidor, 2003). Poner al territorio como *centro* de una nueva política (¿agro-rural?) tiene indudables *ventajas* desde el punto del diseño de un nuevo modelo de apoyo, más coherente, legítimo y equitativo: 1) en la medida que la superficie constituye la base material de las explotaciones, un enfoque territorial permite subsumir en su seno el tratamiento de los *problemas estructurales* (abandono de explotaciones, instalación de jóvenes, diversificación, reparto de los derechos de producción, etc.) así como concretar la problemática de la sostenibilidad; 2) al mismo tiempo, en tanto que se les reconoce un apoyo específico, se *valorizan los bienes y servicios*, productivos y no productivos, que suministran las explotaciones a la sociedad y muy especialmente al territorio adyacente (en términos de empleo, ocupación y gestión del espacio, vitalización del mundo rural circundante, entrega de productos específicos a la transformación, consolidación del cooperativismo, etc.); 3) a su vez facilita un tratamiento diferenciado de *carácter geográfico* (v.g. distinguiendo las zonas desfavorecidas, de montaña, con hándicaps específicos, o aquellas con recursos naturales dignos de salvaguardia), materializando además el principio de cohesión territorial inscrito en el Tratado (Artículo 16); 4) en la medida que el apoyo se zonifique se posibilita una *política contractual* que incluso podría tener en cuenta el ligámen de la oferta de cada explotación con los proyectos colectivos de desarrollo local presentes en el territorio (siguiendo la experiencia LEADER), así como una gestión *descentralizada* (más coherente con la estructura política de los Estados complejos como España); 5) un apoyo con un enfoque territorial subsume las exigencias de disociación de la OMC y, en última instancia, es más coherente con las exi-

gencias del multilateralismo que el que ha adoptado el Consejo en tanto que, recordemos, el *Anexo 2 del Acuerdo Agrícola de Marrakech* ya hoy menciona dentro de la *Caja Verde*, en su calidad de externalidades positivas, la función medioambiental de la agricultura (*punto 12*) y la función de la ordenación y de ocupación del territorio (*punto 13*); y, *last but not least*, 6) en el mismo sentido, un apoyo territorializado es congruente con una mayor orientación al mercado de las producciones y compatible con un núcleo-marco de regulación sectorial (vía precios –red de seguridad– y suplementos específicos a la producción), complementado con una adecuada protección en frontera dirigida a estabilizar los mercados internos frente a las fluctuaciones de los precios internacionales (dando por supuesto que ésta no podrá nunca desaparecer completamente dentro del multilateralismo). En este sentido es interesante consultar un reciente estudio norteamericano que propone que los Estados Unidos copien los instrumentos de estabilización comunitarios y que abandonen su actual política agraria (University of Tennessee, 2003).

Resaltemos el cambio que significa pasar (progresivamente) de unas ayudas a la producción a otras al espacio rural y, liminarmente, a los hombres que viven en él y lo vertebran con su actividad económica cotidiana. La disociación propuesta por la Comisión y adoptada por el Consejo, si bien formalmente se presenta como el paso de un apoyo a los productos a otro a las rentas de las personas, lo hace *solamente en su calidad de productores*, en tanto que las ayudas disociadas se calculan en base a los montantes percibidos según referencias históricas y, en suma, en función de las ayudas a la producción del pasado. Con lo que se *patriomonaliza* el apoyo (coartando nuevos rumbos) y, de soslayo, se arrinconan los imperativos multifuncionales a la condicionalidad (*cross compliance*) y al segundo pilar (multifuncionalidad rural), al albur de los Estados. Por el contrario un *apoyo territorializado* posibilita abarcar el conjunto de funciones de la actividad agraria, y no sólo exclusivamente la productiva (que, por otro lado, salvaguardará complementariamente un apoyo específico con carácter regulatorio y orientador, vía precios y/o ayudas, al menos hasta que la OMC lo permita).

Sentadas estas premisas es obligado señalar que este nuevo modelo no es incompatible con los acuerdos de junio en Luxemburgo y puede surgir a partir de ellos (siempre y cuando, claro está, haya la suficiente voluntad política para impulsarlo). Basta con aprovechar, adecuadamente, dos medios allí ya dispuestos:

- 1) En primer término se pueden aplicar, de manera imperativa, las posibilidades de *redistribución interna de los pagos disociados* que ya se

apuntan en el Título II, Capítulo 5, del nuevo Reglamento horizontal, dedicado a la aplicación regional (*Vid.* epígrafe 3.2.a.5). En ese sentido se podría convertir una parte de los pagos únicos por explotación en un *pago uniforme o ayuda base por ha* que vendría a remunerar la función de la ocupación del espacio, y que podría cifrarse en el nivel más bajo de los existentes a nivel comunitario. Estas ayudas-base no serían susceptibles de transmisión sin tierra, no serían tampoco objeto de modulación ni, en fin, podrían ser cofinanciados llegado el caso. Vendrían a ser una nueva versión de las Indemnizaciones Compensatorias sujetas exclusivamente a la obligación de cumplir los correspondientes códigos de buenas prácticas agrícolas. Resaltemos además que no es preciso tener la disociación total para su cálculo y aplicación.

- 2) Una vez definido un montante base por ha cabe utilizar, hasta sus últimas consecuencias, el único mecanismo de reforma o dinamización del modelo que se ha preservado por el Consejo, a saber, la *modulación obligatoria*, aunque con algunos significativos cambios. Nos limitaremos a esbozar dos opciones:
  - Como hemos visto, la modulación aprobada es *por explotación*, con un franquicia única de 5.000 €, que tiene la virtud de abarcar todo tipo de ayudas (disociadas o no) (*Vid.* epígrafe 3.2.b.1). Pero cabría la posibilidad (¿alternativa?) de introducir una *modulación por ha*, exclusivamente aplicada sobre los pagos disociados a partir de cierto montante. De tal modo estaríamos introduciendo cierta *selectividad en la aplicación de la modulación* y recuperando en alguna medida la legitimidad perdida, antes comentada. La clave está, lógicamente, en el nivel de la franquicia a establecer por ha, pero que en un principio podría ser incluso muy alta para facilitar el consenso en el Consejo.
  - Complementariamente, podría introducirse una modulación con *selectividad finalista o en destino*: en su virtud los recursos liberados derivados de unos determinados porcentajes se dedicarían imperativamente a instaurar nuevos tramos de apoyo condicionados al cumplimiento de unos objetivos específicos: *v.g.* una ayuda a tanto alzado a la agricultura biológica; al mantenimiento de la biodiversidad (para la conservación de especies autóctonas, para la conservación de las zonas Natura 2000, etc.); a los programas agroambientales; a la instalación de jóvenes agricultores; a la reestructuración y modernización de las explotaciones, etc. Fijémonos que este carácter finalista que aquí defendemos está de hecho ya apuntado en el nuevo Reglamento horizontal: *v.g.* con el *enveloppe* del 10 por ciento de los pagos disociados que puede dar lugar a ayu-

das adicionales para fomentar las producciones de calidad o de interés medioambiental (vid. epígrafe 3.2.a.4); o en los recursos de la modulación que se han reconocido en favor de Alemania para la reconversión de las zonas productoras de centeno (Vid. epígrafe 3.2.b.1). También se encuentra en la Declaración de la Comisión sobre cómo afrontar futuras crisis de mercados (Vid. epígrafe 3.3.c), al apuntarse la utilización de un 1 por ciento de la modulación para cubrir esta eventualidad.

Cabe hacer, sin embargo, tres importantes acotaciones respecto a este nuevo diseño de la *modulación*:

- 2.a) En primer término, la *modulación por ha* precisa para ser aplicada de la previa disociación total del apoyo, al menos vertical. En otras palabras, la disociación a la carta puede paradójicamente convertirse en un obstáculo insalvable para su superación. Lo que sin embargo no impediría que se impusiera una selectividad finalista en la actual modulación por explotación.
- 2.b) En segundo lugar destaquemos que lo que estamos haciendo en el fondo con este ejercicio (teórico) es diseñar sobre las cenizas (aún calientes) de la decisión de junio, un nuevo modelo de apoyo *por tramos multifuncionales*, que, por otro lado, al pasar por el vaso comunicante de la modulación y ser traspasados sus créditos al segundo pilar, tiene la facultad de convertirlos *en un montante global susceptible de territorialización y aplicación contractual*, o, si se prefiere, con posibilidad de ser circunscrito a ciertas zonas o segmentos sociales (v.g. jóvenes, profesionales a tiempo completo, pobladores registrados en las comunidades rurales o ciertos territorios, grado de asociacionismo cooperativo, etc). Las condiciones para disfrutar de estas ayudas quedarían exclusivamente en manos de las autoridades internas, siempre que se utilicen criterios objetivos.
- 2.c) Por otro lado, en cuanto al *régimen financiero* de la nueva modulación, si somos realistas, hemos de asumir que la mayor parte de los recursos liberados restarán siempre dentro de los Estados. Es el peaje que deberá pagarse para tener al menos alguna esperanza de que sea aceptado por el Consejo. Como máximo se podría entrever que un determinado porcentaje de la modulación, por ha o por explotación, tuvieran como destino finalista apoyar las acciones en los nuevos candidatos.

- 2.d) Advirtamos para terminar que nuestro diseño no sería óbice en el medio plazo para una participación financiera nacional (con porcentajes diferenciados según las zonas), dando por descontado que el mecanismo de disciplina financiera nos conduce inexorablemente, como ya adelantamos, a la *cofinanciación* del primer pilar de la PAC (*Vid.* epígrafe 3.3.g).

Sin duda puede parecer que nuestro modelo es completamente utópico, cuando ni siquiera han pasado a aplicarse las decisiones del Consejo de junio. Nuestra propuesta se inscribe sin embargo en el medio plazo (¿2007?), una vez aquellas estén ya en marcha y, consecuentemente, se puedan verificar sus límites y se empiece a debatir una nueva reforma de la PAC. Con tal proceder no hacemos otra cosa que intentar ser fieles a la sabia máxima de Baltasar Gracián: «*pon un gramo de audacia en lo que hagas*». Pérdida la batalla de la multifuncionalidad en 2003 sólo nos resta la imaginación para ganar el futuro.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGRA FACTS (2003): *N° 21/03 (12.3.2003)* y *N° 22/03 (14.3.2003)*.
- BODIGUEL, L. (2003): «Le territoire, vecteur de la reconnaissance juridique de l'agriculture multifonctionnelle». *Economie Rurale*, 273-274, janvier-avril 2003: pp. 61-75.
- BUCKWELL, A.; BLOM, J.; COMMINS, P.; HERVIEU, B.; HOFREITER, M.; VON MEYER, H.; RABINOWICZ, E.; SOTTE, F. y SUMPSI, J. M. (1997): «Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe». *European Economy, Reports & Studies*, 5.
- COPEIAA (CONSEIL DE PROSPECTIVE EUROPÉENNE ET INTERNATIONALE POUR L'AGRICULTURE ET L'ALIMENTATION) (2003): *Réflexions pour l'avenir de la Politique Agricole Commune. Recommandations au Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales*, difundido por el Ministerio de Agricultura de Francia, París, junio 2003 (disponible en: [http://agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/rapport\\_copeiaa.pdf](http://agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/rapport_copeiaa.pdf)).
- COMISIÓN EUROPEA/EC COMMISSION (2002a): *Revisión intermedia de la Política Agrícola Común. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo* (COM (2002) 394), acompañada de tres documentos de trabajo de carácter sectorial, sobre el arroz (SEC (2002) 788), las cuotas lecheras (SEC (2002) 789) y los frutos secos (SEC (2002) 797) (todos ellos disponibles en [http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_es.htm)).
- COMISIÓN EUROPEA/EC COMMISSION (2002b): *Indicative Figures on the Distribution of Aids, by Size-Class of Aid, received in the context of direct aids paid to the producers according to Reg. (EC) N.° 1259/1999. Financial Year 2000*, Agriculture Directorate-General.

- COMISIÓN EUROPEA/EC COMMISSION (2002c): *Trigésimoprimer Informe Financiero sobre el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola - Sección Garantía - Ejercicio 2001*, COM (2002) 594 de 4.11.2002.
- COMISIÓN EUROPEA/EC COMMISSION (2002d): *Prospects for Agricultural Markets 2002-2009*, Directorate - General for Agriculture, June 2002.
- COMISIÓN EUROPEA/EC COMMISSION (2003a): *Una perspectiva a largo plazo para una agricultura sostenible*, COM (2003) 23 de 21 de enero de 2003 (Exposición de motivos y propuestas legislativas disponibles en: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_es.htm)).
- COMISIÓN EUROPEA/EC COMMISSION (2003b): *Rural Development allocations from modulation* (Working Document N° 11, DS 72/03) y *Determination of the national ceilings for the additional amount of aid (art. 11)* (Working Document N° 12, DS 73/03), 24 February 2003.
- COMISIÓN EUROPEA/EC COMMISSION (2003c): *Agriculture in the European Union. Statistical and Economic Information 2002*, 7.1. 2003.
- COMISIÓN EUROPEA/EC COMMISSION (2003d): *Mid-Term Review of the Common Agricultural Policy. July 2002 Proposals. Impact Analyses*, Directorate-General for Agriculture, February 2003 (que incluye varios estudios, internos y externos, disponibles en [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/mtrimpact/rep\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/mtrimpact/rep_en.pdf)).
- COMISIÓN EUROPEA/EC COMMISSION (2003e): *Reform of the Common Agricultural Policy. A Long-Term Perspective for Sustainable Agriculture. Impact Analysis*, Directorate-General for Agriculture, March 2003 (dos estudios, uno referido a los 15 y otro a los 25, que pueden consultarse en: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/reformimpact/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/reformimpact/index_en.htm)).
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2003): *Presidency Compromise*, doc. 10961/03, AGRI 217 - AGRIFIN 87, 30 June 2003.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2003): *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y por el que se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores*, DS 303/03 (Texto revisado tras el acuerdo del Consejo de 26 de junio).
- CONVENCIÓN EUROPEA (2003): *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, presentado al Consejo Europeo reunido en Salónica (20 de junio de 2003), Oficina de Publicaciones. El Capítulo agrario se encuentra en la Parte III (*De las políticas y el funcionamiento de la Unión*), Título III, Capítulo III (*Políticas de otros ámbitos específicos*), Sección 4 (*Agricultura y pesca*), Artículos III-116 a III-123 (textos disponibles en <http://european-convention.eu.int/Treaty/cv0082.es03.pdf>).
- CUNHA, A. (2003): *Proyecto de Informe sobre la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y por el que se instauran regímenes de ayuda a los productores de determinados cultivos*, Parlamento Europeo, PE 322.178 de 2.4.2003 - A5-0197/2003 de 26.5.2003.
- EUROSTAT (2002): *Comptes Economiques de l'Agriculture (CEA)*, Luxembourg.

- EUROSTAT (2003): «Confirmation du recul du revenu agricole dans l'UE-15 en 2002: -3,8% en termes réels», *Statistiques en bref, Agriculture et pêche*, 9/2003, Luxembourg.
- FAPRI - IRELAND PARTNERSHIP (2003): *An Analysis of the Effects of Decoupling of Direct Payments from Production in the Beef, Sheep and Cereals Sectors*, Teagasc Rural Economy Research Centre, January 21st 2003.
- FDA - FOOD AND DRUG ADMINISTRATION (2002): *Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002*. Cabe resaltar sus Secciones 303 (consignación de productos), 305 (registro de establecimientos), 306 (trazabilidad) y 307 (declaración previa de expediciones). Texto disponible en <http://www.fda.gov/oc/bioterrorism/bioact.html>.
- FOI - DANISH RESEARCH INSTITUTE OF FOOD ECONOMICS (2003): *Note on the Harbison Draft on Modalities in the WTO Agriculture Negotiations*, Agricultural Policy Research Division, 11 March 2003 (disponible en: <http://www.foi.dk>).
- ICTSD - INTERNATIONAL CENTRE FOR TRADE AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT (2003): *Agriculture Negotiations at the WTO. Cancun Outlook Report*, April 2003 (disponible en: [http://www.ictsd.org/ministerial/doha/docs/imp\\_iss.pdf](http://www.ictsd.org/ministerial/doha/docs/imp_iss.pdf)).
- JOSLING, T. (2000): *Competing Paradigms in the OECD and their Impact on the WTO Agricultural Talks*. Paper presented to the Conference held in honor of Luther Tweeten on Challenging the Agricultural Economics Paradigm, Ohio State University, Columbus (Ohio), 10-11 September, mimeo.
- LO - LOI D'ORIENTATION (1999): «Loi 579/99, 9 juillet». *Journal Officiel*, 158, 10 juillet: p. 10231.
- MAHÉ, L. P. y ORTALO-MAGNÉ, F. (2001): *Politique agricole. Un modèle européen*, Presses de Sciences Po, Paris.
- MAPA (2002): *Efectos que la propuesta de reforma de la PAC tendrá sobre la producción de los cultivos COP (cereales, oleaginosas y proteaginosas), las leguminosas y el arroz*, Dirección General de Agricultura - Subdirección General de Cultivos Herbáceos, Madrid, octubre 2002.
- MASSOT, A. (2000): «La PAC, entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: ¿a la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?». *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 188: pp. 9-66.
- MASSOT, A. (2003a): «Le paradigme multifonctionnel: outil et arme dans la renégociation de la PAC». *Economie Rurale*, 273-274, janvier-avril 2003: pp. 30-44.
- MASSOT, A. (2003b): *La PAC que necesitamos... (en algunos apuntes)*, Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural, Jornada Temática sobre «La PAC que España necesita en una UE ampliada», Madrid, 6 y 7 de febrero de 2003, 33 p. (texto disponible en <http://libroblancoagricultura.com>).
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DESENVOLVIMENTO RURAL E PISCAS (2003): *Impacte na agricultura portuguesa da proposta da Comissão Europeia em matéria de desligamento das ajudas directas*, Gabinete de Planeamento e Política Agro-alimentaria, Lisboa, março de 2003.
- OECD/OCDE (2000a): *Clarifying the concept of multifunctionality and analysing its policy implications*, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Paris (disponible en: <http://oecd.org/agr/>).

- OECD/OCDE (2000b): *Production, Externality and Public Goods Aspects of Multifunctionality*, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, París (disponible en: <http://oecd.org/agr/>).
- OECD/OCDE (2001): *Decoupling: a conceptual overview*, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, París (disponible en: <http://oecd.org/agr/>).
- OECD/OCDE (2002): *The US Farm Security and Rural Investment Act: Discussion Note*. Working Party on Agricultural Policies and Markets. Directorate for Food, Agriculture and Fisheries - Committee for Agriculture. AGR/CA/APM(2002)20. 30 august 2002.
- OECD/OCDE (2003a): *Farm Household Incomes. Issues and Policy responses*, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, París, enero 2003 (disponible en: <http://oecd.org/agr/>).
- OECD/OCDE (2003b): *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2003. Highlights* (disponible en: <http://oecd.org/agr/>).
- OMC (2003): *Solución de diferencias* (El listado de procedimientos, por orden cronológico, está disponible en: [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/dispu\\_status\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm)).
- PE - PARLEMENT EUROPÉEN (2002): *Résolution législative sur la révision à mi-parcours de la Politique Agricole Commune*, P5\_TA-PROV (2002) 0532, PE 325.058/29, 7.11.2002.
- PE - PARLEMENT EUROPÉEN (2003): *Résolution législative sur la proposition de règlement du Conseil établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant des régimes de soutien aux producteurs de certaines cultures*, P5\_TA-PROV (2003) 0256, 5.6.2003.
- REGIDOR, J.G. (2003): *Territorial Agriculture and Rural Development: from agricultural support to territorial policies*, in *The Future of Rural Policy: From Sectoral to Place-Based Policies in Rural Areas*, OECD Publications (forthcoming), París.
- SWINBANK, A. y TANGERMANN, S. (2000): «A Proposal for the Future of Direct Payments under the CAP». *Working Paper*, 1 prepared under the Project «Bondscheme» financed by the EU Commission (QLRT-1999-01510), October 2000, 32 p. (disponible en <http://rdg.ac.uk/AgriStrat/bondscheme/downloads/>).
- SWINBANK, A. y TANGERMANN, S. (2001): *The Future of Direct Payments under the CAP: A Proposal*, Eurochoices, premier issue, 28-35.
- TIÓ, C. y ATANCE, I. (2000): «La multifuncionalidad de la agricultura: aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria». *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 189: pp. 29-48.
- TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA UE (2003): *Informe especial n° 9/2003 sobre el sistema de fijación de los tipos de las subvenciones a las exportaciones de los productos agrícolas*, Luxemburgo, julio 2003 (disponible en [http://www.eca.eu.int/ES/RS/2003/rs09\\_03es.pdf](http://www.eca.eu.int/ES/RS/2003/rs09_03es.pdf)).
- UNIVERSITY OF TENNESSEE-APAC (2003): *Rethinking US Agricultural Policy: Changing Course to Secure Farmer Livelihoods Worldwide*, Agricultural Policy Analysis Center, University of Tennessee (disponible en: [www.agpolicy.org](http://www.agpolicy.org)).

- USDA - ECONOMIC RESEARCH SERVICE (2002): «The 2002 Farm Act. Provisions and Implications for Commodity Markets». *Agriculture Information Bulletin*, 778, november 2002 (disponible en: <http://www.ers.usda.gov/Features/FarmBill>).
- USDA - ECONOMIC RESEARCH SERVICE (2003a): *Farm Payments: Decoupled Payments Increase Households' Well-Being, Not Production*, Amber Waves, february 2003 (disponible en: <http://www.ers.usda.gov/AmberWaves/feb03/Features/FarmPayments.htm>).
- USDA (2003b): *Growth Tax Relief Reconciliation Act* (ayudas fiscales cuyo texto se encuentra disponible en: <http://www.usda.gov/news/releases/2003/06/0182.htm>).

## RESUMEN

### La Reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias

El 26 de junio de 2003 el Consejo de Ministros de Agricultura cerró un acuerdo político sobre la reforma de la PAC. Este acuerdo instaura un nuevo modelo de apoyo a la agricultura europea fundado en dos ejes: la disociación de las ayudas respecto a la producción, basada en referencias históricas; y la modulación obligatoria con la paralela introducción de un mecanismo de disciplina financiera. Este artículo analiza la evolución de las negociaciones habidas en el seno de las Instituciones Europeas para alcanzar este acuerdo, así como el contenido y el alcance del nuevo modelo de apoyo. Finalmente, se hacen algunas sugerencias con vistas a instaurar un modelo de apoyo territorial, más coherente con la multifuncionalidad agraria, mediante la conversión del sistema de pagos únicos disociados aprobado en Luxemburgo.

**PALABRAS CLAVE:** Ayudas desconectadas, ayudas moduladas, nueva PAC, OMC.

## SUMMARY

### The CAP reform of 2003: towards a new model of support for agricultural holdings

On the 26 June 2003, at Luxembourg, the Council of Agriculture Ministers reached a political agreement on the reform of the CAP. The agreement puts in place a new model for supporting European agriculture based on two axes: decoupling of subsidies from production based on historical payments; and compulsory modulation, in tandem with a mechanism for financial discipline. This paper analyses the evolution of the negotiations which took place at the heart of the European Institutions to reach this agreement, as well as the content and scope of the new model of support. Finally, it makes some suggestions with regard to introduction of a land-based model of support, more in keeping with multifunctional agriculture, through the conversion of single decoupled payments adopted at Luxembourg.

**KEYWORDS:** Decoupled aid, modulated aid, new CAP, WTO.