

El marco multilateral de negociación y la nueva reforma de la PAC

Ana Carretero García

Profesora Asociada de Derecho Civil en la
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
 - II. EL MARCO MULTILATERAL DE NEGOCIACIÓN.—1. *La situación anterior a la Ronda Uruguay del GATT*—2. *La Ronda Uruguay del GATT y el Acuerdo sobre la Agricultura*—3. *La reanudación de las negociaciones y el Informe Harbinson*—4. *La posición de la Unión Europea*—5. *La nueva «Farm Bill» estadounidense.*
 - III. LA NUEVA REFORMA DE LA PAC.—1. *La situación anterior a la aprobación de la nueva reforma*—2. *La Comunicación sobre la revisión intermedia de la PAC y las propuestas reglamentarias de enero de 2003*—3. *El acuerdo final alcanzado por el Consejo de Ministros de Agricultura.*
 - IV. CONSIDERACIONES FINALES
-

I. INTRODUCCIÓN

Sin duda, la Política Agraria Común (PAC) es consecuencia de un difícil equilibrio marcado por una serie de condicionantes, tanto externos como internos, que obligan a introducir reajustes y reformas de forma continua.

Entre los condicionantes externos hay que señalar fundamentalmente los acuerdos y compromisos asumidos por la UE en el marco multilateral de negociación, sobre todo a partir de la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), cuyo objetivo es profundizar y avanzar en el proceso de liberalización del comercio de productos agrarios iniciado con la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT).

Sin embargo, los acuerdos de la VIII Ronda del GATT sólo han marcado el inicio de un proceso de reforma basado en el compromiso suscrito por los miembros de la OMC de continuar con la liberalización del comercio de productos agrarios de forma progresiva.

Sin duda, el marco multilateral de negociación tiene que constituir nuestro punto de partida para intentar comprender el modo en que los acuerdos alcanzados están condicionando las políticas agrarias y las distintas posiciones que se enfrentan en la OMC. En este sentido, nos referiremos brevemente al régimen especial que el sector agrario ha tenido en el propio articulado del GATT, al actual Acuerdo sobre la Agricultura, al Informe Harbinson, a la posición de la Unión Europea (UE) y a la nueva «Farm Bill» estadounidense.

Y entre los condicionantes internos hay que señalar, por un lado, las ya conocidas presiones presupuestarias derivadas de la preocupación de los Estados contribuyentes netos al presupuesto comunitario por reducir sus déficits públicos, cuestión agravada por el proceso de ampliación en curso (pendiente a su vez de una importante reforma institucional). Y, por otro lado, algunos problemas de legitimidad social de la PAC, ya que ésta tiene que ser capaz de adaptarse a una serie de exigencias sociales relacionadas con la conservación del medio ambiente, protección del territorio, seguridad y calidad alimentaria, desequilibrios regionales y sectoriales, etc. que justifiquen la intervención pública en agricultura.

Por tanto, y al igual que ocurrió en el caso de la reforma derivada de la Agenda 2000 en 1999, la nueva reforma de la PAC está condicionada básicamente por la negociación pendiente en el seno de la OMC y por los problemas financieros internos.

Partiendo de estas premisas, el objetivo del presente trabajo es realizar una pequeña reflexión sobre los diferentes aspectos expuestos con el fin de deli-

mitar el escenario que se dibuja en el marco multilateral de negociación y de apuntar los rasgos básicos de la nueva reforma de la PAC, cuyas orientaciones, según las autoridades comunitarias, están dirigidas a garantizar la estabilidad de la renta agraria, a facilitar el proceso de ampliación y a contribuir a una mejor defensa de la Política Agraria Común dentro de la OMC.

II. EL MARCO MULTILATERAL DE NEGOCIACIÓN

1. La situación anterior a la Ronda Uruguay del GATT

En principio, puede llamar la atención que el propio GATT¹ viniera otorgando un trato privilegiado al sector agrario, que no reproducía para este sector la misma liberalización de los acuerdos comerciales que para otros sectores económicos.

Sin embargo, no hay que olvidar que son las características propias de la agricultura las que, sumadas a otros factores de tipo político y económico, han dado lugar a políticas especiales basadas en la «excepción agraria», de acuerdo con la importancia reconocida tradicionalmente por los poderes públicos a la producción de alimentos.

En este sentido, es importante señalar que este sector económico presenta una serie de peculiaridades propias (carácter cíclico de las producciones y dependencia de factores climáticos), que hacen que los mercados oscilen fácilmente y que se produzcan importantes fluctuaciones de precios de unas campañas a otras.

Además, a la imprevisible evolución de la producción agraria (buenas y malas cosechas) hay que sumar otros condicionantes tan importantes como son, por ejemplo, las características estructurales propias de cada zona o región (distribución de la propiedad, desventajas naturales, etc.); la existencia de una curva de demanda inelástica en el caso de los productos agroalimentarios (Ley de Engel); el carácter perecedero de los productos desde el punto de vista comercial; el tratamiento diferente y específico de la agricultura por razones estratégicas de seguridad y suficiencia alimentaria; o las dificultades para equiparar los siempre menores niveles de renta de los agricultores con el resto de los sectores económicos para evitar tensiones sociales.

Hablamos, por tanto, de un sector económico inestable cuyas características específicas son las que han motivado en todo el mundo políticas agrarias proteccionistas, en las que la intervención pública ha estado dirigida a corregir las distorsiones que el propio funcionamiento del mercado genera.

Desde el punto de vista normativo, son varias las excepciones que el artícu-

¹ Cuyo objetivo a partir de su creación en 1947 era conseguir la liberalización del comercio mundial por ciclos de negociación (rondas) a través de la reducción y la eliminación de las barreras aduaneras y los demás mecanismos de protección.

lado del GATT prevé inicialmente en favor de la agricultura. El art. XI.2 permite aplicar restricciones cuantitativas a los intercambios de productos agrarios en una serie de casos concretos (por ejemplo, para prevenir una escasez aguda de productos alimenticios). El art. XVI.4 establece que las partes deben dejar de conceder directa o indirectamente todo tipo de subvención a la exportación de cualquier producto que no sea un producto primario, de modo que es posible subvencionar los productos agrarios que no hayan sufrido transformación (la única limitación es que las subvenciones no permitan absorber al país que las concede más de una parte equitativa del comercio mundial de exportación del producto de referencia). El art. XVII permite a los miembros del GATT fundar empresas comerciales estatales o conceder a otras empresas privilegios exclusivos o especiales. Para realizar sus actividades, la única condición es que estas empresas (muy numerosas en el sector agrario en países como Australia, Canadá o Nueva Zelanda) se ajusten a los principios generales de no discriminación previstos por el GATT y efectúen las compras y ventas ateniéndose a consideraciones de carácter comercial. Y el art. XX.j) prevé, como excepción, que los miembros puedan aplicar medidas esenciales para la adquisición o reparto de productos de los que haya una penuria general o local, siempre que no constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países o una restricción encubierta al comercio internacional.

Por otro lado, ya en 1955 Estados Unidos se negó a someterse a controles en la oferta de productos agrarios y consiguió una exoneración («waiver») que le permitía mantener restricciones a la importación de algunos productos agrarios, dejando claro así que su política agraria nacional estaba por encima de las obligaciones asumidas dentro del GATT.

El contexto internacional no dificultó, por tanto, la construcción en Europa de una Política Agraria Común de tipo proteccionista. Y la creación de un mercado común en Europa Occidental era más que conveniente para EEUU tanto a nivel económico² como a nivel político³.

Además, el gobierno estadounidense obtuvo algunas concesiones alegando una serie de perjuicios derivados de los mecanismos básicos de protección que iban a configurar la PAC⁴ y pidió una serie de compensaciones en virtud

² Porque las numerosas filiales norteamericanas establecidas en Europa verían facilitado el comercio de sus mercancías entre los países miembros de la Comunidad y porque el desarrollo económico de la CE crearía nuevas necesidades que esperaban poder satisfacer con mercancías y servicios estadounidenses.

³ Los costes económicos que para EEUU podía suponer la creación de un área económicamente proteccionista frente al exterior se vieron desplazados por razones geopolíticas y estratégicas. A EEUU le interesaba formar cuanto antes un bloque europeo occidental económica y militarmente integrado con el objetivo de impulsar su desarrollo y frenar así una posible expansión del bloque soviético.

⁴ Fundamentalmente los «prélèvements» (gravámenes que se añaden en las importaciones al derecho de aduana normal con el fin de equiparar el precio inferior mundial con el precio superior comunitario) y las restituciones a la exportación (mecanismo utilizado para cubrir la diferencia entre el precio comunitario y el mundial con el objetivo de favorecer las exportaciones).

del art. XXIV.6 del GATT⁵, que se concretaron (Rondas Dillon y Kennedy) en la obtención de derechos de aduana nulos para las importaciones comunitarias de soja y gluten de maíz destinadas a la alimentación animal (creando así un modelo ganadero dependiente de los suministros estadounidenses).

2. La Ronda Uruguay del GATT y el Acuerdo sobre la Agricultura

A nivel internacional, la apertura de la VIII Ronda del GATT en 1986 y la inclusión del capítulo agrario en las negociaciones iba a provocar un buen número de conflictos y un complejo juego de intereses protagonizados fundamentalmente por Estados Unidos (EEUU) y la Unión Europea (UE).

Surgen así dos posturas enfrentadas. En primer lugar, EEUU pretendía la abolición de todas las subvenciones a la agricultura hasta el año 2000 y la supresión de las barreras no arancelarias a las importaciones mediante su previa conversión en aranceles por su menor distorsión. Para ello proponía la ordenación de las medidas proteccionistas en tres grupos distintos. En la Caja roja se incluirían aquellas medidas en las que existía un consenso total sobre su efecto distorsionador (como por ejemplo las ayudas vinculadas a la producción). En la Caja ámbar se agruparían aquellas medidas con menor efecto distorsionador, pero que tienen que someterse a la disciplina del GATT. Y en la Caja verde se incluirían las medidas no distorsionadoras del comercio (retirada de tierras, ayuda alimentaria, programas agrarios de carácter medioambiental, etc.). Esta posición era además apoyada por el Grupo Cairns⁶, que lógicamente insistía sobre todo en la eliminación de las subvenciones a la exportación.

Por su parte, la Comunidad planteaba en su propuesta la discusión conjunta de todas las medidas de protección a la agricultura (reducción de las ayudas de forma global) sin centrarse concretamente en las restituciones a la exportación, a la vez que defendía un reequilibrio de la protección en frontera, lo que a efectos comunitarios significaba imponer aranceles a los productos sustitutivos de cereales que entraban a la Comunidad con derechos de aduana nulos. Es decir, que estaba dispuesta a considerar la propuesta de arancelización si al mismo tiempo se tenían en cuenta sus peticiones de revisión y modificación de las condiciones en las que los productos sustitutivos de cereales procedentes de EEUU entraban en su territorio (algo no negociable para EEUU). Además, para la Comunidad las reducciones de la protección a la agricultura debían tener su año de referencia en 1986 porque consideraba que ese año había iniciado su reforma de la PAC tras la

⁵ Es decir, las contrapartidas que deben otorgar los países que constituyen o amplían una unión aduanera a las restantes partes contratantes como compensación por la supuesta pérdida de mercados derivada de ella.

⁶ Grupo de países exportadores netos de productos agrarios y competidores de la Comunidad Europea en los mercados mundiales formado por 18 países: Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Islas Fidji, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

presentación del Libro Verde⁷. Por otro lado, la arancelización y la reducción de las restituciones a la exportación deberían incluir un factor corrector que reflejara las fluctuaciones del mercado mundial de productos agrarios (sobre todo las fluctuaciones del entonces ECU con relación al dólar). Y se ponía de manifiesto que la propuesta estadounidense perjudicaba sólo los intereses comunitarios al dejar a salvo sus pagos compensatorios («deficiency payments»).

Fuera de estas partes, que eran las que controlaban el debate agrario en las negociaciones, países como Japón y Corea manifestaban que no estaban dispuestos a renunciar a la seguridad alimentaria como principio rector de sus políticas agrarias. Los países nórdicos, junto con Austria y Suiza, insistían en la importancia de los factores no económicos (mantenimiento de la población rural, protección del medio ambiente y desarrollo rural) como elementos a tener en cuenta dentro del cuadro de negociación. Y el grupo de países más pobres y países en vías de desarrollo comprobaban una vez más su exclusión del proceso de discusión.

No hay duda de que la agricultura se convirtió desde el principio en el eje fundamental de la Ronda Uruguay. Sin embargo, las diferentes ofertas y contraofertas (De Zeeuw, MacSharry, Dunkel..) no lograban sacar las negociaciones del punto muerto al que habían llegado. De hecho, los desacuerdos hicieron que no fuera posible el entendimiento en otras catorce áreas distintas a la agricultura que también se estaban negociando en el seno del GATT.

A partir de ese momento el objetivo de la CE fue reformar la PAC lo suficiente como para conseguir un avance en las negociaciones (reforma de 1992). Finalmente, EEUU y la UE negocian en el preacuerdo de «Blair House» la exclusión de sus respectivos pagos compensatorios de los compromisos de reducción a través de la denominada Caja azul (por eso desbloqueado) y el Acta final del Acuerdo se firma el 15 de abril de 1994 en Marrakech.

Como es de sobra conocido, la Conferencia Ministerial de Marrakech se cierra con la creación de la OMC⁸ y la firma de una serie de acuerdos⁹

⁷ COM (85) 333 que la Comisión presentó al Consejo y al Parlamento Europeo bajo el título «Perspectives de la Politique Agricole Commune».

⁸ En funcionamiento desde el 1 de enero de 1995 y configurada como organización internacional, la OMC (sucesora del GATT) impone las normas que rigen actualmente el comercio mundial a través de principios basados en la doctrina económica del libre-cambio con el fin de propiciar una rápida expansión del comercio internacional. Su ámbito de actuación es más amplio que el del GATT y está previsto que la reducción de las barreras comerciales se extienda también a otros sectores estratégicos tan importantes como inversiones, propiedad intelectual, competencia o mercados públicos.

⁹ Entre ellos algunos con cierta incidencia en la producción y el comercio agrarios como, por ejemplo, el Acuerdo sobre los obstáculos técnicos al comercio, que pretende asegurar que las normas y requisitos de envase, embalaje, marcado, etiquetado, etc., no creen obstáculos innecesarios al comercio internacional; el Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias, que constituye una excepción al anterior sobre la

dirigidos a armonizar las reglas multilaterales con el fin de eliminar cualquier tipo de obstáculo a la expansión de los flujos comerciales.

En este sentido, el objetivo del Acuerdo sobre la Agricultura (A.A.) es la liberalización del comercio de productos agrarios a través de la reducción progresiva y sustancial de la ayuda y la protección a la agricultura. Como ya sabemos, este acuerdo pone fin a la excepción agraria en el marco de la negociación multilateral y disciplina las posibles intervenciones públicas en lo que a producción y comercio agrarios se refieren en tres ámbitos principales: acceso a los mercados, ayuda interna y competencia de las exportaciones.

Por lo que al acceso a los mercados se refiere, el Acuerdo prevé la transformación de las exacciones reguladoras variables en derechos de aduana fijos (equivalentes arancelarios). Establece la tarificación de los mecanismos de protección en frontera con una reducción del 36% de media y de un 15%, como mínimo, para cada producto en un período de seis años para los países industrializados. Posibilita la aplicación de una cláusula de salvaguardia especial cuando los precios mundiales sean inferiores a un umbral establecido o cuando las cantidades importadas superen un límite máximo establecido (en estos casos se aplican derechos de aduana adicionales). Prevé la constitución de contingentes mínimos de productos o grupos de productos equivalentes al 3-5% del consumo interno de los países industrializados. Y establece que si las cantidades de productos sustitutivos de cereales (PSC) importadas superan el nivel de referencia (1990-1992), podrán organizarse consultas entre la UE y los EEUU¹⁰.

En cuanto a la ayuda interna, los países industrializados asumen el compromiso de reducir la Media Global de Apoyo (MGA)¹¹ un 20% en seis años. Por supuesto, y como ya hemos apuntado, los pagos compensatorios de EEUU y la UE quedan excluidos del compromiso de reducción (caja azul). A cambio, la UE se compromete a reducir la producción y el número de hectáreas dedicadas a la producción de semillas oleaginosas a 5,1 millones de hectáreas (lo que equivale al menos a un 10% de retirada anual de tierras de la producción) y a que la cantidad máxima de semillas oleaginosas producida para uso industrial no supere la cifra de un millón de toneladas.

base del art. XX b) del GATT de 1947 con el fin de proteger la vida y la salud de las personas y los animales y de preservar los vegetales; el Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio, en el que se recogen algunas normas de protección para las indicaciones geográficas de los vinos y bebidas espirituosas (arts. 23 y 24) y se hace referencia a la materia patentable y sus exclusiones (art. 27); y fundamentalmente el Acuerdo sobre la Agricultura.

¹⁰ En principio, EEUU se comprometió a controlar progresivamente la exportación de los productos sustitutivos de cereales a la Comunidad, pero sin aceptar el reequilibrio exigido por la UE ni tampoco un compromiso de reducción anual (con lo que en realidad no se sabe muy bien en qué consiste entonces ese control).

¹¹ Es decir, los precios y ayudas que no cumplan el requisito de la desconexión del apoyo respecto a la producción (Caja ámbar).

Por lo que respecta a las exportaciones, se acepta el compromiso de disminuir las exportaciones agrarias subvencionadas un 21% en volumen y un 36% en presupuesto para cada producto, teniendo en cuenta el gasto medio del período 86-88, en un período de seis años.

Y el art. 13, bajo la rúbrica «Debida moderación», prevé una cláusula de paz (que expiró el 31 de diciembre de 2003) por la que las partes se comprometían a resolver sus problemas mediante los mecanismos de solución de diferencias y no a aplicar medidas de retorsión de forma unilateral.

3. La reanudación de las negociaciones y el Informe Harbinson

Como todos sabemos, durante la III Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Seattle deberían haberse adoptado las decisiones relativas al calendario, alcance, modalidad y estructura del nuevo ciclo de negociaciones comerciales multilaterales. Sin embargo, en esa reunión no sólo se puso de manifiesto la existencia de una fuerte contestación social contra algunos de sus objetivos, sino sobre todo las diferencias entre algunas de las prioridades de los grandes bloques económicos a la hora de reducir los niveles de protección comercial. Algo a lo que hay que añadir las protestas de los países más pobres ante el déficit democrático y de representatividad que los excluye de los procesos de discusión y la falta de transparencia de la organización en la toma de decisiones.

Pero el fracaso de Seattle no significó la paralización completa de las negociaciones multilaterales, sino que éstas continuaron centrándose en la agricultura y los servicios tal y como estaba previsto en el art. 20 del Acuerdo sobre la Agricultura y en el art. XIX del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

De acuerdo, por tanto, con el art. 20, las negociaciones agrarias se reanudaron en el seno del Comité Agrícola de la OMC en marzo de 2000. Posteriormente, y tras la IV Conferencia Ministerial celebrada en noviembre de 2001 en Doha (Qatar) bajo el título de «una Ronda para el Desarrollo», esas negociaciones han recibido una serie de directrices y han sido integradas en una agenda más amplia. A partir de ese momento se han presentado diferentes propuestas de negociación y se ha establecido una metodología de trabajo basada en «modalidades», es decir, indicaciones de los objetivos generales (tanto cuantitativos como en lo que a disposiciones de aplicación se refiere) y la forma de lograrlos.

Siguiendo con el calendario fijado en Doha, se preveía que, una vez establecidas las modalidades, éstas se convirtieran en «Listas globales», es decir, en ofertas detalladas de cada Miembro que tenían que presentarse como muy tarde en la V Conferencia Ministerial de Cancún (celebrada en septiembre de 2003).

Después, los Miembros de la OMC deberían analizar las ofertas recíprocas y superar las diferencias a través de contactos bilaterales informales con el

fin de aprobar los acuerdos relativos a la agricultura y los demás temas previstos en la agenda de Doha antes del 1 de enero de 2005.

El problema es que, tras la presentación del Proyecto de Modalidades revisado, no se cumplió el plazo para acordar las modalidades de negociación en el capítulo agrario.

De acuerdo con el programa adoptado el 26 de marzo de 2002 por el Comité de Agricultura, en Sesión Extraordinaria, estaba previsto que el Presidente del Comité de Agricultura (Sr. Harbinson) elaborara y distribuyera, con antelación a la reunión de los días 25 a 31 de marzo de 2003, una revisión del proyecto de modalidades para los nuevos compromisos¹². Este documento, basado en la labor realizada durante una serie de reuniones formales e informales y de consultas técnicas por el Comité de Agricultura, fue presentado el 18 de marzo de 2003.

Respecto al acceso al mercado, el Informe Harbinson propone, en un plazo de 5 años, una reducción media del 60% de los derechos arancelarios superiores al 90% (con una disminución de, al menos, el 45% para cada producto); una rebaja del 50% para los aranceles comprendidos entre el 15 y el 90% (con una reducción mínima del 35% para cada producto); y una disminución del 40% para aranceles iguales o inferiores al 15% (con una reducción mínima del 25% para cada producto).

Por lo que se refiere al apoyo interno, el Informe Harbinson propone, también en 5 años, una reducción del 50% de las ayudas directas incluidas en la Caja azul y del 60% de las ayudas incluidas en la Caja ámbar. La Caja verde se mantiene, pero reforzándose los criterios de inclusión (sobre todo para las ayudas medioambientales). Y se prevé una reducción anual del 0,5 en la «norma de minimis»¹³, lo que supondría pasar del 5 al 2,5% en un período de cinco años.

En cuanto a las subvenciones a la exportación, el Informe Harbinson propone la supresión, en 5 años, de las restituciones a la exportación para una lista de productos que representen, al menos, el 50% del apoyo a la exportación concedido por un país y la supresión, en 10 años, de las restituciones a la exportación para el resto de productos.

Estados Unidos pretendía que el documento Harbinson constituyera el punto de partida de las discusiones. Sin embargo, otro bloque de países, encabezado por la UE, Japón y Suiza, exigía mayor equilibrio del proyecto de modalidades y criticaba tanto que no se reconociera el carácter multifuncional de la agricultura, como que la propuesta se aproximara enormemente a los intereses de EEUU y otros países como Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

Entre las numerosas críticas también se apunta que el proyecto de modalida-

¹² El primer proyecto de modalidades se presentó el 17 de febrero de 2003.

¹³ Subvenciones agrarias de los países industrializados inferiores al 5% de su valor de producción actualmente permitidas por la OMC.

des revisado es muy flexible en lo que se refiere al control de los créditos a la exportación y a la ayuda alimentaria que sistemáticamente conceden países como EEUU. Por otro lado, el proyecto sólo prevé una reducción de la «norma de minimis», no su eliminación. Además, las fórmulas de acceso al mercado propuestas benefician a las empresas de los países desarrollados con grandes intereses en la exportación. Y tanto las preocupaciones no comerciales como la protección de las indicaciones geográficas, elementos clave en los documentos presentados hasta el momento por la UE, cuentan con un papel marginal en el informe.

4. La posición de la Unión Europea

Por su parte, la UE siempre ha sido partidaria de un planteamiento global (y no sectorial) de la Ronda, que tenga en cuenta los intereses comerciales de los miembros de la OMC en su conjunto con el fin de asegurar un resultado final aceptable para todos y que, al mismo tiempo, permita ofrecer alguna resistencia a la exigencia de algunos países de un rápido desarme en materia de protección agraria.

En el documento presentado en Doha, la UE insiste en la defensa de la caja azul, la renovación de la cláusula de paz (con el fin de evitar actuaciones unilaterales) y el mantenimiento de las cláusulas especiales de salvaguardia (art. 5 A.A). A cambio se compromete a mejorar el acceso de terceros países a sus mercados a través de la reducción de las ayudas nacionales, las cuotas arancelarias y las subvenciones a la exportación.

Además, la UE pretende que se incorporen al Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC nuevas disposiciones respecto a los créditos a la exportación, la ayuda alimentaria y la protección de las indicaciones geográficas. Así como que se introduzcan modificaciones en las disposiciones existentes (por ejemplo inclusión de las ayudas al bienestar animal dentro de la Caja verde).

Y, por supuesto, considera necesario compatibilizar políticas rurales y ambientales con el sector agrario a través del reconocimiento del papel multifuncional de la agricultura. Para la UE, dentro del apartado «preocupaciones no comerciales» a que se refiere el art. 20 del A.A.¹⁴ no sólo puede incluirse la defensa del papel multifuncional de la agricultura, sino también otros aspectos relacionados con la preservación de la vida y de la salud humana, la protección de la fauna y la flora, la relación entre comercio y medio ambiente, el bienestar de los animales, la seguridad alimentaria y la calidad de los alimentos ante la preocupación creciente de los consumidores por los cada vez más frecuentes escándalos alimentarios, la protección de los ecosistemas, paisajes, medio ambiente y zonas rurales, la lucha contra la desertificación, etc.

Teóricamente, uno de los objetivos que se perseguían con la reforma de la

¹⁴ A pesar de que en dicho artículo no se especifica nada y en el Preámbulo del Acuerdo sólo se hace alusión a la seguridad alimentaria y a la protección del medio ambiente.

PAC derivada de la Agenda 2000 era dar un contenido concreto a lo que debería ser en el futuro un modelo agrario europeo basado en la multifuncionalidad de la agricultura. Pero, en realidad, la multifuncionalidad no era un concepto que en principio pretendiera orientar la reforma, sino que nacía más bien como argumento de legitimación de la agricultura europea y estrategia negociadora en el seno de la OMC.

Desde la perspectiva multifuncional, el agricultor no se considera sólo un productor de alimentos (función que se corresponde con la lógica sectorial de la política agraria), sino que su papel también pasa por conservar el medio ambiente y proteger el territorio buscando el desarrollo económico y social del medio rural (función que se corresponde con la lógica territorial de la política agraria).

El apoyo público no se justifica entonces en función de necesidades productivas, sino en función del conjunto de bienes y servicios que el agricultor aporta a la sociedad en su conjunto (mantenimiento de espacios, cuidado de suelos, lucha contra la erosión, defensa del patrimonio cultural y medioambiental, utilización de métodos de producción tradicionales, vertebración del espacio, etc.).

El problema es que ni con la reforma de la Agenda 2000 ni con la nueva reforma de la PAC se avanza lo suficiente en esa dirección porque no se apuesta claramente por una estrategia capaz de consolidar un modelo europeo de agricultura, que englobe la dimensión económica de la actividad agraria junto con los aspectos sociales, medioambientales y de ordenación del territorio.

Sin embargo, la UE pretende que la multifuncionalidad constituya uno de los principales elementos de discusión en las negociaciones agrarias en la OMC¹⁵.

En principio cuenta con el respaldo de un grupo de países heterogéneo que también apoya el concepto de multifuncionalidad (aunque por intereses diversos¹⁶). Prueba de ello son las dos Conferencias Internacionales sobre las «consideraciones no comerciales» que tuvieron lugar en Ullensvang (Noruega) en julio de 2000 y en Mauricio en mayo de 2001 y el encuentro celebrado en Doha en noviembre de 2001 aprovechando la Conferencia Ministerial¹⁷.

¹⁵ En las que además la UE espera poder reforzar sus tesis con la incorporación de aquellos países con los que mantiene mayores relaciones comerciales y de cooperación al desarrollo.

¹⁶ Por ejemplo, para Japón y Corea el apoyo a la multifuncionalidad tiene mucho que ver con la defensa de un cierto grado de autosuficiencia alimentaria. No hay que olvidar que estos países son importadores netos de alimentos sin apenas capacidad productiva, con una numerosa población que alimentar y para los que la seguridad alimentaria constituye una cuestión estratégica.

¹⁷ A partir de estas reuniones, puede decirse que son partidarios de la multifuncionalidad junto con la Unión Europea: Barbados, Burundi, China, Chipre, Corea, Eslovenia, Estonia, Fidji, Islandia, Israel, Japón, Letonia, Liechtenstein, Malta, Mauricio, Mongolia,

Sabemos que el Acuerdo sobre la Agricultura constituye el primer paso en la liberalización progresiva de los mercados agrarios ya prevista. Pero aún así, se plantea la pregunta de si es posible y en qué modo la agricultura puede contar todavía con una regulación que escape en alguna medida a las reglas generales de la OMC.

Como señala Massot Martí, la multifuncionalidad agraria, integrada dentro de las denominadas *consideraciones no comerciales* (*non trade concerns*), adquiere una especial significación a partir del momento en que la misma existencia de la *Caja Verde* equivale al reconocimiento implícito de la legitimidad de cierto apoyo público a la agricultura y, ampliada en su contenido, puede servir de base incluso a la consolidación de una *excepción rural* en el marco multilateral que garantice la estabilidad de los ingresos de los pequeños productores que hoy ocupan el espacio rural¹⁸.

Sin embargo, también existen reticencias por parte de algunos países en vías de desarrollo (PVD) y, fundamentalmente, por parte de las potencias exportadoras más importantes del Grupo Cairns, que consideran que la multifuncionalidad es la nueva excusa de algunos países para continuar protegiendo sus sectores agrarios.

Concretar, por tanto, el enfoque y el contenido de la multifuncionalidad no será tarea fácil, sobre todo si tenemos en cuenta las importantes divergencias que existen entre los miembros de la OMC respecto a cuáles deben ser los objetivos de las políticas agrarias y cuáles deben ser los niveles de protección.

Por el momento, y de acuerdo con el programa establecido en Doha, la UE presentó en enero de 2003 su oferta de modalidades de negociación ante la OMC.

Los puntos esenciales en los que se centra la propuesta de la UE contienen medidas dirigidas a disminuir los derechos de importación en un 36%, a rebajar las subvenciones a la exportación en un 45% y a reducir en un 55% las ayudas que falsean el comercio, todo ello siempre y cuando haya un reparto equitativo de la carga entre todos los países industrializados.

En lo que a acceso a los mercados se refiere, la UE propone una mayor apertura para las importaciones agrarias mediante una reducción arancelaria media global del 36% y una reducción mínima del 15% por línea arancelaria que no excluya a ningún país miembro desarrollado.

Por lo que respecta a las subvenciones a la exportación, la Comisión propone una reducción media sustancial en el volumen de las subvenciones a la exportación y una reducción media del 45% en los correspondientes

Noruega, Polonia, República Eslovaca, República Checa, Rumania, Santa Lucía, Suiza y Trinidad-Tobago.

¹⁸ MASSOT MARTÍ, Albert, «La multifuncionalidad agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y de la Organización Mundial del Comercio», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 11, 2002, pg. 62.

EL MARCO MULTILATERAL DE NEGOCIACIÓN Y LA NUEVA REFORMA...

desembolsos presupuestarios, a condición de que todas las formas de subvención a la exportación reciban el mismo tratamiento. Además, la UE está dispuesta a eliminar totalmente las subvenciones a la exportación para determinados productos considerados clave para los PVD como el trigo, las semillas oleaginosas y el tabaco (siempre que estos productos no sean objeto de ningún tipo de subvención por parte de otros miembros de la OMC).

En cuanto al apoyo interno, la Comisión propone una reducción del 55% en la Media Global de Apoyo (MGA) a partir del nivel de compromisos alcanzados en la última ronda de negociación.

Asimismo, la UE propone un trato especial para los países en desarrollo a través de acciones específicas tales como acceso sin derechos de aduana ni contingentes para todas las exportaciones agrarias procedentes de los países más pobres; acceso a los mercados con derechos nulos, como mínimo, para el 50% de las importaciones de productos agrarios de los países industrializados procedentes de países en desarrollo; reducción significativa de la progresividad de los derechos de aduana para los productos de particular interés para los países en desarrollo mediante la reducción del nivel de protección tarifaria; creación de una especie de «compartimento de seguridad alimentaria» dirigido a conservar los cultivos clave mediante una salvaguarda especial; y posibilidad de aceptar los apoyos de estos países a sus sectores agrarios como ayudas con fines de desarrollo y no como subvenciones susceptibles de alterar los mercados.

En esa misma dirección, la Comisión sugiere que los países desarrollados se adhieran a la iniciativa «Todo salvo las armas» de la UE. Con esta iniciativa, la UE decidía eliminar completamente a partir del 5 de marzo de 2001 los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas para todas las exportaciones (excepto las armas) de los 49 países menos avanzados (PMA) y, en particular, para las de sus productos agrarios (aunque todavía con algunos aplazamientos para azúcar, arroz y plátanos)¹⁹.

Además, la Comisión propone no la disminución, sino la abolición de la «norma de minimis» para los países industrializados, es decir, la eliminación de aquellas subvenciones agrarias de los países desarrollados inferiores al 5% de su valor de producción actualmente permitidas por la OMC.

Para la UE también es fundamental someter a disciplina otros instrumentos proteccionistas utilizados por algunos miembros de la OMC (sobre todo EEUU y otros países del Grupo Cairns) como los créditos a la exportación de productos agropecuarios, seguros de cobertura por la pérdida de ingresos, sistemas de ayuda al transporte, ayudas a organismos públicos de comercialización, etc. En cuanto al funcionamiento de las empresas comerciales

¹⁹ La UE probablemente espera contar así con los votos de los 49 PMA a la hora de relanzar una Ronda Global en la OMC.

estatales (ECE)²⁰, la UE propone que se sometan a disciplina las subvenciones cruzadas, la nivelación de precios y otras prácticas comerciales consideradas desleales y dirigidas a fomentar las exportaciones.

En cuanto a la ayuda alimentaria en especie, para la UE ésta sólo debe concederse a grupos vulnerables bien definidos o en respuesta a catástrofes y crisis humanitarias y no, como ocurre muy a menudo, para dar salida a los excedentes. En estos casos, y siempre que fuera posible, los alimentos deberían comprarse en el propio país receptor o en otros países en desarrollo. La UE critica que algunos miembros de la OMC hayan utilizado las donaciones de ayuda alimentaria más como instrumento de desarrollo propio, que adaptado a las necesidades de los países receptores, así como que, muchas veces, la concesión de préstamos a países terceros se condicione a la compra de productos agroalimentarios del país concesionario.

Por lo que respecta a las indicaciones geográficas (que reconocen que una parte esencial del valor de muchos productos agrarios se debe al estrecho vínculo con los territorios en los que se producen), la Comisión sugiere que se negocien compromisos específicos que las garanticen y quede prohibida la utilización engañosa y desleal por parte de otros productores.

Por supuesto, la UE vuelve a insistir en la importancia de los aspectos no comerciales como el medio ambiente, el desarrollo rural y el bienestar de los animales. El apoyo concedido para el logro de estos objetivos no debe considerarse perjudicial para el comercio y, por tanto, puede incluirse en la Caja verde. Y defiende que el mantenimiento de la diversidad biológica sea en todo momento un elemento central de las negociaciones de acuerdo con el Protocolo de Cartagena sobre biotecnología.

En cuanto al período de ejecución, la Comisión propone que los nuevos compromisos se ejecuten en un plazo de seis años para los países industrializados y de diez años para los países en desarrollo, empezando a contar a partir de 2006.

Por el momento, ésta es, en líneas generales, la postura presentada por la UE, que además, tras el Acuerdo del Consejo Agrícola de 26 de junio de 2003, ha aprobado una nueva reforma de su Política Agraria Común, a la que después nos referiremos, basada en tres ejes fundamentales (ayuda única por explotación, modulación dinámica y condicionalidad) y la revisión de algunas Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) concretas²¹.

En cualquier caso, la UE ya ha jugado sus cartas y ahora tendrá que esperar

²⁰ Empresas gubernamentales y no gubernamentales (incluidas las oficinas de comercialización) a las que se conceden derechos o privilegios exclusivos o especiales a través de los que éstas influyen, mediante compras y ventas, en el volumen o la orientación de las importaciones y exportaciones.

²¹ Que son las que establecen las normas que regulan la intervención en los mercados agrarios y las ayudas destinadas a cada producto.

a ver cuáles son las iniciativas que toman las demás partes en el proceso de negociación.

5. La nueva «Farm Bill» estadounidense

La «Farm Security and Rural Investment Act», aprobada el 13 de mayo de 2002 para los próximos seis años, ha levantado numerosas críticas y es considerada un retroceso con respecto a la Fair Act de 1996, Ley a través de la que el gobierno de EEUU (primer exportador mundial en el sector agrario) decidía mantener el apoyo a su agricultura garantizando un nivel de renta mínima a sus agricultores y liberalizando la producción.

Estaba previsto que los agricultores tuvieran un nivel de pagos (ligeramente decrecientes) durante siete años independientemente de lo que plantaran, acentuándose la desvinculación de los pagos respecto a los volúmenes de producción. Por tanto, y a priori, podría interpretarse que se trataba de una política de Caja verde de cara a la negociación multilateral y que la UE podría quedarse sola protegiendo sus pagos directos a través de la Caja azul.

La Fair Act de 1996 parecía enmarcarse dentro de una mayor liberalización del sector agropecuario a través de la vinculación del productor al mercado y de la reducción del presupuesto público destinado a la agricultura. Sin embargo, una serie de factores (problemas internos, efectos de las sequías, precios del petróleo, sucesivas crisis financieras, etc.) provocaron caídas de precios en los mercados internacionales, razón por la que en 1998 EEUU articuló un sistema «excepcional» de ayudas suplementarias (de más de 7.500 millones de dólares anuales) destinado a compensar la disminución de rentas de sus agricultores.

En realidad, la nueva Farm Bill consolida en buena medida los niveles de apoyo recibidos con las medidas de emergencia del período 1998-2001. Y, sin duda, las nuevas medidas proteccionistas, que prevén unos 190.000 millones de dólares para el sector en los próximos 10 años y la asignación de 1.100 millones de dólares para promover las exportaciones de productos agrarios estadounidenses en el exterior, dificultan las negociaciones en el seno de la OMC.

La Ley, que parte de la idea de mayor ayuda en los tiempos de crisis, brinda una red de seguridad a los agricultores, que les permitirá producir al margen de las tendencias del mercado internacional cuando se produzcan bajadas en los precios internacionales, y es considerada una concesión al sector agroalimentario para obtener el voto en las próximas elecciones presidenciales.

Los denominados pagos anticíclicos están concebidos como una red de seguridad para la renta de los agricultores cuando los precios de los productos se sitúen por debajo de unos objetivos. La cantidad máxima a la que un agricultor puede llegar en virtud de este sistema es de 360.000 dólares, aunque, en realidad, éstas pueden ser todavía mayores a través de los programas de préstamos.

Con la Farm Bill se incorporan las oleaginosas tanto al sistema de pagos directos como al sistema de pagos anticíclicos. Se incrementan los precios garantizados para trigo, maíz, sorgo, cebada, avena y girasol; se mantienen para algodón y arroz; y sólo disminuyen ligeramente para la soja. Como puede observarse, la nueva Ley favorece fundamentalmente a los cereales, lo que significa que la política agraria estadounidense presionará más a la baja los precios internacionales de unos productos básicos tanto para la alimentación humana como para la alimentación animal.

Por otro lado, diseña un Programa de Seguridad de Conservación que destinará dos billones de dólares a los agricultores que tengan mejores prácticas medioambientales. Prevé un proceso de identificación y selección en los países de origen de productos comestibles, como por ejemplo carnes, desde finales de 2004 (barreras fitosanitarias). Y establece un programa denominado «food stamps» destinado a que personas no ciudadanas que hayan vivido en EEUU los últimos cinco años puedan obtener cupones de alimentación.

También se incluye por primera vez un programa de energías renovables, con más de 400 millones de dólares destinados a la utilización de combustibles derivados de cultivos (biocombustibles). Se prevén mayores inversiones en investigación, sanidad vegetal y animal, seguridad alimentaria y desarrollo rural (concretamente desarrollo rural recibirá un billón de dólares). Y 1,1 billones de dólares estarán destinados a ayudas relacionadas con el comercio, incluyendo 650 millones de dólares para la promoción internacional de comidas y bebidas hechas en los EEUU.

En definitiva, se continúa con el sistema de pagos directos «desacoplados» basados en la producción histórica («Production Flexibility Contract»), que garantizan un ingreso mínimo dejando que los agricultores produzcan después lo que deseen; se crea el «Counter Cyclical Program» (sistema de pagos mínimos garantizados basado en la relación de los precios de mercado y unos precios de referencia); y se mantienen los ya habituales mecanismos de «Loan Deficiency Payments» y «Market Loan Assistance» (sistemas de préstamos y créditos para la comercialización).

La Farm Bill de 2002 se enmarca, por tanto, en una línea claramente proteccionista. Las estimaciones sobre el coste del programa ascienden a unos 190.000 millones de dólares durante un período de 10 años, esto es, 19.000 millones por año cuando, curiosamente, el nivel de ayudas internas autorizado por la OMC a EEUU es de 19.100 millones de dólares anuales.

Recordemos que los pagos desacoplados son los que teóricamente no distorsionan el comercio por no incitar a la producción y que, a efectos de las negociaciones en la OMC, se incluyen en la Caja verde (exenta de los compromisos de reducción de las ayudas agrarias).

EEUU lanza así una fuerte ofensiva dirigida claramente a aumentar sus producciones e incrementar el volumen de sus exportaciones, algo para lo que necesita compaginar su estrategia de acceso al mayor número de mercados

posible con la reducción del proteccionismo agrario a nivel internacional, reclamando además la apertura y la liberalización de las economías de otros países mientras mantiene mecanismos de apoyo al sector y de estímulo a sus exportaciones en el interior.

Sin duda, la posibilidad de que en Cancún se llegara a un acuerdo era prácticamente imposible e incluso que se produzcan avances significativos en los plazos previstos parece poco probable. Por el momento, aunque en febrero se han reunido de nuevo los diferentes Comités de Negociación de la OMC (incluido el agrícola) en un intento por reactivar la Ronda del Desarrollo lanzada en Doha (que en teoría debería finalizar antes del 1 de enero de 2005), el capítulo agrario y los temas de Singapur²² siguen siendo los más conflictivos y una vez más se han podido constatar las dificultades para avanzar.

III. LA NUEVA REFORMA DE LA PAC

1. La situación anterior a la aprobación de la nueva reforma

Con la aprobación de la Agenda 2000 en marzo de 1999 (Consejo Europeo de Berlín), se ponían en marcha una serie de acuerdos decisivos para el futuro de la UE. Entre ellos una nueva reforma de la PAC condicionada por los problemas financieros internos y la negociación pendiente en el seno de la OMC.

La consecuencia directa es que la reforma de la PAC derivada de la Agenda 2000 apuesta por la continuidad del modelo diseñado por la reforma de 1992, lo que significa que ésta se apoya en una nueva rebaja de los precios institucionales compensada parcialmente por el sistema de pagos directos.

El problema fundamental es que el nivel de apoyo sigue calculándose en función de los volúmenes producidos (rendimientos por hectárea o número de cabezas de ganado), de modo que las ayudas siguen concentrándose en las explotaciones de mayor dimensión y en las más intensivas.

En realidad, el apoyo a la agricultura continúa estando regulado en gran parte por el mecanismo de precios, por lo que sólo podemos hablar de un abandono parcial de la política de mercados. Además no se excluye a nadie, algo contradictorio con un supuesto sistema de ayudas públicas de compensación y sostenimiento de rentas que para nada tiene en cuenta ni el volumen de ingresos total del perceptor ni si éste es o no el agricultor real. En definitiva, cuanto mayor sea la superficie de un propietario y más altos los rendimientos de su comarca, mayores serán también los volúmenes de ayudas recibidos.

Por otra parte, no sólo se mantienen las diferencias significativas de protección entre regiones, sino también los desequilibrios entre sectores: las pro-

²² Inversiones, competencia, compras públicas y facilitación del comercio.

ducciones mediterráneas siguen discriminadas frente a las producciones continentales. Herbáceos, carne de vacuno y lácteos continúan protegiéndose con el apoyo vía precios junto al aumento de las ayudas directas.

A pesar de ello, la reforma de 1999 también introduce algunas novedades. Por ejemplo, aparece en escena la defensa de la multifuncionalidad de la agricultura como argumento de legitimación de la política agraria común.

Teóricamente, uno de los objetivos que se perseguían con la reforma de la PAC derivada de la Agenda 2000 era dar un contenido concreto a lo que debería ser en el futuro un modelo agrario europeo basado en la multifuncionalidad de la agricultura, es decir, en su papel a la vez económico, medioambiental y territorial.

Pero, en realidad, la multifuncionalidad no era un concepto que en principio pretendiera orientar la reforma, sino que nacía más bien como argumento de legitimación de la agricultura europea y estrategia negociadora en el seno de la OMC, de modo que el resultado final de la Agenda 2000 no va tan lejos.

En su lugar, lo que se propone es que el desarrollo rural pase a convertirse en el segundo pilar de la PAC con el objetivo, al menos teórico, de garantizar el futuro de las zonas rurales frente al proceso de liberalización de los mercados agrarios.

Sin embargo, una de las críticas más importantes que pesan sobre la Agenda 2000 es que, a pesar de las declaraciones de intenciones que contienen los documentos comunitarios y de la importancia que en teoría se asigna al objetivo del desarrollo rural, lo cierto es que tanto el tipo de medidas como los recursos presupuestarios destinados a ese fin son claramente insuficientes, lo cual impide que éste pueda perfilarse realmente como segundo pilar de la PAC.

El presupuesto comunitario sigue estando destinado fundamentalmente a la política de precios y mercados (primer pilar), lo que significa que, con las restricciones presupuestarias fijadas por la UE en Berlín, la política de desarrollo rural continúa en un lejano segundo plano (de hecho, está previsto que el FEOGA-Garantía destine únicamente en torno al 16% de su presupuesto a la política de desarrollo rural durante el período 2000-2006).

Además, hay que tener en cuenta que todas las medidas de desarrollo rural contempladas en el Reglamento (CE) 1257/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola²³, son cofinanciadas por el presupuesto comunitario y los Estados miembros. Tras la reforma de los Fondos Estructurales²⁴, el FEOGA-Garantía cofinancia las cuatro medidas de acom-

²³ DOCE L 160 de 26 de junio de 1999.

²⁴ Reglamento (CE) núm. 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre los Fondos Estructurales (DOCE L 161 de 26 de junio de 1999).

pañamiento iniciales, es decir, ayudas a la jubilación anticipada, indemnizaciones compensatorias en zonas desfavorecidas, medidas forestales y programas medioambientales. Asimismo financia (siempre que no se trate de regiones del Objetivo 1) otros tipos de acciones: inversiones en las explotaciones, fomento de medidas de transformación y comercialización, formación, instalación de jóvenes y otras medidas denominadas genéricamente «de adaptación y desarrollo de las zonas rurales». Por el contrario, en las regiones del Objetivo 1 son los Fondos Estructurales más la Sección Orientación del FEOGA los que se hacen cargo de esas mismas acciones, quedando por tanto dentro de la política de cohesión, pero fuera del ámbito de la PAC.

Por otro lado, tampoco hay que olvidar que con la solución de la cofinanciación se corre el riesgo de que sean las zonas rurales más deprimidas las que, frente a la regiones más desarrolladas y ante sus propias dificultades financieras, no puedan aprovechar los escasos recursos presupuestarios destinados a poner en marcha proyectos de desarrollo rural.

Para paliar algo la situación de desequilibrio entre los recursos presupuestarios asignados a cada uno de los dos pilares, el Reglamento (CE) núm. 1259/1999 del Consejo, de 17 de julio, por el que se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agraria común²⁵, prevé el traspaso de fondos del primer al segundo pilar a través de los importes derivados de la penalización por el incumplimiento de la normas medioambientales y a través de la aplicación del mecanismo de la modulación. De este modo, los fondos procedentes de la reducción de las ayudas por no haberse respetado las medidas ambientales definidas por los Estados miembros²⁶ o los derivados de la modulación quedan a disposición de los Estados en concepto de ayuda suplementaria para las medidas de acompañamiento de la PAC.

Sin duda, la novedad más importante introducida inicialmente por la Agenda 2000 era la propuesta de una modulación horizontal en la que se fijaba un tope de 100.000 euros a partir del cual se reducirían las ayudas en dos tramos (un 20% para aquellas explotaciones que recibieran entre 100.000 y 200.000 euros y un 25% para las explotaciones que recibieran importes superiores a los 200.000 euros en concepto de ayudas), si bien es cierto que el ahorro generado de esta forma sería muy poco significativo debido a los altos umbrales elegidos.

En cualquier caso, la modulación se configura al menos como un instrumento de limitación de los posibles créditos que puede recibir una explotación en función de la política de mercados, buscando un menor desequili-

²⁵ DOCE L 160 de 26 de junio de 1999.

²⁶ Ya que, ante la falta de propuestas ecocondicionales en la concesión de las ayudas procedentes de la PAC a nivel comunitario, se permite que los Estados condicionen la concesión de los pagos directos a una serie de obligaciones y exigencias de tipo medioambiental.

brio en la distribución de las ayudas²⁷ y un mayor número de recursos para el objetivo del desarrollo rural.

Sin embargo, y como ya sabemos, el Acuerdo de Berlín no incorporó la propuesta inicial de modulación horizontal para todo el territorio comunitario presentada por la Comisión. En su lugar, el art. 4 del Reglamento 1259/1999 deja en manos de los Estados miembros la posibilidad de modular, hasta un máximo del 20 por 100, las ayudas directas recibidas de la PAC en función de tres criterios²⁸, articulándose así un sistema cuya efectividad depende, en realidad, de la voluntad política y la capacidad financiera de los Estados y los demás niveles de decisión implicados.

El problema es que, para avanzar en los objetivos propuestos, no basta con esgrimir el argumento de la multifuncionalidad sin profundizar en su contenido, ni con señalar la importancia del desarrollo rural si después no hay recursos, ni con articular mecanismos facultativos. Reflexión esta última que plantea algunas dudas sobre si existe la voluntad real de crear una verdadera política común para el mundo rural, que cuente con el suficiente apoyo financiero, y de mantener la perspectiva supranacional en el diseño de una nueva Política Agraria y Rural Común capaz de incorporar medidas activas en favor del mundo rural en su conjunto ante el proceso de liberalización y del peligro evidente de renacionalización de las políticas agrarias.

2. La Comunicación sobre la revisión intermedia de la PAC y las propuestas reglamentarias de enero de 2003

Hay que señalar, en primer lugar, que el propio Consejo Europeo de Berlín de 1999 ya había previsto la posibilidad de llevar a cabo una revisión intermedia de la PAC en torno a 2003, en caso de que se considerara necesario adaptar las medidas adoptadas a la evolución de los mercados.

La propuesta de revisión presentada por la Comisión en julio de 2002²⁹ se basa en tres elementos fundamentales: un nuevo modelo de apoyo a las rentas de los productores agrarios a través de ayudas desconectadas de la producción; la modulación obligatoria de las ayudas correspondientes al primer pilar; y el reforzamiento de la condicionalidad. Además se revisan algunas OCM concretas (como las de cereales, oleaginosas, arroz, forrajes desecados, frutos secos y carne de vacuno) con el fin de adecuarlas a las perspectivas de evolución y estabilización de los mercados³⁰.

²⁷ No hay que olvidar que, a pesar de las críticas por el excesivo peso de las subvenciones en los ingresos de los agricultores, con el sistema de ayudas directas las rentas agrarias continúan configurándose en un buen porcentaje a través de recursos procedentes del presupuesto comunitario, y ello incluso a pesar de que muchos de los perceptores de las mismas no vivan de la agricultura o ni siquiera residan en el medio rural.

²⁸ Mano de obra empleada en la explotación, y/o prosperidad global de la explotación, y/o volumen total de las ayudas percibidas anualmente.

²⁹ COM (2002) 394 final de 10 de julio de 2002.

³⁰ Sin olvidar que también se presentan a debate cuatro opciones alternativas respecto al futuro de las ayudas al sector lácteo.

El nuevo modelo de apoyo a las rentas que se propone establece un sistema de ayuda única por explotación que reúne en un solo pago, calculado con arreglo a referencias históricas, todas las ayudas directas que el agricultor percibe, independientemente de las producciones que vinieren ocupando la explotación. El problema es que el sistema beneficia sólo a determinados sectores, de modo que producciones como el vino, frutas, hortalizas, etc. no se incluyen, al menos por el momento, en este régimen de ayudas.

Por otro lado, la reforma pretende transferir fondos del primer al segundo pilar de la PAC a través de un sistema denominado de «modulación dinámica», esta vez obligatorio para toda la Unión Europea.

Estaba previsto que la modulación se llevara a cabo a través de la reducción gradual y progresiva de un 3% anual hasta alcanzar el 20% en un período de seis años (que afectaría tanto a las ayudas asociadas a la producción como a las disociadas); una exención para las explotaciones que recibieran menos de 5.000 euros en concepto de ayudas; franquicias suplementarias en función del empleo (3.000 euros por cada unidad de trabajo agrario adicional); y un tope de ayuda máximo fijado en 300.000 euros.

El problema es que, en realidad, este modelo se configura más bien como un sistema de regresividad lineal de las ayudas (puesto que no se introduce ningún factor o elemento de progresividad), que puede poner en peligro las explotaciones más pequeñas y las zonas menos productivas. Si nos fijamos, todas las situaciones comprendidas entre los 5.000 y los 300.000 euros recibirían el mismo tratamiento a pesar de que, lógicamente, las circunstancias y las necesidades entre unas y otras explotaciones serán bien distintas.

Por lo que respecta al Desarrollo Rural, la Comisión propone, en primer lugar, ampliar las cuatro medidas de acompañamiento ya existentes con el fin de dar cabida a los objetivos de calidad y salubridad alimentarias, de ayudar a los agricultores a adaptarse a las nuevas exigencias y de impulsar la sanidad y el bienestar animal. Para ello pretende incluir en el Reglamento de Desarrollo Rural un nuevo capítulo sobre la calidad alimentaria, en el que se alentará a los agricultores a participar en los sistemas de certificación y garantía de calidad reconocidos por los Estados miembros o la UE (la ayuda se pagará por explotación y a tanto alzado durante un período máximo de cinco años), y se preverán ayudas a las organizaciones de productores para actividades de promoción de los productos agrarios que gocen del reconocimiento de sistemas de certificación y garantía de calidad aprobados por los Estados miembros o la UE tales como los de designación geográfica y denominación de origen o de agricultura ecológica.

En segundo lugar, la Comisión propone ayudas (financiadas a través de los fondos de desarrollo rural) que permitan a los agricultores adaptarse a las condiciones impuestas por la legislación comunitaria en materia de medio ambiente, salubridad alimentaria y sanidad y bienestar animal.

Y, en tercer lugar, la Comisión propone introducir en el capítulo agroambiental la posibilidad de otorgar ayudas para la sanidad y el bienestar animal

con el fin de recompensar a los agricultores todo esfuerzo que vaya más allá de un nivel obligatorio de referencia (incrementando incluso el importe de la cofinanciación fija en 10 puntos, es decir, situándolo en el 85% para las zonas del Objetivo 1 y en el 60% para las restantes zonas).

Además, también se establecen algunas medidas relativas al principio de condicionalidad (vinculación de la concesión de las ayudas al cumplimiento de las normas legales establecidas en materia de protección del medio ambiente, salubridad alimentaria, sanidad y bienestar animal y seguridad en el trabajo); se prevé la implantación de un sistema de auditorías obligatorio para aquellos agricultores que reciban ayudas directas por un valor superior a 5.000 euros anuales; un régimen obligatorio de retirada de tierras durante un período prolongado (10 años) con fines medioambientales que reemplazaría la retirada rotativa; y la sustitución del actual sistema de ayudas a la producción de cultivos energéticos por un «crédito carbono» (una ayuda específica a los cultivos energéticos en general con el objetivo de sustituir las fuentes de emisión del dióxido de carbono³¹).

Sin embargo, la propuesta insiste en el respeto a las perspectivas financieras impuestas en Berlín (principio de neutralidad presupuestaria), de modo que difícilmente se podría potenciar de forma decisiva el desarrollo rural si la propia Comisión reconoce que, con el sistema de franquicias, la mayor parte de las explotaciones quedarían fuera de la modulación y con casi los mismos recursos habría que financiar además las auditorías y las nuevas medidas de acompañamiento.

En cualquier caso, y si bien es cierto que la Comunicación «Revisión intermedia de la Política Agraria Común» de julio de 2002 constituye el punto de partida, el elemento clave que marca el proceso de reforma es el acuerdo presupuestario adoptado por el Consejo Europeo de Bruselas en octubre de 2002.

Recordemos que en el Consejo Europeo de Bruselas se fijaron los pagos directos de la PAC (de forma gradual) para los nuevos Estados miembros³² y se estableció el marco de financiación para el primer pilar de la PAC (política de mercados y pagos directos) hasta el año 2013, dejando abierto un importante interrogante sobre los recursos que se asignarán al segundo pilar (desarrollo rural) a partir de 2007.

En una primera fase está previsto que se introduzcan en los nuevos Estados miembros pagos directos equivalentes a un porcentaje del 25% en 2004; 30% en 2005; 35% en 2006; y 40% en 2007 del nivel actual de la UE. En una segunda fase se prevén incrementos del 10%, de forma que, en 2013,

³¹ La ayuda consistiría en 45 euros por hectárea con una superficie máxima garantizada de 1,5 millones de hectáreas a pagar a los agricultores que tuvieran un contrato con una empresa transformadora.

³² Lo que permitió cerrar las negociaciones con los diez países candidatos en Copenhague en diciembre de 2002.

los nuevos Estados miembros alcancen el nivel de ayuda que se aplique en esa fecha en la actual Unión Europea.

La introducción progresiva se realizará además en un marco de estabilidad financiera en el que el gasto total anual para el mercado y los pagos directos en una Unión de 25 no puede superar en términos reales (para el período 2007-2013) el límite máximo de la categoría IA para el año 2006 acordado en Berlín para la UE a 15 y el límite máximo propuesto para los gastos correspondientes a los nuevos Estados miembros para el año 2006.

En definitiva, el Consejo Europeo de Bruselas ha congelado el presupuesto de la política de mercados, sobre la base del año 2006 y a precios constantes, en 45.306 millones de euros³³, que además tendrán que repartirse entre 25 Estados³⁴.

Posteriormente, a partir de los debates iniciados tras la Comunicación de julio y, sobre todo, teniendo en cuenta el resultado del Consejo Europeo de Bruselas, la Comisión presentó en enero de 2003 un conjunto de propuestas reglamentarias (concretamente siete) bajo el título de «Una perspectiva política a largo plazo para una agricultura sostenible»³⁵.

Entre ellas hay que destacar la propuesta de Reglamento horizontal³⁶, ya que introduce algunos cambios importantes que afectan fundamentalmente a la modulación y a la transferencia de recursos entre los dos pilares.

La Comisión mantiene la disociación de las ayudas directas a través de la implantación de un régimen de pago único y el principio de condicionalidad; pero sustituye la denominada «modulación dinámica» por un sistema de reducción progresiva de las ayudas, ayuda adicional y modulación; y, aunque reconoce la importancia de potenciar el desarrollo rural, señala que sólo cabe incrementar los recursos disponibles para ello ahorrando fondos de otras esferas del primer pilar³⁷.

Por tanto, frente al sistema de modulación dinámica establecido en la Comunicación, y con el fin de hacer frente a futuras necesidades financieras, la Comisión propone un sistema de reducción progresiva de los pagos direc-

³³ Cantidad que sólo aumenta ligeramente por la aplicación de un coeficiente de un 1% anual.

³⁴ Una cifra que además tiene que hacer frente al incremento de la inflación, lo que significa que en términos reales la cantidad disminuirá.

³⁵ COM (2003) 23 final de 21 de enero de 2003.

³⁶ 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.

³⁷ Sin olvidar que el documento también recoge una serie de propuestas concretas, en las que no entraremos, dirigidas a estabilizar los mercados y mejorar las organizaciones comunes de mercados de cultivos herbáceos (cereales, proteaginosas, trigo duro, patata de fécula, forrajes desecados y semillas); arroz; frutos secos; y sector lácteo (para el que la Comisión propone prolongar un sistema de cuotas lácteas reformado hasta la campaña 2014/2015).

tos con carácter obligatorio a escala comunitaria para el período 2006-2012, al que se suma la previsión de un importe adicional y unos porcentajes de modulación.

En primer lugar, los importes de los pagos directos que deban abonarse en un año natural determinado a un agricultor se reducirán en los siguientes porcentajes: 1% en 2006; 4% en 2007; 12% en 2008; 14% en 2009; 16% en 2010; 18% en 2011; y 19% en 2012.

Sin embargo, se concederá a los agricultores que reciban pagos directos un importe adicional de ayuda calculado de la siguiente forma. En relación con los primeros 5.000 euros de los pagos directos, el importe adicional será igual al que resulte de la aplicación del porcentaje de reducción correspondiente al año natural que corresponda. Y si el agricultor recibe menos de 5.000 euros, el importe adicional de ayuda se calculará proporcionalmente. En relación con el importe que exceda de 5.000 euros y hasta los 50.000, el importe adicional será igual a la mitad del importe resultante de la aplicación del porcentaje de reducción correspondiente, reducido en los puntos porcentuales contemplados para la modulación. Y si el agricultor recibe menos de 50.000 euros, el importe adicional de la ayuda se calculará proporcionalmente.

Por último, los importes resultantes de la aplicación de las reducciones previstas inicialmente se destinarán, en concepto de ayuda comunitaria suplementaria, a sufragar medidas incluidas en la programación de desarrollo rural y financiadas por la Sección Garantía del FEOGA de conformidad con el Reglamento 1257/1999, y de acuerdo a los siguientes porcentajes de modulación: 1% en 2006; 2% en 2007; 3% en 2008; 4% en 2009; 5% en 2010; 6% en 2011; y 6% en 2012.

Sin embargo, los recursos obtenidos con todo este sistema ya no irían a parar íntegramente al segundo pilar, sino que también tendrían que cubrir las necesidades financieras que generen las reformas de las OCM pendiente (primer pilar), sin que en principio se sepa ni cuántas ni cuándo se van a aprobar, ni, por supuesto, cuánto van a costar.

Por tanto, se preveía que una parte de los importes se asignara a los Estados miembros en calidad de ayuda comunitaria adicional para sus programas de desarrollo rural, que se distribuirían entre los Estados miembros en función de criterios de superficie agraria, empleo agrario y PIB per cápita en paridades de poder de compra. Y que otra parte de los importes se destinara a las nuevas necesidades financieras que plantearan las nuevas reformas de mercados.

Por último, hay que añadir que el sistema no se aplicaría en los nuevos Estados miembros hasta que la gradual introducción de ayudas directas no alcanzara el nivel normal de la UE. Y que, hasta el año 2007, los Estados miembros podrían seguir aplicando el actual sistema de modulación de carácter optativo previsto por el Reglamento 1259/1999. Sin embargo, no fue éste el sistema de modulación aprobado finalmente.

3. El acuerdo final alcanzado por el Consejo de Ministros de Agricultura

A pesar de las reticencias, el acuerdo final (con algunas modificaciones) fue adoptado por el Consejo de Ministros de Agricultura el 26 de junio de 2003 (Consejo de Luxemburgo), a cambio de ciertas concesiones en materia de precios y del establecimiento de ayudas a productos concretos con el fin de que los distintos países fueran cediendo y admitieran la reforma en su conjunto.

Se acepta, por tanto, un cambio en el sistema de apoyo a la agricultura basado fundamentalmente en: 1. La disociación de las ayudas de la producción (con el fin de mejorar la posición negociadora en la OMC). 2. La modulación de las ayudas (con el fin de obtener más recursos para el segundo pilar) junto con un sistema de disciplina financiera (dirigido a controlar el gasto). 3. Y la condicionalidad de las ayudas (buscando una mayor legitimidad social en la concesión de las mismas).

– *Disociación de las ayudas respecto a la producción mediante el régimen de pago único.*

El nuevo sistema se basa en el principio de «découplage» (desacoplamiento) o disociación, es decir, en la desvinculación o la desconexión del apoyo a las rentas agrarias de la producción³⁸. La ayuda única por explotación reúne en un solo pago, calculado con arreglo a referencias históricas (2000-2002), todas las ayudas directas que el agricultor venía percibiendo en función de las distintas OCM. Su objetivo es garantizar un mínimo de ingresos y que sea el mercado el que marque las estrategias de los agricultores.

En este sentido, el pago único no debería subordinarse a la producción de ningún producto específico (de hecho, los agricultores pueden utilizar sus tierras para cualquier actividad agraria, aunque no sea la misma que dio lugar a las ayudas concedidas en el período 2000-2002). Sin embargo, con la justificación de evitar distorsiones de la competencia sí han sido excluidos de la producción en tierras subvencionables los cultivos permanentes, las frutas y hortalizas (frescas y transformadas) y las patatas que no sean para fécula³⁹.

³⁸ Como apunta Valérie ADAM, «le paiement unique est dit découplé car son attribution n'est pas conditionnée par une action de production or par le résultat d'une production et il ne dépend pas des prix du marché», en «Les droits à paiement, une création juridique innovante de la réforme de la Politique Agricole Commune», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 475, février 2004, pg. 96.

³⁹ No obstante, la Propuesta de Reglamento del Consejo, por el que se adapta el Reglamento (CE) núm. 1782/2003 con motivo de la adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia a la Unión Europea (COM [2003] 640 final de 27 de octubre de 2003), añade un nuevo capítulo 6 (Aplicación en los nuevos Estados miembros) al Título III (Régimen de pago único), cuyo artículo 71 octies establece que los agricultores de estos países sí podrán utilizar las tierras para la producción de frutas y hortalizas (frescas y transformadas) y para la producción de patatas que no sean las destinadas a la producción de fécula (no a cultivos permanentes).

En principio, quedan incluidos dentro del sistema todos los productos cubiertos por el régimen de los cultivos herbáceos, leguminosas de grano, semillas, ganado bovino y ovino, sector lácteo, fécula de patatas y forrajes desecados.

Pero rápidamente se plantean dudas sobre si el sistema se extenderá a otros sectores que también reciben ayudas y, sobre todo, si se extenderá a aquellas producciones que no cuentan con ningún nivel de apoyo financiero a nivel interno (porcino, avicultura, frutas, hortalizas, etc.).

Por el momento, la Comisión ha presentado una Comunicación⁴⁰ para integrar en el marco jurídico del pago único por explotación sólo a los sectores del tabaco, el aceite de oliva, el algodón y el azúcar⁴¹.

Por otro lado, existe cierto riesgo de deslocalización de las producciones y de abandono de la actividad en aquellas zonas y productos con menores rendimientos y mayores costes de producción o que carecen de apoyo, lo que sin duda planteará mayores problemas para el mundo rural en las regiones más desfavorecidas⁴².

En este sentido, se incluyen dos excepciones a la disociación total, puesto que para algunos sectores funciona una especie de disociación parcial y, además, se permite que los Estados miembros retrasen la puesta en marcha del nuevo sistema hasta el 1 de enero de 2007.

En primer lugar, y con el fin de evitar el abandono de la actividad de producción, los Estados miembros tendrán la opción de decidir, a más tardar el 1 de agosto de 2004, una aplicación parcial de la disociación en determinados sectores, de modo que los Estados podrán mantener vinculadas a la

⁴⁰ COM (2003) 554 final de 23 de septiembre de 2003.

⁴¹ Si bien en este último caso se trata sólo de presentar tres posibles opciones para abrir un debate antes de presentar una propuesta oficial. Asimismo, la Comisión tiene previsto presentar, antes de finales de año, una disposición para disociar la totalidad o al menos una parte importante de las ayudas actuales a la producción del lúpulo y transferirlas a un pago único por explotación sobre la base de una propuesta presentada el 30 de septiembre de 2003. Los debates que se han desarrollado hasta el momento sobre estas propuestas de reforma no han supuesto ningún avance, por lo que, ante esta situación, la presidencia irlandesa ha decidido presentar un documento de compromiso, que se estudiará durante la reunión del Consejo Agrícola prevista para finales de marzo.

⁴² Como señala DE LA CUESTA SÁENZ, José María, el sistema desliga, aunque pueda ser parcialmente todavía, los derechos de ayuda de la actividad productiva, con las implicaciones jurídico-privadas y jurídico-públicas que tal medida supone. La idea del desacoplamiento, como método de hacer tales pagos sean neutrales respecto de las producciones, es un cambio profundo, pero insuficiente, si tenemos en cuenta que toma como punto de partida la aplicación de la vieja regionalización productiva a lo largo de un período de referencia de tres años: 2000, 2001 y 2002, con la carga de imperfección y de desequilibrio regional que esto comporta, «Las nuevas orientaciones normativas de la reforma de la PAC», ponencia pendiente de publicación presentada a las *VIII Jornadas de Derecho Agrario* de La Rioja desarrolladas del 14 al 16 de octubre de 2003 bajo el título *Perspectivas de la legislación agraria: la reforma de la PAC y las nuevas leyes sectoriales*, pg. 4 del original.

producción parte de las ayudas que se conceden a algunos productos dentro de una serie de pautas establecidas.

Por ejemplo, en el caso de los cultivos herbáceos los Estados pueden optar entre mantener el 25% de los pagos bajo un sistema asociado a la producción, o, de manera alternativa, hasta un 40% de la prima de trigo duro. En ovino y caprino pueden mantener el 50% de las primas asociadas al número de cabezas de ganado. En vacuno de carne pueden optar entre a) mantener el 100% de la actual prima al sacrificio y el 40% de la prima a la vaca nodriza; o b) mantener el 100% de la prima a la vaca nodriza o, de manera alternativa, mantener hasta un 75% la prima especial a los bovinos machos.

En segundo lugar, está previsto que el sistema entre en vigor el 1 de enero de 2005. Sin embargo, siempre que lo justifiquen las condiciones agrarias específicas de un Estado miembro, cabe la posibilidad de que éste solicite (hasta el 1 de agosto de 2004) un período transitorio para aplicar el régimen de pago único (que concluirá el 31-12-2005⁴³ o el 31-12-2006), siempre que se respeten los límites presupuestarios máximos establecidos (art. 70)⁴⁴.

Además, los Estados pueden decidir, hasta el 1 de agosto de 2004, excluir del régimen de pago único, y por tanto de la disociación, a los pagos directos concedidos en una serie de casos a las Islas del Mar Egeo y Regiones ultraperiféricas (caso de Canarias por ejemplo)⁴⁵, a las semillas y a ciertas ayudas al secado.

Por último, hay que recordar que también cabe la aplicación regional del régimen de pago único. Los Estados miembros podrán decidir (hasta el 1 de agosto de 2004) que el régimen de pago único se aplique a nivel regional siempre que definan y dividan el límite máximo entre las regiones con arreglo a criterios objetivos⁴⁶. Veremos cuáles son en este sentido las demandas a nivel regional, sobre todo en los Estados descentralizados, ya que puede dividirse el límite máximo regional entre todos los agricultores cuyas propiedades se encuentren en la región de que se trate (aunque no estén incluidos en el régimen de pago único), o bien puede llevarse a cabo una división parcial del importe total del límite máximo regional entre el número de hectáreas admisibles⁴⁷.

⁴³ Opción por la que España ha manifestado su preferencia.

⁴⁴ Si bien la Comisión podrá tomar medidas en caso de que la aplicación de este período transitorio provoque graves distorsiones de la competencia en el mercado comunitario y con objeto de garantizar el respeto de las obligaciones internacionales de la Comunidad.

⁴⁵ Lo que significa que las ayudas pueden mantenerse vinculadas a la producción en estas zonas.

⁴⁶ Los Estados miembros con menos de tres millones de hectáreas admisibles podrán considerarse como una única región.

⁴⁷ España ha decidido una aplicación de la reforma a nivel nacional, aunque las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco han mostrado su disconformidad y han anunciado que podrían presentar recursos contra la medida.

Asimismo, pueden revisarse a nivel regional los valores unitarios en el caso de los pastizales. Es posible adelantar la inclusión de las primas lácteas y los pagos adicionales en el régimen de pago único a partir de 2005. Y también cabe que el régimen de retirada de tierras se lleve a cabo a nivel regional en virtud del art. 62.2.

Por otro lado, la suma de los importes de referencia⁴⁸ en cada Estado miembro no podrá ser superior al límite máximo nacional indicado en el anexo VIII. De modo que, en caso de necesidad, los Estados miembros deberán aplicar un porcentaje lineal de reducción a los importes de referencia con el fin de garantizar el respeto de su respectivo límite máximo (art. 41).

Además, los Estados miembros, una vez efectuadas esas reducciones si son necesarias, aplicarán un porcentaje lineal de reducción a los importes de referencia durante el primer año de aplicación del régimen de pago único con el objetivo de constituir una reserva nacional (esa reducción no podrá ser superior al 3%).

Los Estados miembros podrán hacer uso de la reserva nacional para atribuir, de forma prioritaria, importes de referencia a los nuevos agricultores que hayan iniciado su actividad agraria después del 31 de diciembre de 2002, o en 2002 (pero sin recibir ayudas directas dicho año), con arreglo a criterios objetivos y de tal forma que se garantice la igualdad de trato entre los agricultores y se evite cualquier falseamiento del mercado y de la competencia⁴⁹. También deberán hacer uso de la reserva nacional para establecer importes de referencia destinados a agricultores que se hallen en una situación especial⁵⁰. Y también podrán hacer uso de la reserva nacional para establecer importes de referencia destinados a agricultores en zonas sujetas a programas de reestructuración o de desarrollo relativos a algún tipo de interven-

⁴⁸ El importe de referencia será igual a la media trienal de los importes totales de los pagos que, en cada año natural del período de referencia (2000, 2001 y 2002), se haya concedido a un agricultor al amparo de los regímenes de ayuda mencionados en los correspondientes anexos.

⁴⁹ Criterios todavía no determinados a la espera de que la Comisión Europea adopte el reglamento en el que se plasmarán las normas de desarrollo del régimen de pago único por explotación. Este texto se estudia en el seno del Comité de Gestión de Pagos Directos, creado por la reforma de la PAC precisamente para ese fin.

⁵⁰ Hasta que se establezca una lista definitiva, la Comisión sugería que en esa situación especial podrían incluirse los agricultores que por herencia actual o anticipada (por muerte o jubilación) hayan adquirido todo o parte de una explotación cuya tierra estuviese arrendada durante el período de referencia; agricultores que hubiesen comprado en el período de referencia o no más tarde de la entrada en vigor del Reglamento una explotación o parte de ella que estuviese arrendada durante el período de referencia; agricultores que hubiesen comenzado durante el período de referencia, o no después de la entrada en vigor del Reglamento, arrendamientos plurianuales de explotación o parte de ella y cuyas condiciones contractuales no se hayan ajustado; agricultores que hayan invertido o comprado tierras en el período de referencia, y no más tarde de la entrada en vigor del Reglamento, para incrementar su producción; o agricultores que hayan participado en el período de referencia en programas de reconversión de producciones.

ción pública con el fin de evitar el abandono de tierras o para compensar desventajas específicas para los agricultores en dichas zonas.

Excepto en caso de transmisión por sucesión *inter vivos* o *mortis causa*, los derechos establecidos recurriendo a la reserva nacional no podrán cederse durante un período de cinco años contado a partir de su asignación⁵¹.

Por otro lado, en caso de venta o arrendamiento por seis años o más de la explotación o parte de ella en el período de referencia o en fecha no posterior a la de la adopción de este reglamento, una parte de los derechos que deban asignarse al vendedor o al arrendador podrán pasar a la reserva nacional con arreglo a determinadas condiciones que deberá definir la Comisión.

Por lo que respecta a los derechos basados en las superficies, se reconocerá a cada agricultor un derecho por hectárea, que se calculará dividiendo el importe de referencia por el número medio trienal del total de hectáreas que, durante el período de referencia, hayan dado lugar a alguno de los pagos directos enumerados en el anexo correspondiente (Anexo VI)⁵².

Los agricultores podrán acogerse al régimen de pago único si se les ha concedido algún pago en el período de referencia al amparo de uno, al menos, de los regímenes de ayuda mencionados en el anexo VI; si han recibido la explotación o parte de ella mediante herencia real o anticipada de un agricultor que reúna las condiciones anteriores; o si han recibido un derecho a pago de la reserva nacional o mediante transferencia. En el caso de que, durante el período de referencia o en fecha no posterior al 31 de diciembre del año anterior al año de aplicación del régimen de pago único, el agricultor cambie de estatuto jurídico o de denominación, se produzcan fusiones o se produzcan escisiones, los agricultores que gestionen las explotaciones tendrán acceso al régimen de pago único con arreglo a las mismas condiciones que el agricultor que gestionara inicialmente la explotación.

Con el fin de evitar cesiones de carácter especulativo que den lugar a la acumulación de derechos de ayuda sin la correspondiente base agraria, a

⁵¹ Y, no obstante la regla general de que todo derecho del que no se haya hecho uso durante un período de tres años será asignado a la reserva nacional, en este caso, todo derecho que no se haya utilizado durante cada año del período quinquenal, pasará de nuevo a la reserva nacional.

⁵² Si bien es cierto que los agricultores cuya producción, durante el período de referencia, se viese perjudicada por casos de fuerza mayor o circunstancias excepcionales, tendrán derecho a solicitar que el importe de referencia se calcule sobre la base del año o años del período de referencia que no se hayan visto afectados. Si todo el período de referencia se hubiera visto afectado, el Estado miembro calculará el importe de referencia sobre la base del período comprendido entre 1997 y 1999. Entre los casos de fuerza mayor o de circunstancias excepcionales, el R. 1782 cita en su art. 40 el fallecimiento del agricultor; la incapacidad laboral de larga duración; catástrofe natural grave que haya afectado seriamente las tierras agrarias de la explotación; destrucción accidental de los locales ganaderos de la explotación; y epizootia que haya afectado a una parte o la totalidad del ganado del agricultor.

efectos de la concesión de la ayuda conviene establecer una vinculación entre los derechos y un determinado número de hectáreas admisibles, así como la posibilidad de limitar la cesión de derechos a una misma región.

Además, todo derecho del que no se haya hecho uso durante un período de tres años será asignado a la reserva nacional. Los derechos sólo podrán cederse a otro agricultor establecido en el mismo Estado miembro, excepto en caso de transmisión por sucesión *inter vivos* o *mortis causa* (aunque, incluso en esos casos, sólo podrán utilizarse los derechos en el Estado miembro en que se hayan establecido).

Los derechos podrán cederse mediante venta o cualquier otro medio definitivo de cesión, con o sin tierras. Por el contrario, el arrendamiento u otras transacciones similares sólo estarán permitidos si la cesión de derechos se acompaña de la cesión de un número equivalente de hectáreas admisibles⁵³. El agricultor sólo podrá ceder sus derechos después de haber utilizado por lo menos el 80% de sus derechos durante al menos un año natural, o después de haber entregado a la reserva nacional todos los derechos que no haya utilizado en el primer año de aplicación del régimen de pago único. En caso de venta de derechos, con o sin tierras, los Estados miembros podrán decidir que una parte de los derechos vendidos se restituya a la reserva nacional o que su valor unitario se reduzca a favor de la reserva nacional con arreglo a criterios que la Comisión deberá definir.

Por último, hay que añadir que, no obstante lo dispuesto en los artículos dedicados a la determinación y uso de los derechos, se incluirán en el importe de referencia los importes correspondientes a los siguientes pagos concedidos en el período 2000-2002: prima por desestacionalización, prima por sacrificio, prima especial por bovinos machos y prima por vaca nodriza en determinadas circunstancias, pagos adicionales previstos en el art. 14 del Reglamento 1254/1999 para el vacuno, y ayudas previstas para los sectores de ovino y caprino. Sin olvidar que, a partir de 2007, los importes derivados de la prima láctea y los pagos adicionales se incluirán también en el régimen de pago único.

– *Modulación y disciplina financiera.*

⁵³ De acuerdo con DE LA CUESTA SÁENZ, *op. cit.*, pgs. 8 y 10 del original, el carácter definitivo se opone al temporal, y ello no sólo excluye el arrendamiento, sino también las transmisiones a término o bajo condición resolutoria del tipo del pacto de retroventa o las constituciones *inter vivos* o *mortis causa* de usufructos. Por tanto, la accesibilidad de los derechos de ayuda (bien patrimonial y susceptible de tráfico jurídico independiente) se dará sólo, y además *ex lege*, en las cesiones no definitivas, arrendamientos u otros tipos de transacciones similares a que se refiere el art. 46.2 del Reglamento. Y, en el mismo sentido, Valérie ADAM, *op. cit.*, pg. 101, cuando señala que «les agriculteurs titulaires de droits à paiement sont libres de transférer leurs droits dans le respect des conditions posées par le règlement communautaire. Ainsi, le législateur agricole a affirmé clairement le principe de la mobilité des droits à paiement, leur caractère individuel et leur patrimonialité». «Les modalités d'application de la réforme de 1992 laissaient aux États membres une très grande marge de manoeuvre dans la mise en oeuvre des "droits à prime". Les modalités d'application restent encore à écrire pour les droits à paiement...».

EL MARCO MULTILATERAL DE NEGOCIACIÓN Y LA NUEVA REFORMA...

Todos los importes de los pagos directos que deban concederse en un año natural determinado a un agricultor en un Estado miembro se reducirán cada año, hasta el 2012, en los siguientes porcentajes: 3% en 2005; 4% en 2006; y 5% desde 2007 a 2012.

Al final, la modulación consiste en un sistema de reducción progresiva de los pagos directos obligatorio a nivel comunitario para el período 2005-2012, cuyo objetivo es reforzar el segundo pilar de la PAC (desarrollo rural). Algo difícil de conseguir si tenemos en cuenta que la modulación ha quedado limitada a un 5% (nada que ver con el 20% apuntado inicialmente) para todas las explotaciones que superen los 5.000 euros de ayudas directas anuales. Y que se ha acordado introducir a partir de 2006 un mecanismo de disciplina financiera que garantice que no se sobrepase el techo del gasto agrario fijado hasta el 2013.

Los pagos inferiores a 5.000 euros no están sometidos a la obligación de reducción. De modo que, aunque no se establezca de forma directa, existe una especie de franquicia a través del denominado importe adicional de ayuda, puesto que este importe será igual a la cantidad resultante de la aplicación del porcentaje de reducción correspondiente al año natural considerado hasta lo primeros 5.000 euros o menos de los pagos directos.

Sin embargo, no se establece ningún techo máximo de ayudas por explotación (antes 300.000 euros), ni tampoco se hace alusión a la posibilidad de utilizar los recursos procedentes de la modulación para disminuir los recursos nacionales destinados a cofinanciar las medidas de acompañamiento tal y como se hacía en la Comunicación de 2002.

Por otro lado, los importes resultantes de la aplicación de las reducciones previstas se destinarán, en concepto de ayuda comunitaria suplementaria, a sufragar medidas incluidas en la programación de desarrollo rural y financiadas por la Sección Garantía del FEOGA de acuerdo con el Reglamento 1257/1999.

El importe correspondiente a un punto porcentual será asignado al Estado miembro en el que se hayan generado los correspondientes importes. El resto será asignado a los Estados miembros en función de los criterios de superficie agraria, empleo agrario y PIB per cápita en paridades de poder de compra.

Sin embargo, una parte de los fondos obtenidos en aplicación de este mecanismo queda en el Estado que los haya generado, de modo que cada país recibirá al menos el 80% del total de los importes que haya obtenido por la aplicación de la modulación. Y, al igual que ocurre en el caso del disociación, este sistema no se aplicará en las regiones ultraperiféricas.

Por último, se introduce un mecanismo de disciplina financiera con el fin de aplicar un recorte en el importe de las ayudas que reciben los agricultores en caso de que se rebase el presupuesto establecido. Cuando en un ejercicio presupuestario las previsiones indiquen que van a sobrepasarse los

ANA CARRETERO GARCÍA

fondos previstos (con un margen de seguridad de 300 millones de euros), entonces se aplicará el ajuste en el importe de las ayudas.

Por ello el Reglamento dispone que, a partir de 2006, y con vistas a garantizar que los importes destinados a financiar la PAC respeten los topes anuales fijados en las perspectivas financieras, se establecerá un ajuste de los pagos directos cuando las previsiones apunten a que los importes previstos en la subpartida 1 a (medidas de mercado y ayudas directas), con una reducción de 300 millones de euros, se vea superada en un determinado ejercicio presupuestario.

Por último, se prevé que, hasta 2005, los Estados miembros puedan seguir aplicando el actual sistema de modulación de carácter optativo previsto por el Reglamento 1259/1999.

– *Condicionalidad.*

De acuerdo con el art. 3 del R. 1782/2003, todo agricultor que reciba pagos directos deberá observar los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales que se establezcan.

En realidad, la condicionalidad se convierte sólo en un requisito más para el cobro de las ayudas a través del cumplimiento de los requisitos legales de gestión que establece el Anexo III en materia de salud pública, zoonosidad y fitosanidad, medio ambiente y bienestar de los animales (ya no se hace ninguna referencia a la seguridad en el trabajo)⁵⁴.

Además, los Estados miembros deben garantizar que todas las tierras agrarias, especialmente las que ya no se utilicen para la producción, se mantengan en buenas condiciones agronómicas y ambientales. Para ello tendrán que definir, a nivel nacional o regional, los requisitos mínimos de las buenas condiciones agrarias y medioambientales sobre la base del marco establecido en el Anexo IV, atendiendo a las características específicas de las superficies de que se trate: condiciones climáticas y de suelo, sistemas de explotación existentes, utilización de las tierras, rotación de cultivos, prácticas de explotación agraria y estructuras de explotación (art. 5). Y ello sin perjuicio de las normas que rigen las buenas prácticas agrarias aplicadas en el contexto del Reglamento 1257/1999 y de las medidas medioambientales aplicadas que rebasen el nivel de referencia de las buenas prácticas agrarias.

Asimismo, los Estados miembros deberán garantizar que las tierras dedica-

⁵⁴ Como señala Daniel BIANCHI, «le but de cette conditionnalité est donc d'accroître la responsabilité de l'agriculteur en matière environnementale, alimentaire, vétérinaire et phytosanitaire sans toutefois lui imposer de nouvelles obligations mais en subordonnant l'octroi des aides directes au respect des obligations existantes», en «La conditionnalité des paiements directs ou de la responsabilité de l'agriculteur bénéficiant des paiements directs dans le cadre de la Politique Agricole Commune (PAC)», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 475, février 2004, pg. 94.

das a pastos permanentes a 31 de diciembre de 2002 se mantengan como tales⁵⁵.

En caso de que no se respeten esas normas, se aplicarán reducciones en los importes globales de ayudas que reciban las explotaciones (entre el 10% y el 100% según los casos y en función del riesgo o perjuicio causado). Las reducciones o exclusiones serán aplicables si el incumplimiento se refiere a una actividad agraria o a un terreno agrario de la explotación (incluidas las parcelas retiradas de la producción). Además, se tendrán en cuenta la gravedad, el alcance, la persistencia y la repetición del incumplimiento. De acuerdo con el art. 7, en caso de negligencia, el porcentaje de reducción no podrá exceder del 5% o, si el incumplimiento se repite, del 15%. Y, en caso de incumplimiento deliberado, el porcentaje de reducción no podrá en principio ser inferior al 20% y podrá llegar a suponer la exclusión total de uno o varios regímenes de ayuda y aplicarse durante uno o varios años naturales⁵⁶.

Los importes obtenidos mediante la aplicación de los recortes se devolverán al FEOGA-Garantía, si bien los Estados miembros podrán conservar un 25% de los mismos.

– *Nuevas medidas de desarrollo rural.*

En este apartado hay que tener en cuenta el Reglamento (CE) núm. 1783/2003 del Consejo, de 29 de septiembre de 2003, que modifica el Reglamento (CE) núm. 1257/1999 sobre ayuda al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA)⁵⁷. Su objetivo es reforzar las políticas de desarrollo rural a través del aumento de las medidas complementarias previstas en el Reglamento 1257/1999. Por tanto, además de introducir algunas modificaciones en una serie de preceptos concretos⁵⁸, el Capítulo VI queda rebautizado con el título de «Medidas Agroambientales y Bienestar Animal» y se añaden dos nuevos capítulos: el Capítulo V bis,

⁵⁵ Salvo las tierras dedicadas a pastos permanentes destinadas a ser forestadas, si dicha forestación es compatible con el medio ambiente y con la exclusión de la plantación de árboles de Navidad y de especies de crecimiento rápido cultivadas a corto plazo.

⁵⁶ Por otro lado, antes del 31 de diciembre de 2007, está previsto que la Comisión presente un informe sobre la aplicación del sistema de condicionalidad, acompañado, en caso necesario, de las propuestas adecuadas para modificar la lista de requisitos de gestión obligatorios que figuran en el Anexo III.

⁵⁷ DOCE L 270 de 21 de octubre de 2003.

⁵⁸ Por ejemplo, el art. 16 del Reglamento 1257/1999 queda modificado para que pueda compensarse a los agricultores por los costes y las pérdidas de renta resultantes de las limitaciones de utilización agraria en zonas con restricciones medioambientales derivadas de la aplicación de la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres (DOCE L 103 de 25 de abril de 1979) y de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DOCE L 206 de 22 de julio de 1992), siempre que dichos pagos sean necesarios para solucionar problemas específicos emanados de la aplicación de dichas Directivas.

referido al «Cumplimiento de las normas» y el Capítulo VI bis, referido a la «Calidad alimentaria».

Por lo que respecta al Capítulo VI, las ayudas para la utilización de métodos agropecuarios que permitan proteger el ambiente, mantener el campo (agroambiente) y mejorar el bienestar animal deberán fomentar formas de utilización de las tierras de interés agrario que sean compatibles con la protección y mejora del medio ambiente, del paisaje y de sus características, de los recursos naturales, del suelo y de la diversidad genética; también fomentar una extensificación de la producción agraria que sea favorable para el medio ambiente y la gestión de sistemas de pastoreo de baja intensidad; la conservación de entornos agrarios de alto valor natural amenazados; el mantenimiento del paisaje y de los rasgos históricos de las tierras de interés agrario; la aplicación de una ordenación medioambiental en las prácticas agrarias; y la mejora del bienestar de los animales. La ayuda se concederá a los agricultores que contraigan compromisos agroambientales o de bienestar animal por un período mínimo de cinco años y éstos deberán ir más allá de la aplicación de las buenas prácticas ordinarias, incluidas las buenas prácticas de cría de animales. La ayuda se calculará anualmente sobre la base del lucro cesante, los costes suplementarios derivados del compromiso y la necesidad de proporcionar un incentivo.

En lo que se refiere a los nuevos capítulos, la ayuda concedida a los agricultores para que se adapten a las normas comunitarias en los ámbitos del medio ambiente, la salud pública, la sanidad animal y la fitosanidad, el bienestar animal, etc., deberá contribuir a una aplicación más rápida por parte de los Estados miembros; al cumplimiento por parte de los agricultores; y al recurso de los agricultores a los servicios de asesoramiento previstos en el Reglamento 1782/2003 (con el objetivo de evaluar el rendimiento de las empresas agrarias y de definir las mejoras necesarias en lo que respecta a los requisitos de gestión obligatorios establecidos en dicho Reglamento). Podrá concederse a los agricultores una ayuda temporal para contribuir parcialmente a los costes y las pérdidas de renta resultantes de la aplicación de normas rigurosas basadas en la normativa comunitaria y recientemente introducidas en la legislación nacional. La ayuda no podrá concederse por un período superior a cinco años a partir de la fecha en que la norma sea obligatoria de conformidad con la normativa comunitaria. Además, para tener derecho a la ayuda (que se concederá anualmente a tanto alzado y con carácter decreciente), la norma deberá imponer nuevas obligaciones o restricciones de las prácticas agrícolas que tengan una repercusión significativa en los costes habituales de la explotación agraria y que afecten a un número suficiente de agricultores.

Por su parte, la ayuda para métodos de producción agraria destinados a mejorar la calidad y la promoción de los productos deberá contribuir a ofrecer garantías a los consumidores acerca de la calidad de los productos y de los procesos de producción utilizados; a obtener un valor añadido para los productos agrarios primarios y aumentar las oportunidades de mercado;

y a mejorar la información al consumidor sobre la disponibilidad y características de estos productos. La ayuda se concederá a los agricultores que, con carácter voluntario, participen en regímenes de calidad nacionales o comunitarios que impongan condiciones de producción específicas en relación con los productos agrarios incluidos en el Anexo I del Tratado de Roma (con excepción de los productos de la pesca). La ayuda, cuya duración no podrá exceder de cinco años, adoptará la forma de un pago de incentivo anual hasta el importe máximo subvencionable por explotación. Asimismo, se concederá a agrupaciones de productores para actividades de información y de promoción de productos agrarios y alimenticios designados de conformidad con regímenes de calidad alimentaria nacionales o comunitarios. La ayuda cubrirá actividades de información, promoción y publicidad y su importe estará limitado a un máximo del 70% del coste subvencionable de la acción.

– *Otras medidas.*

Finalmente, antes del 1 de enero de 2007, los Estados miembros instaurarán un sistema para asesorar a los agricultores sobre la gestión de tierras y explotaciones, que estará a cargo de una o varias autoridades designadas o de organismos privados. El asesoramiento englobará, como mínimo, los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales establecidas. Todos los agricultores podrán participar en el sistema de asesoramiento a las explotaciones de forma voluntaria, aunque los Estados miembros deberán dar prioridad a los agricultores que reciban más de 15.000 euros al año en concepto de pagos directos. Posteriormente, en 2010 y basándose en un informe de la Comisión sobre su funcionamiento, el Consejo decidirá si el sistema de asesoramiento se convierte en obligatorio para los agricultores.

Asimismo, y con el fin de garantizar la retirada de tierras de la producción como mecanismo de control de la oferta, se mantiene la retirada obligatoria de tierras en el 10%. Esta retirada puede ser rotativa y se permite utilizar las tierras retiradas para cultivos destinados a usos no alimentarios. Por el contrario, los productores que se dediquen a la agricultura ecológica estarán exentos de la obligación de retirada.

Por último, y ante la complejidad de los nuevos mecanismos, cada Estado miembro deberá instaurar un sistema integrado de gestión y control que se aplique a los regímenes de ayuda y que comprenda los siguientes elementos: una base de datos informática, un sistema de identificación de parcelas agrarias, un sistema de identificación y registro de los derechos de ayuda, las solicitudes de ayuda, un sistema de control integrado y un único sistema de registro de la identidad de cada agricultor que presente una solicitud de ayuda.

– *Otros regímenes de ayuda.*

En este apartado se amplían las primas y ayudas ya previstas para trigo duro, proteaginosas, arroz, frutos de cáscara, cultivos energéticos y patatas para

fécula⁵⁹, a otros productos como leche, cultivos herbáceos, semillas, ganado ovino y caprino, ganado vacuno y leguminosas de grano. Sin duda estas ayudas forman parte de las concesiones que se hicieron en la negociación para que los diferentes países aceptaran la reforma y su regulación compromete seriamente los objetivos de simplificación y claridad que en teoría se persiguen en materia de legislación agraria.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Como vemos, los condicionantes presupuestarios son decisivos en la evolución de la PAC. Sin embargo, con un marco financiero tan restrictivo se corre el riesgo de no contar con ningún margen de maniobra a la hora de hacer frente a posibles crisis, oscilaciones de precios o a la inestabilidad de los mercados.

Por otro lado, si bien se fija el gasto de la política agraria de precios y mercados para los 25 hasta el año 2013 con el fin de facilitar (mejor dicho de abaratar) el proceso de ampliación (evitando al mismo tiempo el posible desacuerdo de los nuevos Estados miembros a partir de su incorporación en 2004), sin embargo no se ofrece ninguna pista sobre qué ocurrirá con el segundo pilar de la PAC a partir de 2007.

Además, el cálculo de ayudas fijas desconectadas, teniendo en cuenta referencias históricas no apuesta precisamente por una mejor redistribución del presupuesto agrario comunitario, sino que tiende a consolidar el desequilibrio existente entre regiones, sectores y productores en contra de los principios de cohesión territorial y de cohesión económica y social recogidos en el TCE (art. 16 y arts. 158 y 159). Por ejemplo, el sector de cultivos herbáceos absorbe más del 60% del total del FEOGA-Garantía. Y el propio acuerdo de reforma reconoce que el sistema de ayuda disociada a la renta de cada explotación no alterará los importes reales pagados a los agricultores⁶⁰.

Por otra parte, hay que advertir que la disociación puede contribuir a la deslegitimación social de las ayudas del primer pilar, puesto que se trata de ayudas ligadas a la producción en función de unas referencias históricas que ya nada tienen que ver con su inicial función económica.

⁵⁹ Concedidas en función de diversos objetivos como, por ejemplo, mejorar la calidad en el caso del trigo duro; incentivar la producción en el caso de los cultivos ricos en proteínas (proteaginosas); preservar el papel del cultivo del arroz en las zonas de producción tradicional; evitar la posible desaparición de la producción de frutos de cáscara en las zonas tradicionales y los efectos negativos que ello provocaría desde el punto de vista ambiental, rural, social y económico; potenciar los cultivos energéticos (posibilidad de dedicar las tierras retiradas de la producción a cultivos industriales); o mantener el cultivo de fécula en las zonas de producción tradicional.

⁶⁰ Además sigue sin excluirse a nadie, algo contradictorio con un supuesto sistema de ayudas públicas de compensación y sostenimiento de rentas que para nada tiene en cuenta ni el volumen de ingresos total del perceptor ni si éste es o no el agricultor real.

Las autoridades comunitarias insisten en que esta reforma fortalece la posición de la UE en las negociaciones comerciales de la OMC, ya que el sistema de desconexión del apoyo respecto a las producciones (muy parecido a la «Fair Act» estadounidense de 1996) supondría el desplazamiento de buena parte del actual apoyo interno hacia la Caja verde. Sin embargo, también podría generar cambios importantes en las orientaciones productivas (desplazamiento hacia producciones con menores costes) o el abandono de tierras.

Además, y como señala MASSOT MARTÍ, estas ventajas no son ni mucho menos tan evidentes como las presenta la Comisión. En primer lugar, ignora el fracaso cosechado por el modelo de disociación total aplicado por la Fair Act norteamericana de 1996 mediante sus pagos de transición al mercado. Su frustrada experiencia nos demuestra que un sistema fijo de ayudas es inviable si no se garantiza la estabilidad de los mercados internos. Situación que se ve agravada por el corsé financiero impuesto por el Consejo Europeo a partir de 2007 que impide, en la práctica, la adaptación al alza del apoyo en función de la evolución de los precios. El problema de fondo radica en que, una vez efectuada la conversión de las actuales ayudas directas a la producción en ayudas fijas (disociadas), la UE queda 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. Y, en segundo lugar, la Comisión pasa por alto el elevado margen de maniobra que en el capítulo del apoyo interno la UE ya tiene en su haber de acuerdo con los últimos datos presentados ante la OMC y las propuestas del Informe Harbinson⁶¹.

Por otro lado, se ha diseñado una modulación sin tramos por niveles de ayuda por explotación ni distinción entre zonas. Además, los criterios objetivos de distribución de los recursos sólo se aplicarán en un 20% como máximo de los recursos liberados en cada Estado, puesto que el 80% queda en manos del Estado donde se generen. Y ello sin olvidar que los pocos recursos presupuestarios destinados al segundo pilar tienen que financiar también las nuevas medidas de desarrollo rural.

Indudablemente es necesario diseñar una política agraria y rural que sea capaz de hacer frente a los problemas de desequilibrio social y económico (desigual reparto de las ayudas y concentración de éstas en determinados territorios y sectores que no siempre son los más desfavorecidos, niveles de renta inferiores a los de otros sectores económicos, altos índices de desempleo y condiciones de trabajo precarias, etc.); de adaptarse a las nuevas exigencias sociales (de conservación del medio ambiente, producciones de calidad, etc.); y de construir no sólo una Europa económica que desarticule políticas supranacionales (entre ellas la PAC).

⁶¹ MASSOT MARTÍ, Albert, «La PAC y el Parlamento Europeo», en *Agricultura Familiar en España 2003*, Anuario de la Fundación de Estudios Rurales, 2003, pgs. 44 a 46.

ANA CARRETERO GARCÍA

Sin embargo, no parece que al actual modelo apueste por tener en cuenta, además de la función productiva, las lógicas territoriales, los problema medioambientales y el mantenimiento de las zonas rurales. No se produce un cambio cualitativo en la concesión de las ayudas a través de criterios no productivos y en función de la necesidad no de subvencionar, sino de retribuir la riqueza suplementaria producida por el agricultor y de remunerar los servicios que éste aporta a la sociedad en su conjunto. De modo que, sin un referente claro capaz de garantizar un mayor equilibrio entre las diversas agriculturas que conviven en la UE, y teniendo en cuenta el contexto que se dibuja, el peligro de renacionalización de una PAC a la carta, ante la ausencia de una política supranacional orientada expresamente a la preservación del mundo rural, es más que evidente.