

La Política Agrícola Común frente a la Ronda del Milenio

En defensa de la multifuncionalidad agraria

ALBERT MASSOT MARTÍ*

La Política Agrícola Común (PAC), pese a los cambios que ha sufrido en los últimos años, de la mano de la reforma de 1992, los acuerdos de la Ronda Uruguay (Acuerdo de Marrakech), y, finalmente, la Agenda 2000 aprobada en la Cumbre de Berlín de marzo de 1999, no ha dejado de ser una política esencialmente productivista y sectorial. No obstante, es posible que hoy esté entrando en una nueva etapa, cuyo punto de inflexión ha sido la asunción de la noción de la multifuncionalidad agraria por la Comisión y el Consejo, y cuya concreción final dependerá, fundamentalmente, del modo en que este nuevo concepto se traslade a nivel multilateral en la próxima ronda negociadora de la Organización Mundial del Comercio (OMC), también conocida como Ronda del Milenio. El análisis de sus primeros pasos y de su posible alcance dentro de la PAC y la OMC constituye el objeto de este artículo.

Palabras clave: Política Agraria Común, liberalización de los intercambios, OMC.

Clasificación JEL: O57.



COLABORACIONES

1. El Acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay: la desaparición de la «excepción agraria»

Con la firma del Acuerdo de Marrakech, que puso fin a la Ronda Uruguay del GATT, la «excepción agraria», sobre la que se habían fundado tradicionalmente todas las políticas agrarias internas, incluida la PAC, dejó de existir. En consecuencia, la agricultura entró dentro del marco multilateral al igual que el resto de sectores económicos, y lo hizo bajo un prisma estrictamente liberalizador. De hecho el Acuerdo agrícola de Marrakech se refirió exclusivamente a tres aspectos: la reducción del apoyo interno, el aumento del acceso a los mercados, y la reducción de las exportaciones subvencionadas.

a) La *reducción del apoyo interno*. Para la UE

se acordó una disminución del 20 por 100 de la Medida Global de Apoyo, o *Caja Ambar*, entre los años 1995/2000. Este compromiso en realidad no ha tenido efecto alguno en la PAC por dos motivos: primero, porque la reducción se calculó sobre el apoyo existente en el período de referencia 86/88, con lo que se pudieron sumar las reformas adoptadas desde esa fecha; y, en segundo término, se dejó fuera del cálculo, aunque sólo temporalmente, a las ayudas de la reforma del 92, incorporándolas dentro de la llamada *Caja Azul*. De hecho, los problemas pueden surgir a partir de la próxima ronda, de proseguirse en la tónica de la reducción progresiva del apoyo, y muy especialmente en la medida que la Agenda 2000 no hizo sino incrementar las ayudas de la Caja Azul, pese a estar en principio condenadas a desaparecer. Cabe recordar que antes de la aprobación de la Agenda 2000 (1995/96) para la UE la Caja Ambar ascendía a 47.526 millones, y la Caja Azul

* Dirección General de Estudios. Parlamento Europeo.

a 20.845 millones. Los principales productos beneficiarios de la *Caja Ambar* eran, por orden de importancia: vacuno (29 por 100 del total), frutas y hortalizas (17,7 por 100), cereales (12,9 por 100), lácteos (12,6 por 100), azúcar (12,5 por 100), vino (3,6 por 100), y aceite de oliva (2,9 por 100), entre otros productos (tabaco, arroz, algodón, lúpulo, textiles, semillas, o plátano). Por su parte la *Caja Azul* estaba integrada fundamentalmente por el apoyo a favor de: cereales (50,6 por 100), vacuno (18,6 por 100), oleaginosas (11,8 por 100), retirada de tierras de herbáceos (10, 1 por 100), ovino (6,3 por 100), y, en fin, leguminosas (2,6 por 100).

b) La *reducción de la protección en frontera*. Ésta se materializó en primer término en una tarificación general de todos los mecanismos de defensa contra las importaciones, tras la cual se aplicó una reducción global del 36 por 100 sobre las tarifas resultantes entre 1995 y 2000, y se consolidaron diferentes contingentes arancelarios. Sobre esta base la cuestión que se plantea es si la PAC surgida de la Agenda 2000, con las reducciones aprobadas en los precios de herbáceos, vacuno y leche, es capaz de soportar un ritmo de reducción generalizado de los derechos aduaneros similar al adoptado en Marrakech (del 36 por 100) y de incremento paulatino de los contingentes de *acceso mínimo* (fijado en el 5 por 100 del consumo interno a partir de 1999).

c) La *reducción de las exportaciones subvencionadas*. Se aprobó una reducción equivalente a un 36 por 100 en las ayudas y a un 21 por 100 en el volumen, durante los años 1995/2000. En la medida que los excedentes europeos no han desaparecido, en este capítulo es donde la UE ha tenido los mayores problemas, hasta el punto que en *quesos, carne de vacuno, pollo, frutas y hortalizas, vino, aceite de oliva, porcino, y productos agrarios transformados (PATs)*, la Comisión se ha visto obligada a bajar sensiblemente el nivel de las subvenciones para cumplir los compromisos contraídos. En este contexto, las bajas de precios decretadas en la Agenda 2000, pese a comportar una reducción de las exportaciones subvencionadas, se hallan aún lejos de permitir la libre exportación a precios mundiales. Según las últimas perspectivas de mercado de la Comisión la exportación sin restituciones solamente será posible para el trigo (a partir del 2003/4), vacuno (a partir del 2006) y, complementariamente, para el porcino y pollo. Por el contrario parecen excluidas para los cereales secundarios, los lácteos, y el azúcar, entre otras producciones menores. Todo ello, claro está, en el supuesto de que se cumplan las previsiones sobre la evolución de los precios mundiales, que la experiencia nos muestra no son del todo fiables. Finalmente, este capítulo puede verse fuertemente agravado con las *próximas adhesiones*, en tanto que los países candidatos apenas cuentan con margen reconocido por la OMC para subvencionar la exportación agraria.

Por otro lado, el *Artículo 20 del Acuerdo agrícola* (DOCE L 336 de 23.12.1994, p. 29) impuso la obligación de que las negociaciones para la reducción de las ayudas y la protección a la agricultura prosiguieran en el año 2000 teniendo en cuenta: la experiencia adquirida en la aplicación de los compromisos de reducción, los efectos registrados en el comercio agrario, y, en fin, las preocupaciones no comerciales (*non trade concerns*) y el trato especial y diferenciado para los países en vías de desarrollo (PVD).

Por último, el Acuerdo agrícola introdujo dos cláusulas temporales, la denominada *cláusula de paz* (Artículo 13 - DOCE L 336, p. 28) y la *cláusula de salvaguardia especial* (Artículo 5 - DOCE L 336, p. 23) que, de no renovarse antes del año 2003, pondrían en cuestión los principales parámetros de la PAC actual. De hecho, sin el respaldo de estas cláusulas la UE se vería abocada a un cúmulo de litigios de resultado incierto en el marco del *Entendimiento para la solución de diferencias (Agreement on Dispute Settlement Procedures)* establecido también en Marrakech. En concreto, el decaimiento de la *cláusula de paz* tendría como efecto que las *ayudas* de la PAC hoy incluidas dentro de la *Caja Azul* y de la *Caja Verde* quedarían sujetas a los Artículos II y XXIII del GATT, y que las *exportaciones subvencionadas* sufrirían todo el rigor del Artículo XVI del GATT y de los Artículos 5 y 6 del Código de Subvenciones. Por lo demás, la *cláusula de paz* vigente sólo es válida para la PAC de los Quince y sin su renovación sus disposiciones no podrían ser aplicadas a *los nuevos adherentes*. Finalmen-



COLABORACIONES

te, si no se actualizara el Acuerdo Agrícola antes del 2003, desaparecería la *clausula de salvaguardia especial* que hoy garantiza una indispensable protección adicional frente al exterior en algunos productos clave como la mantequilla o el azúcar, o, de interés más localizado, como los ajos.

2. La Agenda 2000: ¿en defensa de la multifuncionalidad agraria?

Según lo dispuesto en las Conclusiones de la Cumbre de Berlín, la Agenda 2000 constituye el núcleo del mandato negociador de la Comisión para la próxima ronda de negociaciones de la OMC en materia agraria: «*El Consejo Europeo considera que las decisiones adoptadas en relación con la reforma de la PAC en el marco de la Agenda 2000 serán 'factores esenciales' a la hora de definir el mandato de negociación de la Comisión para las futuras negociaciones comerciales multilaterales en la OMC*». No obstante, si la Ronda del Milenio discurre exclusivamente por la senda liberalizadora marcada por el Acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay, hay que reconocer que el margen de maniobra que se deja a nuestros negociadores es muy reducido frente a las maximalistas exigencias de los Estados Unidos, el grupo de Cairns o el Foro de la APEC. Como ya hemos adelantado en el apartado anterior, las reducciones de precios internos acordadas en Berlín están muy lejos de permitir una caída general de las tarifas equivalente a la aprobada en Marrakech, así como la exportación sin subvenciones de la mayor parte de los productos comunitarios. Por otro lado, de acuerdo con el *enfoque de 1992*, se han incrementado las ayudas de la *Caja Azul*.

No obstante, la Agenda 2000 introduce también la noción sobre la que necesariamente ha de pivotar la negociación agraria comunitaria en la Ronda del Milenio: el concepto de *multifuncionalidad de la actividad agraria*. En diciembre de 1997 el Consejo de Ministros de Agricultura primero, y luego el Consejo Europeo de Luxemburgo, se pronunciaron en favor de «*una agricultura europea multifuncional y que cubra el conjunto del territorio de la Unión*». Fue sobre estas bases que la Comisión presentó, en marzo de 1998, las propuestas reglamentarias para la reforma de la

PAC inscritas en la Agenda 2000 que tenían formalmente «*por objeto dar un contenido concreto a lo que debe ser, para los próximos años, "el modelo agrícola europeo"*». El epicentro de este modelo sería la defensa de la *multifuncionalidad agraria*, en atención a las funciones no productivas que ejerce la actividad primaria (de preservación y ordenación del territorio, de estabilidad alimentaria, de salud pública, de garantía de calidad de vida), y que el mercado hoy por hoy por sí solo no es capaz de garantizar.

De este modo la defensa de la *multifuncionalidad* pasó a convertirse en el *fundamento ideológico* de una (nueva) política supranacional a favor de los campos europeos aún por definir, y, por extensión, en el eje principal de su defensa dentro de la OMC. Paradójicamente, con este ejercicio dialéctico la UE ha cambiado primero el *paradigma* antes que la *política*, la PAC, que, a fin de cuentas, con sus actuales mecanismos, precios y ayudas, calculados en función de los volúmenes producidos, y confirmados por la Agenda 2000, está aun lejos de garantizar la pervivencia de una agricultura multifuncional en el conjunto del territorio de la UE.

En realidad, la defensa de la multifuncionalidad en la Agenda 2000 apenas se bosqueja: a) en la definición del llamado *segundo pilar* (con un presupuesto a todas luces insuficiente); b) en los vagos criterios de *eco-condicionalidad* impuestos para las ayudas (a definir por los Estados miembros, con el agravante de que las producciones intensivas más contaminantes, porcino, avicultura y frutas y hortalizas, apenas perciben ayudas comunitarias), y, en fin, c) en la *modulación horizontal* de las ayudas, en función del empleo, el potencial económico de la explotación, o los umbrales de ayudas (con la sustancial restricción de que su aplicación, hasta un 20 por 100 como máximo, constituye una facultad exclusiva de los Estados).

Es significativo señalar que el debate sobre el contenido y el alcance del concepto de *multifuncionalidad* por parte comunitaria *no* se efectuó en el transcurso de la (larga) negociación de la Agenda 2000, y tuvo que esperar para iniciarse a las vísperas de la Conferencia de Seattle (cuyos más claros exponentes fueron las Conclusiones del Consejo de Ministros de Agricultura de 27 de septiembre, y del Consejo general de 25 de octubre de



COLABORACIONES

1999). Por otro lado, en el programa de la Comisión para el año 2000 se reitera «*la necesidad de salvaguardar el modelo agrario europeo en todas las negociaciones internacionales sobre el comercio*». Lo que nos confirma que la multifuncionalidad nunca tuvo el objetivo de orientar la reforma de la Agenda 2000. Nació esencialmente por razones *externas* y quedó plasmada como una simple noción legitimadora con vistas a dar un marco a la estrategia negociadora europea en la OMC y, en definitiva, a *ganar tiempo* para una nueva reforma de la PAC, más allá del 2006, una vez finalizado el período de aplicación del Acuerdo de Berlín. En otros términos, la UE con su juego pretendía ante todo descolocar a sus principales contrincantes comerciales dentro de la OMC cambiándoles el marco de referencia, en la medida que sus estrategias se basaban (y se basan) en argumentos estrictamente economicistas, y, en suma, en las eventuales ventajas que comporta la liberalización completa de los mercados agrarios con la paralela eliminación de todo tipo de proteccionismo.

Ciertamente, es aún pronto para saber si la argucia tendrá éxito, aunque el fracaso de Seattle nos puede dar ya una idea de las dificultades que esconde este empeño, frente a la cerrada oposición de los Estados Unidos, el Grupo de Cairns y algunos PVD. Pero lo que es indudable es que, con su planteamiento, la UE ha demostrado en esta ocasión una rapidez de reflejos que en la Ronda Uruguay brilló por su ausencia, hasta el punto que ha aproximado a sus posiciones a diversos países de la OCDE (Corea, Japón, Noruega, Suiza, Turquía...) y a algunos Pecos, futuros Miembros de la UE, que pasaron a invocar también la multifuncionalidad en Seattle. Al respecto, este último mes de enero la UE y Japón firmaron una *declaración común sobre la OMC* confirmando su apuesta en favor del papel multifuncional de la agricultura. Falta por ver si en los próximos meses la UE será capaz de reforzar este frente con la incorporación de los países en vías de desarrollo (PVD) con los que tiene mayores relaciones comerciales y de cooperación al desarrollo.

En realidad el carácter de *comodín* que, hasta el día de hoy, mantiene la noción de multifuncionalidad facilita una alianza estratégica, permitiendo diferentes lecturas según los países y enfatizar

uno u otro aspecto en función de sus intereses: así, para Japón y Corea la multifuncionalidad coincide con la defensa de un cierto nivel de autosuficiencia alimentaria; y Noruega por su parte entiende que la multifuncionalidad comporta, ineludiblemente, una protección arancelaria y ayudas conectadas a la producción.

En definitiva, aun cuando la UE consiguiera la alianza estratégica que pretende en torno a la multifuncionalidad y ésta fuera incluida en la agenda negociadora, serán las negociaciones propiamente dichas dentro de la Ronda del Milenio las que deberán terciar entre las diversas acepciones en liza y darle su contenido preciso, que no necesariamente ha de coincidir con las tesis de la UE. Bajo esta premisa, consolidar una *política agro-rural* comunitaria coherente con la defensa del *modelo europeo de agricultura*, más allá del restrictivo diseño aprobado en Berlín, dependerá en buena medida de la noción de multifuncionalidad que se plasme en el marco multilateral tras la próxima ronda, y, en última instancia, de las modalidades instrumentales a que su defensa pueda dar lugar dentro del futuro Acuerdo agrícola de la OMC.

3. Del post-Uruguay al post-Seattle: en defensa de una ronda global

En la fase preparatoria de la Conferencia de Seattle, en el transcurso de 1999, dentro del *proceso de análisis e intercambio de información* (AII, o AIE, en sus siglas en inglés) de los Comités de agricultura y de comercio y medio ambiente de la OMC, así como ante el Consejo General de la OMC, la Comisión presentó diversos documentos en favor del reconocimiento de la multifuncionalidad agraria sobre la base de las «*consideraciones no comerciales*» (*non trade concerns*), reconocidas expresamente en el preámbulo y en el Artículo 20 del Acuerdo agrícola de Marrakech.

En realidad esta estrategia en materia agraria se inscribía en una estrategia más amplia con la que la UE pretendía introducir en la agenda de la próxima ronda la negociación de los denominados *nuevos temas* ligados al comercio, tales como medio ambiente, derechos sociales, competencia, salud pública, inversiones, cultura, etc, manteniendo el principio de un *ciclo completo de nego-*



COLABORACIONES

ciación (*comprehensive trade round*). Los argumentos a favor de este enfoque global desde la perspectiva europea son de diversa índole:

a) En primer lugar, un enfoque global es el único coherente con un crecimiento del comercio mundial convertido en el principal motor del crecimiento económico en los últimos años, asegurando a su vez un cierto *equilibrio* entre las concesiones de todas las partes en disputa, y, consecuentemente, facilitando un acuerdo multilateral.

b) En segundo lugar, una negociación global tiene la virtud de hacer valer más fácilmente el extenso entramado de relaciones comerciales y políticas de la UE, pionera del regionalismo abierto y primer donante mundial en cooperación y desarrollo, al igual que puede facilitar el reconocimiento de las exigencias sociales respecto a la globalización, manifiestas en Seattle. En otras palabras, una negociación extensa refuerza las posibilidades europeas de conformar una *alianza estratégica* en favor de una mayor regulación del fenómeno global y de la introducción de la multifuncionalidad agraria y de las demandas de los consumidores en el multilateralismo.

c) Por otro lado, una Ronda del Milenio global constituye el mejor marco para la negociación de las *compensaciones comerciales* derivadas de las *nuevas adhesiones* hacia el Este, según lo dispuesto en los Artículos XXIV.6 y XXVIII del GATT a propósito de las ampliaciones de las Uniones Aduaneras. En este contexto no está de más señalar que para que la ampliación sea un éxito, aparte de los cambios institucionales que en principio van a ser aprobados por la CIG 2000, precisa abordar cambios radicales en las políticas comunes, que, al unísono, cada vez necesitan más de un marco multilateral que les garantice su viabilidad (en el ámbito agrario, de la salud pública y la protección de los consumidores, del bienestar de los animales, del medio ambiente, de la cooperación y el desarrollo...).

d) Al mismo tiempo una negociación global podría reducir la presión liberalizadora sobre la agricultura europea, a la sazón uno de nuestros sectores más débiles y protegidos frente al avance del multilateralismo, a costa de otros sectores con mayores ventajas comparativas, ganando con ello tiempo para llegar a un consenso entre los Quince

sobre la reforma que la PAC precisa para una adecuada defensa de un modelo agrícola multifuncional.

No obstante, como demostró el resultado de la Conferencia de Seattle, la apuesta comunitaria a favor de una ronda global se encuentra aún lejos de conseguir el beneplácito del resto de países miembros de la OMC. Al fin y al cabo, hasta hoy el *multilateralismo* sólo busca definir un marco internacional de *disciplina y transparencia* que facilite el comercio y el crecimiento económico. Nunca ha pretendido, por el contrario, dar solución a los desequilibrios de los mercados agrícolas, ni el mejorar la seguridad alimentaria global, ni el fomentar un desarrollo rural sostenible, a nivel endógeno y local, congruente con la diversidad cultural, ni la erradicación de la pobreza y la desigualdad, ni el garantizar las exigencias de la salud pública o del bienestar de los animales en los procesos de producción agraria, ni la protección de la biodiversidad, ni la compatibilidad entre comercio y medio ambiente, o, en fin, la eliminación del *dumping*.

Sobre esta base, en la Conferencia de Seattle la propuesta europea se topó con dos planteamientos alternativos: por un lado los *Estados Unidos* se aferraron a la agenda inicialmente prevista, preconizando que la Ronda del Milenio se centrara en la liberalización de la agricultura y los servicios; en el otro extremo, la *India*, a la cabeza de un grupo de PVD, rechazaron de entrada la idea de una nueva ronda, estimando que primero había que aplicar completamente los acuerdos de la Ronda Uruguay. En cuanto a la agricultura, la controversia se centró en la interpretación del Artículo 20 del Acuerdo agrícola, especialmente en lo relativo al alcance de las *consideraciones no comerciales* (*non trade concerns*). En el último borrador sobre agricultura (aún no cerrado) la UE no consiguió la inclusión del término *multifuncionalidad*, aunque sí obtuvo que se hiciera una referencia explícita a *políticas agrarias multifuncionales*, orientadas a favor del medio ambiente, el desarrollo rural, la seguridad alimentaria (*food security*), y la seguridad de los alimentos (*food safety*).

En este contexto el fracaso de Seattle, en la medida que no ha conseguido relanzar una ronda global, coloca a nuestros negociadores agrarios en



COLABORACIONES

una difícil situación. El hecho es que el fracaso de la Conferencia no ha suspendido la obligación de profundizar en el marco liberalizador del *Acuerdo agrícola* a partir del 2000, según lo dispuesto en su Artículo 20. Una negociación que, además, precisa terminarse antes del 2003 para impedir el decaimiento de las cláusulas de paz y de salvaguardia especial. El problema radica en que, en principio, parece difícil *garantizar la pervivencia del modelo agrícola europeo* dentro del estrecho corsé del Acuerdo agrícola, sin abordar al mismo tiempo otros ámbitos de la OMC. Sin ir más lejos, los últimos conflictos que enfrentan a los Estados Unidos y a la UE ante el Organismo de Solución de diferencias de la OMC, las llamadas tres «b» (bovino-hormonas; banana; biotecnologías), evidencian los límites que, desde una perspectiva europea, tiene el presente marco multilateral: por ejemplo, en lo que respecta al papel de las autoridades internas en defensa de la salud pública, la protección de los intereses de los consumidores, o la defensa del medio ambiente; en cuanto al grado de obligatoriedad de las normas sanitarias internacionales, tipo *Codex Alimentarius*, vigentes; o, en fin, en cuanto a la compatibilidad del multilateralismo con las preferencias regionales y los mecanismos de cooperación al desarrollo.

Más en concreto, una adecuada solución del asunto de las hormonas sólo puede venir con la reforma del *Acuerdo de aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures - SPS)* actualmente en vigor. De igual modo, la regulación del uso de los transgénicos en los procesos de producción, incluido su eventual etiquetado, o de las normas de bienestar de los animales, sólo pueden encontrar su definitivo acomodo dentro de un nuevo *Acuerdo sobre las barreras técnicas al comercio (Agreement on Technical Barriers to Trade - TBT)*. En fin, sin una negociación global dentro de la Ronda del Milenio no parece posible cambiar el actual *Entendimiento para la solución de diferencias (Agreement on Dispute Settlement Procedures)*, y mejorar el funcionamiento de sus distintos órganos: *el Organismo de solución de diferencias (Dispute Settlement Body - DSB)*; *el Organismo de apelación (Appellate Body)*; y *los grupos especiales (o panels)*.

En conclusión, parece difícil, aunque teóricamente posible, la defensa de la multifuncionalidad agraria como *consideración no comercial* dentro del Acuerdo agrícola, y modificarse en consecuencia los parámetros allí previstos para las ayudas internas y la protección en frontera. Pero, al mismo tiempo, el Acuerdo agrícola es de por sí insuficiente para dar cabida a *todas* las manifestaciones del llamado *modelo europeo de agricultura* que, en principio, precisaría una negociación del conjunto de reglas hoy vigentes dentro de la OMC.

4. A modo de conclusión: concreción del mandato negociador vs Acuerdo agrícola de mínimos

Una vez ya iniciadas las negociaciones agrarias en Ginebra este último mes de marzo es urgente que las Instituciones comunitarias concreten en los meses venideros su estrategia en este ámbito a fin de garantizar la implantación de una nueva política en favor de la multifuncionalidad agraria, sobre la base de los siguientes ejes:

a) *En pos de Acuerdo agrícola de mínimos dentro de una ronda global.* La UE ha de reiterar su interés en relanzar tras las elecciones presidenciales norteamericanas una Ronda del Milenio global sin la cual difícilmente conseguirá introducir en el multilateralismo un marco idóneo para la preservación del *modelo de agricultura multifuncional para una UE ampliada* y, en su seno, la redacción de un nuevo Acuerdo Agrícola capaz de mantener la Agenda 2000 hasta el 2006, tal como se estableció en la Cumbre de Berlín. Si este empeño se demuestra imposible, cuando menos la UE debería perseverar en conseguir una *built-in-agenda* reforzada con algunos capítulos complementarios con tres *objetivos* primordiales: la definición de las *agendas negociadoras* en los correspondientes Comités de la OMC que permitan *a medio plazo* apuntalar el *modelo agrícola europeo* (en materia sanitaria, de bienestar de los animales, de regulación de los transgénicos,...); la mejora del funcionamiento institucional de la OMC y, en su seno, en particular del sistema de solución de diferencias; y la consideración de un trato especial y diferenciado para los PVD. En este contexto se ha de partir de la necesidad de un



COLABORACIONES

nuevo *Acuerdo agrícola de transición*, o, si se prefiere, *de mínimos*, que permita: primero, dar contenido al *equilibrado* redactado del Artículo 20 del Acuerdo agrícola de la Ronda Uruguay sobre la base de lo dispuesto en su actual Artículo 20; segundo, que incorpore las *consideraciones no comerciales* (incluida la multifuncionalidad) en el diseño de sus capítulos (ayudas, acceso al mercado, exportaciones subvencionadas), dándoles con ello una nueva dimensión; tercero, que permita salvar las *cláusulas de paz y de salvaguardia especial*; y cuarto, que *prosiga la liberalización* de las políticas agrarias, lo más coherente posible con la Agenda 2000 y sin que las Instituciones comunitarias pierdan la capacidad para reconvertir la PAC en una nueva política más acorde con la defensa del *modelo europeo de agricultura*.

b) *En contra de una vuelta al unilateralismo*. A partir de la premisa anterior, el mayor riesgo que corre la OMC en la encrucijada del *Post-Seattle* radica en que los países exportadores netos de alimentos quieran preservar su actual *sesgo libre-cambista* y, en definitiva, impongan el *unilateralismo* como norma de funcionamiento en los mercados agrarios mundiales ante la evidencia de que un marco multilateral puede paulatinamente restringir su poder de mercado. Bajo estas circunstancias la Ronda del Milenio nunca daría a luz y la consecuente ruptura de las negociaciones comportaría la revocación de las cláusulas temporales previstas en el Acuerdo Agrícola, ya comentadas, y dejaría en manos de las multinacionales la evolución del comercio agrario mundial. Una opción sin duda tentadora que puede catalizar en los Estados Unidos tras las próximas elecciones presidenciales. A fin de cuentas las exportaciones agrarias norteamericanas contribuyen de manera decisiva a que su ya abultado déficit comercial no llegue a cotas insostenibles. Por otro lado, buena parte de las medidas comerciales norteamericanas se evidencian cada día más en falso respecto al multilateralismo (como las ventajas fiscales a la exportación inscritas en la *Foreign Sales Corporation*, la Sección 301 de su Ley Comercial, los créditos a la exportación, etc.). Finalmente, cabe recordar que los resultados de la *Federal Agricultural Improvement and Reform Act -FAIR Act* (a renovar en el año 2002) no se han correspondido a las expectati-

vas originalmente creadas: ni las exportaciones agrarias norteamericanas han aumentado sensiblemente, ni tampoco ha mejorado la situación del sector. Más bien ocurre lo contrario: basta considerar al respecto los volúmenes suplementarios de ayudas que las autoridades norteamericanas se han visto obligadas a otorgar a sus agricultores en los últimos tiempos para paliar la grave crisis de rentas que padecen (por 6.000 millones de dólares en 1998 y por 7.000 millones en 1999), proceso que de ser coartado por la OMC daría nuevos argumentos a los enemigos del multilateralismo.

c) *Por una política coherente con la defensa de la multifuncionalidad*. Es necesario que la UE haga patente a sus socios comerciales y a la sociedad europea en su conjunto que su apuesta en favor de un modelo de agricultura multifuncional no es una simple excusa para mantener intocada a la PAC y que está dispuesta a diseñar una nueva política a favor del mundo rural, con un apoyo más progresivo y territorial, acorde con el principio de cohesión económica y social, y con garantías de control público en ámbitos socialmente sensibles, como la salud pública, el medio ambiente, la ordenación del espacio, o el bienestar de los animales. Sin esta condición previa difícilmente los Quince podrán mantenerse cohesionados en su defensa hasta el final de la negociación, ni podrán tampoco pretender catalizar un amplio frente a favor de la multifuncionalidad. Complementariamente, una vez demostrada la voluntad de cambio, el resto de países miembros de la OMC estará en condiciones de entender que: primero, la defensa de la multifuncionalidad agraria constituye en verdad la condición *sine qua non* para que la sociedad europea acepte que progresivamente se den unos mercados agrarios más abiertos y estables y para que se garantice el éxito de las próximas adhesiones de los países del Este; y, en segundo término, que la UE precisa tiempo para materializar un cambio de su política agraria.

d) *A favor de concretar el contenido y alcance de la multifuncionalidad*. Conseguir el reconocimiento de la multifuncionalidad dentro del Acuerdo agrícola de la OMC requiere en paralelo que la UE avance en darle contenido para reforzar el mandato negociador en cuanto a objetivos, instrumentos y principios: en cuanto a los objetivos



COLABORACIONES

habrá que instaurar un enfoque que prime el territorio sobre la producción garantizando un *desarrollo rural sostenible* en el viejo continente y aminorando las grandes diferencias de apoyo hoy existentes según los sectores; a nivel de *mecanismos*, habrá que sustituir paulatinamente en todos los sectores el *principio de compensación* automática (de precios por ayudas, en función de los volúmenes producidos) por el de la *modulación* o *condicionalidad* del apoyo, en función de criterios que no sean exclusivamente productivos; y en el orden de los *principios* se deberá garantizar la supranacionalidad de la nueva política a favor de la multifuncionalidad agraria, sin menoscabo que los Estados tengan un amplio margen de maniobra en su aplicación en función de las estructuras territoriales implantadas. En este marco adquieren una especial importancia el mantenimiento (siquiera temporal) de las ayudas de la *Caja Azul* así como la modificación del contenido de la *Caja Verde*.

e) *Por el mantenimiento de la Caja Azul*. Tras la adopción de la Agenda 2000 la UE está obligada a renovar *Caja Azul*, basada en el principio de compensación de precios por ayudas, al menos por un cierto período y para algunos sectores (como el azucarero, cuyo régimen finaliza en el 2000/2001; o el lácteo, con su régimen sujeto a revisión en el año 2003). El reconocimiento de la multifuncionalidad podría constituir una baza esencial para conseguir este empeño. Eventualmente también deberían preverse las consecuencias de las nuevas adhesiones en esta *Caja*. El mantenimiento de la *Caja Azul* sin embargo se topa con la opinión en contra de todos los países exportadores netos de alimentos. Los Estados Unidos en concreto parecían estar ya abiertamente por su abolición con la progresiva instauración de las llamadas *ayudas transitorias* tras la *FAIR Act* que, entendió siempre su Administración, se encontraban plenamente *desconectadas*, al igual que los créditos suplementarios otorgados en 1998 y 1999, con lo que, en principio, deberían caer dentro de la *Caja Verde*. Sin embargo es posible que la persistencia de la crisis de rentas agrarias en los Estados Unidos, sumada a la difi-

cultad de defender como medidas puntuales los paquetes de ayudas aprobados en los dos últimos años, les pueda convencer de la pertinencia de mantener, por un nuevo período, la *Caja Azul*.

f) *Necesidad de una nueva Caja Verde coherente con la defensa de la multifuncionalidad*. Una vez introducida la multifuncionalidad en el Acuerdo agrícola asciende a primer plano el debate sobre el tipo de apoyo que la agricultura multifuncional precisa para ser viable, saliendo con ello de la diabólica dinámica de elegir entre la *Caja Azul* y la *Caja Verde*, entre *ayudas conectadas a la producción* y *ayudas desconectadas*. En última instancia hay que tener presente que si con la multifuncionalidad se pretende mantener la actividad agraria en *todo* el territorio por razones no estrictamente alimentarias, cae por su propio peso que la *Caja Verde* puede ser modificada/ampliada, pudiendo incluso ser incluidas las *ayudas (conectadas) a las explotaciones por debajo de ciertos umbrales*, los programas *rurales* y *agro-ambientales* adoptados a partir de la modulación de las ayudas de mercados aprobada por los Estados, así como las medidas de *garantía o estabilización alimentaria*.

g) *¿En pos de una reforma del sistema de restituciones a la exportación?*. Las dificultades que sin duda encontrará la UE para imponer sus tesis se aminorarían si los Quince fueran capaces de enviar algún signo de desaparición de las exportaciones agrarias a medio plazo, en función de la evolución de los mercados mundiales, el desarrollo de las ampliaciones, y la implantación de las reformas en pos de una política agro-rural multifuncional. En última instancia, habría que estudiar seriamente en qué condiciones sería conveniente proponer el binomio «*garantía de apoyo interno y estabilización de los precios internos (red de seguridad)*» a cambio de «*eliminación de subvenciones a la exportación*». Un debate de fondo que la UE ni siquiera aún se ha planteado pero que va a subyacer permanentemente a lo largo de las próximas negociaciones agrarias dentro de la OMC. Bueno sería que en España empezáramos también a reflexionar sobre ello.



COLABORACIONES