

La reforma de la Política Agrícola Común de junio de 2003

Resultados y retos para el futuro

Albert Massot Martí*

El proceso de reforma de la PAC iniciado en octubre de 2002 y junio de 2003 conforma un nuevo modelo de apoyo a las explotaciones agrarias enmarcado por cuatro dinámicas: los de su legitimidad externa e interna, los de su marco financiero y los de su capacidad de regulación de los mercados. Partiendo de la premisa que el proceso de reforma proseguirá en los próximos años, analizamos los retos que se derivan de cada uno de estos ejes y planteamos propuestas para su superación con vistas a la instauración de una política agro-rural que preserve su carácter común y sea compatible con las exigencias productivas y territoriales del mercado comunitario y con los requerimientos comerciales externos, bilaterales y multilaterales.

Palabras clave: mercado agrícola comunitario, OMC, PAC, Presupuesto comunitario.

Clasificación JEL: Q14, Q17, Q18.

1. Antecedentes: las decisiones de octubre de 2002 y junio de 2003

La Agenda 2000 preveía una *revisión intermedia* de la misma en 2002 para (eventualmente) adaptar las medidas en vigor a la evolución de los mercados. Sin embargo, la Comisión, aprovechando tal coartada, fue más lejos en sus propuestas (Comisión, 2002b y 2003b), convirtiéndolas en «una perspectiva política a largo plazo en favor de una agricultura sostenible», y adaptándolas a su vez a los requerimientos financieros de la decisión del

Consejo Europeo de Bruselas, de 24 y 25 de octubre de 2002. En realidad, esta decisión *marcó el inicio* del proceso de reformas de la PAC en curso. En su virtud, se decretó la *congelación al nivel existente en 2006* del apoyo a la política de mercados agrarios para el período 2007/2013 y, resaltémoslo, además, distribuyéndolo entre los 25 en lugar de los 15. Con tal proceder se hacían patentes los temores presupuestarios que inspiraba la futura ampliación en la primera política de gasto comunitaria. De hecho, tan sólo después de este acuerdo se pudieron cerrar las negociaciones de adhesión, en Copenhague, en diciembre de 2002.

Tras un arduo tira y afloja entre los 15, el proceso concluyó con el acuerdo del

* Administrador principal. Parlamento Europeo.

Las opiniones del autor se expresan a título personal y no comprometen en modo alguno a la Institución en la que trabaja.



COLABORACIONES

Consejo de Ministros de Agricultura de 26 de junio de 2003, en Luxemburgo. Para la política de mercados agrarios, la reforma ha conformado un nuevo modelo de apoyo a las explotaciones que, por regla general, ha de entrar en vigor el 1 de enero de 2005 y que se compone de tres nuevos instrumentos y dos nuevos principios, dentro del Reglamento (CE) 1782/2003 (1):

— *Tres nuevos mecanismos en la política de mercados: a) la disociación (decoupling) de las ayudas respecto a la producción, convertidas en un pago único por explotación calculado a partir de los montantes percibidos en el período 2000/2002, con la opción para los Estados de elegir una disociación parcial para determinados productos (herbáceos, vacuno, ovino) o de excluirlos completamente del nuevo régimen para otros (pagos regionales, semillas, y primas lácteas); b) la condicionalidad de estas mismas ayudas al cumplimiento de requisitos extra-productivos, plasmados en un rosario de normas ya en vigor; y, en fin, c) la modulación o reducción de los importes de las ayudas percibidas por las explotaciones a partir del umbral de 5.000 de euros, a fin de reforzar el presupuesto del desarrollo rural.*

— *Dos nuevos principios: a) el principio de disciplina presupuestaria, para garantizar el cumplimiento del estricto*

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

marco anual fijado para el gasto agrario de los 25 con posibilidad de reducciones suplementarias de las ayudas en caso de sobrepasamiento de los techos prefijados; y b) el principio de flexibilidad en cuanto a su aplicación por parte de las autoridades internas, respecto a las fechas de entrada en vigor, los niveles de disociación (parcial), y la posible regionalización del nuevo régimen (con la facultad implícita de redistribuir los pagos disociados atribuidos a priori a los agricultores en base a referencias históricas) (2).

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

2. El eje de la legitimidad externa

Con las reformas de la PAC de 1992 y 1999 cuajó el paso de una política de apoyo a los mercados fundada en los precios de garantía a otra basada en ayudas directas, más transparente, orientada a la estabilización de la renta agraria, y complementada con medidas en favor del desarrollo rural. Este proceso interno de reformas fue impulsado a su vez por una progresiva consolidación de la globalización y apertura de los mercados agrarios, a caballo de dos formatos institucionales: a) el regionalismo abierto, en favor de los países en vías de desarrollo (PVD), del

(2) Sobre el alcance y contenido de la reforma pueden consultarse: MASSOT (2003), FAPRI (2003), FAPRI-Ireland (2003), FOI (2003), FOI (2004), INRA (2004); MASSOT (2004) y OCDE (2004a).



COLABORACIONES

que la UE hoy sería su principal paladín, con un largo listado de *acuerdos bilaterales* (con los países ACP, de la Cuenca Mediterránea, del MERCOSUR, etcétera) (3) y de *derogaciones unilaterales* (dentro del marco del *Sistema de Preferencias Generalizadas* o de programas específicos, como el *Everything but Arms [EBA]*); y, sobre todo, b) el desarrollo del *multilateralismo*, a partir de los acuerdos de Marrakech y la creación de la *Organización Mundial de Comercio (OMC)*, en 1994 (4).

Respecto a este último punto hay que destacar que los fracasos de las Conferencias Interministeriales de Seattle y Cancún evidenciaron un escenario de negociación para la Ronda del Milenio sustancialmente *distinto al de la Ronda Uruguay*: ya no se trata aquí y ahora de ponerse de acuerdo con EEUU, como se hizo entonces en *Blair House*, sino más bien de dar satisfacción a las demandas del conjunto de *economías emergentes y PVD*, convertidos en sujetos de primer orden del institucionalismo internacional y reticentes a aceptar formatos (multilaterales o bilaterales) que apenas entiendan otra cosa que de la apertura de fronteras a la libre circulación de las mercancías industriales, los capitales y

los servicios y que, en paralelo, coarten la liberalización de los productos agrarios. La creación del denominado *Grupo de los 20 (G-20)* en la Conferencia de Cancún patentiza lo que decimos, aun cuando sea lícito preguntarse si la explosiva mezcla de países librecambistas agrarios (Brasil, Argentina, Sudáfrica) y proteccionistas industriales (India, China, Pakistán) que hoy le da cuerpo, podrá superar los avatares de una verdadera negociación multilateral que se traduzca en concesiones (equilibradas) en las áreas agraria, industrial y de servicios. A estas contradicciones internas se añade la superposición de las demandas de los países menos avanzados, importadores netos de alimentos y especialmente preocupados por la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza (rural), a los que también se deberá dar satisfacción si se pretende convertir el nuevo ciclo de negociación en una verdadera *Ronda del Desarrollo*.

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

(3) Para una visión de conjunto de los acuerdos UE-países terceros: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/index_en.htm.

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



COLABORACIONES

a) Respecto al *ámbito del apoyo interno*. La UE es capaz de asumir una reducción *entre un 50 y un 60 por 100* del umbral actual de su *Caja Ambar* (67.159 millones de euros), a sabiendas que las reformas recientemente aprobadas del aceite de oliva, el algodón, el tabaco y el lúpulo (5), al igual que las que se prevén para frutas y hortalizas, el azúcar y el vino en 2005, permitirían incluso una reducción algo mayor. En cuanto a la *Caja Azul*, aun contando con que aumentó sensiblemente con la Agenda 2000 y se incrementará un poco más con las reformas mediterráneas (al traspasarse las nuevas ayudas por superficie de la *Caja Ambar* a la *Caja Azul*), podría reducirse también de manera sustancial, entre 6.000 millones de euros (en el caso de una disociación total generalizada) y 12.000 millones de euros (de aplicarse la disociación parcial) (6). Con tales reducciones se cumplirían (como no podía ser de otro modo) los compromisos inscritos en el último documento del Presidente del Comité de negociaciones agrícolas de la OMC, Stuart Harbison (-50 por 100 para la *Caja Azul*; -60 por 100 para la *Caja Ambar*) (TN/AG/W/1/Rev.1), al igual que los de la propuesta conjunta UE-EEUU presentada en Cancún (que se tra-

dujo en un acuerdo de reducción global pero indeterminada de las *Cajas Ambar, Azul* y los créditos bajo la llamada *regla de mínimos* (7), con un límite concreto para la *Caja Azul*, equivalente al 5 por 100 del valor total de la producción agraria (8)).

b) Respecto al *ámbito del fomento público a la exportación*. Las reducciones de precios aprobadas para los lácteos en 2003, sumadas a las adoptadas con la Agenda 2000, robustecen la capacidad de negociación comunitaria en el capítulo de las *subvenciones a la exportación* (9). En estas circunstancias, una reducción similar en volúmenes exportados a la que se plasmó en el AA de Marrakech (-21 por 100) sería asumible, aunque sometida al cumplimiento de ciertas condiciones. Ante todo, la *progresividad* en su aplicación. Y, complementariamente, sería necesario que: b.1) se reforzara la expor-

(7) En virtud de la *regla de mínimos* pactada en Marrakech el apoyo a un producto que no supere el 5 por 100 del valor de su producción no se contabiliza en las *Cajas Azul* o *Ambar*. Destaquemos que, mientras esta excepción en la UE apenas tiene importancia (con 290 millones de euros según la última notificación a la OMC del ejercicio 1999/2000 - G/AG/N/EEEC/38 - equivalente a un 0,4 por 100 del apoyo total), en EEUU se consolida, al considerar que sus ayudas de emergencia tienen un carácter *general*, y en 1999/2000 (G/AG/N/USA/43) abarcaba 7.434,6 millones de dólares, un 10 por 100 del apoyo total norteamericano.

(8) La producción final agraria comunitaria ascendería en 2003 a unos 243.030 millones de euros (OCDE, 2004b), lo que supondría para la *Caja Azul* un umbral de 12.151 millones de euros, perfectamente asumible con la disociación aprobada en junio, la derivada de las reformas de los productos mediterráneos (Nota 5) y las que pudieran venir en el futuro.

(9) Según la *última notificación a la OMC*, la UE otorgó 2.591,1 millones de euros en subvenciones a la exportación en 2000/2001, muy por debajo de los 7.448,4 millones globalmente permitidos y prácticamente circunscritos al azúcar y a los lácteos. Los límites impuestos en *montantes de subvención* (-36 por 100 sobre el período 1995/2000) no han planteado problemas, a causa de las reducciones efectuadas en los precios internos y la potestad de acumular los importes no agotados anualmente. Por el contrario, los umbrales fijados por *cantidades de producto subvencionado* (-21 por 100) han obligado a restringir los flujos.

(5) El Consejo, el 22 de abril de 2004, adoptó el denominado *Paquete Mediterráneo* (Comisión, 2003c). Como era de prever, se confirmó el principio de disociación de las ayudas, con carácter obligatorio, si bien en algunos casos a título parcial (aceite de oliva - 60 por 100 como mínimo-, algodón - 65 por 100- y tabaco - 40 por 100, hasta 2010) y en otros total (lúpulo y, a partir de 2010, también el tabaco).

(6) Resaltemos que la reforma de la PAC tiene solamente efectos en términos de composición del *apoyo interno dentro de la OMC*, aunque en distinto grado en función de las modalidades de implantación. Por el contrario, el apoyo comunitario global a los productores no sufre variación: en 2002/2003 el ESP (*equivalente de subvención a la producción*) se mantiene en un 36-37 por 100 de la producción, de todos modos superior al de otros miembros de la OCDE como Canadá (20-21 por 100), EEUU (18 por 100), Australia (5-4 por 100) o Nueva Zelanda (1-2 por 100) (OCDE, 2003b, 2004a y 2004b).



COLABORACIONES

tación de productos lácteos de alto valor añadido; b.2) se registrara una extensificación y reducción de la oferta de vacuno en los 15; b.3) se materializaran las previsiones de compras por los adherentes en carnes (vacuno, porcino y aves) para aligerar estos mercados; y, b.4) se reformara la OCM del azúcar. Sólo con tales acotaciones adquieren sentido las últimas propuestas de la Comisión, proclives a una eliminación a *medio plazo* de las *restituciones*.

c) Respecto al *ámbito del acceso al mercado interno*. Es bien sabido que los precios del mercado comunitario son aún hoy por lo general superiores a los mundiales. Por otro lado, las reformas de 1999 y en particular la de 2003 deberían traducirse en una extensificación de la producción, una disminución de la oferta y el paralelo fortalecimiento de los precios internos. En este contexto se comprende la *prudente propuesta* presentada conjuntamente en Cancún por la UE y los EEUU basada en: c.1) una *reducción lineal* de los aranceles y la *ampliación de los contingentes tarifarios* existentes para los productos considerados *sensibles*; c.2) una reducción paralela de las llamadas *crestas arancelarias*, de tal modo que ningún derecho superara al cabo de cinco años el 25 por 100 (fórmula llamada «suiza»); c.3) el mantenimiento de la *cláusula especial de salvaguardia* con posibilidad de instaurar derechos adicionales en caso de fuertes variaciones en los precios mundiales y/o los volúmenes importados; y c.4) a modo de compensación, el *libre acceso* a los mercados de los países desarrollados de los *principales productos de los PVD* y la aplicación de un *tratamiento especial y diferenciado* para estos mismos países en cuanto a la apertura de sus propios mercados. En suma, se pretende una *apertura selectiva y controlada de las importaciones* que no

ponga en cuestión el proceso de reformas en curso y que podría concretarse finalmente en una reducción general de los aranceles en vigor del mismo tenor que la pactada en Marrakech (-36 por 100). Y ello contando a su vez con el (favorable) telón de fondo de la *ampliación* de un mercado interno con más de 450 millones de consumidores y una *demanda alimentaria mundial* que, de la mano de las economías asiáticas (China, India, Indonesia), parece confirmarse al alza (OCDE, 2004c).

Dicho esto, tengamos en cuenta que en el *Compromiso de la Presidencia del Consejo* de junio de 2003 se afirma textualmente que la Comisión, en su calidad de mandataria de las CE, en sus concesiones no podrá ir más allá de lo adoptado en Luxemburgo y los nuevos márgenes de maniobra deberán ser utilizados a *condición* de obtener compromisos similares por parte del resto de socios de la OMC. En este contexto: a) parece difícil alumbrar nuevos compromisos de reducción del apoyo agrario comunitario mientras EEUU, atezados por su cita electoral de noviembre próximo, no muevan ficha y sigan *incrementando su apoyo* (10); b) es incongruente propugnar la eliminación completa de las restituciones europeas con el mantenimiento de

(10) En el año 2000 el apoyo en EEUU se cifraba en unos 20.000 dólares por productor a tiempo completo, con un coste de 338 dólares para cada ciudadano norteamericano, frente a los 14.000 dólares que registraba la UE con un coste por habitante de 276 dólares (MASSOT, 2004). Por otro lado, la tendencia al alza del *apoyo a los productores* en EEUU no ha dejado de consolidarse en los últimos años hasta confluir en la aprobación de su *Farm Security and Rural Investment Act* (FSRIA) en 2002, que reafirma sus pagos anticíclicos y de emergencia. Un reciente informe de una Comisión de evaluación prevista en la propia FSRIA estima que el presupuesto global norteamericano en favor de sus agricultores en 2002 ascendió a 8.800 millones de dólares y alcanzará una media mínima de 11.600 millones por año entre 2003 y 2007. Para mayores detalles sobre la política agraria norteamericana en vigor, *vid.* USDA, (2002) y, para una visión crítica de la misma, APAC (2003).



COLABORACIONES

otros mecanismos de fomento público de la exportación, como los *créditos*, la *ayuda alimentaria externa* o las *empresas comerciales estatales*, que, aprovechando el vacío normativo multilateral, utilizan otros países desarrollados; o, en fin, c) resulta ilusorio avanzar en un *proceso de institucionalización de la interdependencia global si no es más equilibrado que el actual*, es decir, que no enfatice el libre-cambismo a costa de otras *consideraciones no comerciales* (desarrollo y lucha contra la pobreza, seguridad alimentaria, o salud pública).

Sin duda, con vistas a conseguir un nuevo acuerdo agrícola en la próxima *Conferencia Interministerial de Hong Kong* (2005), la UE puede mostrar algunos logros en su haber: la *tangible reducción registrada por el apoyo agrario comunitario*, la resuelta apuesta efectuada por el *multilateralismo* y un *regionalismo abierto* compatible con ella (en contraste al creciente unilateralismo norteamericano), su defensa a ultranza de un *tratamiento especial y diferenciado* en favor de los países menos avanzados (11), o, en fin, el que hoy sea, merced al cúmulo de reducciones tarifarias sin límite cuantitativo o de contingentes arancelarios reconocidos, la *mayor zona importadora de alimentos del mundo*, y de lejos, la que mayor *acceso preferencial otorga a PVD* (12), con el añadido de un futuro

incremento de sus compras externas a consecuencia de la ampliación. ¿Será esto suficiente para satisfacer las demandas del resto de miembros de la OMC? Probablemente no, en tanto que: a) la UE continua siendo una de las zonas del mundo que más protegen y sostienen a su agricultura [Nota (6)]; b) se empeña en preservar su *Caja Azul*, pese a su ineluctable carácter transitorio, así como una parte de sus *restituciones a la exportación*; c) cabe esperarse incluso que se ponga en cuestión el traspaso a la *Caja Verde* de las nuevas ayudas disociadas, calculadas como están sobre el período de referencia 2000/2002 (13) y, sobre todo, si son complementadas con ayudas sectoriales (vía disociación parcial o suplementos productivos); y, en fin, d) una vez decaída la *cláusula de paz* inscrita en el AA de Marraquech, hay que contar con que la UE se verá confrontada a una multiplicación del número de denuncias contra la nueva PAC ante el OSD con vistas a flexibilizar su postura negociadora. Un escenario que se complica por el endiablado *entrecruzamiento de intereses en juego*: entre los miembros de una UE-25, con muy diversas posiciones en la producción y el comercio; entre el multilateralismo (por la vía de la *Cláusula de Nación Más Favorecida*) y los regímenes preferenciales regionales, sometidos a un claro proceso de erosión, cuando no



COLABORACIONES

(11) Que se concreta ya en el Programa EBA, ya citado, y en algunas recientes propuestas de Comisión (Comisión, 2004b y 2004c), presentadas ante la XI Conferencia de la UNTCTAD que tuvo lugar en Sao Paulo en junio de 2004.

(12) Hoy la UE cuenta con 85 contingentes arancelarios. Esta integración regional diferenciada afecta al 64 por 100 de sus importaciones agrarias haciendo caer su *protección* en frontera del 30 por 100 (en términos nominales) hasta un 10,5 por 100 (en términos efectivos). Sus importaciones agroalimentarias totales ascienden a 69,8 millardos de euros anuales, frente a los 61,6 millardos de EEUU, los 52,8 de Japón o los 14,7 de Canadá. En este contexto, en el año 2000 el 62 por 100 de las compras europeas (por valor de 43,5 millardos de euros) procedie-

ron de los PVD, frente a un escueto 42 por 100 que registraron *la suma* de las importaciones efectuadas por las otras 3 grandes economías desarrolladas (Estados Unidos, Japón y Canadá) (GALLEZOT, 2003; COMISIÓN, 2003a)

(13) Las referencias históricas sobre las que se calculan los importes de las nuevas ayudas disociadas, aun cuando pueden asimilarse a *niveles de producción* fijados en el pasado, tal como dispone el *Punto 6.a del Anexo 2 del AA*, al basarse en el período 2000/2002 pueden no respetar la *cláusula de paz* (*Artículo 13.b.ii del AA*), que prohíbe taxativamente un aumento del apoyo a un producto más allá del nivel de 1992. Véase la última resolución del OSD sobre el algodón norteamericano (DS 267) (OMC, 2003).

a su misma puesta en cuestión (14); y, en fin, en idéntico sentido, entre los propios beneficiarios de las concesiones regionales europeas (por ejemplo, Mercosur vs países ACP y del espacio euromediterráneo).

A modo de conclusión, si bien la posición comunitaria cuenta con la nueva PAC con algunas flamantes muletas, tampoco parece que pueda llegar exclusivamente apoyada en ellas a la (primera) meta prevista: la conclusión de las actuales negociaciones comerciales en 2005. En consecuencia, precisa de una *cláusula de paz renovada* sobre la que asentar su proceso de reformas y está prácticamente obligada a hacer valer el carácter *progresivo de cualquier reestructuración de los mecanismos de política agraria* que quiera llegar a buen puerto y su inevitable *engarce con los cambios* en los sistemas de apoyo interno y externo *del conjunto de países desarrollados*. Y (para decirlo sin tapujos), sentado que su principal punto débil radica en la *menor competitividad (precios/costes)* del conjunto de su agricultura, la UE deberá poner el énfasis en la *protección* (temporal, pero suficiente) *de sus producciones más sensibles* a cambio de concesiones (agrarias y no agrarias) en favor de *los PVD y las economías emergentes* que les gane para su causa. En fin, a título recapitulatorio, ¿qué puede ofrecer hoy la UE?: a) una nada desdeñable rebaja (en torno al 60 por 100) de sus *medidas de apoyo* más distorsionadoras de la producción y el comercio (*Caja Azul y Ambar*); b) una

reducción importante de las *restituciones a la exportación* con el compromiso añadido de su total derogación a medio plazo; c) en la esfera del acceso interno, una *reducción arancelaria general* similar a la efectuada en Marrakech, de la mano en particular de *contingentes* con derechos nulos o reducidos, especialmente orientados en favor de los PVD; d) la defensa sin paliativos de una mejor integración en el multilateralismo de las exigencias de *seguridad alimentaria* y de los acuerdos sobre *productos tropicales*; y e) una *revisión de su regionalismo* que, a la par que preserve la entrada del grueso de los *flujos* de los países más pobres, refuercen su *dimensión financiera* en favor del ajuste estructural, la lucha contra la pobreza y el desarrollo rural.

Adelantándonos a los más impacientes digamos que, ciertamente, la UE *debería* ir asumiendo una próxima modificación de los actuales parámetros del Acuerdo Agrícola de la OMC, lo que, azuzado por el desarrollo de las zonas de libre cambio a nivel regional, desembocaría en un *replanteamiento radical de los mecanismos de la nueva PAC*. En este contexto parece obvio que cualquier medida de fomento a la exportación no tendrá ya cabida en el futuro. Tampoco cabe excluir una redefinición del contenido de la *Caja Verde* o la instauración de formatos de control de los mecanismos de apoyo y regulación de los mercados mucho más simples y que permitan afrontar las coyunturas de crisis según las prioridades y estructuras internas (por ejemplo, fijando un determinado porcentaje de la PFA como umbral máximo de apoyo). Pero detenerse a analizar este hipotético escenario equivaldría a un divagar que (quizás) guarde cierto interés académico pero que resulta muy alejado de la perspectiva (reformista) de las políticas agrarias en vigor que inspira estas páginas.

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



COLABORACIONES

3. El eje de la legitimidad interna

El proyecto de *Constitución Europea* aprobada por el Consejo Europeo en junio de 2004 introduce por vez primera la *codecisión* en la PAC. Aunque el texto no sea el mejor de los posibles (Massot, 2004), es indudable que una participación directa del Parlamento Europeo en las decisiones agrarias contribuirá a legitimar la *gobernanza* supranacional. Ahora falta sólo esperar que los Estados ratifiquen el texto para que entre en vigor lo antes posible. A esta halagüeña perspectiva se suma la *nueva PAC* que responde mejor que la anterior a las crecientes demandas sociales en favor de una agricultura sostenible, capaz de preservar un medio rural vivo, respetuosa del medio ambiente y del bienestar de los animales, y que garantice la salubridad y calidad alimentarias. La generalización de la *condicionalidad* y el reforzamiento del *desarrollo rural* han sido los dos principales instrumentos utilizados para ello.

La *condicionalidad* se plasma en la exigencia de una serie de criterios no productivos para el cobro de las ayudas de la PAC, plasmados en *18 normativas en vigor* (15). En realidad, con la *condicionalidad* se refrenda la *pérdida del monopolio regulador* que sobre la agricultura ostentaba la PAC, y, de refilón, la cada vez mayor imbricación del conjunto de políticas comunes con la actividad primaria y el mundo rural mediante la progresiva aparición en el Tratado de *objetivos genéricos de carácter horizon-*

tal (16) que se superponen a los objetivos específicos de la PAC y del Mercado Común Agrícola (Artículos 32 y 33 del TCE).

Complementariamente, con la última reforma de la PAC el presupuesto de la *política de desarrollo rural* ha salido reforzado al instaurarse la *modulación obligatoria de las ayudas de mercados* a partir del ejercicio 2005 (17). Los recursos generados engrosarán la contribución comunitaria a los programas de desarrollo rural (con el consecuente incremento de los presupuestos nacionales para su aprovechamiento). El 80 por 100 de los montantes derivados de la modulación quedará dentro del Estado de donde proceda y el 20 por 100 restante será *redistribuido a nivel comunitario* según *tres criterios* objetivos, dos agro-económicos (superficie y empleo agrarios) y un tercero de prosperidad relativa del Estado (PIB *per capita*) (con un excedente adicional para España de 47,9 millones de euros) (AgraEurope, 2003).

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

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

(17) En su virtud, las ayudas (disociadas o no) que perciba una explotación se reducirán más allá de una franquicia general de 5.000 de euros en un *porcentaje único* (3 por 100 en 2005, 4 por 100 en 2006 y 5 por 100 de 2007 en adelante). Se exceptúan de este régimen las regiones ultraperiféricas y los nuevos miembros (durante el período transitorio, por no percibir aun la totalidad de las ayudas de mercados).

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



COLABORACIONES

pública, sanidad animal y vegetal, bienestar de los animales y seguridad en el trabajo.

Finalmente, la Comisión, en su *Comunicación sobre las perspectivas financieras de la Unión Ampliada (2007/2013)* (Comisión, 2004a), hace suyas las conclusiones de la *Segunda Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural*, que tuvo lugar en noviembre de 2003 (Salzburg, 2003), y se propone: a) instaurar *un único sistema de programación por Estado* con una amplia flexibilidad en la gestión sobre la base de *3 grandes objetivos* (competitividad agraria, medio ambiente y territorio, y diversificación y desarrollo endógeno del mundo rural); b) crear un *único Fondo Rural* (donde confluirán los créditos hoy inscritos por este concepto en el FEOGA-Orientación y Garantía, así como el 50 por 100 de los proyectos LEADER +); y, en fin, c) implantar *un único régimen financiero* para el desarrollo rural, con un reglamento específico. Como resultado final, la política de desarrollo rural se va a autonomizar y podría obtener una dotación financiera que en el año 2013 ascendería a 14.181 millones de euros (sumada la modulación), equivalente a un 8,9 por 100 del Presupuesto Comunitario (Cuadro 1-2c). Un porcentaje levemente superior al actual (8,4 por 100 en 2002) que, sin embargo, en un 43 por 100 iría dirigido a los 12 adherentes (por un total de 6.090 millones de euros).

Con estos mimbres, tal como hicimos en el apartado anterior, hay que preguntarse si el empeño es suficiente para legitimar *internamente* la nueva PAC. En este ámbito las principales dudas radican en *cómo se van a aplicar* la condicionalidad y los nuevos programas de desarrollo rural por las autoridades internas, a sabiendas que: a) los criterios de *condicionalidad* comportarán un incremento de los costes de las explotaciones y, en últi-

ma instancia, las medidas previstas de apoyo a la adaptación de las legislaciones que la dan cuerpo dependerán del interés que muestren los poderes públicos en su fomento; b) los nuevos programas de desarrollo rural deberán ser acompañados de una mayor *cofinanciación interna* si se pretende garantizar el principio de adicionalidad; c) una problemática que se agudiza en los *adherentes* (por el volumen de recursos a gestionar y su —hoy por hoy— limitada *capacidad administrativa*) y en aquellos Estados (como España) que, a causa de la ampliación, deberán hacer frente a una caída de los porcentajes de cofinanciación comunitaria en las *zonas no declaradas como Objetivo 1* (incluidas aquellas regiones que, por el denominado *efecto estadístico*, dejarán de serlo a partir de 2007). De lo que se deriva un riesgo cierto de que, finalmente, sean sus zonas rurales las grandes perdedoras del nuevo escenario financiero.

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

4. El eje presupuestario

Como adelantamos, el acuerdo político de la primera rama de la autoridad presupuestaria de octubre de 2002 congeló la *línea directriz* de la política de mercados al nivel de 2006 para el período 2007/2013 con un leve incremento del 1 por 100 anual para aminorar el impacto de la inflación. Posteriormente, con la decisión de junio de 2003, la *estabilización del gasto* ha tomado plena carta de



COLABORACIONES

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

a) La agricultura se integra dentro de una nueva *rúbrica 2 (Desarrollo sostenible y protección de los recursos naturales)*, al lado de la política de medio ambiente y la pesquera (Cuadro 1, apartado 2), con una nítida distinción entre la política de mercados y la de desarrollo rural. De lo que se desprende su creciente *sesgo medioambiental y ruralista*, a la par que se abren la puertas para futuros trasposos de créditos dentro de la misma *rúbrica 2* (por ejemplo, de la agricultura hacia el Programa *Natura 2000*; o de los mercados agrarios en favor del desarrollo rural).

b) A pesar de la ampliación, la PAC pierde peso financiero, pasando de significar un 45 por 100 del Presupuesto en 2006 a un 35 por 100 en 2013 (Cuadro 1, apartado 2). Medido en términos de *PIB comunitario* el gasto agrario que, recordemos, en 1993 equivalía al 0,61 por 100 y que hoy representa un 0,43 por 100, *pasará a significar el 0,33 por 100* al final de las nuevas perspectivas financieras, con una Unión ya a 27. De igual modo, en 2013, el *74,5 por 100* del gasto agro-rural total nutrirá la política de mercados y ayudas directas y el *25,5 por 100* restante se dedicará al desarrollo rural (Cuadro 1).

c) Los principales paganos de estos

cambios serán los *créditos de mercados de la UE-15*. De un presupuesto que en 2004 ascendía a 42.769 millones de euros (37 por 100 del total de créditos de compromiso de la UE) se pasará a 34.397 millones en 2013 (21,8 por 100), una vez deducidos los montantes de la modulación obligatoria (Cuadro 1, apartado 2.b). En esta misma fecha los 12 adherentes tendrán asignados 6.819 millones de euros (5.171 para los 10 y 1.648 para Bulgaria y Rumanía), equivalentes a un 16 por 100 del presupuesto total de la política de mercados.

Cara al futuro, este marco financiero levanta sin embargo algunas *dudas*:

a) De entrada hay que resaltar que, sólo para hacer frente los compromisos derivados de la reforma y garantizar los umbrales anuales dispuestos, el *mecanismo de disciplina financiera* deberá ineludiblemente intervenir a partir de 2007. El *déficit* puede hoy por hoy estimarse entre los 2.000 (en 2007) y los 3.800 millones de euros (en 2013). Lo que, en principio, debería dar lugar a las correspondientes reducciones de las ayudas en vigor si el Consejo no prefiere, llegado el caso, afrontar el agujero con la introducción de la *cofinanciación* en las ayudas disociadas de la política de mercados. En estas circunstancias cabe también preguntarse *cómo se abordarán los gastos adicionales* que puedan derivarse de *nuevas reformas sectoriales* (muy especialmente la del azúcar) así como de una *negativa evolución de los mercados agrarios* ligada como está a numerosos imponderables (paridad de €/\$, evolución de los precios internos e internacionales, crisis sectoriales sobrevenidas, etcétera).

b) Para complicar más las cosas, los *Estados contribuyentes netos* reiteran sus críticas a la Comisión por entender que se ha extralimitado con sus perspectivas plurianuales de gasto y no cejan de situar



COLABORACIONES

CUADRO 1
LA PROPUESTA DE MARCO FINANCIERO 2007-2013 PARA LA UE-27
(En millones de euros a precios constantes de 2004, con deflactor del 2 por 100)

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

Fuente: Elaboración propia (MASSOT, 2004) a partir de las Comunicaciones COM (2004) 101 y SEC (2004) 160 de 10-2-2004.



COLABORACIONES

los créditos de pago comunitarios por debajo del 1,4 por 100 del PNB propuesto, lo que, evidentemente, tendría su efecto en el gasto agrario global. Una decisión que, no lo olvidemos, deberá ser tomada *por unanimidad* en el transcurso de 2005 y que deberá contar con unos *nuevos Estados miembros* que, *a priori*, difícilmente se conformarán con los créditos que les han sido asignados, conscientes como son de que *la disociación* aprobada tiene como colofón la *congelación* de sus ayudas sobre la base de las producciones registradas en los años previos a su adhesión y que no mantienen parangón alguno con su número de *agricultores*

(37 por 100 del total a 25) y su peso en la *Superficie Agraria Util* comunitaria (27,7 por 100).

c) En último lugar pero no por ello menos importante, cabe también cuestionarse sobre la legitimidad del apoyo *disociado*, en la medida que no hace sino consolidar su actual *desigual distribución* en favor de las explotaciones más grandes y potentes, por lo general, además, ubicadas en las regiones más ricas (OCDE, 2003a; OCDE 2004a, página 49). Mencionemos que, con datos del ejercicio 2000 (Comisión, 2002a), 2,6 millones de agricultores (equivalentes al *83,3 por 100 de los perceptores* registrados) recibían

una ayuda anual inferior a 10.000 de euros que a la postre sólo representaba un *30,9 por 100 del total* de las ayudas de mercados de la PAC. Al unísono, 471.000 agricultores (un *15,2 por 100* del conjunto de los beneficiarios) percibían entre 10 y 50.000 de euros, cubriendo el *45,3 por 100 de las ayudas*. Y, finalmente, apenas 50.000 agricultores (equivalentes a un *1,6 por 100* del total) obtenían más de 50.000 de euros, con un montante total que significaba el *23,8 por 100*, en gran parte especializados en cultivos herbáceos y vacuno (a la sazón los sectores mejor dotados por el *Feoga-Garantía* y que componen el grueso de la disociación) (Massot, 2004). En este contexto, la pregunta principal es si los Estados, a los que se ha garantizado con la disociación un amago de *paquetes nacionales* por las ayudas percibidas en el pasado, estarán dispuestos a su *reasignación futura a nivel comunitario*, sobre la base de nuevos criterios (territorio, empleo, nuevas demandas sociales), o si, por el contrario, preferirán *redistribuirlos internamente*, como de hecho ya apunta el *capítulo de aplicación regional* inscrito en el Reglamento (CE) 1782/2003, y, en suma, a *renacionalizar el apoyo a la renta* de los productores agrarios. Con la salvedad que este último escenario, con el telón de fondo de la disciplina financiera, puede efectuarse, bajo dos formatos alternativos: un *régimen de cofinanciación comunitario* de las ayudas disociadas (que mantendría con ello cierto carácter supranacional) o un *régimen de ayudas nacionales* (con la consecuente *devolution* a los Estados de la competencia del apoyo a la renta agraria pese al mayor riesgo que conlleva de distorsión de la competencia). Lo que nos conduce a analizar el último apartado de reflexión, sobre el alcance de la regulación de los mercados en la nueva PAC y sus instrumentos.

5. El eje del intervencionismo agro-rural

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

Este modelo de apoyo, que se justifica por su *mayor orientación al mercado* y su idoneidad para hacer frente a la *creciente competitividad* que se deriva de una progresiva liberalización agraria, al unísono inspira serios temores sobre sus posibilidades de adaptación a la evolución de unos mercados primarios inestables *per se*, sobre su capacidad de orientación y de regulación de los mismos, y, *en último lugar pero no por ello menos importante*, sobre su eficacia en preservar *una agricultura territorial viable a 27* con su miríada de *explotaciones multifuncionales*, muy dependientes del apoyo público y especialmente expuestas a los incrementos de *costes* derivados de la condicionalidad, a las fluctuaciones de los *precios*, y, en definitiva, a los cambios en las *orientaciones productivas* que, en principio, cabe esperar de la libertad de producción instaurada con la disociación. En otros términos, se plantea la cuestión de si este nuevo sistema de apoyo puede, y debe, constituir el núcleo de una *futura política agro-rural común* digna de tal nombre. Lo que, a la postre, desemboca en preguntarse sobre los *instrumentos de intervención* de que dispone la UE para compatibilizar el



COLABORACIONES

modelo agrícola europeo, de producción y de ocupación del territorio, con el fenómeno globalizador.

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

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

Tradicionalmente los poderes públicos han intervenido activamente para atenuar estos riesgos de mercado con una larga panoplia de mecanismos de regulación (precios de garantía con gestión pública de existencias, medidas de orientación, organización y control de la oferta, ayudas directas a la producción, al almacenamiento, a la transformación, o a la promoción comercial, etcétera). Pero a medida que se liberalizan las políticas agrarias, al tiempo que se van difuminando estos instrumentos (tenidos por distorsionadores de la producción y el comercio), se incrementan paradójicamente los riesgos de crisis de mercados, mediante la importación de la inestabilidad de los mercados mundiales (en precios y cantidades). *La nueva PAC*, con sus restricciones presupuestarias, la práctica desaparición del mecanismo de los precios de intervención (salvo, de momento, para los

productos lácteos y el azúcar) y la conversión generalizada de sus ayudas directas en un apoyo disociado de la producción, constituye un ejemplo fidedigno de esta evolución, bajo la presión de la OMC y de los acuerdos regionales.

En este contexto de creciente apertura y globalización de los mercados, la cobertura de la mayor vulnerabilidad de las explotaciones por la aparición de un acontecimiento aleatorio, se va trasladando del ámbito estricto de *las políticas públicas* a la esfera *privada*, o *adquiere formas híbridas (privatistas-públicas)*. Dejando aparte la posibilidad, siempre presente, de que las (grandes) explotaciones y organizaciones profesionales prevengan sus riesgos *a nivel interno* (mediante p.e. la diversificación de producciones, la creación de provisiones financieras, el establecimiento de existencias de reserva, o, en fin, en el caso de las cooperativas, mutualizando los precios de entrega y/o entrando de lleno en la organización vertical de las *filiales*), a la hora actual se consolidan las formas de *gestión externa* del riesgo (18): a) en primer término tenemos las de *carácter contractual*, mediante la toma de *seguros* (de producción o de ingresos) o la utilización de productos de la *ingeniería financiera* (mercados de futuros y de opciones, u obligaciones-catástrofe - *cat bonds*); b) sobre esta base se asiste asimismo al desarrollo de *programas públicos (subvencionados)* destinados a *fomentar los seguros* (EEUU, Canadá) y la creación de *fondos de ahorro para la estabilización de la renta* (Canadá), convirtiéndolos de tal

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



COLABORACIONES

guisa en verdaderas redes de seguridad (*safety net*) en *régimen de partenariado público-privado*; c) para el caso de producciones perecedoras con riesgos puntuales y localizados de sobreproducción, se tiende también a conferir la gestión de las crisis de mercado a las organizaciones de productores (como ocurre con los *marketing orders* en EEUU para la leche y las frutas y hortalizas, o en la UE con la gestión de las *retiradas* dentro de los *Fondos Operativos* hortofrutícolas); y, por último, d) se refuerzan los *dispositivos fiscales* en favor de la renta de las explotaciones (mediante, por ejemplo, deducciones impositivas por inversiones o por provisiones contables por existencias de reserva).

Es de resaltar que en América del Norte (EEUU y Canadá), donde las nuevas formas de gestión del riesgo agrario tienen mayor predicamento, los resultados no son del todo satisfactorios, sobre todo si su objetivo era (es) reemplazar el sostenimiento público directo: a) de entrada, los *seguros agrarios* se mantienen a los niveles presentes sólo gracias a que son subvencionados (en EEUU en torno a un 70 por 100 de su coste y en Canadá en torno al 50 por 100) (19); b) por otro lado, tanto los seguros como los fondos de ahorro para la estabilización de la renta se han demostrado hasta el momento incapaces de afrontar las crisis agrarias de cierta magnitud y duración (como la crisis de precios registrada a finales de los años 90) y, en ese contexto, puede concluirse que, si bien pueden servir para cubrir las fluctuaciones de rentas

durante una campaña (entre la siembra y la recolección), nunca pueden afrontar unos resultados negativos acumulados en varias campañas; c) en estas circunstancias, son los mecanismos tradicionales de apoyo público los que contribuyen primordialmente a sostener las rentas agrarias de un año a otro, y que, a mayor abundamiento, en especial en EEUU, no han dejado de ganar peso desde 1996, bajo diferentes formatos (ayudas directas por calamidades naturales, *marketing loans*, ayudas disociadas, ayudas de emergencia, pagos anticíclicos, o pagos de la *Non-Insured Assistance Program*) (20); d) ligado a esto último, el campo de acción de los seguros de renta, tanto en EEUU como en Canadá, se concentra en las producciones a la vez más beneficiadas de ayudas directas, los grandes cultivos (es decir, cereales, oleaginosas, y algodón, en EEUU cubriendo casi el 80 por 100 de la superficie cultivada), mientras quedan prácticamente como el único apoyo público para el resto de producciones (frutas y hortalizas, producciones animales); e) en cuarto lugar, como ocurre con cualquier modalidad de intervención pública, incentivan la siembra de superficies y la producción de determinados cultivos a costa de otros, lo que plantea problemas de compatibilidad con las reglas de la OMC, hasta el punto que han sido tradicionalmente notificadas como *medidas generales de apoyo* dentro de la *Caja Ambar*, pero para luego inmediatamente aplicarles la *regla de minimis* [Nota (7)] y exonerarlas en consecuencia de cual-

(20) En 2003, con un apoyo global cifrado en 25.663 millones, las subvenciones a los seguros alcanzaron los 3.332 millones, el 13 por 100 del total. Para 2004 se prevé que significarán 4.034 millones de dólares (DEMETTER, 2004, pp. 23-24). En suma, el coste para el erario público de los programas de fomento de los seguros registra un continuo aumento en EEUU, a causa del incremento de las superficies aseguradas y del alza de los porcentajes de subvención de las primas.

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



COLABORACIONES

quier reducción; y, para terminar, f) se observa que son instrumentos muy inequitativos, idóneos exclusivamente para aquellas grandes explotaciones, o sociedades, con una elevada capacidad financiera y con mayor número de hectáreas como beneficiarias potenciales.

A estos *inconvenientes* que traslucen las experiencias norteamericana y canadiense, se suman otros, *específicos de la UE*, que condicionan su margen de actuación en la gestión del riesgo ligado a los mercados: a) por un lado, cualquier nuevo mecanismo supranacional de política agraria se ha de integrar en el restrictivo marco presupuestario hoy existente y alimentarse en suma del único medio de redistribución del apoyo interno en vigor (la modulación), lo que, en última instancia, levanta serias dudas sobre su capacidad de afrontar riesgos de cierta amplitud y, por definición, imprevisibles; b) la UE se ve impelida a excluir de su campo de acción el uso de disposiciones fiscales, cuyas competencias recaen aún en los Estados y requieren, hoy por hoy, de la unanimidad en el Consejo para ser armonizadas a nivel comunitario; c) los mecanismos estrictamente financieros (como los mercados de futuros y opciones) precisan de unos mercados de esta índole muy desarrollados y una especial cultura del riesgo entre los operadores agrarios que, de momento, no predominan en el Viejo Continente; d) por su parte, los seguros agrarios en la UE se atienen en la actualidad a muy diversos formatos nacionales que van, desde los regímenes estrictamente privados en algunos países (pólizas multirriesgo para las explotaciones), hasta los potentes programas de fomento de los seguros de producción en los países mediterráneos, pasando por medidas de apoyo más puntuales en otros (para algunos sectores afectados por catástrofes), lo que dificulta su con-

versión en instrumentos comunes de regulación de los mercados; y, por último, e) la UE no parece que esté dispuesta a jugar subrepticamente con la *regla de mínimos* para respaldar sus medidas de emergencia y de fomento de los seguros, como lo han hecho EEUU.

Pese a estas acotaciones, es evidente que, al igual que ocurrió tras la *FAIR Act* norteamericana, con la *nueva PAC* los agricultores europeos se verán cada vez más expuestos a los riesgos de unos mercados más abiertos y globales. Por consiguiente, la pregunta a responder es *¿en qué condiciones* se pueden incorporar unas nuevas medidas de gestión de crisis con carácter común?. En una Declaración de la Comisión anexa a las Conclusiones del Consejo de junio (Council, 2003a), se avanzó la presentación de un informe antes de 2005 sobre las posibles acciones a aplicar para el caso de crisis de mercados, sanitarias o provocadas por catástrofes naturales. Más en concreto, se apuntaba el análisis de la utilización de un 1 por 100 de la modulación para la financiación de tales medidas que se introducirían en los Reglamentos de base de las OCM. Sobre estos fundamentos, el Consejo aprobó el 17 de diciembre de 2003 unas Conclusiones sobre gestión de riesgos en agricultura donde se reiteraba su interés por esta temática (Council, 2003b). A la espera de que, antes de 2005, la Comisión presente su informe, y teniendo en cuenta los límites antedichos de la acción supranacional, podemos ya adelantar algunas *conclusiones*.

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



COLABORACIONES

y *degresivas*, a título compensación parcial de las pérdidas de renta registradas, o, incluso, *intervenciones* de mercado para su distribución inmediata como *ayuda alimentaria interna*. Este fondo podría alimentarse de un porcentaje adicional de la *modulación* sobre las ayudas (asociadas y disociadas) de mercados que, no obstante, para ser mínimamente efectivo, debería ser muy superior al 1 por 100 esbozado por la Comisión en su Declaración de junio de 2003 (21). Si la envergadura del sacrificio financiero no fuera suficientemente problemática, se añadirían al menos *cuatro cuestiones* trascendentales, *a priori* de difícil respuesta: a) cómo compaginar los programas nacionales de fomento de los seguros agrarios ya existentes con este régimen comunitario; b) cómo hacer frente con un mecanismo común a crisis que, la mayor parte de las veces, tendrán una incidencia nacional, regional o local, y se circunscribirán en particular en el Sur (tanto por la variabilidad del clima mediterráneo como por su especialización en producciones sin apenas apoyo directo: por ejemplo, frutas y verduras, vino); c) cómo incorporar el nuevo mecanismo en las agriculturas de los adherentes sabiendo que, de momento, la modulación no les es aplicable durante el período transitorio; y d) cómo compatibilizar este fondo de garantía de la renta en el seno de la OMC, dentro de la *Caja Verde*, sin invocar la *regla de mínimos*.

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

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

Como ya avanzamos, la *nueva PAC*, con un apoyo disociado de la producción, congelado en términos financieros, y en un escenario de precios de mercado a la baja y cada vez más volátiles, puede traducirse en el abandono o la caída masiva de la actividad productiva de las zonas con mayores

(21) Sabiendo que con la modulación actualmente en vigor está previsto obtener en torno a 1.000 millones de euros con un porcentaje de reducción del 5 por 100 (Cuadro 1), éste sería el montante anual disponible para combatir las crisis agrarias con un esfuerzo similar. Aun cuando se decidiera que este fondo fuera cofinanciado y se duplicaran en consecuencia sus recursos, se estaría aún muy lejos del apoyo público que hoy EEUU otorgan a sus programas de seguros (4.000 millones de dólares) [Nota (20)], a pesar de que el valor de la producción final agraria a un lado y otro del Atlántico son comparables (OCDE, 2004b).



COLABORACIONES

hándicaps estructurales, a fin de reducir los costes variables. En estas circunstancias cabe interrogarse sobre cómo defender una *agricultura territorial* que constituye el sustento de la multifuncionalidad y la sostenibilidad del mundo rural europeo. Por otro lado, el *territorio* aparece como un *referente instrumental alternativo* a una disociación hoy basada en *simples referencias históricas* y condenada a confrontarse *en el largo plazo*, cuando la libertad de producción imponga su ley y los montantes de apoyo ya no se correspondan con las producciones que los justificaron, con problemas de competencia desleal respecto a los agricultores especializados en idénticos productos y niveles de apoyo muy inferiores.

Poner al territorio como *centro* de una nueva política (¿agro-rural?) tiene a su vez *ventajas* desde el punto del diseño de un nuevo modelo de apoyo, más coherente, legítimo y equitativo (Bodiguel, 2003; Regidor, 2003; Massot, 2003b, Massot, 2004): b.1) en la medida que la superficie constituye la base material de las explotaciones, un enfoque territorial permite subsumir en su seno el tratamiento de los *problemas estructurales* (abandono de explotaciones, instalación de jóvenes, reparto de los derechos de producción, etcétera) así como concretar la problemática de la sostenibilidad; b.2) al mismo tiempo, en tanto que se les reconoce un apoyo específico, se *valorizan los bienes y servicios*, productivos y no productivos, que suministran las explotaciones a la sociedad y muy especialmente al territorio adyacente (en términos de empleo, gestión del espacio, vitalización del mundo rural circundante, entrega de productos específicos a la transformación, consolidación del cooperativismo, etcétera); b.3) a su vez, facilita un tratamiento diferenciado de *carácter geográfico* (v.g. distinguiendo las zonas desfavorecidas, de montaña, con hándicaps específicos, o aquellas con recursos naturales dignos de

salvaguardia), materializando además el principio de cohesión territorial inscrito en el Tratado (Artículo 16); b.4) en la medida que el apoyo se zonifique se posibilita una *política contractual*, así como una gestión *descentralizada* (más coherente con la estructura política de los Estados *complejos*); b.5) un apoyo con un enfoque territorial no se opone a las exigencias de disociación de la OMC sino más bien las subsume en tanto que, recordemos, el *Anexo 2 del AA* [Nota (4)] ya menciona dentro de la *Caja Verde*, en su calidad de externalidades positivas, la *función medioambiental* de la agricultura (*punto 12*) y la función de la ordenación y de ocupación del espacio mediante *ayudas regionales a zonas desfavorecidas* (*punto 13*); y por último, pero no por ello menos importante, b.6) no puede olvidarse que el *Punto 6.a del Anexo 2* dispone la posibilidad de utilizar *otros criterios* de disociación como la renta, la calidad del productor o propietario fundiario, o el uso de factores (AA, p. 23). En este contexto, la pregunta del millón es ¿cómo llegar a implantar este nuevo modelo de apoyo a la agricultura territorial tras el acuerdo del Consejo del mes de junio?:

a) En primer término se podrían extender, de manera imperativa, las modalidades de *redistribución de los pagos disociados* que ya se apuntan en el Título II, Capítulo 5, del nuevo Reglamento (CE) 1782/2003, dedicado a la *aplicación regional*, y que, por otro lado, va a ser aplicado en un buen número de Estados (22). En ese sentido, se podría convertir *una parte* de los pagos únicos por explotación en un

(22) Se han inclinado por dividir las dotaciones nacionales de ayudas disociadas por regiones: Alemania, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Suecia y Reino Unido. En cuanto a España, pese a que la Ley de Medidas de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado de 2004 (BOE 313 de 31.12.2003) dispuso una aplicación *única de carácter estatal*, hay que esperar su confirmación o modificación por el nuevo Gobierno surgido de las urnas en marzo pasado. Por otro lado, algunos



COLABORACIONES

pago uniforme o ayuda base por Ha que vendría a remunerar la función de la ocupación del espacio y el mantenimiento de las tierras en buenas condiciones agronómicas, y que podría cifrarse en el nivel más bajo de los existentes a nivel comunitario. Recordemos, además, que la aplicación del régimen disociado en los adherentes se fundamenta por lo general en *ayudas uniformes a la Ha*, justificadas formalmente por la imposibilidad de calcular en ellos los pagos disociados a partir de referencias históricas (2000/2002) (23). Con lo que, de seguir la vía que aquí planteamos, se estaría de soslayo posibilitando la convergencia de las *dos PAC hoy existentes*, en el Este y el Oeste de la UE.

b) Una vez definido un *montante base por Ha* cabría utilizar, con ligeras adaptaciones, dos mecanismos ya existentes, para su completa consecución: la *modulación obligatoria* (que podría pasar de ser *por explotación* a ser *por Ha*, exclusivamente aplicada sobre los pagos disociados a partir de cierto montante); y/o el progresivo incremento y posterior reparto

de la *reserva nacional de ayudas* disociadas.

6. A modo de epílogo: en defensa de una política agro-rural común

En los apartados anteriores hemos visto que la PAC, basada antaño en la *Organización Común de los Mercados*, puede perder su carácter *común* y su *capacidad de orientar y regular los mercados* con el nuevo diseño del apoyo a las explotaciones aprobado en junio por el Consejo. Sin duda las decisiones de Luxemburgo marcan un *punto de inflexión* en un *proceso de reforma de la PAC inacabado* de por sí. En realidad, tras los acuerdos de reforma de los productos mediterráneos de abril de 2004, nos encontramos aún en la *primera fase* del cambio. En 2005, aparte de formalizarse el nuevo marco financiero agrario para el período 2007/2013, y, eventualmente, conocerse el nuevo Acuerdo Agrícola de la OMC y concretarse un sistema común de gestión de riesgos, se afrontarán las reformas de la política de desarrollo rural, y de las OCM del azúcar, de las frutas y hortalizas, del plátano, y del vino. Y, más allá de esa fecha, existe el compromiso de presentar una larga ristra de informes (24) que, sumados a las exigencias de la disciplina financiera a partir de 2007, con toda seguridad darán lugar a nuevas propuestas. Con esta perspectiva, si se quiere descarta la *renacionalización* paulatina del apoyo agrario comunitario, cabe

de los Estados que han apostado por una aplicación regional se decantan a su vez por unos «*modelos híbridos*» (en base a los Artículos 59.3 y 63.3 del Reglamento (CE) 1782/2003) redistribuyendo *tan sólo una parte de las ayudas disociadas*, es decir, una parte de ellas se fundan en las referencias históricas individuales y otra hace uso del régimen simplificado con una *ayuda-base regional por Ha* (hoy por hoy, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Inglaterra e Irlanda del Norte) (MASSOT, 2004).

(23) Excepto Malta, los otros nueve adherentes pondrán en marcha un régimen de *pago único por superficie* hasta finales de 2006, con dos posibles renovaciones anuales, lo que les lleva al año 2008 como muy tarde. De este modo, las ayudas (que, recordemos, serán inicialmente equivalentes al 25 por 100 de las de los 15 para irse incrementando paulatinamente hasta converger totalmente al final del período transitorio) se distribuirán a *tanto alzado*, mediante unas clave de reparto a fijar por las autoridades internas en función de las producciones declaradas. En consecuencia, Malta, por basarse en el sistema de pago clásico, deberá pasar al *régimen de pago único por explotación* establecido con la reforma en 2007 a lo más tardar. Y los nueve restantes lo harán en principio *en 2009 si no prefieren hacerlo desde 2005*, amparándose en la similitud entre ambos regímenes.

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



COLABORACIONES

alternativamente instaurar en el *medio plazo* una *política agro-rural común* que, *según lo esbozado*, podría asentarse en 3 ejes:

a) Un *marco de regulación vertical o sectorial* (en el seno de las respectivas OCM) que se materializaría en: a.1) una *red de seguridad de precios* complementada con una *selectiva protección en frontera* y un *fondo de estabilización* de la renta capaces de hacer frente a las recurrentes crisis de los mercados; y a.2) *suplementos* específicos a la producción y ayudas directas bajo disociación parcial, *normas de calidad*, y ciertas medidas de *reconversión y control de la oferta* (*set aside*) destinados a orientar la evolución de los mercados.

b) Un *marco de regulación horizontal*, a partir del Reglamento (CE) 1782/2003, que se basaría en un modelo de apoyo disociado y territorializado, del tenor del antes propuesto.

c) Una *política de desarrollo rural* más simple, ya formalmente autónoma de la política de mercados, y orientada primordialmente a las regiones declaradas como Objetivo 1.

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

Bibliografía

1. AGRA EUROPE (2003): AGRAEUROPE, september 26, 2003, EP/12.
2. APAC (2003): *Rethinking US Agricultural Policy: Changing Course to Secure Farmer Livelihoods Worldwide*, Agricultural Policy Analysis Center, University of Tennessee (disponible en: <http://www.agpolicy.org>).
3. BODIGUEL, L. (2003): «Le territoire, vecteur de la reconnaissance juridique de l'agriculture multifonctionnelle», *Economie Rurale*, números 273-274, Janvier-avril 2003, páginas 61-75.
4. COMISION CE / COMMISSION EC (2001): *Risk Management Tools for EU Agriculture*, Agriculture Directorate - General, January 2001, 84 páginas (disponible en: http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/publi/insurance/text_en.pdf).
5. COMISIÓN / COMMISSION EC (2002a): *Indicative Figures on the Distribution of Aids, by Size-Class of Aid, received in the context of direct aids paid to the producers according to Reg. (EC) N° 1259/1999. Financial Year 2000*, Directorate-General for Agriculture, MEMO/02/198.
6. COMISION CE / COMMISSION EC (2002c): *Revisión Intermedia de la Política Agrícola Común. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo* (COM (2002) 394), con sus tres documentos de trabajo sectoriales adjuntos, sobre el arroz (SEC (2002) 788), las cuotas lecheras (SEC (2002) 789) y los frutos secos (SEC (2002) 797). Textos disponibles en: http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_es.htm.
7. COMISIÓN CE / COMMISSION EC (2003a): *Facts and Figures on EU Trade in Agricultural Products*, MEMO/03, 13.2.2003. Puede consultarse en: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/agri_fish/legis/index_en.htm.
8. COMISION CE / COMMISSION EC (2003b): *Una perspectiva a largo plazo para una agricultura sostenible* (COM (2003) 23). Texto disponible en: http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_es.htm.
9. COMISION CE / COMMISSION EC (2003c): *Propuestas de Reglamentos modificativos de los Reglamentos (CE) 1782/2003 y 827/68* (COM (2003) 698 de 18.11.2003).



COLABORACIONES

10. COMISION CE / COMMISSION EC (2004a): *Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (2004) 101 de 10-2-2004.
11. COMISION CE / COMMISSION EC (2004b): *Propuesta de asociación UE-Africa en apoyo del desarrollo del sector algodónero*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM (2004) 87 de 12-2-2004).
12. COMISION CE / COMMISSION EC (2004c): *Cadenas de productos básicos, dependencia y pobreza - Propuesta de plan de acción de la UE*, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo (COM (2004) 89 de 12-2-2004).
13. COUNCIL OF THE EU (2003a): *Presidency Compromise*, doc. 10961/03, AGRI 217 - AGRIFIN 87, 30 june 2003.
14. COUNCIL OF THE EU (2003b): *Council Conclusions of 17 december 2003 on Risk Management in agriculture*, Official Journal of the EU, C 34, 7 february 2004, página 2.
15. DEMETER, CLUB (2004): *Gestion des risques agricoles: la voie nord-américaine. Quels enseignements pour l'Union européenne?*, Cahier numero 12, Paris (disponible en www.clubdemeter.com).
16. FAPRI (Food and Agricultural Policy Research Institute) (2003): *Analysis of the CAP Reform Agreement*, FAPRI Staff Report 2-03, University of Missouri - Columbia, September 2003 (disponible en <http://www.fapri.missouri.edu/Publications/2003Publications/CAPReform/capref903r6.pdf>).
17. FAPRI-Ireland Partnership (2003): *The Luxembourg CAP Reform Agreement: Analysis of the Impact on EU and Irish Agriculture*, Teagasc Rural Economy Research Centre, Dublin, October 14th 2003 (disponible en: <http://www.tnet.teagasc.ie/fapri>).
18. FOI (2003): *Impact of the Eastern European Accession and the 2003 Reform of the CAP: Consequences for Individual Member Countries*, Danish Research Institute of Food Economics (FOI), November 2003 (disponible en: <http://www.sjfi.dk/Publikationer/wp/2003-wp/wp11-03.pdf>).
19. FOI (2004): *The future Common Agricultural Policy of the EU - Consequences for non-EU regions*, Danish Research Institute of Food Economics (FOI), June 2004 (disponible en: http://www.gtap.agecom.purdue.edu/resources/res_display.asp?RecordID=1502).
20. GALLEZOT, J. (2003): *Real acces to the EU's agricultural market*, INRA, 24-7-2003. Puede consultarse en: http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/agri_fish/legis/index_en.htm.
21. HABERT, N. (2002): *Les marchés à terme agricoles*, Ed. Ellipses, 256 páginas.
22. INRA (2002): *Les outils de gestion des risques de marché*, Mahul, O., Novembre 2002 (disponible en: http://www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/risque_economie_00g3021.pdf).
23. INRA (2004): *La réforme de la Politique Agricole Commune de juin 2003. Simulations des effets micro-économiques et macro-économiques*, INRA sciences sociales, 4-5/03, Février 2004 (<http://www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/publications/iss/iss03-4.php>).
24. MARTEAU, D. et altri (2004): *La gestion du risque climatique*, Ed. Economica, Paris, 211 páginas.
25. MASSOT, A. (2003): «La reforma de la PAC de 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, número 199: páginas 11-60.
26. MASSOT, A. (2004): «España ante la reforma de la Política Agrícola Común (PAC)», en el libro *Una política europea para España*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos (en trámite de edición).
27. MENARD, C. (2004): *Gestion des risques en agriculture - Engager une nouvelle dyna-*



COLABORACIONES

- mique*, Rapport à l'Assemblée nationale, Février 2004, 107 páginas (disponible en: http://www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/risques_clim_23024.pdf).
28. OCDE / OECD (2000): *Gestion des risques en matière de revenu dans le secteur agricole*, Atelier, session 4, Mai 2000 (disponible en: <http://www.oecd.org/agr/irm/doc/agrburg.pdf>).
 29. OCDE / OECD (2001): *Towards an analytical Framework*, COM/AGR/APM/TD/WP, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, París (disponible en <http://oecd.org/agr/>).
 30. OCDE / OECD (2003a): *Farm Households Incomes. Issues and Policy Responses*, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Paris, January 2003 (disponible en: <http://oecd.org/agr/>).
 31. OCDE / OECD (2003b): *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2003. Highlights* (disponible en <http://oecd.org/agr/>).
 32. OCDE / OECD (2004a): *Analysis of the 2003 CAP Reform*, June 2004 (disponible en <http://oecd.org/dataoecd/62/42/32039793.pdf>).
 33. OCDE / OECD (2004b): *Agricultural Policies in OECD Countries: At a glance*, 2004 Edition (disponible en: <http://oecd.org/agr/>).
 34. OECD (2004c): *Agricultural Outlook 2004/2013* (disponible en: <http://oecd.org/agr/>).
 35. OMC / WTO (2003): *Solución de diferencias*. El listado de procedimientos, por orden cronológico, está disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm.
 36. REGIDOR, J. G. (2003): «Territorial Agriculture and Rural Development: From Agricultural Support to Territorial Policies», in *The Future of Rural Policy*, OECD, París.
 37. SALZBURG DECLARATION, THE (2003): *Planting seeds for rural futures - building a policy that can deliver our ambitions*, The European Conference on Rural Development, 14 november 2003.
 38. USDA - ERS (2002): «The 2002 Farm Act. Provisions and Implications for Commodity Markets», *Agriculture Information Bulletin*, 778, november 2002 (disponible en: <http://www.ers.usda.gov/Features/FarmBill>).



AVISO PUBLICO

SUB. GRAL. COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS

SOLICITUD DE DEVOLUCION DE FIANZAS

PLAZOS PARA PRESENTACION DE PRUEBAS

Aplicación a los Certificados concedidos desde el día 1 de octubre de 2000,
salvo que exista reglamento específico que lo modifique

Plátanos	TREINTA DIAS siguientes a la expiración del período de validez del Certificado.	Rgto. CE n.º 896/01
Productos Agrícolas Transformados (PAT)	NUEVE MESES siguientes a la expiración del período de validez del Certificado.	Rgto. CE n.º 1520/00
Productos agrícolas: Materias grasas, plantas vivas, productos floricultura, leche y productos lácteos, carne vacuno, semillas, frutas y hortalizas, carne porcino, huevos, carne de ave, arroz, azúcar, sector vitivinícola, cereales, etc.	DOS MESES siguientes a la expiración del período de validez del Certificado.	Rgto. CE n.º 1291/00

— En todos los productos el *PLAZO MAXIMO* para solicitar la resolución de los expedientes es de *VEINTICUATRO MESES* desde el día siguiente a la expiración del Certificado. Transcurrido este plazo no se efectuará la devolución del importe de la Fianza, aun en el caso de que se presente la correspondiente prueba de realización de las operaciones.

MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO

Secretaría General de Comercio Exterior

SUB. GRAL. COMEX. PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS. SERVICIO DE FIANZAS

Solicitudes de devolución de fianzas constituidas (Importación y Exportación)

La Orden de 26 de febrero de 1986 («BOE, 7 de marzo»), modificada por la Orden de 27 de julio de 1995, establece que la devolución de las fianzas se realizará por la Secretaría General de Comercio Exterior a solicitud del interesado.

Las solicitudes de devolución de las fianzas constituidas ante los Servicios Centrales, deberán dirigirse a la Secretaría General de Comercio Exterior (Servicio de Fianzas, Paseo de la Castellana, 162, planta cuarta, 28071 Madrid).

Las solicitudes de devolución de las fianzas, constituidas ante las Direcciones Regionales y Territoriales de Comercio y CATICES, deberán presentarse en la misma Dirección o CATICE que concedió los correspondientes certificados.

El no solicitar, los interesados, la resolución de los expedientes de devolución de las fianzas con la aportación de las pruebas, en los plazos establecidos en la legislación nacional y comunitaria en vigor, para los diversos productos agrícolas, dará lugar al oportuno Acuerdo Declarativo de Incumplimiento.

Con el fin de agilizar la resolución de los expedientes de devolución de las fianzas constituidas a disposición de la Secretaría General de Comercio Exterior, es recomendable se adjunte a las solicitudes la fotocopia del correspondiente «Resguardo de depósito o Garantía en Efectivo», o «Resguardo de Garantía Otorgada mediante Aval o Seguro de Caución».

SERVICIO DE FIANZAS

Acuerdo declarativo de incumplimiento (Fianza constituida en las operaciones de Importación y Exportación)

Ingreso de las liquidaciones

Las cantidades a ingresar en el Tesoro Público-Recursos Eventuales, como consecuencia de los expedientes de Acuerdo Declarativo de Incumplimiento de *Resguardos de Garantías Otorgadas por Terceros*, pueden hacerse efectivas por la EMPRESA TITULAR DE LOS CERTIFICADOS.

— En MADRID:

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA
DIREC. GRAL. DEL TESORO Y POLITICA FINANCIERA
Paseo del Prado, 4
28071 MADRID

— En PROVINCIAS:

INTERVENCION DE HACIENDA de la localidad en que resida la Entidad Delegada que constituyó la *Garantía Otorgada por Terceros (Aval o Certificado de Seguro de Caución)*.

Realizado el ingreso y expedida la CARTA DE PAGO, esta CARTA DE PAGO *original* deberá remitirse a:

MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO
SERVICIO DE FIANZAS
P.º Castellana, 162, Pl. 4.ª
28071 MADRID

MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO

Secretaría General de Comercio Exterior

SUB. GRAL. COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS SERVICIO DE FIANZAS

Paseo de la Castellana, 162, cuarta planta, 28071 Madrid

Teléfonos: (91) 349 38 67 y 349 39 13