

La política agrícola común europea en el contexto de los procesos de negociación en la OMC*

Common agricultural policy within the context of negotiations at the WTO



Sofía Boza**

Ana Fernández-Ardavín***

■ Resumen

La política comercial de la Unión Europea ha tenido como uno de sus pilares una intensa y sostenida participación en los procesos de negociación en la Organización Mundial de Comercio. En este sentido, un asunto especialmente sensible para la Unión Europea, en dichas negociaciones, han sido las normas referentes al comercio agrícola internacional. Mediante el presente artículo se muestran los elementos clave de los recientes procesos de reforma de la Política Agrícola Común, así como el estado y resultados de las negociaciones de la OMC en materia agrícola dentro de la Ronda de Uruguay y de la Ronda de Doha. Todo ello con el propósito de poder aproximar los vínculos existentes.

PALABRAS CLAVE: Negociaciones comerciales multilaterales – Política Agrícola Común – Unión Europea – Ronda de Doha – Organización Mundial de Comercio.

* El presente documento se desarrolla en el marco del proyecto “Programa de Estímulo a la Excelencia Institucional 2014”, del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, con apoyo de la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de dicha casa de estudios.

** Académica del Departamento de Economía Agraria, Facultad de Ciencias Agronómicas e Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. sofiaboza@u.uchile.cl.

*** Decana de IEDE Business School Chile, Universidad Europea de Madrid. a.fernandezardavin@gmail.com. Recibido el 7 de abril de 2015. Aceptado el 8 de mayo de 2015.

■ Abstract

One of the pillars of the European Union trade policy has been its intense and sustained participation in the multilateral negotiations at the World Trade Organization. Agricultural trade has been a particularly sensitive issue in these negotiations for the EU. Through this paper the key elements of the recent processes of Common Agricultural Policy reform and the state and results of WTO negotiations on agriculture within the Uruguay Round and the Doha Round are presented, with the final purpose to bring the linkages between them.

KEYWORDS: Multilateral trade negotiations – Common Agricultural Policy – European Union – Doha Round – World Trade Organization.

INTRODUCCIÓN

La política comercial desarrollada por la Unión Europea se ha caracterizado, a nivel general, por seguir una estrategia de “regionalismo abierto”, buscando, por un lado, potenciar los procesos de integración entre sus miembros, junto con la apertura mediante mecanismos tanto bilaterales como multilaterales (Fernández-Ardavín, López & Boza, 2014). En este último aspecto, ha sido muy relevante la participación activa y continuada del bloque en las negociaciones en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), primero, y en la Organización Mundial de Comercio (OMC), después.

Dentro de estos procesos de negociación multilateral, además de la creación de la OMC, la Ronda de Uruguay (1986-1993) supuso una revisión de las relaciones comerciales para la agricultura, en una amplitud temática y profundidad inédita hasta entonces, siendo el Acuerdo sobre Agricultura (AsA) fruto de dichas negociaciones. De manera paralela, la Unión Europea se embarca, desde mediados de los años ochenta, en una revisión de su Política Agrícola Común (PAC), la cual deriva en sucesivas reformas de su orientación y estructura. Actualmente, mientras la Ronda de Doha de la OMC se encuentra en un *impasse*, la Unión Europea está poniendo en marcha un nuevo proceso de actualización de la PAC, que busca proyectarla al año 2020. En este sentido, es

precisamente la falta de acuerdo entre los países miembros en el tratamiento al sector agrícola, uno de los principales escollos que han experimentado las negociaciones de la Ronda de Doha.

El presente artículo se propone tratar las vinculaciones entre los resultados de la Ronda de Uruguay, así como del estado de las negociaciones en la Ronda de Doha, con los procesos de reforma de la Política Agrícola Común Europea desde mediados de los ochenta hasta la actualidad. Para ello, el texto se dispone en las siguientes secciones: en primer lugar, se revisa el tratamiento del sector agrícola en las negociaciones de la OMC; a continuación, se repasan los principales cambios experimentados por la PAC desde mediados de los ochenta hasta la reforma 2014-2020; para finalmente discutir las relaciones entre ambos procesos.

LA AGRICULTURA EN LAS NEGOCIACIONES RECIENTES EN LA OMC

1. El Acuerdo sobre Agricultura y las ayudas a la producción:

La Ronda de Uruguay de la OMC, desarrollada entre 1986 y 1993, tenía entre sus objetivos el tratamiento en profundidad de distintos aspectos de complejidad para el comercio agrícola. En base a dichas negociaciones internacionales es que surgieron tres

acuerdos multilaterales de gran relevancia para el sector: el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y, sobre todo, el Acuerdo sobre Agricultura. Este último estableció disposiciones legales en base a los siguientes ejes: i) acceso a mercados, ii) apoyo interno y iii) subsidios a la exportación, cuyo propósito final era fundamentalmente limitar las políticas que distorsionan la producción y el comercio agrícolas (Orden, Blandford & Josling, 2011).

Uno de los asuntos más controversiales dentro del Acuerdo sobre Agricultura es la gestión de las ayudas internas a los productores. En este sentido, se distinguen dos categorías generales: ayudas exentas de compromiso de reducción y ayudas con compromiso de reducción. A continuación se detallan las disposiciones principales y rasgos distintivos para los dos grupos señalados.

a) Ayudas internas sin compromiso de reducción:

El Acuerdo sobre Agricultura establece que las medidas sin efectos distorsionadores en el comercio y la producción (o al menos, de tenerlos, que sea en muy bajo nivel) pueden quedar exentas de los compromisos de reducción. En este contexto, encontramos las medidas contenidas en la denominada “caja verde”, las cuales se refieren a pagos no vinculados de manera directa con el desarrollo de la producción. Específicamente, el Acuerdo

señala que cuando dichos pagos se reflejen en ayudas a los ingresos, se otorguen conforme a ciertos criterios condicionales que estén desconectados del tipo o volumen de producción, como puede ser el propio nivel de ingresos, la condición de agricultor y/o propietario de la tierra o la producción en el año base que se establezca. Además de estas ayudas a los ingresos, la “caja verde” contiene medidas relacionadas con la prestación de servicios bajo programas públicos para el desarrollo de la agricultura (ej. investigación, formación, promoción e infraestructura, entre otros), la acumulación y mantenimiento de existencias para proteger la seguridad alimentaria, programas ambientales, asistencia regional, seguros y apoyo al reajuste estructural.

Por otra parte, el Acuerdo exige de su reducción a aquellos pagos directos que estén relacionados con la limitación de la producción. Para lo anterior, las ayudas deben cumplir alguna de las siguientes tres condiciones: a) estar basadas en superficies y rendimientos fijos, b) realizarse considerando el 85% o menos de la producción de base y c) estar establecidas según un número de cabezas fijo, cuando están dentro de la esfera de la ganadería. Lo anterior constituye lo que se ha venido a conocer como “caja azul”.

Asimismo, el Acuerdo establece ciertas excepciones especiales para las ayudas agrícolas en los países en desarrollo, en lo que algunos autores han denominado como “caja trato especial y diferenciado”. En esta se encuentran

los subsidios a la inversión y a la compra de insumos (en el caso de productores de bajos recursos) y las ayudas a productores para el abandono de cultivos que deriven en la obtención de estupefacientes ilícitos.

A las categorías anteriores se suma la inclusión en el Acuerdo de la cláusula *de minimis*, conforme a la cual pueden quedar exentas ayudas con el potencial de distorsionar el comercio, bajo la condición de que en el año no excedan el 5% del valor total de la producción agropecuaria del país o del producto específico al cual se destinan, según sea el caso. Dicho límite es del 10% para los países miembros en desarrollo.

b) Ayudas internas con compromiso de reducción:

En el contexto del Acuerdo sobre Agricultura, veintiocho miembros de la Organización Mundial de Comercio, entre los cuales se encuentra la Unión Europea, asumieron compromisos de reducción de aquellas ayudas respecto de las cuales no se fijara posibilidad de exención. Dichas medidas quedarían contenidas en lo que se denominó “caja ámbar”, dados sus potenciales efectos distorsionadores del comercio y la producción.

El agregado de todas las ayudas susceptibles a ser reducidas configura la Medida Global de Ayuda (MGA), la cual se toma como base para el cálculo de los compromisos asumidos por los miembros. La MGA contiene tres categorías: ayudas en productos espe-

cíficos, ayudas no referidas a productos específicos y la medida de la ayuda equivalente (cálculo sobre aquellas ayudas que supongan sostenimiento de precios de mercado, pero que su estimación no sea alcanzable con la metodología para la MGA).

Durante la Ronda de Uruguay, los aspectos operativos de la reducción de las ayudas a la agricultura se acordaron en torno al concepto de las “modalidades”. En este sentido, se estableció que los países desarrollados redujeran sus ayudas en un 20% respecto de la MGA, mientras que el compromiso era del 13,3% para los países en desarrollo y del 0% para los países menos adelantados. También se estableció que dichas reducciones se realizaran en tramos anuales iguales durante el período de aplicación fijado, lo cual quedaría consignado en Listas Nacionales elaboradas por cada país miembro (Hag Elamin, 2000).

Como fue señalado, además de lo relativo a ayudas internas, el Acuerdo sobre Agricultura establece limitaciones a los subsidios a la exportación. Estos son entendidos como incentivos económicos dotados de manera tanto directa como en especies, al igual que distintos tipos de programas y acciones públicas que privilegien la exportación por sobre la producción para el mercado local.

El Acuerdo estableció que cada miembro especificara sus compromisos concretos respecto de la reducción de este tipo de ayudas.

2. *La Ronda de Doha y las negociaciones sobre la agricultura:*

Tras el cierre de la Ronda de Uruguay, en el año 2001, comienza un nuevo período de negociaciones que se conoce como Ronda de Doha, al ser esta la ciudad donde se inauguró. La agenda de la Ronda Doha se denominó “Programa de Doha para el Desarrollo” (PDD), focalizándose en la atención a los países en desarrollo y menos adelantados. De hecho, en la Declaración Ministerial que da el puntapié inicial a la Ronda, los miembros participantes afirman estar “comprometidos a hacer frente a la marginación de los países menos adelantados en el comercio internacional y a mejorar su participación efectiva en el sistema multilateral de comercio” (Párrafo 3, WT/MIN (01)/DEC/1).

En lo referente a la agricultura, el propio AsA menciona en su artículo 20, que un año antes de acabado el período de aplicación establecido, se retomarán las negociaciones para continuar con las reformas a la institucionalidad multilateral sectorial. El comienzo de dicho proceso tiene lugar en el año 2000, dando como resultado una batería de propuestas de negociación a ser incluidas en la Ronda de Doha. La Declaración Ministerial antes mencionada reconoce la valía de estos insumos, así como del propio Acuerdo sobre Agricultura, comprometiéndose a retomar las negociaciones sobre acceso a mercados, ayudas

internas y subsidios a la exportación, considerando el trato especial y diferenciado a los países menos desarrollados como principio transversal, al igual que la inclusión, en lo posible, de las preocupaciones no comerciales. De hecho, se fija marzo de 2003 como fecha límite para que los miembros establezcan sus nuevos compromisos.

A pesar de las importantes obligaciones manifestadas con el comercio agrícola, la Ronda de Doha ha afrontado serias dificultades en las negociaciones referentes al sector. Según señala Elliot (2007), una de las razones principales del rol central de la agricultura en la Ronda de Doha es que en el mismo persisten las mayores barreras impuestas al comercio por parte de los países desarrollados, por lo que hay gran espacio para el (des)acuerdo.

Además de lo anterior, esta Ronda ha estado rodeada de varios aspectos coyunturales diferenciadores, como el mayor empoderamiento de algunos países en desarrollo; la crisis económica en los países desarrollados, la cual hizo pensar en el retorno del “fantasma” del proteccionismo; la volatilidad de los precios agrícolas desde 2001, y la mayor preocupación por el impacto ambiental de producción y comercio (Bouët & Laborde, 2009).

De hecho, las dificultades en torno a las negociaciones relativas al sector agrícola son tan fuertes que en el año 2008, tras sucesivos aplazamientos a su conclusión, las conversaciones para retomar la Ronda quedan en “punto muerto” por la falta de acuerdos refe-

rentes al mismo. Más concretamente, la eliminación de los subsidios agrícolas por parte de los países desarrollados, reclamada fuertemente por los miembros en desarrollo, se ha manifestado como uno de los puntos más polémicos en el transcurso de la Ronda. A este efecto, destaca el papel desempeñado por el Grupo de Cairns, conformado en 1986 por 19 países miembros de la OMC, los cuales coinciden en la importancia que la exportación agrícola tiene en sus economías y en la necesidad de abundar en la liberalización del comercio sectorial. Durante la Conferencia Ministerial de Cancún, en el año 2003, a la presión ejercida por el Grupo de Cairns en contra de la intención de la Unión Europea y Estados Unidos de aumentar los subsidios en la “caja verde” y la “caja azul”, se le une aquella por parte del G-20 y el G-90, este último agrupando a los países menos desarrollados (García-Matamoros, 2010).

Las confrontaciones anteriores son centrales para explicar el fracaso de la Conferencia de Cancún y la necesidad de reposicionar las negociaciones a partir de la reunión ministerial llevada a cabo en 2004 en Ginebra. Esta última da lugar a la continuidad de la Ronda a partir de una nueva Conferencia Ministerial, mantenida en Hong Kong a finales del año 2005. Durante dicha Conferencia se logra avanzar en un compromiso por parte de los países de mayor ingreso en la eliminación, de cara al 2013, de todo tipo de subsidios a las exportaciones agrícolas y de abundar en el trato especial a los

países en desarrollo.

No obstante, la falta de acuerdos definitivos en 2006 –contrario a lo planificado al concluir la Conferencia de Hong Kong– conduce a una nueva oclusión en las negociaciones. En la agricultura, la concreción de las “modalidades” conforme a las cuales se conduciría la reducción de los subsidios se torna especialmente crítica. De hecho, no es hasta 2008 que se concluye un borrador al respecto, el cual se denominó el “Paquete de Julio de 2008”, presentado en diciembre de dicho año por Crawford Falcone, diplomático neozelandés y presidente de las negociaciones sobre agricultura. Este documento, revisado y reversionado en varias ocasiones, plantea lineamientos concretos para la adscripción de las ayudas agrícolas a las distintas “cajas” en el AsA, así como para la reducción de los aranceles, buscando un mejor acceso a mercados y la confirmación del compromiso de los países desarrollados de eliminar los subsidios a la exportación antes del final de 2013.

Como fue señalado, el año 2008 marca asimismo un nuevo quiebre en las negociaciones en el seno de la OMC, las cuales se retomarán formalmente a finales de 2009, mediante una Conferencia Ministerial en Ginebra, ciudad que nuevamente acoge a la siguiente versión de dicho evento, en el año 2011. Ambos encuentros concluyen de nuevo sin acuerdos entre los miembros, escenario en el cual se plantea la celebración de la Conferencia de Bali en 2013.

Según señala la propia OMC, para el sector agrícola fueron cuatro los temas fundamentales a ser tratados en la Conferencia de Bali:

- Apoyo a las exportaciones: búsqueda de un compromiso para la reducción, en la máxima medida posible, de las políticas relativas al apoyo a las exportaciones agrícolas. A la vista del fracaso de la cláusula de eliminación que tenía como límite el año 2013, se buscan fórmulas más moderadas a este respecto.
- Contingentes arancelarios: discusión acerca de las metodologías más adecuadas para evitar la subutilización de los contingentes arancelarios, implicando en mayor medida a los países importadores en su administración.
- Existencias y seguridad alimentaria: petición de los países menos desarrollados para una mayor flexibilidad cuando apliquen ayudas para apoyar a los agricultores de bajos ingresos, con el fin de garantizar el suministro de alimentos.
- Servicios generales en la “caja verde”: ampliación del listado de programas de servicios públicos que se incluyen dentro de la “caja verde”, con el fin de adaptarse mejor a las necesidades de apoyo a la agricultura en los países en desarrollo.

A pesar de que la Ronda de Bali se clausuró sin llegar a acuerdos formales en las materias mencionadas, se presentaron declaraciones ministeriales relativas a cada una de ellas. En el caso del apoyo a las exportaciones, destaca la reafirmación del compromiso de transitar progresivamente hacia su eliminación. Para ello se propone, en primer lugar, un aumento de la transparencia a este respecto, el cual se base en un “examen” de la situación de dichas ayudas en los distintos países miembros, tomando como referencia las notificaciones realizadas al respecto a la OMC. Para los contingentes arancelarios, se llega al compromiso de aumentar la vigilancia, otorgando concesiones especiales en aquellos casos en los cuales se demuestre que la subutilización se prolonga en el tiempo. En lo referente a los programas de seguridad alimentaria, se conviene un mecanismo provisional que resulte en mayor permisividad, siempre que el país cumpla con aportar información completa respecto de la iniciativa desarrollada. Finalmente, se declara que se entenderán dentro de la “caja verde” del AsA los programas públicos sobre: a) rehabilitación de tierras, b) conservación de suelos y gestión de recursos, c) gestión de sequía e inundaciones, d) empleo rural, e) expedición de títulos de propiedad y f) asentamiento de agricultores.

Pese a lo relativamente esperanzadores de los resultados descritos, si se consideran las grandes dificultades

para avanzar experimentadas hasta entonces, en los meses posteriores a la Conferencia de Bali han persistido los conflictos para establecer el proceder específico con el fin de llevarlos a la práctica.

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA AGRÍCOLA COMÚN EUROPEA

1. *Antecedentes generales:*

El Tratado de Roma, constitutivo de la Comunidad Económica Europea, establecía, entre los objetivos a los cuales debía atender la PAC, la garantía de suministros agrícolas, así como el aumento en el nivel de renta de los productores. Para financiar estas metas se crea con posterioridad el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), cuya principal partida se destinó al apoyo a los precios agrícolas, desatendiendo las acciones estructurales. A su vez, el Tratado contemplaba el diseño institucional con la creación de las Organizaciones Comunes de Mercado, las cuales regulaban la producción y comercio por rubros agroalimentarios a nivel comunitario.

Con el paso del tiempo, el nivel de gasto de la PAC aumentó de manera considerable, llegando a representar más de la mitad del presupuesto comunitario. Efectivamente, el primer objetivo de la PAC –garantizar los suministros agrícolas– se alcanzó rápida-

mente. No obstante, la perversión del sistema de precios garantizados hizo que se disparara la generación de excedentes, que solo mediante subsidios a la exportación podían tener salida en los mercados internacionales. Por otro lado, hay que tener en cuenta que, desde sus orígenes, la UE ha ido creciendo progresivamente en número de miembros, siendo actualmente 28. Dichas ampliaciones habrían tenido un resultado muy desigual en el contexto agrícola comunitario, dadas las marcadas diferencias estructurales entre países.

El temor a que este esfuerzo presupuestario se hiciera insostenible llevó a que, ya en los años ochenta, se considerara la posibilidad de reformar los principios rectores de la PAC. En este contexto, la Comisión Europea publicó en 1985 y 1986 dos documentos que sostenían dicha opción: *Perspectives for the Common Agricultural Policy* y *A Future for the Community Agriculture*. En ambos reportes se entendía como una prioridad el mantenimiento de un sector rural activo, pero dentro de una lógica de diversificación productiva y puesta en valor de los recursos del territorio. En esta época, la Comisión reconoce, a su vez, que el modelo productivo fomentado hasta entonces no había tenido en consideración la conservación de la naturaleza.

Aunque se introdujeron medidas correctoras, como las derivadas del Paquete Delors I (1988-1992), los ejes fundamentales de la PAC siguieron siendo los mismos que durante los pasados 30 años, manteniéndose una

política sesgada al proteccionismo e intervención en base a la actuación sobre mercados y precios.

No obstante, a partir de los noventa se tenía ya claro que había que reformular la PAC, tanto por las presiones internas como por presiones externas. Esto contribuyó al inicio de un nuevo período, caracterizado por sucesivas reformas conforme al *modus operandi* habitual de la UE de cambios graduales. Así, en 1992 se llevó a cabo la denominada reforma Mc Sharry. Los ejes fundamentales fueron la reducción sustancial de los precios de garantía y la introducción de ayudas directas compensatorias por hectárea o cabeza de ganado, las cuales tenían efectivamente cabida dentro de las limitaciones establecidas por el AsA.

Asimismo, en estos años la normativa europea que pone en común la agricultura y la protección del medioambiente, comienza a desarrollarse de manera prolija a partir, principalmente, del Reglamento (CEE) N° 2078/92, el cual crea una partida dentro del FEOGA para el financiamiento de prácticas agrícolas sustentables. El fin último de estas iniciativas era configurar un sistema agrícola más respetuoso, cuyos rendimientos por hectárea fueran menores, buscando con ello la reducción de los excedentes productivos y, por tanto, del fuerte gasto para el presupuesto europeo implicado.

2. *Modificaciones recientes a la Política Agrícola Común:*

En la segunda mitad de los noventa, otros dos documentos comunitarios, la Declaración de Cork y la Agenda 2000, pusieron el acento en la necesidad de atender el desarrollo de las áreas rurales. En consecuencia, se generó el Reglamento (CE) N° 1257/1999. Según dicha norma, la sección Orientación del FEOGA se encargaría de financiar las medidas de desarrollo rural en las distintas regiones europeas. Ello con el objetivo de transformar la PAC en una política de desarrollo rural, constituida como su segundo pilar.

No obstante, será ya en el año 2003 cuando se dé una reforma estructural de la PAC, la denominada reforma Fischler, la cual marca el inicio de un nuevo ciclo. La innovación más importante de dicha reforma fue el “desacople” entre las ayudas y la producción, siendo estas entregadas directamente al productor, mediante un sistema de pago único en función (su monto) a las obtenidas durante los períodos 2000 y 2002. Esto permitía incluir dichas ayudas dentro de lo estipulado en el AsA. Por otro lado, eran ayudas condicionadas al cumplimiento de buenas prácticas agrícolas y ambientales, y de requisitos de gestión reglamentados. Asimismo, se estableció que las ayudas directas a las explotaciones de mayor tamaño se irían reduciendo año a año.

En 2005 se dan nuevas modificaciones en el sistema comunitario de

ayudas agrícolas, mediante el Reglamento (CE) N° 1290/2005. Esta norma crea dos fondos, el Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), que sustituyen a las dos secciones del antiguo FEOGA. El segundo comenzó a funcionar en 2007, con el objeto de financiar, total o parcialmente, programas de desarrollo rural en torno a los siguientes ejes: a) aumento de la competitividad; b) mejora del medio ambiente y del entorno rural; c) incremento de la calidad de vida en las zonas rurales y diversificación de la economía rural; y d) impulso a iniciativas de desarrollo territorial. Mediante estos programas, de carácter tanto nacional como regional, se han desarrollado acciones en los ejes señalados, con un horizonte de ejecución que finalizó en el año 2013.

3. La reforma de la PAC hacia el año 2020:

Antes de iniciar el análisis de la reforma que culminará en la PAC 2020, es preciso situarla dentro del marco institucional y financiero de la UE.

Desde el punto de vista institucional, hay dos aspectos fundamentales a tener en cuenta y que han condicionado las sucesivas reformas de la PAC. Por un lado, la reforma de los tratados y la de los procedimientos de toma de decisiones y, por el otro, las diferentes ampliaciones de la UE. La PAC actual se organiza de acuerdo con el Tratado de Lisboa (2007), que establece la

codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo. Respecto del segundo aspecto institucional, hasta 2020 solo se podría llevar a cabo la incorporación de los países candidatos oficiales y no de los candidatos potenciales. Dentro del primer grupo y aunque es difícil establecer un calendario, lo más notorio es la siempre pendiente incorporación de Turquía. Por el peso de su sector agrícola en su economía y de su población rural, su impacto en la PAC sería un elemento a tener en cuenta. Ahora bien, la fecha de incorporación a la UE es todavía una incógnita, la cual no es previsible que se despeje en el corto plazo. En cuanto a la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia, aunque están iniciadas las negociaciones, es previsible que estas se alarguen en el tiempo y, en cualquier caso, su impacto agrícola no sería importante. Sobre Islandia, a los factores apuntados en el resto de países candidatos oficiales, se suma el auge de las corrientes antieuropeístas en el país, lo que dificulta una adhesión en el corto plazo.

Por otra parte, desde el punto de vista financiero, la política agrícola de 2020 está diseñada en un contexto de estabilización del gasto y de trasvase hacia otras políticas, mediante el establecimiento de techos de acuerdo con lo establecido en las perspectivas financieras para el período 2013-2020. A pesar de ello, el total del gasto agrícola correspondiente a los fondos FEAGA y FEADER es la mayor partida (41% en las perspectivas 2007/2013),

aunque las ayudas a los mercados retroceden notablemente a favor de las ayudas directas y del segundo pilar. Por otra parte, el marco financiero para el período 2013-2020 está claramente condicionado por la ineludible austeridad, dada la coyuntura económica europea, y por las prioridades de la Estrategia Europa 2020, cuya vocación transversal va a afectar a todas las políticas de la UE, incluida la política agrícola.

En este último aspecto, una vez reconocidos los escasos avances de la Estrategia de Lisboa y de la Estrategia de Lisboa renovada, se decide hacer una apuesta por generar una respuesta conjunta a este fracaso. Así se elabora la “Comunicación de la Comisión, Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”. Uno de los aspectos importantes de la nueva estrategia de crecimiento es que se fijan cinco objetivos concretos, los cuales se enumeran a continuación:

- Empleo: el 75% de la población entre 20 y 64 años debe tener empleo.
- I+D: alcanzar el 3% del PIB de la Unión Europea.
- Clima y energía: reducir la emisión de gases de efecto invernadero en un 20% respecto de 1990 y lograr un 20% de aumento del rendimiento energético.
- Educación: porcentaje de abandono escolar inferior al 10% y

al menos el 40% de la población joven con estudios superiores terminados.

- Pobreza: lograr una reducción en torno a 20 millones de personas.

Todos estos objetivos guardan un cierto grado de relación con la evolución del sector agrícola comunitario, así como, por ende, con la economía de las zonas rurales.

Pero, en este contexto, ¿qué se planteó concretamente para las reformas que darían a luz a la PAC 2020? Conforme al documento SEC (2011) 1154 de la Comisión Europea, esta tiene como primer propósito mejorar la productividad y competitividad de la agricultura comunitaria mediante: a) la generación de redes que fomenten el intercambio de conocimiento y la innovación, b) la colaboración entre productores para el uso de recursos, el desarrollo de productos y la comercialización y c) el incentivo al manejo de riesgos entre los productores. La segunda meta explicitada es lograr una mejora de la estrategia frente a la conservación del medioambiente y el cambio climático, a través del fomento de acciones que emerjan tanto de los productores como de los Estados miembros. Por último, el documento manifiesta como objetivo de la reforma, el logro de una mayor eficiencia y eficacia de la propia PAC. Esto vinculando de manera más clara los pagos directos con el apoyo a los ingresos y al cuidado ambiental, así como me-

diante una mayor equidad en los niveles alcanzados por las ayudas entre productores y Estados miembros.

Para llegar a lo anterior, la reforma plantea asegurar el enfoque multifuncional de la agricultura europea, mediante un sistema de ayudas dissociadas por tramos u objetivos, con tres finalidades: El *targeting*, que introduce objetivos socioeconómicos, ambientales y territoriales; el *tayloring* o adaptabilidad a las necesidades específicas de los beneficiarios, y la redistribución de la ayuda entre los distintos países y agricultores. Asimismo, a largo plazo se propone garantizar un apoyo prioritario a las prácticas agrícolas enfocadas a un manejo de los recursos acorde con la seguridad alimentaria, mediante un esquema de “pago verde”, que supone el 30% de la posible ayuda directa a los productores, con un límite máximo de 300.000 euros anuales por explotación, para evitar la acumulación de recursos.

Finalmente, si tomamos como concluida la parte de la reforma y el período de transición a llevar a cabo en 2013-2014, podemos decir que la situación actual se caracteriza por una PAC más orientada a la competencia, una vez culminada la desregulación de precios y mercados. Esto en base al sistema de ayudas directas dissociadas de la producción y con objetivos específicos; a la confirmación del modelo regional, y a un presupuesto estabilizado. De hecho, en este último aspecto, para el período 2014-2020, la PAC tiene asignados 408,3 miles de millo-

nes de euros, lo que si bien supone un 37,7% de los egresos previstos por la Unión Europea en dichos años, representa una disminución del gasto real relativo a apoyo al sector agrícola respecto de períodos anteriores (OECD/FAO, 2014).

DISCUSIÓN DE LAS VINCULACIONES DE REFORMAS Y NEGOCIACIONES MULTILATERALES

La Ronda de Uruguay implicó un reconocimiento tácito por parte de los países miembros de que la agricultura no podía seguir quedando al margen de las negociaciones multilaterales bajo el amparo de la “excepción agrícola”, basada en las características especiales aducidas tradicionalmente al funcionamiento de los mercados agrícolas (Daugbjerg, 2012). La Política Agrícola Común europea asume este cambio, traduciéndolo –como hemos visto en una primera instancia– en reformas del sistema de apoyo a los productores, transitando de la garantía de precios a un esquema de ayudas directas.

No obstante, dicho tránsito condujo a un significativo incremento del monto total de las ayudas en la “caja azul”. Este era de 23,7 miles de millones de euros en 2001, cifra la cual se preveía aumentar a partir de la implementación de las prerrogativas en la Agenda 2000 de la UE (Butault & Bureau, 2006). Por otra parte, se ex-

perimentó un marcado aumento de las ayudas clasificadas en la “caja verde”, pasando de 9,2 a 68 miles de millones de euros de 1995 a 2010 (Banga, 2014). Como fue señalado, uno de los principales temas de conflicto en la Ronda de Doha ha sido precisamente estas tendencias, a las cuales se oponen los países en el Grupo de Cairns, el G-20 y el G-90. Esto debido esencialmente a que consideran que, pese a los cambios realizados, los subsidios que se entregan siguen teniendo un efecto distorsionador en la producción y, por ende, en el comercio.

En dicho sentido, aunque existen estudios que sustentan que cuanto más desacoplados sean los pagos, menor será el impacto en la producción agrícola, Galperín & Doperto-Miguez (2009) destacan que la combinación de diferentes tipos de ayudas genera un efecto acumulativo que complejiza la predicción de sus consecuencias. Asimismo, Rizov, Pokrivcak & Ciaian (2013), tras realizar un análisis econométrico sobre quince países de la Unión Europea para el período 1990-2008, demuestran que el desacople de las ayudas ha mitigado los efectos negativos que los subsidios tenían en la productividad agrícola, impactando incluso de manera positiva en la misma. Lo anterior, si bien es un objetivo lógico en cualquier política de apoyo sectorial, deriva en cuestionamientos a la verdadera intencionalidad de las reformas llevadas a cabo por la Unión Europea, así como en lo que tiene que ver con su impacto (más o

menos directo) en los países en desarrollo. Al respecto, McMahon (2013) destaca que la Unión Europea se ha enfrentado a incesantes tensiones en su posicionamiento durante la Ronda de Doha, motivadas por el contraste entre los compromisos asumidos en la esfera de acuerdos globales, como la Declaración del Milenio de Naciones Unidas, y la continuidad del apoyo a los productores comunitarios.

En un sentido similar, pero aún más práctico, otro tema de relevancia son las consecuencias de la relación entre las negociaciones multilaterales y aquellas de carácter bilateral o regional, con la política agrícola europea. Entre otros autores, Rosales, Herreros, Frohmann & García-Millán (2013) han destacado que el *impasse* en el cual se encuentran las negociaciones en la OMC ha sido uno de los causantes, junto con otros factores como el desarrollo creciente de cadenas de producción globales y del avance de las negociaciones de los denominados mega-acuerdos regionales (ej. TPP, TTIP y RCEP). Estos tienen como atractivo, además de la amplitud de los mercados que engloban, la flexibilidad para abordar de manera más profunda ciertos temas tratados en el contexto multilateral o, incluso, afrontar otros no incluidos en la disciplina OMC. No obstante, pese a las posibilidades que abren estos mega-acuerdos regionales, Harsha (2014; 2015) señala que es necesario seguir avanzando en el contexto multilateral, sobre todo en lo que tiene que ver con la agricultura, en

primer lugar, para garantizar un sistema inclusivo, dada la cada vez mayor interdependencia comercial entre países. Asimismo, desde un punto de vista aún más específico, según el autor los mega-acuerdos no parecen proveer disciplina en áreas de gran fricción para el comercio agrícola, como son las ayudas domésticas a la producción.

Como es bien conocido, la Unión Europea no se ha mantenido al margen del fenómeno señalado, ya que se encuentra negociando con Estados Unidos el acuerdo de Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP). Dicho acuerdo aborda, por supuesto, numerosos aspectos relacionados con el comercio agrícola, en lo que tiene que ver con reducciones arancelarias pero, sobre todo, con regulaciones respecto de medidas de tipo no arancelario. De hecho, un estudio realizado por Bureau *et al.* (2014) para el Parlamento Europeo, estimó que las mayores ganancias del acuerdo derivarían de las modificaciones en dicha área. No obstante, se advierte también como uno de los principales riesgos el fomentar el comercio “en un campo de juego desigual”. Esto, entre otras razones, porque si bien ambos países mantienen ayudas a la producción, aquellas en Estados Unidos tendrían mayor efecto distorsionador. Adicionalmente, otro de los temas de preocupación respecto del efecto del TTIP en la política agrícola europea tiene relación con la protección de la inocuidad alimentaria.

En este sentido, un informe publicado por el Center for Food Safety (2014) pone la atención en las tensiones que diversos expertos han apuntado en la búsqueda de mayor equivalencia en las normas sanitarias y fitosanitarias entre los bloques negociadores mediante el TTIP, y el mantenimiento de los niveles actuales de protección de la inocuidad en la Unión Europea, *a priori* más altos. De especial controversia a este respecto son las normas sobre producción animal y sobre Organismos Genéticamente Modificados. En contraposición, autores como Matthews (2014) inciden en que los elementos claves a considerar deberían ser los resultados respecto del combate contra las enfermedades transmitidas por alimentos, para lo cual no existen, en su opinión, datos determinantes a favor de la UE respecto de EE.UU.

Por otra parte, desde una perspectiva más global, Tangermann (2014) sostiene que es incluso de esperar que el impacto de las negociaciones del TTIP tengan mayores repercusiones en la posición de la UE en la Ronda de Doha que la propia reforma de la PAC hacia el 2020. Esto, por una parte, dado que la apertura que la Unión Europea alcance con Estados Unidos en el comercio agrícola, difícilmente no se vería reflejado en sus relaciones con terceros países. Por otro lado, el autor sostiene igualmente que la más reciente reforma de la PAC no considera aspectos relativos a acceso a mercados o subsidios a las exportaciones, siendo el único posible tema en común la ayu-

da a la producción, pero incluso esto de manera mucho más limitada que en las reformas anteriores. En esta misma línea, Matthews (2013) acota las motivaciones para la última reforma de la PAC a la necesidad de restringir el presupuesto dedicado a la misma de cara al período 2014-2020, no abarcando la revisión de los niveles de protección frente al comercio exterior.

CONCLUSIONES

La Política Agrícola Común europea se vio envuelta en continuos procesos de reforma a partir, principalmente, de los años noventa, los cuales atendieron a la necesidad de controlar el acelerado crecimiento del presupuesto dedicado a financiarla. No obstante, elementos claves como el desacople del sistema de ayudas, desvinculando estas de la producción; la disposición de programas para el fomento del desarrollo rural, o el condicionamiento a las buenas prácticas agrícolas, se alinean con el marco dispuesto por el Acuerdo sobre Agricultura derivado de la Ronda de Uruguay, en lo relacionado con ayudas internas.

En el caso de la reforma emprendida de cara al 2020, se observa una tendencia a la profundización de los procesos iniciados en las revisiones anteriores, no suponiendo, sin embargo, un punto de inflexión tan acusado. El objetivo de limitación del presupuesto (esta vez de cara al período 2013/2014-2020) continúa claramen-

te presente en este caso, incluso explicando el proyecto la búsqueda de una mayor eficiencia como una de sus metas. No obstante, las indefiniciones en los resultados esperables de la Ronda de Doha (incluso en su propia conclusión), así como la no consideración del acceso a mercados o de los subsidios a la exportación en la reforma hacia el 2020, dificultan el poder visualizar vínculos evidentes entre ambos procesos en comparación con lo que sucedía para la Ronda de Uruguay.

De hecho, pareciera que esta última reforma trasciende las negociaciones multilaterales actuales, respondiendo más bien a ahondar y perfeccionar el proceso de cambio estructural iniciado en los años ochenta y noventa. Asimismo, las negociaciones bilaterales en curso, sobre todo en lo que respecta al TTIP, tendrían potencialmente mayores efectos, dadas las temáticas abarcadas en la política comercial futura de la UE frente a terceros países.

BIBLIOGRAFÍA

- Banga, R. (2014). Impact of Green Box Subsidies on Agricultural Productivity, Production and International Trade. *UNCTAD Background Paper No. RCV. 11*.
- Barker, D. (2014). *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) — Impacts on food and farming*. Center for Food Safety.
- Bouet, A. & Laborde, D. (2009). Eight years of Doha Trade talks: Where do we stand? *IFPRI Issue Brief 61*.
- Bureau, J. C.; Disdier, A.; Emlinger, C.; Fouré, J.; Felbermayr, G.; Fontagné, L.; Jean, S.

- (2014). *Risks and opportunities for the EU agri-food sector in a possible EU-US trade agreement*. Bruselas, European Union.
- Butault, J. P. & Bureau, J. C. (2006). WTO Constraints and the CAP: Domestic Support in EU 25 Agriculture. *IIIS Discussion Paper, No. 171*.
- Daugbjerg, C. (2012). *Reforming the Common Agricultural Policy in the shadow of the WTO*. Danish Institute of International Studies Policy Brief.
- Elliot, K. A. (2007). *Agriculture and the Doha Round*. CGD/IIIE Brief.
- European Commission. (2011). *Executive summary of the impact assessment. Common Agricultural Policy towards 2020*. Disponible en: http://ec.europa.eu/agriculture/policy-perspectives/impact-assessment/cap-towards-2020/report/summary_en.pdf
- Fernández-Ardavín, A.; López, D. & Boza, S. (2014). La relación comercial entre Chile y la Unión Europea: evaluación y desafíos. En Sánchez, J. y Rodil, Ó. (eds.). *Estudios Estratégicos de Comercio Internacional*. Editorial Universidad Juárez del Estado de Durango & Universidad de Santiago de Compostela, pp. 412-465.
- Galperín, C. & Doperto-Miguez, I. (2009). Subsidios de caja verde y la ayuda distorsiva al comercio: ¿hay un impacto acumulativo? *Revista del Centro de Economía Internacional: Comercio Exterior e Integración*, Núm. 16, 129-142.
- García-Matamoros, L. V. (2010). La Ronda de Doha para el Desarrollo ocho años después: de grandes propósitos a modestos acuerdos. *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, 16, 213-258.
- Hag Elamin, N. (2000). *Multilateral trade negotiations on agriculture: a resource manual*. Roma: FAO.
- Harsha, V. (2014). WTO Agriculture Negotiations: the way ahead. En Meléndez-Ortiz, R.; Bellmann, C. & Hepburn, J.. *Tackling Agriculture in the Post-Bali Context: A collection of short essays*. ICTSD, pp. 207-218.
- Harsha, V. (2015). Negociaciones agrícolas de la OMC: el camino por delante. *Revista Puentes*, Vol. 16(1), 19-24.
- Matthews, A. (Enero, 2013). *European Union experience with agricultural policy reform in light of WTO commitments. FAO Workshop WTO commitments and support to Russian agriculture: issues and possible solutions*. Kazan, Rusia.
- Matthews, A. (2014). *Food safety in the US-EU TTIP negotiations*. Disponible en: <http://capreform.eu/food-safety-in-the-us-eu-ttip-negotiations/>
- McMahon, J. (2013). Policy Coherence for Development and the EU's Negotiating Position in the Doha Round. UCD Working Papers in Law. *Criminology & Socio-Legal Studies Research Paper No.06/2013*.
- OECD-FAO (2014). *Agricultural Outlook 2014-2023*. OCDE Publishing.
- Orden, D.; Blandford, D. & Josling, T. (2011). *WTO Disciplines on agricultural support: seeking a fair basis for trade*. Cambridge.
- Rizov, M.; Pokrivcak, J. & Ciaian, P. (2013). *CAP Subsidies and the Productivity of EU Farms*. Brussels: Center for European Policy Studies.
- Rosales, O.; Herreros, S.; Frohmann, A. & García-Millán, T. (2013). Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial. *Serie Comercio Internacional No. 121*. CEPAL.
- Tangermann, S. (2014). The EU CAP reform: Implications for Doha Round negotiations. En Meléndez-Ortiz, R.; Bellmann, C. & Hepburn, J., *Tackling Agriculture in the Post-Bali Context: A collection of short essays*. ICTSD, pp. 159-165.