

LA MULTIFUNCIONALIDAD AGRARIA, UN NUEVO PARADIGMA PARA LA REFORMA DE LA PAC Y DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

Por ALBERT MASSOT MARTÍ*

SUMARIO:

1. PRELUDIO INSTITUCIONAL: (RE)CONSTRUCCIÓN EUROPEA VS (RE)CONSTRUCCIÓN DE LA PAC.—2. EL MARCO *EXTERNO* PARA LA REFORMA DE LA PAC: ENTRE EL ACUERDO DE MARRAKESH Y LA RONDA DEL MILENIO.—3. EL MARCO *INTERNO* PARA LA REFORMA DE LA PAC: LA AGENDA 2000, ENTRE EL DISCURSO MULTIFUNCIONAL, LA *PRAXIS* PRODUCTIVISTA Y LAS RESTRICCIONES FINANCIERAS.—4. LA MULTIFUNCIONALIDAD COMO NUEVO (E INDETERMINADO) PARADIGMA POLÍTICO-AGRARIO.—5. PARADIGMA MULTIFUNCIONAL VS MODELO DE APOYO: UNA PUGNA POLÍTICA DE SIGNIFICADOS.—6. EL CALENDARIO DE LA PRÓXIMA REFORMA DE LA PAC: ¿LA CRÓNICA DE UNA MUERTE ANUNCIADA?

1. PRELUDIO INSTITUCIONAL: (RE)CONSTRUCCIÓN EUROPEA VS (RE)CONSTRUCCIÓN DE LA PAC

Para nadie es un secreto que la UE sufre un largo *impasse*, de ideas y de decisiones. Basta seguir los (magros) resultados de los últimos Consejos Europeos. La *Cumbre de Berlín* de marzo de 1999 se cerró en falso: convirtió la negociación de la Agenda 2000 en un debate fundamentalmente

* Administrador Principal. Parlamento Europeo (amassot@europarl.eu.int). Las opiniones expresadas por el autor lo son a título personal y no comprometen a la Institución en la que trabaja.

presupuestario entre Francia y Alemania sobre las principales políticas de gasto; sorteó, con más pena que gloria, la siempre pendiente reforma de la PAC consolidando el *statu quo* productivista; impuso, por vez primera, una significativa reducción de la política de cohesión económica y social dentro de las perspectivas financieras plurianuales (2000/2006) hasta el 0,35 % del PNB (contra la propuesta de la Comisión de mantener el 0,46 %); y, en fin, respecto a las próximas adhesiones, se limitó a tomar el menor número de decisiones posibles que comportarán la modificación de la estructura financiera vigente¹. La subsecuente deriva del Consejo, pronunciándose sistemáticamente por el abandono del *método comunitario* y a favor, alternativamente, del *método intergubernamental* en la implementación de nuevas políticas (sobre nuevas tecnologías, formación, empleo, defensa, política exterior, etc), no constituye sino el corolario lógico a esta crisis institucional que hoy atenaza a la UE. Las Conclusiones de la *Cumbre de Lisboa* son un fidedigno exponente de la tentación de convertir el proyecto de una UE ampliada en un simple mercado paneuropeo con algunos ribetes supranacionales. Y la *Conferencia Intergubernamental de Niza* de diciembre del 2000 confirmó los peores augurios: tras una ardua negociación, apenas se tradujo en una compleja reforma de los mecanismos institucionales, más preocupada por el reparto del poder fáctico entre los Quince que por hacer compatible la ampliación con la profundización de la integración. Tanto es así que el propio Parlamento Europeo no se atrevió, por vez primera en su historia, a pronunciarse a favor de la ratificación del nuevo Tratado. En estas circunstancias, a nadie le puede sorprender que Irlanda lo rechazara por referéndum.

Varios *elementos* han conformado esta situación de parálisis decisoria en la construcción supranacional, a saber: a) la creciente constatación de que, tras la formalización del mercado interior y de su correlato, el €, la arquitectura comunitaria no puede avanzar sino es a costa del *núcleo duro de la soberanía estatal*, lo que acrecienta la división en el Consejo; b) la crisis del *eje franco-alemán*, al compás de la búsqueda, ya sin complejos, de un nuevo (y más decisivo) papel por parte de Alemania dentro de una Europa que está trasladando su epicentro hacia el Este, lo que se traduce en una acuciante *falta de liderazgo* institucional y, complementariamente, en la *incapacidad del Consejo para redefinir el proyecto* de integración;

¹ Vid. MASSOT, A. (2000a) «La PAC, entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: ¿a la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?», *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, MAPA, n.º 188, 2000, pp. 9-66

c) una redefinición que, por otro lado, difícilmente puede ser subsumida en las rígidas *perspectivas financieras plurianuales* pactadas en Berlín, imbuidas como están del dogma de la estabilidad presupuestaria y que han pasado de ser el marco donde desarrollar la construcción europea a convertirse en un *obstáculo institucional* de primer orden en la medida que son utilizadas de forma recurrente por el Consejo como coartada para no reabrir hasta 2006 el debate presupuestario y modificar el delicado equilibrio de intereses y políticas tejido tras casi cincuenta años; d) finalmente, constituye un factor de parálisis no desdeñable una *Comisión Prodi*, acosada y acusada de todos los desmanes (incluidos los derivados de las (in)decisiones de los Estados) y a la que se empuja sin sosiego para que ceda la iniciativa política a las sucesivas presidencias del Consejo, para que se limite a refrendar el mínimo común denominador impuesto por los Estados, y, en definitiva, para que vaya a remolque de los acontecimientos.

Sin embargo, tras esta larga fase de molición, quizás estemos ya entrando en una nueva etapa de *relanzamiento* de la construcción supranacional, cuyos principales vectores serían:

a) En primer lugar, la exitosa *implantación física del €*, tras la cual se hace más evidente la falta de proyecto comunitario: el Rey se encuentra más desnudo que nunca ante sus súbditos. Posiblemente este *nuevo proyecto* capaz de sustituir al € ya exista, aunque no sea aún reconocido como tal: no es otro que el compromiso de una *ampliación* no parangonable a ninguna de los anteriores, a fecha fija y, lo que es más importante, con su dinámica propia, que la convierte en un *verdadero agente catalizador* del marasmo en que está sumida la UE. Se pudo comprobar en la Cumbre de Niza, que, pese a todas sus limitaciones, terminó sentando las mínimas reformas institucionales que dieran paso a las adhesiones. Pero, más allá de su impacto institucional, la negociación concreta de la ampliación concitará también una profunda reforma de las políticas comunes en vigor, bien sea por su incidencia en el Presupuesto (PAC, política de cohesión económica y social), bien sea para garantizar su compatibilidad con los eventuales períodos transitorios que se instauren (en los ámbitos del mercado interior, la competencia, el medio ambiente, la salud pública, etc). Como es sabido, según el calendario previsto, en el *primer semestre del 2002*, bajo la presidencia española del Consejo y sobre la base del documento de reflexión presentado por la Comisión en enero de 2002, se ha de concretar la negociación de los aspectos pendientes más sensibles (en-

tre ellos la PAC) con vistas a llegar a un acuerdo antes de 2003 y, tras pasar seguidamente por el tamiz de su ratificación (con una duración de 18-24 meses), se ha de desembocar en la formalización de entre tres y ocho nuevas adhesiones en torno a 2004/2005.

b) Al mismo tiempo se vislumbran nuevos aires para el restrictivo *marco financiero* de Berlín, agravado por los escándalos sanitarios y por los continuos requerimientos de parte de la PESC. Paradójicamente, pese a la mezcla de pasiva resignación y temor por el impacto financiero que suscita la ineludible *adhesión de los PECOS*, de nuevo ésta puede convertirse en el necesario revulsivo que se precisaba para romper el bloque presupuestario impuesto por los países contribuyentes netos e iniciar con ello la aproximación hasta el 1,27 % que, en principio, está previsto como umbral de gasto comunitario. Hasta cierto punto es comprensible que el ciudadano alemán se muestre reticente en aumentar su aportación con vistas a financiar la actual PAC (equivalente al 46 % del Presupuesto para el período 2000/2006) o los Fondos Estructurales (que se llevan el 33 %), pero sin duda entiende con creces y aceptará un cierto incremento del presupuesto para posibilitar la expansión hacia el Este. Recientemente, la Comisaria del Presupuesto Michaela Schreyer², por lo demás miembro destacado del partido en el gobierno en Berlín, se pronunció a favor de agotar este techo con la ampliación, lo que apunta a un cambio de tendencia al respecto. Igual ocurre con los trabajos iniciados con la Presidencia belga sobre la creación de un impuesto comunitario que, pese al primer fracaso cosechado en el Ecofin de julio de 2001, deberían desembocar en una propuesta de la Comisión en 2004.

c) Si la ampliación puede ser calificada de agente desencadenante de las nuevas perspectivas financieras a aplicar a partir de 2007, así como de las próximas reformas de las principales políticas comunes, *el marco* concreto en donde éstas últimas deberán inscribirse vendrá dado por las *formas de regulación* multilateral y bilateral que se impondrán al *proceso de globalización* en curso. Un proceso que se ha convertido en una preocupación ciudadana y a la que los dirigentes de la UE han de saber dar una respuesta en los foros internacionales que cumpla cuatro condiciones: c.1) que sea consecuente con los *valores* que encarna el modelo social y cultural europeo; c.2) que garantice un desarrollo *autónomo* del proyecto de integración comunitario; c.3) que sea coherente con la evolución de los

² SCHREYER, M. (2001): «Financing Enlargement of the European Union», *London School of Economics*, 16.2.2001, Speech/01/71.

compromisos internacionales en los que la UE ya se ha embarcado; y, en fin, c.4) que sea compatible con las exigencias de la *Organización Mundial de Comercio* (OMC). Hay que tener en cuenta que, tras el fiasco de Seattle, y en la perspectiva de la nueva Ronda negociadora de la OMC que ha sido abierta en Doha (Qatar) en noviembre de 2001, el *multilateralismo* ha entrado en una nueva fase marcada por la consolidación de un amplio movimiento socio-político que se opone a la reducción de la globalización al comercio y las finanzas y a la simple equiparación del multilateralismo con el librecambismo. Esta contestación social confluye con algunas de las tesis que se abren paso también en el seno de las organizaciones internacionales (el denominado *consenso post-Washington*) que abogan por un *neo-institucionalismo* que: 1) sea coherente con la *interdependencia* y el *multipolarismo* que se atisban en el horizonte; 2) que revalorice el papel de los poderes públicos en relación al funcionamiento eficaz y transparente de los mercados; y que, en fin, 3) se muestre favorable a la regulación de los procesos (y las crisis) de la globalización en su conjunto por organismos renovados y más democráticos (FMI, BM, OMC), en sustitución de un ámbito de encuentro tan inorgánico y anti-global como es el G-8³. Y en este trabajo de redefinición de la OMC y del nuevo institucionalismo internacional, la UE tiene mucho que aportar: a fin de cuentas, es la organización supranacional por excelencia y que más ha desarrollado el ejercicio de la co-soberanía (*multi-level governance*) en la *era de la información*⁴ a partir de su idea-matriz, el desarrollo del libre comercio entre los Estados miembros. Los europeos tenemos la ventaja de haber experimentado que la garantía de unos intercambios no distorsionados precisa, aparte de las consabidas medidas de desregulación, un potente marco normativo (en materia de competencia, estabilidad monetaria, armonización de legislaciones sanitarias, alimentarias, medioambientales, de bienestar de los animales, etc).

d) Y, *last but not least*, en el Acta final de la Conferencia Intergubernamental para la reforma de los Tratados de Niza se inscribió una *Declaración relativa al futuro de la Unión* que emplaza a los Estados a convocar una nueva Conferencia para el año 2004 y, de hecho, les empuja al debate sobre el diseño institucional de una UE ampliada. Un debate que, por otro lado, en tanto que incluye una eventual redistribución de compe-

³ Sobre los parámetros del *Post-Seattle* vid. MASSOT (2000a), op. cit. pp. 39-46.

⁴ CASTELLS, M. (1998): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Alianza Editorial, 3 Vols.

tencias a nivel comunitario (Estados-Instituciones) y a nivel interno (Administración central-entidades subestatales), tendrá efectos directos sobre las futuras modalidades de decisión, aplicación y financiación de las políticas comunes en vigor. Es de esperar que, tras la Cumbre de Laeken de diciembre de 2001, la convención de ella resultante vaya avanzando con vistas a la redacción de una *Constitución de la UE ampliada* e, indirectamente, se profundice en las políticas que le han de dar cuerpo. En este contexto, y pese a las citas electorales que jalonan 2002, los distintos jugadores implicados ya han empezado a mover sus piezas. En primer lugar, por parte *alemana* que, con independencia del contenido y alcance de sus primeras iniciativas respecto al futuro modelo de la UE⁵, han tenido la virtud de despertar del letargo a la Comisión⁶ y al resto de miembros del Consejo⁷. En este contexto, son ya de dominio público los periódicos encuentros que efectúan Francia y Alemania para llevar posiciones comunes al Consejo. Cierto es que, hasta el momento, este eje París-Berlín renovado ejerce más como un directorio/frontón que como una cooperación motora de la integración. Pero, no seamos ilusos, Francia y Alemania están condenadas a entenderse después de sus respectivas elecciones. Falta sólo por saber con qué países van a contar para llevar adelante sus propuestas.

En este contexto de cambio institucional, los *puntos de partida* para la *próxima reforma de la PAC* son ya conocidos: en el plano externo, el Ordenamiento multilateral agroalimentario derivado de la firma del Acta Final de la VIII Ronda negociadora del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*); y, en el plano interno, la PAC y las perspectivas financieras resultantes de la Agenda 2000. Sobre estas bases, la UE ya ha apuntado un doble discurso reformista que se funda sobre la *multifuncionalidad agraria*, convertida de esta guisa en la principal *palanca de cambio* dentro del Consejo y, al mismo tiempo, en *comodín negociador* en el

⁵ Vid. el discurso del Canciller Schröder ante el Congreso del SPD de Nüremberg, «Responsabilidad por Europa», 30.4.2001.

⁶ Vid. el discurso del Presidente Prodi «Pour une Europe forte, dotée d'un grand projet et de moyens d'action», Institut d'Etudes Politiques, París, 29.5.2001.

⁷ Y muy especialmente a Francia. Vid. al respecto el discurso del Primer Ministro Jospin «Le futur de l'Europe élargie», 28.4.2001, o los trabajos del grupo de reflexión dirigido por Guy Braibant para animar el debate ciudadano sobre el futuro de Europa (www.info-europe.fr y www.diplomatie.fr/avenir). España por su parte constituyó en junio un *Consejo de Notables* con el mismo ánimo.

seno de la nueva *Ronda global* inaugurada en Doha, con vistas a salvaguardar el modelo agrícola europeo.

2. EL MARCO EXTERNO PARA LA REFORMA DE LA PAC: ENTRE EL ACUERDO DE MARRAKESH Y LA RONDA DEL MILENIO

En abril de 1994, como conclusión de la Conferencia Ministerial de Marrakesh, vio la luz una nueva organización internacional, la OMC, que devino la responsable última de un ordenamiento multilateral renovado con un impacto sustancial sobre la producción y el comercio agrarios, a diferentes niveles⁸:

a) En primer lugar se apuntaló el marco institucional mediante un *Entendimiento para la solución de diferencias (Agreement on Dispute Settlement Procedures)* que erigió un nuevo sistema de solución de controversias comerciales con capacidad de interpretación sobre el conjunto de acuerdos de la OMC, así como para garantizar su respeto. Para ello se definió un estricto procedimiento contencioso con intervención de tres tipos de órganos: los *grupos especiales (o panels)*, el *Organo de apelación - OAP (Appellate Body)*, y, en última instancia, el *Organo de Solución de Diferencias - OSD (Dispute Settlement Body - DSB)*⁹.

b) En segundo término, se reforzó el *Acuerdo sobre las barreras técnicas al comercio (Agreement on Technical Barriers to Trade - TBT)* nacido en 1979 con la VII Ronda negociadora de Tokio. En materia agroalimentaria este acuerdo cubre las reglamentaciones técnicas, estándares y

⁸ Para el marco jurídico-institucional de la OMC nos remitimos a las obras de: FLORY, T. (1999): *L'Organisation Mondiale du Commerce. Droit institutionnel et substantiel*, Bruylant, Bruxelles; CARREAU, D. y JUILLARD, P. (1998): *L'Organisation Mondiale du Commerce*, Nijhoff, La Haye; y BLIN, O. (1999): *L'Organisation Mondiale du Commerce*, Ellipses, Paris. Las referencias de este artículo a las comunicaciones presentadas a la OMC y los contenciosos abiertos en ella pueden consultarse en su web (www.wto.org).

⁹ Para una visión de conjunto de los contenciosos agrarios planteados en el seno de la OMC puede consultarse el estudio encargado por el PE: O'CONNOR (2000) *The European Union and the World Trade Organisation Dispute Settlement Procedure as applied to Agriculture*, European Parliament, Directorate General of Research - Agriculture, Forestry and Rural Development Series, AGRI-115/rev EN, 1-2000.

procedimientos de evaluación de conformidad que *no* afecten a la salud humana, animal o vegetal. Es decir, el TBT tiene la última palabra sobre un amplio abanico de cuestiones ligadas a los *procesos y métodos de producción agroalimentarios*, en cuanto a reglas sobre condicionamiento, embalado y etiquetado, aspectos nutricionales, ingredientes relativos a ciertas denominaciones, protección del medio ambiente, bienestar de los animales, etc. El Comité TBT se encarga de velar que las normas relativas a los procesos y métodos de producción se fundamenten en un objetivo legítimo, afecten en la menor medida posible al comercio, no constituyan una discriminación por razón del origen del producto, y sean transparentes, mediante la notificación de los proyectos al resto de los Miembros. Cabe señalar la restrictiva interpretación del TBT efectuada tanto por el GATT como por la OMC¹⁰.

c) En tercer lugar, como excepción específica al TBT y sobre la base del artículo 20b del GATT de 1947, se formalizó el *Acuerdo de aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures - SPS)*. El enfoque del SPS es radicalmente distinto al del TBT: de entrada en las normas sanitarias no se pone en cuestión la legitimidad de una regulación y se presume que, en su raíz, siempre está presente en ellas la protección de la salud de los consumidores. En contrapartida, se analiza al detalle la aplicación de las medidas adoptadas con la exigencia de condiciones suplementarias a las del TBT: una *base científica* para el establecimiento de un nivel de protección más elevado al dispuesto por los estándares internacionales (OMS, Organización Internacional de Epizootias, Convención Internacional sobre protección de las plantas, *Codex Alimentarius* de la FAO); la aplicación del *principio de equivalencia* o aceptación de métodos de evaluación distintos a los usuales en una administración; y, en fin, la *regionalización* o posible existencia de zonas indemnes en el interior de un país. En el marco del SPS es conocido el final de la controversia surgida a partir de la prohibición comunitaria del uso y la comercialización de hormonas para el crecimiento del ganado, que puso en evidencia su capacidad soberana para fijar los niveles de protección de sus ciudadanos: la UE perdió ante el OSD

¹⁰ Al respecto hay que mencionar el eco que tuvo la resolución sobre las restricciones a la importación de atún por parte de los Estados Unidos en defensa de los delfines (BISD 39/S/155-205 y WT/DS29), que tuvo posteriormente continuidad con las medidas adoptadas contra la importación de gambas en defensa de las tortugas (WT/DS58).

en la medida que el *Codex Alimentarius* no identificaba riesgos particulares para la salud humana ligados al uso de estos productos y que la UE no fue capaz de probarlos sobre una base científica (WT/DS26 y WT/DS48).

d) En cuarto término se formalizó el *Acuerdo sobre los derechos de propiedad intelectual ligados al comercio - ADPIC (Trade-related aspects on Intellectual Property Rights - TRIPS)*, donde se esbozó un marco de protección para las indicaciones geográficas de los vinos y los espirituosos (artículos 23 y 24) así como se inició la delimitación de los derechos relativos a la biodiversidad (artículo 27). Un acuerdo de por sí insuficiente, tal como se reconoció en Doha respecto a los medicamentos, y que ha dado ya pie a la interposición de diversas denuncias ante la OMC, algunos de ellos con incidencia agroalimentaria¹¹.

e) Pero sin duda el epicentro de este nuevo ordenamiento multilateral agrario fue la firma del *Acuerdo agrícola (AA)* de Marrakesh, hasta el extremo de marcar un punto de inflexión en la evolución de las políticas agrarias internacionales en un doble sentido: por un lado, puso fin a la tradicional *excepción* de este sector dentro del multilateralismo; y por otro, dispuso un *marco de disciplina y transparencia* para las futuras intervenciones públicas en materia de producción y comercio agrarios con un sesgo profundamente liberalizador. De esta guisa se restringió la autonomía normativa y el margen de maniobra de los responsables políticos en el uso de los mecanismos tradicionales de política agraria sobre la base de tres capítulos, confirmados en la Declaración de Doha: e.1) *Apoyo Interno* (fundado sobre el principio de *desconexión* del apoyo respecto a la producción, con un compromiso de reducción de los precios y ayudas que no cumplieran áquel del 20 % entre 1995 y el 2000 para los países industrializados —inscritas en la *Caja Ambar*—, y la congelación (temporal) al nivel de 1992 de una parte de estas ayudas para la UE y los Estados Unidos —definidas como *Caja Azul*); e.2) *Acceso interno* (donde se impuso la *tarificación* prácticamente completa de los mecanismos de protección en frontera con una reducción paralela del 36 % entre 1995 y el 2000, así como la constitución de contingentes mínimos equivalentes en el 2000 al 5 % del consumo interno de los países industrializados); y, en fin, e.3) *Exportaciones subvencionadas* (imponiendo a 25 países una reducción de

¹¹ Vid. la reclamación de los Estados Unidos contra las indicaciones geográficas europeas (WT/DS174), o la de la UE contra la Sección 211 de la Ley presupuestaria norteamericana de 1998 por el uso de la marca *Havana Club* (WT/DS176).

sus medidas de fomento equivalente al 21 % de las cantidades afectadas y del 36 % en sus presupuestos)¹². Por otro lado, el Acuerdo agrícola de Marrakesh nació con la vocación expresa de ser desarrollado de manera *progresiva* en un futuro inmediato, tal como se establece en su preámbulo y en su artículo 20¹³, previendo además de antemano, como fórmula de presión, el decaimiento de un significativo número de sus disposiciones a finales de 2003 (*cláusula de paz*). De este modo, pese al fracaso de la Conferencia Interministerial de Seattle, a principios del 2000 se inició una primera fase de negociaciones en el seno del Comité agrícola de la OMC que concluyó en marzo de 2001, a la que, en principio, le debía seguir una segunda, hasta marzo de 2002, sobre diez temas comerciales y no comerciales ya definidos. No obstante adelantemos que tras la Cumbre de Doha este calendario se ha de subsumir en el procedimiento fijado para la Ronda global. En este marco las partes deberán definir *antes de marzo de 2003* las *modalidades* de los nuevos compromisos a contraer; a partir de esa fecha y hasta la *V Conferencia Interministerial*, que tendrá lugar *antes de que termine el mismo año 2003*, cada parte va a tener que presentar sus *listas de compromisos*, lo que en última instancia podría ocasionar una modificación del mandato de negociación de la Comisión si se concluye que estas listas van más allá de la Agenda 2000¹⁴, así como una

¹² Para mayores detalles vid. las Notas de información (*background papers*) del Secretariado de la OMC inscritas en su *web* (www.wto.org - G/AG/NG/S) sobre: el *apoyo interno*; la *Caja Verde*; las *subvenciones a la exportación*; las *tarifas y contingentes*; los métodos de gestión de los *contingentes arancelarios* y su cumplimiento; la *cláusula de salvaguardia especial*; y la *aplicación e impacto del Acuerdo agrícola*. Complementariamente vid. el estudio publicado por el PE: GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, COMPÉS *et al.* (2000) «Consequences of the deregulation of Agricultural Markets on International and European Agricultural Economies», European Parliament, Directorate General of Research - Agriculture, Forestry and Rural Development Series, AGRI 119 EN.

¹³ El artículo 20 dispone en concreto: «...los Miembros acuerdan que las negociaciones para proseguir ese proceso (de reforma) se inicien un año antes del término del período de aplicación, teniendo en cuenta: a) la experiencia adquirida hasta esa fecha en la aplicación de los compromisos de reducción; b) los efectos de los compromisos de reducción en el comercio mundial en el sector de la agricultura; c) las preocupaciones no comerciales, el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros y el objetivo de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado...»

¹⁴ Vid. el documento COM (1999) 331 de 8.7.1999, así como las Resoluciones del Consejo agrícola de 27 de septiembre de 1999 y del Consejo de Asuntos Gene-

renegociación de la extensión de la cláusula de paz hasta el fin de la Ronda; y, para terminar, las negociaciones agrarias deberán concluir al unísono que la Ronda global, lo más tarde *el 1 de enero de 2005*, lo cual puede comportar cambios concretos en la PAC con anterioridad a la finalización de la Agenda 2000 (2006).

En otros términos, y a modo de *primera conclusión*, la OMC se ha convertido en un *marco ineludible de referencia* para las autoridades agrarias, así como para los productores y operadores comerciales, en el contexto de unos mercados cada vez más *abiertos y globales*. Por otro lado, como *segunda conclusión*, por paradójico que a simple vista pueda parecer, cabe afirmar que la OMC, a la vez que constituye uno de los principales instrumentos del proceso de globalización a nivel agrario, se ha convertido en el núcleo inicial de su regulación. Unas exigencias de regulación que, por lo demás, no han dejado de consolidarse en el período del *Post-Seattle*, como ya avanzamos¹⁵. Sobre estas bases, y a modo de *tercera conclusión*, la UE se encuentra ya embarcada en la negociación global de unos nuevos acuerdos de la OMC (AA, SPS, TBT, ADPIC) dentro de la nueva Ronda del Milenio iniciada en Doha, donde estará en juego la concreción, sino la supervivencia, del llamado *modelo europeo de agricultura*. Pero para conseguirlo, a modo de *cuarta y última conclusión*, hay que asumir que es indispensable que la negociación multilateral sea acompañada por una reforma del marco actual de la PAC, definido con la Agenda 2000.

3. EL MARCO INTERNO PARA LA REFORMA DE LA PAC: LA AGENDA 2000, ENTRE EL DISCURSO MULTIFUNCIONAL, LA PRAXIS PRODUCTIVISTA Y LAS RESTRICCIONES FINANCIERAS

En diciembre de 1997 el Consejo de Ministros de Agricultura primero, y luego el Consejo Europeo de Luxemburgo, se pronunciaron en favor de «*una agricultura europea multifuncional y que cubra el conjunto del*

rales de 26 de octubre de 1999, y, en fin, las correspondientes Resoluciones del Parlamento Europeo de 18 de noviembre de 1999, de 15 de diciembre de 1999, y de 13 de marzo de 2001. Así mismo, en materia agraria, vid. la propuesta global de negociación de las CE presentada a la OMC en diciembre de 2000 (G/AG/NG/W/90).

¹⁵ Véase nota 3. Al respecto se ha escrito que la globalización lleva a una «relocalización de la capacidad de regulación» (SASSEN, S. (2001): *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*, Eds Bellaterra).

territorio de la Unión». Fue sobre esta base que la Comisión presentó, en marzo de 1998, las propuestas reglamentarias para la reforma de la PAC inscritas en la Agenda 2000 que tenían formalmente «*por objeto dar un contenido concreto a lo que debe ser, para los próximos años, 'el modelo agrícola europeo'*». Sin duda en sus inicios el argumento de la multifuncionalidad nació por razones *externas* y, en definitiva, como *una simple coartada ideológica* que oponer a nuestros principales rivales comerciales en la Ronda del Milenio¹⁶.

Abunda en este sentido el hecho que la concreción del contenido y el alcance del concepto de *multifuncionalidad* por parte comunitaria *no se efectuasen* en el transcurso de la (larga) negociación de la Agenda 2000, y tuvieran que esperar a las vísperas de la Conferencia de Seattle (Conclusiones del Consejo de 27 de septiembre y 26 de octubre de 1999). Por otro lado, es evidente que la Agenda 2000 aprobada finalmente no llegó a concretar un nuevo modelo de apoyo en favor de las funciones no productivas de la actividad agraria. Tras la Cumbre de Berlín, la PAC siguió siendo una política esencialmente productivista, con un apoyo fundado casi exclusivamente en los volúmenes producidos, y sesgada a favor de las grandes producciones continentales, aderezada, eso sí, con ciertos flecos multifuncionales: a) con la consolidación del denominado *segundo pilar* de la PAC a favor del desarrollo rural (que, sin embargo, no llegará a alcanzar el 10,5 % del Presupuesto agrario en 2006); b) con la inclusión de la *eco-condicionalidad (cross-compliance)* para el cobro de las ayudas a los mercados, o *primer pilar* de la PAC (si bien con un amplio margen de interpretación y aplicación en manos de los Estados); y, en fin, c) con la introducción de la *modulación* de las ayudas del *primer pilar* en función de tres criterios, el empleo, la capacidad económica de las explotaciones, y los niveles de ayuda percibidos, con el objetivo expreso de reforzar con los recursos así sustraídos el *segundo pilar* (una modulación pese a todo limitada a un 20 % del total de las ayudas como máximo y con carácter estrictamente facultativo, de tal manera que solamente tres países la han implementado, y aún de forma harto restringida: Gran Bretaña, hasta un 4 % de las ayudas; Francia, hasta un 3%; desconociéndose aún los montantes efectivamente liberados en Portugal tras apenas unos meses de aplicación)¹⁷.

¹⁶ Vid. MASSOT, A. (2000a) op. cit., p. 10.

¹⁷ Sorprendentemente *Francia*, a la sazón el principal beneficiario de la PAC actual, fue la primera en apostar por la modulación, dentro del *modelo de política*

A mayor abundamiento, la *estabilidad presupuestaria* impuesta en Berlín, una vez se anulasen mutuamente las propuestas francesa (de la *degresividad*) y alemana (de la *cofinanciación* de las ayudas de la PAC), tuvo como consecuencia una reducción del margen de maniobra de la Comisión para la gestión y ulterior reforma de los mercados, condenándola a la búsqueda permanente del ahorro y a la imposición de la neutralidad financiera para las subsecuentes propuestas presentadas entre 1999 y 2001 (en vacuno, frutas y hortalizas, frutos secos, azúcar, aceite de oliva, arroz, ovino, lúpulo, alcohol etílico, tabaco, etc), con *dos riesgos añadidos*: el incremento de las ya graves *incoherencias intersectoriales y territoriales* de la PAC; y la imposición solapada de su *renacionalización*, sea mediante un mayor uso de las ayudas nacionales para hacer frente a las crisis de los mercados (caso de las *vacas locas* o de la fiebre aftosa), sea mediante la progresiva conversión de las ayudas de mercado en *enveloppes* nacionales (hoy con financiación comunitaria —caso del vacuno—, mañana bajo financiación interna), sea, en fin, indirectamente, mediante el concurso de la modulación o de la *degresividad* de las ayudas del primer pilar para el reforzamiento del segundo (con la consecuente consolidación de la cofinanciación, a la discreción de cada Hacienda nacional).

Pero, sentadas estas premisas, hay que reconocer que el discurso *multi-*

agraria contractual que diseñó su nueva *Ley de Orientación*. El Decreto francés de modulación 2000/280 de 24 de marzo (JO de 26 de marzo) plantea deducir 152,45 Millardos de € de las explotaciones con mayores ayudas (a partir de los 30.000 €) y mayor dimensión económica (a partir 50.000 UDES de Margen Bruto). No obstante, el número de contratos territoriales firmados hasta la fecha es mucho menor del esperado por las dificultades de implementación que conlleva un cambio tan radical. *Gran Bretaña* por su parte se pronunció en favor de una modulación que en realidad se parece más a la rechazada *degresividad* de las ayudas propuesta por Francia en Berlín, en tanto que se descuenta un porcentaje fijo a todos los agricultores (equivalente a un 2,5 % en el 2001/2, incrementándose progresivamente hasta el 4,5 % en 2005/6), con el fin de reunir 1.600 Millardos de £ para reforzar los programas medioambientales y de desarrollo rural. *Portugal* por su parte va a aplicar la modulación por el importe total de las ayudas, a partir de 5 M de escudos hasta alcanzar el máximo del 20 % en 30 M de escudos, con bonificaciones en función del número de trabajadores por explotación. *Alemania* por su lado pretende en principio aplicar la modulación en 2002 dejándola en manos de los *Lander*. Y en lo que se refiere a *España*, hay serias dudas de que aplique la *modulación* antes del fin de la presente legislatura, en sus dos niveles administrativos básicos, el estatal (a partir de las orientaciones generales del Informe elaborado por el *Grupo de trabajo sobre la modulación* constituido por el MAPA), y el autonómico (con la excepción, quizás, de Extremadura).

funcional ha ido ganando peso y hoy constituye una de las principales bazas con las que cuenta la Comisión para romper el *statu quo* dentro del Consejo y promover una política supranacional distinta para los campos europeos frente a las defensores de su desmantelamiento. Este nuevo modelo comunitario de apoyo en defensa de las funciones no productivas de la actividad agraria, aún por definir, se asienta en un triple fundamento, *político, económico y comercial*.

4.a) A nivel *político* se dan cinco argumentos: a.1) El estrecho ligamen existente entre la defensa del *modelo agrícola y alimentario europeo* y el mantenimiento del *modelo social y cultural* que desde sus orígenes encarna el proyecto de integración europeo, en perfecta sintonía con los valores del *post-Seattle* ya reseñados¹⁸; a.2) la contradicción manifiesta que significa para este mismo proyecto el tener una PAC con un modelo de apoyo basado en los volúmenes producidos, en concordancia con los objetivos de la garantía del abastecimiento y el incremento de la productividad del Tratado de Roma (artículo 33), pero, al mismo tiempo, en menoscabo de los *objetivos emergentes* que, según los propios términos de los actuales Tratados consolidados, se han de subsumir en el conjunto de políticas comunes: salud pública (artículo 152.1), protección de los consumidores (artículo 153.1), cohesión económica y social (artículo 159)¹⁹, o defensa del medio ambiente (artículo 175.3)²⁰; a.3) en esta misma lí-

¹⁸ FRANCIS SNYDER ha subrayado como la adaptación del Derecho Comunitario a los requerimientos de la globalización tiende a recortar otros aspectos que conducirían a un proceso coherente de europeización (SNYDER, F., *Europeanisation and Globalisation as Friends and Rivals: European Union Law in Global Economic Networks*, en SNYDER, F. (ed) (2000): *Europeanisation of Law: The Legal Effects of European Integration*, Hart Publishing, Oxford, 348 p.).

¹⁹ Que las ayudas de la PAC hoy benefician preferentemente a los mayores productores y a las zonas agrícolas más desarrolladas ha sido reiteradamente evidenciado: vid. el estudio de COLSON, F., CHATELLIER, V. y DANIEL, K. (2001) *Les aides directes aux exploitations agricoles européennes: le faible effet redistributif des réformes*, INRA-LERECO, Nantes, Mai, así como el último Informe sobre la cohesión (COMMISSION EUROPÉENNE (2001a): *Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des territoires. Deuxième Rapport sur la cohésion économique et sociale*, 2 vols, Bruxelles, pp. xvii, 81-89).

²⁰ Complementariamente, la Cumbre de Gotemburgo, de junio de 2001, ha reconocido al *desarrollo sostenible* como un objetivo comunitario de primer orden, obligándose los Estados a coordinar sus políticas sectoriales con cuatro fines: combatir el cambio climático; preservar los recursos naturales *poniendo el énfasis en una agricultura de calidad*; *limitar los riesgos para la salud pública*; y asegurar unos transportes ecológicamente viables.

nea, la necesidad de una mayor *legitimidad social del apoyo* a la agricultura, con una opinión pública sensibilizada tras los sucesivos escándalos sanitarios registrados y muy reticente a primar el productivismo a costa de la calidad y la seguridad alimentarias o de la sostenibilidad socio-económica, territorial y medioambiental)²¹; a.4) la mayor correspondencia de un eventual apoyo a la multifuncionalidad con las *estructuras agrarias y rurales de los países candidatos* a la adhesión, con un considerable número de activos en comparación a los de los Quince y unos niveles de producción sensiblemente inferiores; y, en fin, a.5) la concordancia existente entre la búsqueda de unas nuevas formas de apoyo multifuncionales con la extensión de las tesis sobre la *governance/gouvernance*²², con una gestión de la *res pública* más flexible y cercana a los administrados y a las necesidades del territorio, capaz de fomentar un desarrollo endógeno y sostenible²³.

4.b) En segundo término, se superponen cuatro argumentos *agro-económicos*: b.1) El distinto peso de los *factores productivos* (superficie, agua, empleo ocupado) en las agriculturas del mundo, que se plasma en formas diferentes de producción y de ocupación del espacio; b.2) las *externalidades positivas* ligadas a la actividad agraria, en tanto que suministradora de bienes y de servicios de interés público (en cuanto a la conservación del medio y de la biodiversidad, la ordenación del territorio, la seguridad alimentaria, la salud pública o el desarrollo de las comunidades rurales), bienes y servicios que el modelo social europeo no puede dejar de apoyar con recursos públicos si el mercado no puede garantizar su pervivencia; b.3) estas externalidades arraigan a su vez en el carácter de *producción*

²¹ J. RIFKIN (2000, *La era del acceso. La revolución de la nueva economía*, Paidós, Estado y sociedad) ha señalado como la nueva economía implica el derecho de los ciudadanos a no ser excluidos del acceso a un medio ambiente sano y a disfrutar de cierta calidad de vida (p. 308). Por extensión, podríamos añadir, también deben tener acceso a los bienes y servicios que puede suministrar una agricultura multifuncional extendida por todo el territorio.

²² Vid. EUROPEAN COMMISSION (2001b): *European Governance: A White Paper*, COM (2001) 428 de 25.7.2001.

²³ Lo que confluye en una política más rural, más contractual, que priorice el enfoque de abajo-arriba (*bottom up*), y con una aplicación en red (*network policy*) con el concurso activo de sus beneficiarios. La multifuncionalidad podría en ese sentido constituir una forma concreta de *glocalización*, el término utilizado por Ralph DAHRENDORF para expresar la necesaria compatibilidad entre los niveles de decisión global y local.

conjunta de la actividad agrícola, en la medida que el mantenimiento de la función productiva, y de los agricultores que la ejercen, constituye la condición indispensable para la oferta del resto de bienes ligados a la actividad agraria; y b.4) un apoyo multifuncional puede engendrar, en coherencia con la cultura de la *estabilidad* que materializa nuestro proyecto de integración, un marco de *regulación* de unos mercados agrarios progresivamente más abiertos pero no por ello menos desequilibrados, y, en definitiva, justificar un intervencionismo *de nuevo tipo* compatible con el multilateralismo²⁴.

²⁴ Para mayores detalles sobre el alcance de la noción de multifuncionalidad en las políticas agrarias pueden consultarse: a) EUROPEAN COMMISSION (1999a): *Safeguarding the multifunctional role of agriculture: which instruments?*; b) EUROPEAN COMMISSION (1999b): *Multifunctionality, WTO and EU support measures; state of play and possible development*; c) USDA - Economic Research Service (1999): *The use and abuse of multifunctionality*; d) COMITÉ EUROPÉEN DE DROIT RURAL (1999): *L'Agriculture multifonctionnelle. Aspects juridiques*, L'Harmattan, París; e) OCDE (1999a): *Cultiver les aménités rurales: une perspective de développement économique*, París; f) OECD (2000a): *Clarifying the concept of multifunctionality and analysing its policy implications*, Directorate for food, agriculture and fisheries, París; g) OECD (2000b): *Production, externality and public goods aspects of multifunctionality*, Directorate for food, agriculture and fisheries, París (COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3/REV1); h) MASSOT, A. (2000a): «La PAC, entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: ¿a la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?», *MAPA, Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n.º 188, pp. 9-66; i) FAO (2000): *Le caractère multifonctionnel de l'agriculture et des terroirs*, Ving-t-deuxième conférence régionale de la FAO pour l'Europe, Porto, juillet 2000; j) ATANCEL y TIÓ, C. y otros (2000): «La multifuncionalidad de la agricultura: aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n.º 189/2000, pp. 29-48; k) MASSOT, A. (2000b): «La Política Agraria Común ante el reto de la globalización: ser o no ser multifuncional, ésta es la cuestión», *Revista de Derecho Agrario y Alimentario*, n.º 37, Julio-Diciembre 2000, pp. 63-85; l) los documentos presentados a la *Conferencia Internacional sobre las consideraciones no comerciales en agricultura* de Ullensvang (Noruega) en julio del 2000, que luego dieron cuerpo a una Comunicación ante la OMC (G/AG/NG/W/36-11/00); ll) la documentación presentada al seminario del 17 y 18 de mayo de 2001 en París sobre «Nouvelles questions sur l'avenir de la PAC et rôle de la multifonctionnalité», organizado por el Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CERI) - Fondation Nationale Sciences Politiques, bajo la dirección de Helène DELORME, como presentación del proyecto de investigación «La réforme d'une politique identitaire pour l'Europe: cohérence et pérennité de la nouvelle politique agricole commune», en el marco del programa del CNRS «L'identité européenne en question» (*ceri.sciences-po.fr*); y m) OECD (2001a) *Multifunctionality*.

4.c) Sobre estas bases, para terminar, imponen su presencia los argumentos *comerciales*: El AA de Marrakesh marcó el inicio de una profunda reforma de los políticas agrarias de los países industrializados. En los dos primeros años de aplicación del Acuerdo este proceso de cambios coincidió con unas campañas cortas y un incremento sostenido de la demanda solvente de las economías emergentes. Esta favorable coyuntura se tradujo en una sensible reducción del apoyo en los países de la OCDE: éste pasó así de representar un 39 % de la producción en 1986/88 (período de referencia del Acuerdo), a un 31 % en 1997²⁵. No obstante, a partir de 1998 se produjo una caída de los precios mundiales, derivada de unas producciones récord, y del estancamiento de la demanda con motivo de las sucesivas crisis financieras padecidas. Esta drástica disminución en los precios, unida a la subida de las cotizaciones del petróleo y de los tipos de interés, desembocó en una fuerte crisis de las rentas agrarias, en especial en aquellos países que más se habían abierto al exterior contando con producir sin límite a los precios internacionales y con ello conquistar cuotas de los mercados en expansión. Como consecuencia, se entró en una nueva fase de reforzamiento de los precios internos, de incremento de los pagos directos a los agricultores y, en definitiva, de paralización del proceso de liberalización de las políticas agrarias. Así, el apoyo en la zona de la OCDE ascendió al 34 % de la producción en 1998 y al 37 % en 1999²⁶, con una significativa salvedad: mientras algunos paladines de la liberalización agraria (Estados Unidos y Canadá) tuvieron precipitadamente que dar marcha atrás en sus reformas e implementar ayudas suplementarias para proteger a sus agricultores, la UE, con un enfoque inicial mucho más prudente, pudo proseguir sin sobresaltos el proceso de reforma de la PAC, respetando los compromisos suscritos en la OMC y reduciendo de hecho su nivel de apoyo. Tan sólo a medida que se han ido esfumando las crisis financieras y han remontado los precios mundiales, los niveles

Towards an analytical framework, documento que, junto a las correspondientes contribuciones nacionales presentadas, sirvió de base para el seminario del Comité Agrícola de la OCDE realizado en París, el 2 y 3 de julio de 2001.

²⁵ OECD (2000c): *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2000*. Paris. Para el análisis del entorno tras el Acuerdo de Marrakesh y una comparación de las políticas agrarias derivadas del mismo, vid. MASSOT, A. (2000b), pp. 63-85.

²⁶ OECD (2001b): *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2001*. París.

de sostén han vuelto a reducirse hasta volver a representar (según datos provisionales de la OCDE) el 34 % de la producción en el año 2000.

Éste es el contexto en que se inscribe una renovada presión para que la UE prosiga en su proceso de apertura al exterior y que modifique sus instrumentos de apoyo, de la mano de dos vectores: c.1) el desarrollo del *regionalismo abierto*, materializado en un reforzamiento de las concesiones comerciales otorgadas por la UE a terceros países (MERCOSUR; Acuerdo de Cotonou para los ACP; acuerdos euromediterráneos; programa «*Everything but arms*» a favor de los PMA, etc); y c.2) las consabidas negociaciones agrarias en curso en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en cumplimiento del citado artículo 20 del AA de Marrakesh. En este segundo proceso la multifuncionalidad agraria, integrada dentro de las denominadas *consideraciones no comerciales (non trade concerns)*, adquiere una especial significación a partir del momento que la misma existencia de la *Caja Verde* equivalió al reconocimiento implícito de la legitimidad de cierto apoyo público a la agricultura y, ampliada en su contenido, puede servir de base incluso a la consolidación de una *excepción rural* en el marco multilateral que garantice la estabilidad de los ingresos de los pequeños productores que hoy ocupan el espacio rural. Ratifican el alcance y las virtualidades de la apuesta comunitaria el creciente apoyo que la multifuncionalidad ha encontrado en un estimable número de miembros de la OMC. Su expresión más próxima han sido las dos *Conferencias internacionales sobre las consideraciones no comerciales en agricultura* que tuvieron lugar en Ullensvang (Noruega), en julio del 2000, y en Mauricio, en mayo de 2001, complementadas por el encuentro de Doha de noviembre 2001, en plena Conferencia Ministerial²⁷.

No obstante, los pronunciamientos conseguidos a favor de la multifuncionalidad no nos han de amagar que tal estrategia se topa con notables resistencias de parte de las principales potencias agrícolas del mundo e, incluso, de muchos países en vías de desarrollo. Resistencias alimentadas por la falta de credibilidad que padecen unas propuestas que, hasta el momento, *nunca han concretado* su alcance en cuanto a los *mecanismos* de ayuda interna, de salvaguardia en frontera, de defensa de la sosteni-

²⁷ En función de estos encuentros podrían considerarse partidarios de la multifuncionalidad: Barbados, Burundi, Chipre, las CE, Corea, Eslovenia, Estonia, Fidji, Islandia, Israel, Japón, Letonia, Liechtenstein, Malta, Mauricio, Mongolia, Noruega, Polonia, República Eslovaca, República Checa, Rumania, Santa Lucía, Suiza y Trinidad-Tobago. Una nutrida representación a la que cabe sumar China que participó también en el seminario de Ullensvang y que desde Doha ya es miembro de pleno derecho de la OMC.

bilidad y de protección de la calidad y la seguridad alimentarias que requiere la defensa del *modelo agrícola europeo*. Indeterminación agravada por la insistencia comunitaria en preservar la *Caja Azul* y las subvenciones a la exportación (G/AG/NG/W/17-06/00, G/AG/NG/W/34-09/00 y G/AG/NG/W/90-12/00). Una evidente contradicción que solamente podrá ser despejada con *una nueva reforma de la PAC* que demuestre al resto de miembros de la OMC la resuelta voluntad de cambio de los Quince y que su apuesta en favor de un modelo de agricultura multifuncional no constituye un simple lavado de cara para mantener el actual proteccionismo agrario. Una vez explicitada esta voluntad reformista, los demás miembros de la OMC podrán quizás empezar a comprender que: a) la salvaguardia del carácter multifuncional de la agricultura, *incluida* la estabilidad de los ingresos de las explotaciones, constituye la condición *sine qua non* para que la sociedad europea acepte unos mercados agrarios más abiertos; b) que la UE necesita tiempo para materializar un cambio de tal envergadura y que sólo se le puede exigir una reforma progresiva de la PAC; c) que esta nueva política multifuncional constituye a su vez una oportunidad única para que tengan éxito las próximas adhesiones, de las cuales los principales exportadores netos de alimentos no dejarán de beneficiarse a cargo del enorme esfuerzo financiero en pos de su reestructuración que realizará la UE; y, en definitiva, d) que la noción de la multifuncionalidad esconde un indudable potencial de cambio para la PAC y, hoy por hoy, constituye la *principal* vía con que se cuenta para encontrar un nuevo punto de equilibrio en el Consejo.

De lo que se desprende que la UE ha de encabezar resueltamente la clarificación conceptual e instrumental de la multifuncionalidad como nuevo *paradigma político-agrario* intentando compatibilizarlo, por elevación, con el marco liberalizador definido en Marrakesh.

4. LA MULTIFUNCIONALIDAD COMO NUEVO (E INDETERMINADO) PARADIGMA POLÍTICO-AGRARIO

En 1962, Thomas Kuhn introdujo la noción de *paradigma* en el mundo científico²⁸ partiendo de la constatación que la interpretación de la

²⁸ KUHN, T. (1962): *The Structure of Scientific Revolutions*, University of Chicago Press. Las referencias del texto han sido extraídas de su tercera edición en castellano, (1978): *La Estructura de las Revoluciones científicas*, Fondo de Cultura Económica, Breviarios.

realidad presupone la existencia de un modelo (*paradigma*) científico compartido que predetermina la naturaleza y la selección de los problemas, y, a su vez, les da la *matriz disciplinar*²⁹ para su explicación y/o solución.

Desde entonces las ciencias sociales en general se han intentado apropiarse de este concepto. Hall ha definido el *paradigma político-institucional* como aquel «conjunto de ideas y de normas que determinan no solamente los objetivos de la política y el tipo de instrumentos utilizados para alcanzarlos, sino también la naturaleza misma de los problemas a tratar»³⁰. La política agraria no ha sido ajena a este empeño³¹, especialmente a partir de la firma del AA de Marrakesh con la consecuente instauración del *paradigma liberal-competitivo* como sustituto del *paradigma de agricultura protegida y dependiente* de los poderes públicos en el que históricamente se han basado las políticas agrarias. Un planteamiento que, bajo la bandera precisamente de la *multifuncionalidad agraria*, ha dado lugar a la reacción contraria, poniendo en cuestión la liberalización agraria como dogma y la reinstrumentación en curso de las políticas agrarias en aras de los principios de la *desconexión* del apoyo de la producción y del *alineamiento* de los precios internos a los mundiales. Sobre estas bases, el debate en términos de paradigmas ya ha llegado a la PAC. Recientemente³² se han señalado tres dimensiones en la búsqueda de un paradigma alternativo para la PAC: a) las *funciones* que la sociedad asigna a la agricultura; b) las *categorías profesionales* que los poderes públicos toman como referencia para la reestructuración de la intervención agraria, convirtiéndolos de esta guisa en actores políticos del cambio; y c) el *marco institucional*, en suma, al decir de Hall, «*las reglas formales, los proce-*

²⁹ KUHN (1978), op. cit. p. 280.

³⁰ HALL, P. (1993): «Policy Paradigms, Social Learning and the State: the case of economic policy making in Britain», *Comparative Policy*, Vol. 25:3, april, pp. 275-296 (cita, p. 279).

³¹ Con las obras pioneras de: COLEMAN, W., SKOGSTAD, G. y ATKINSON, M. (1997): «Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture», *Journal of Public Policy*, Vol. 16:3; y COLEMAN, W. (1998): «From protected development to market liberalism: paradigm change in agriculture», *Journal of European Public Policy*, 5, 4, pp. 632-651.

³² DELORME, H. (2000): *La réforme d'une politique identitaire pour l'Europe: cohérence et pérennité de la nouvelle politique agricole commune*, projet de recherche présenté au programme du CNRS *L'identité européenne en question*, Séminaire organisé par le CERi et la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 28.6.2000, París.

*dimientos obligatorios y consuetudinarios que estructuran las relaciones»*³³ entre los actores para la elaboración y aplicación de las políticas concretas. En este contexto, Tim Josling, en una reciente comunicación³⁴, ha distinguido *cuatro paradigmas de política agraria* en pugna dentro de la OCDE:

5.a) El de *agricultura dependiente* del apoyo público, que partiría del principio de la *especialidad agraria* y de la necesaria regulación de sus mercados para garantizar su estabilidad y la de los ingresos de los productores. Un principio que, a la postre, explicaría el que la agricultura fuera ajena a las disciplinas multilaterales hasta el Acuerdo de Marrakesh. En la medida que este Acuerdo puso fin a la *excepción agraria*, este paradigma chocaría con el desarrollo del multilateralismo. Sin embargo, es innegable que se mantiene aún vigente, especialmente en la UE y entre los países desarrollados importadores netos de alimentos (Japón, Corea, Noruega, Suiza).

5.b) Frente a este paradigma se alzaría el de la *agricultura competitiva* que partiría del axioma de que este sector no puede ya gozar de especialidad alguna y ha de ser el mercado, y no la administración, el que oriente la producción. El intervencionismo público sólo es aceptado de forma puntual y con mecanismos desconectados de la producción que no distorsionen la producción y el comercio. Este paradigma fue el que inspiró el AA de Marrakesh y las reformas de las políticas agrarias que de él se derivaron, comenzando por la de los Estados Unidos, materializada en su *Fair Act* de 1996. Las bases ideológicas de este segundo modelo no serían otras que el liberalismo económico y la búsqueda de la eficacia competitiva. En el plano internacional, en el seno de la OMC, sus máximos representantes políticos serían, obviamente, los países exportadores netos de alimentos organizados dentro del *Grupo de Cairns*³⁵.

³³ HALL, P. (1992): «The movement from Keynesian to monetarism: institutional analysis and British economic policy in the 1970s», p. 96, en STEINMO, S., THELEN, K., LONGSTRETH, F., eds, *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge (USA), Cambridge University Press, pp. 90-113.

³⁴ JOSLING, T. (2000): *Competing Paradigms in the OECD and their Impact on the WTO Agricultural Talks*, Paper presented to the Conference held in honor of Luther Tweeten on Challenging the Agricultural Economics Paradigm, Ohio State University, Columbus (Ohio), September, 10-11, 2000, mimeo.

³⁵ Grupo de 18 países integrado por Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Islas Fidji, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Filipinas, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

5.c) Bebiendo directamente del paradigma competitivo Josling entiende que, de la mano de la gran distribución y las multinacionales transformadoras agroalimentarias, está naciendo un nuevo paradigma, el de la *agricultura globalizada*, en trance de convertirse en un estadio superior de áquel, bajo la férula de una OMC omnipotente en todos los aspectos agro-comerciales (ya esbozados en el AA de Marrakesh, así como en el SPS, el TBT, o el ADPIC). Su objetivo sería la armonización de las reglas multilaterales para eliminar los obstáculos de todo tipo a la extensión de los flujos comerciales. A la luz del sesgo de los debates que se registran en la OMC es difícil entrever que este paradigma se imponga en el corto plazo, aunque sin duda sus parámetros ya planean en las negociaciones.

5.d) Para terminar, en los últimos tiempos se estaría consolidando un cuarto paradigma, el de la *agricultura multifuncional* entre los intersticios de los dos primeros, en tanto que nacería como una reacción a la hegemonía del *paradigma competitivo*. En su marco se mantendría cierta protección (selectiva) en frontera, así como el apoyo público, pero justificándolos menos por las necesidades productivas *strictu sensu* como por el conjunto de bienes y servicios de interés público que la actividad agraria suministra e, indirectamente, por la obligación de preservar las rentas de los pequeños agricultores como ocupantes del espacio rural y garantes últimos del ejercicio de estas funciones no productivas. En el actual proceso de reconducción de las políticas agrarias, no es casualidad que los máximos defensores políticos de la multifuncionalidad agraria en las negociaciones multilaterales sean aquellos países que hasta el momento fundamentaban sus políticas en el paradigma de la dependencia.

La delimitación de Josling tiene, ciertamente, la virtud de visualizar pedagógicamente los principales parámetros presentes en el debate sobre la reforma de las políticas agrarias. Pero incurre en el riesgo de contraponerlas de manera excesivamente tajante y escondiendo, además, las superposiciones posibles y los diversos grados de aplicación que un paradigma puede permitir. Dos características que, por lo demás, están implícitas en este modelo teórico. Recordemos que Kuhn afirmó que un paradigma *para ser reconocido como tal*, ha de ser *compatible con otros paradigmas*³⁶ y, a pesar de ello, ha de ser capaz de afrontar *mejor* que sus predecesores los *problemas* que se hayan evidenciado como *irreconciliables*³⁷ y que

³⁶ KUHN (1978), op. cit. p. 283.

³⁷ KUHN (1978), op. cit. p. 165.

hayan generado por consiguiente su *crisis*³⁸. Bajo estas premisas el nuevo paradigma adquiere un *papel rector* de la teoría anterior a partir de *fundamentos distintos*, abriendo paso a un período de transición³⁹. Tales asertos son perfectamente trasladables al plano político-agrario.

El fenómeno globalizador, de la mano del paradigma competitivo formalizado en Marrakesh, desemboca en una doble consecuencia: a) por un lado provoca *la crisis* de las políticas agrarias basadas en el modelo dependiente en la medida que exige la *desprotección* generalizada en frontera y la *desconexión* completa del apoyo respecto a la producción; pero, por otro lado, b) abogando por la desregulación sin cortapisas, no da una respuesta válida a las nuevas demandas sociales de la era global ni tampoco al problema de la inestabilidad de los mercados y de los ingresos de los agricultores (¿desembocando, de soslayo, en los paquetes de ayudas extraordinarios otorgados por los Estados Unidos y Canadá en los últimos años!, todo un ejemplo). En este contexto adquiere su sentido el *paradigma multifuncional*, en tanto que: a) por un lado, permite *reconstruir* el modelo competitivo congeniando unos mercados más abiertos con los valores del Post-Seattle; y b) al unísono, lleva a *reformular* el marco político-agrario y alimentario y a *reinstrumentar* el apoyo público, guiando la necesaria *fase de transición* en la búsqueda del nuevo punto de equilibrio entre regulación y mercado. La multifuncionalidad agraria se confirma de este modo como *doble pivote* del cambio, del *Ordenamiento multilateral* vigente y de las *políticas internas*. En sentido contrario, el paradigma multifuncional *deja de serlo* si se traduce en: a) una simple modalidad de *desconexión* del apoyo agrario, sin más, para convertirlo en *Caja Verde*; o, alternativamente, b) en un canto a la *soberanía alimentaria* de los Estados, de espaldas a la evolución de los mercados internacionales. En el primer caso, nos hallamos pura y simplemente en una nueva versión instrumental del *paradigma competitivo* (Cuadro 1 - columna 1). Y en el segundo caso, en una fórmula (¿remozada?) del viejo *paradigma dependiente* (Cuadro 1 - columna 2).

³⁸ «Las crisis son una condición previa y necesaria para el nacimiento de nuevas teorías» (KUHN, 1978, op. cit. p. 128).

³⁹ «Durante el período de transición habrá una gran coincidencia, aunque nunca completa, entre los problemas que pueden resolverse con ayuda de los dos paradigmas, el antiguo y el nuevo; pero habrá también una diferencia decisiva en los modos de resolución» (...) «situándolos en un nuevo sistema de relaciones concomitantes al ubicarlos en un marco diferente» (KUHN, 1978, op. cit. p. 139).

Sin duda la actual indefinición del paradigma multifuncional bebe en gran medida de sus *carencias teóricas*. La OCDE, que desde 1998 se ha ocupado del tema, aún se debate entre dos concepciones distintas de multifuncionalidad, con profundas consecuencias operativas, y que, por consiguiente, de no resolverse, coartan su desarrollo concreto⁴⁰:

a) Por un lado, se pronuncia por una concepción que denomina *positiva*, que tiene a la multifuncionalidad como un *atributo del proceso de producción*. Según esta noción, una actividad económica es multifuncional si se da la *producción conjunta* de múltiples productos y que, además, algunos de estos últimos constituyan *externalidades o bienes públicos* que escapen en cierta medida a las leyes del mercado. Este enfoque *positivo* es el que prima en los estudios de la OCDE y con él se llega a una doble conclusión: primera, que la multifuncionalidad *no* es una característica técnica exclusiva de la actividad agraria; y segunda, es preciso valorar en términos monetarios la oferta y la demanda sociales de cada producto derivado de la actividad agrícola, sea comercial o no, para luego diseñar los pagos públicos más eficaces e independientes (*ciblage/targeting*) para alcanzarlos. Pero exigir que se verifique la demanda social de estos bienes y servicios públicos, o que los agricultores los provean mejor que otras categorías sociales, desemboca en la práctica en la inoperancia política, ya que es prácticamente imposible llegar a un acuerdo *a nivel internacional* sobre la definición de los bienes públicos o externalidades positivas, ni sobre cómo cuantificar la oferta y la demanda de cada uno de ellos, ni, en fin, sobre cómo integrar otros criterios de evaluación que no sean los de la estricta eficiencia económica (p.e. de equidad o redistribución de la renta, calidad de los alimentos, o bienestar de los animales). En conclusión, el problema real radica en que la salvaguardia de estos bienes o externalidades que se derivan de la multifuncionalidad agraria precisan de sostén público pero la OCDE ha sido incapaz de definir cómo debe ser este apoyo.

b) La segunda concepción es la llamada *normativa* y parte de los *objetivos* que la sociedad asigna a la agricultura, o, si se prefiere, de las

⁴⁰ Vid. las referencias de este organismo citadas en la nota (24) y muy especialmente el último trabajo de MAIER, L. y SHOBAYASHI, M. (OECD, 2001a). Asimismo, vid. la comunicación de N. PINGAULT (2001): *La multifonctionnalité: caractéristique ou objectif pour l'agriculture*, presentada al seminario sobre «Nouvelles questions sur l'avenir de la PAC et rôle de la multifonctionnalité», del CERI-FNSP, París, 17 y 18 mayo 2001 (cit.).

diversas *funciones*, pudiendo ser genéricamente clasificadas bajo tres órdenes: la *función económica* (o productiva, tradicional del sector primario), la *función medioambiental* (que acoge las externalidades positivas y negativas sobre el medio físico), y la *función social* (que, a modo de cajón de sastre, engloba los demás aspectos socio-económicos, políticos y culturales: seguridad alimentaria, empleo, desarrollo local, ordenación territorial, etc). Es sin duda un enfoque más político, más pragmático, que desemboca en análisis pluridisciplinarios y en métodos de evaluación multicriterio⁴¹ de las funciones productivas y no productivas, pero que la OCDE apenas ha esbozado por su propio sesgo economicista. Por el contrario, es ésta la concepción predominante en la UE⁴² así como en la FAO⁴³. Lo que no es casual, en el primer caso por su apego al modelo social europeo, y en el segundo por su vinculación a los PVD. La Exposición de motivos de la *Ley de Orientación Francesa* por su parte reconoce también expresamente las tres funciones citadas.

5. PARADIGMA MULTIFUNCIONAL VS MODELO DE APOYO: UNA PUGNA POLÍTICA DE SIGNIFICADOS

Con estos mimbres nos hallamos sin duda aún lejos de poder definir cuál debería ser el *modelo de apoyo* coherente con el paradigma multifuncional, pero nos encontramos quizás ya en situación de avanzar en el

⁴¹ PINGAULT (2001), desarrolla esta idea del *análisis multicriterio* para precisar los objetivos de las políticas agrarias para luego poder evaluar cuantitativamente los mecanismos económicos en juego y así congeniar los dos enfoques, el normativo y el positivo (op. cit. p. 8 y 10-15).

⁴² Formalizada con las propuestas de la Agenda 2000 presentadas en marzo de 1998 en defensa de «la multifuncionalidad de la agricultura, su papel a la vez económico, medioambiental y territorial, (y de) la necesidad de mantener, por esta razón, una actividad agrícola en el territorio europeo y de preservar la renta de los agricultores» (COM (1998) 158 de 18.3.1998, Exposición de motivos - epígrafe 3, pp. 7-8). En el mismo sentido se han pronunciado el mandato negociador de la Comisión para la OMC, así como las Resoluciones del Consejo, y, en fin, las correspondientes Resoluciones del PE a propósito de las negociaciones de la OMC citadas en la nota 14.

⁴³ «La agricultura, que tiene como papel esencial el de producir alimentos y de contribuir a la seguridad alimentaria, cumple también importantes funciones medioambientales, económicas y sociales. Estas funciones múltiples están en su naturaleza misma» (FAO (2000), op. cit, vid. nota 24).

análisis del fondo de los distintos *significados* en pugna de la multifuncionalidad, de sus marcos de aplicación a partir de la PAC actual, y, en fin, de algunos de los mecanismos que los concretarían. A efectos estrictamente expositivos de las distintas opciones de multifuncionalidad que hoy se manejan capaces de alumbrar una nueva PAC, y dando por supuesto que toda clasificación es convencional, hemos definido cinco modelos de apoyo, más o menos coherentes aunque no siempre plausibles ni deseables desde una perspectiva comunitaria (Cuadro 1):

— Columna (1): La *multifuncionalidad cerrada*, que daría lugar a la que podría denominarse la *PAC campesina*, basada en fundamentos unilateralistas (la garantía de la *soberanía alimentaria*) y el rechazo consecuente de la OMC (Hileras b y c). En este modelo la multifuncionalidad no tiene papel instrumental reconocido. Constituye una característica consustancial a la actividad agraria que se garantiza por el mismo apoyo a la producción que se otorga a los pequeños agricultores. Su *paradigma* de referencia es el *dependiente* (Hilera a).

— Columna (2): La *multifuncionalidad rural nacional*, que se concretaría en la extinción de la PAC, mediante la consolidación de los equivalentes nacionales del FEOGA-Garantía, para dejarla como un simple marco alimentario común que preserve el mercado interior y la competencia, reemplazándola por una concertación de políticas rurales dejando las puertas abiertas a la competitividad agroalimentaria, bajo la tutela de la OMC (Hileras b y c). Su *paradigma* de referencia sería el *competitivo* o, incluso el *global* (Hilera a).

— Columna (3): La *multifuncionalidad agro-rural*, que vendría a ser la *continuación* del modelo de reforma *dual* vigente, basado en un traspaso progresivo, mediante la modulación o, alternativamente, la degresividad obligatoria de las ayudas del *primer pilar* (mercados) al *segundo pilar* (desarrollo rural) y, eventualmente, a otros fines, incluido un *tercer pilar* en favor de la promoción alimentaria y de los productos de calidad. Equivaldría en suma a un intento de concordar los *paradigmas competitivo y multifuncional*, equiparando este último con el segundo pilar de la PAC (Hilera a) y buscando acompasar la reforma a las demandas sociales y al desarrollo progresivo del AA de Marrakesh (Hileras b y c).

— Columna (4): La *multifuncionalidad territorial*, fundamento de una *PAC de la cohesión*, que enfatizaría la *redistribución y estabilización del apoyo interno del primer pilar por explotación* en base a criterios productivos históricos de carácter comunitario (rendimientos medios) a partir

de cuyo umbral se aplicaría la degresividad de las ayudas (Hileras b y c). Como en el caso anterior, se liberarían de este modo recursos comunitarios de la política de mercados para ser dedicados a otros fines o pilares (que en este modelo comportarían la aplicación de porcentajes de cofinanciación diferenciados según las zonas). Constituye una apuesta por el *paradigma multifuncional* (Hilera a).

— Y columna (5): La *multifuncionalidad agraria*, cristalización de un paradigma autónomo *compatible* con el paradigma competitivo, de la que se derivaría la que podríamos calificar como la *PAC multifuncional estricta* bajo el manto de una nueva OMC surgida de una Ronda global (Hileras b y c). Esta nueva política se basaría en un apoyo a la explotación agraria condicionado al cumplimiento específico de las diversas funciones no productivas (territorial o de ocupación del espacio; medioambiental; alimentaria; de bienestar de los animales; de desarrollo rural, o diversificación económica, y de reestructuración sectorial) diseñando en paralelo para la función económica estricta (o de estabilidad de la renta) un modelo de apoyo anti-cíclico frente a las posibles fluctuaciones de los mercados abiertos.

Estos cinco modelos teóricos vendrían enmarcados por once parámetros (CUADRO 1 / Hileras a - k). De entre ellos, los verdaderos *nudos gordianos* a cortar para la instrumentación de la futura PAC serían: su marco de aplicación, sus mecanismos concretos de apoyo, la concreción del principio de desconexión, su régimen financiero, y, en fin, su régimen externo.

6.a) El *marco de aplicación: ¿pilares o funciones?* (Hilera f).

Desde la Cumbre de Berlín la PAC tiene un doble formato, con un *primer pilar* para la regulación de los mercados, bajo financiación comunitaria, y un *segundo pilar* a favor del desarrollo rural en un sentido amplio, con un régimen de cofinanciación. De hecho tal diseño fue fruto de un compromiso que bebe directamente del paradigma liberal/competitivo y que sólo se entiende en la perspectiva de ir reforzando paulatinamente el segundo pilar a costa del primero mediante la *modulación* según criterios extra-productivos del conjunto de las ayudas a los mercados (hoy facultativa, mañana quizás obligatoria). El modelo de la *columna 3* del CUADRO 1 refleja la continuidad de este planteamiento *dualista* de la reforma, que sin dejar de ser agrarista de inmediato pretende ruralizarse (¿multifuncionalizarse?) progresivamente. No obstante, en ella se ha incorporado la posibilidad de que en el futuro la modulación sea sustituida por cierta *degresividad lineal* de las mismas, como fórmula más potente de trasva-

se. Así mismo, *la columna 4* expone un segundo modelo basado también en la fórmula de los pilares que sin embargo parte de la estabilización de las ayudas a la producción según los rendimientos medios comunitarios para liberar progresivamente, mediante la degresividad, el volumen restante de ayudas, hoy destinadas a las explotaciones más productivas y competitivas. Sobre estas premisas pueden hacerse *tres acotaciones* respecto al sistema de apoyo por pilares.

6.a.1) En primer lugar, hay que constatar que en los últimos tiempos se viene insistiendo (por algunos Estados y por el Parlamento Europeo)⁴⁴ en la creación de un *tercer pilar* a favor de la seguridad o calidad alimentaria. Si lo que se pretende es dar constancia ante la opinión pública del renovado interés que la UE muestra frente a los sucesivos escándalos sanitarios, no hay nada que objetar a esta operación de mercadotecnia (reflejada en el Cuadro 1). No obstante, a efectos prácticos, hay que confesar que este tercer pilar de la PAC está condenado a tener un papel residual en la medida que la *política de la salud pública* ya se ha hecho con el grueso de estas cuestiones y lo más oportuno quizás sería avanzar en el diseño de un Estatuto del consumidor por la nueva *Agencia Alimentaria Europea*.

6.a.2) En segundo término, hay que considerar que una reforma de la PAC asentada en pilares (columnas 3 y 4), adolece de graves límites: 1) primero en tanto que comporta un drástico cambio de modelo de *gestión* de una política que se pretende aún *común*, pero que al alimón se hace mucho más *compleja y subsidiaria* de las administraciones internas; y 2) en cuanto que se acompaña por un salto de la financiación comunitaria a la *cofinanciación*, dejándola en consecuencia al albur de la capacidad de las Haciendas nacionales. En ambos supuestos el análisis de las causas del relativo fracaso experimentado por la modulación facultativa no debería caer en saco roto (vid. nota 17). Por otro lado, es evidente que cuanto más importantes sean los montantes extraídos del primer pilar, más factible será incrementar el *porcentaje de cofinanciación* según las zonas (para contrapesar su distinto impacto respecto a la productividad) o, incluso, el dedicarlos a *otros fines* que no sean el reforzamiento de los res-

⁴⁴ Vid. las declaraciones del Ministro de Agricultura francés, Jean GLAVANY (ASSEMBLÉE NATIONALE (2001), *Bulletin de la Délégation pour l'Union européenne*, n.º 3/mai, Service des Affaires européennes, p. 128) y CUNHA, A. (2001): *Opinión de la comisión de agricultura y desarrollo rural sobre las negociaciones relativas a la agricultura en el seno de la OMC*, Apartado 4 de la justificación, PE 286.401, enero 2001.

CUADRO 1.—LA MULTIFUNCIONALIDAD EN EL PROCESO DE REFORMA DE LA PAC: CINCO MODELOS TEÓRICOS EN LIZA

	(1) LA MULTIFUNCIONALIDAD CERRADA	(2) LA MULTIFUNCIONALIDAD RURAL NACIONAL	(3) LA MULTIFUNCIONALIDAD AGRO-RURAL (DUALISTA)	(4) LA MULTIFUNCIONALIDAD TERRITORIAL	(5) LA MULTIFUNCIONALIDAD AGRARIA
a) PARADIGMA DE REFERENCIA	Paradigma dependiente	Paradigma dependiente vs paradigmas competitivo/global	Paradigma dependiente vs paradigmas competitivo/multif.	Paradigma dependiente vs paradigma multifuncional	Paradigma competitivo vs paradigma multifuncional
b) OBJETIVO POLITICO	Soberanía alimentaria	Competitividad agroalimentaria en unos mercados abiertos sin distorsiones.	Reforma de la PAC al compás del AA de la OMC y la demanda social de multifunc.	Redistribución interna del apoyo de la PAC con orientación multifuncional.	Reforma de la PAC vs reforma de la OMC (AA, SPS, TBT y ADPIC).
c) PRINCIPIO - BASE	Protección del mercado interno	Mercados mundiales como referencia tutelados por OMC.	Apoyo selectivo compatible con mercados en apertura.	Principio de cohesión territorial.	Condicionabilidad del apoyo s/ criterios multifuncionales.
d) PRINCIPIO INSTRUMENTAL	Precios internos como garantes últimos de la multifuncionalidad agraria.	Desconexión completa del apoyo de la producción / política de apoyo rural.	Desconexión progresiva de las ayudas de mercado para reforzar el 2º y 3er pilares.	Fuerte desconexión para reforzar el 2º y 3er pilares / conexión al territorio.	Desconexión parcial de la producción / conexión a la actividad agraria.
e) BENEFICIARIO PRIORITARIO	El pequeño productor (explotación campesina).	Consumidor como centro de la cadena agroalimentaria.	Explotación agraria en conversión a explotación rural.	La explotación agraria, base de la ocupación del espacio.	• Activos agrarios como garantes de multifuncionalidad.
f) MARCO DE APLICACIÓN (¿PILARES O FUNCIONES?)	Eliminación de los pilares: • Política común de mercados en pos de la agricultura familiar y extensiva, con regulación horizontal en favor de los productos típicos de granja y la calidad rural. • Política estructural/rural subsidiaria en cofinanciación	Sustitución de los pilares por funciones con marco común: • Función estabilidad renta: seguros agrarios cofinanciados más fondo de crisis. • Otras funciones: programas de ayudas desconectadas s/ criterios no productivos, nacionales o cofinanciadas.	• Primer pilar: regulación comunitaria del apoyo a la explotación (en conversión) • Segundo pilar: reforzamiento de programas alimentarios y de desarrollo rural cofinanciados. • Tercer pilar: programas alimentarios y de promoción de la calidad cofinanciados.	• Primer pilar: conversión de las ayudas s/ rendimientos medios UE con regresividad a partir de ese umbral. • Segundo pilar: reforzamiento programas desarrollo rural. • Tercer pilar: programas alimentarios y de promoción de la calidad cofinanciados.	Cambio pilares por funciones • Función económica. • Función territorial. • Función medio-ambiental. • Función bienestar animal • Función de calidad. • Función social. • Función de desarrollo rural y reestructuración sectorial.
g) MECANISMOS PRINCIPALES DE APOYO INTERNO	• Precios de intervención y control de la oferta estricta y selectiva (anticoncentración). • Programas de desarrollo rural cofinanciados. • Programas en favor de la calidad rural.	• Seguros, mercados de futuros, ayudas anticíclicas • Programas de desarrollo rural, agroambientales y de promoción alimentaria. • Reglas de salud pública compatibles con la OMC.	• Ayuda-base a los pequeños agricultores y/o por Ha. • Ayudas a las producciones en modulación o regresividad con eco-condicionalidad. • Programas de desarrollo rural cofinanciados en auge	• Ayuda-base por explotación calculada s/ los rendimientos medios comunitarios. • Regresividad del resto. • Programas de desarrollo rural y alimentarios cofinanciados en % difs s/ las zonas.	• Ayuda-base por explotación. • Ayudas por tramos por funciones no productivas. • Ayudas anticíclicas complementarias moduladas s/ UTA • Ha / techo por explotación. • Progs. rurales/alimentarios.
h) CALIFICACIÓN DEL APOYO INTERNO RESPECTO A LA OMC	• Caja Ambar (precios). • Caja Verde residual.	Caja Verde (ayudas desconectadas) y Caja Ambar puntual (sin las ayudas con cláusula de minimis)	• Caja Ambar en reducción. • Caja Azul en reducción. • Caja Verde en aumento, en todos los pilares.	• Caja Ambar en reducción. • Caja Azul en reducción. • Caja Verde en aumento en el segundo y tercer pilar.	• Caja Verde ampliada. • Caja Ambar (sin las ayudas de carácter general, bajo cláusula de minimis)
i) REGIMEN FINANCIERO DEL PRIMER PILAR	Financiación comunitaria completa.	Equivalentes nacionales vs política rural concertada.	Financiación común con cofinanciación de la desconexión	Financiación común con liberación de recursos para cofin.	Financiación común con cofinanciación apoyo anticíclico.
j) REGIMEN EN FRONTERA	Prélèvements y contingentes tarifarios (mercado cerrado)	Alineación completa con precios mundiales.	Alineamiento progresivo precios/ contingentes en aumento	Alineamiento progresivo precios/ contingentes en aumento	Alineamiento progresivo y selectivo s/ apoyo sectorial
k) REGIMEN DE EXPORTACION	Sin apoyo a la exportación	• Promoción de productos acabados con valor añadido.	• Restituciones a la exportación (en reducción).	• Restituciones a la exportación (en reducción).	• Fondo exportación de excedentes en mercados en crisis.

tantes pilares. Entre éstos se pueden citar: nutrir el apoyo a los PECOS, materializar un fondo de estabilización para crisis graves o, en fin, aligerar las contribuciones de los países contribuyentes netos. Pero esta operación esconde también sus riesgos: si, siguiendo el actual modelo de modulación, los recursos liberados restan en cada Estado, al menos en una parte, cuanto mayor sea esta asignación más se desvirtuará el impacto redistributivo de la propuesta, dejándola en una acción de ahorro financiero, y estaremos avanzando de soslayo en la renacionalización de la PAC (consolidando los *enveloppes* nacionales); por el contrario, si el montante en manos de los Estados es nulo, o muy pequeño, nos toparemos con una resistencia feroz en el Consejo por los efectos financieros que tendrá para las agriculturas más productivas dando alas de refilón a los partidarios de la renacionalización pura y simple.

6.a.3) En última instancia, de estos alegatos se pueden desprender *dos conclusiones*: primera, que el artificio de los pilares, si se proyecta en el largo plazo, es *inviabile* como fórmula de desconexión del primer pilar; y, *last but not least*, un modelo dual de apoyo de estas características equivale en la práctica al *desarme de la multifuncionalidad agraria* como palanca de transformación de la PAC en vigor. El error de fondo radica en que con la asunción de los pilares se asume implícitamente que la multifuncionalidad reside *exclusivamente* dentro del *segundo pilar* (desarrollo rural). Pero si así fuera, para este viaje nos sobrarían alforjas y el discurso multifuncional quedaría desprovisto de justificación: bastaría con seguir con la desconexión según los parámetros del paradigma competitivo. *A sensu contrario*, si se es coherente con las reiteradas declaraciones del Consejo pronunciándose en favor de la *multifuncionalidad como la columna vertebral del modelo europeo agrícola*, cae de por sí que es imprescindible una decisión de *cambio del modelo de apoyo a los mercados*, y la consecuente eliminación de los actuales pilares, para conseguir una nueva política agro-rural común de naturaleza multifuncional.

Al respecto, los tres modelos restantes del CUADRO 1 apuestan formalmente por su desaparición. En la *multifuncionalidad cerrada* (columna 1), para consolidar la PAC de viejo tipo, basada en el apoyo vía precios. Y en la *multifuncionalidad rural* (columna 2) y la *multifuncionalidad agraria* (columna 5), mediante el reemplazo de los pilares por *funciones*, aunque en el primer caso para terminar en la *renacionalización de la PAC*, y en el segundo caso, todo lo contrario, para dar cuerpo a una *política multifuncional de cuño supranacional*.

6.b) *Mecanismos principales de apoyo interno* (Hilera g).

Con los parámetros anteriores se pueden ya concretar unos modelos de apoyo radicalmente distintos para cada supuesto:

6.b.1) En la *multifuncionalidad cerrada* (columna 1) se reinstauraría el mecanismo de los precios internos como eje del apoyo, con umbrales máximos de intervención por explotación para desincentivar la concentración, acompañándose de un estricto control de la oferta y un reparto de los consecuentes derechos de producción en favor de la agricultura extensiva⁴⁵.

6.b.2) Por su lado, en la *multifuncionalidad rural* (columna 2) se partiría de la congelación de la mayor parte de las transferencias de la PAC a cada Estado para convertirlas en equivalentes financieros disponibles por las Administraciones internas para abordar su *ruralización* con criterios nacionales. Este modelo desembocaría pues en una *política rural concertada* con los Estados que tomaría la forma básicamente de programas cofinanciados en mayor o menor grado y donde el grueso de sus mecanismos de apoyo a la renta pasarían a ser *privados* (mercados de futuros, seguros de renta) con eventual participación de ayudas desconectadas de la producción, de carácter nacional o, en determinados casos (v.g. crisis graves de los mercados), ayudas anticíclicas cofinanciadas con un fondo comunitario de estabilidad.

6.b.3) Con la tercera modalidad, de la *multifuncionalidad agro-rural* (columna 3), nos encontraríamos en esencia con la PAC actual, basada en dos o tres pilares, incorporando dos novedades operativas: la *degradabilidad* lineal de las ayudas a la producción; y, en paralelo, para hacer frente a la inestabilidad de los mercados, la consolidación de una *ayuda-base*, desconectada de la producción, por Ha o a los pequeños productores (siguiendo los pasos del régimen simplificado adoptado en junio de 2001)⁴⁶.

⁴⁵ Este es el modelo propugnado por la *Confédération Paysanne Européenne* (CPE) entre cuyos valedores teóricos ocupa un papel preeminente Jacques BERTHELOT, del que se pueden consultar: (2001a) *L'Agriculture, Talon d'Achille de la Mondialisation. Clés pour un Accord Agricole Solidaire à l'OMC*, l'Harmattan; (2001b) «La mystification du découplage des aides agricoles», *Economie Rurale*, n.º 261, janvier-février 2001, pp. 104-112; y (2001c) «L'urgente réforme des politiques européennes. Un autre modèle pour l'agriculture», *Le Monde Diplomatique*, avril 2001, pp. 4-5. Los análisis críticos de BERTHELOT, siendo pertinentes y desvelando las incongruencias que esconde el actual rumbo de la PAC y del AA de Marrakesh, confluyen sin embargo en unas conclusiones políticamente inviabilidades, que en la práctica obligarían a la UE a salirse del marco multilateral.

⁴⁶ Reglamento (CE) 1244/2001. En su virtud los pequeños agricultores se benefician de un régimen simplificado de sus pagos hasta los 1.250 € anuales que, por

6.b.4) En cuanto a la *multifuncionalidad territorial* (columna 4), ya hemos visto que su característica principal radicaría en la conversión de los montantes históricamente percibidos en una *Ayuda-base por explotación* hasta el límite de los rendimientos medios comunitarios, aplicando en el resto la degresividad en un período más o menos largo para reforzar el segundo y el tercer pilar (dando lugar a porcentajes de cofinanciación diferenciados de los programas de desarrollo rural y alimentarios según los *hándicaps* socio-territoriales en presencia).

6.b.5) Finalmente, el Cuadro 1 expone la *multifuncionalidad agraria* (columna 5) que se materializaría en un nuevo modelo de apoyo, específico por *funciones*, que se caracterizaría por: eliminar la *Caja Azul*, ser en gran medida desconectado de la producción, y sustentarse básicamente en financiación común. La *función territorial*, o de ocupación del espacio, se concretaría en una *ayuda-base por explotación*, bastando con ampliar el régimen a los pequeños agricultores ya comentado con la posibilidad de incluir la instalación de jóvenes agricultores (dejando de ser así cofinanciadas). A esta ayuda-base se sumaría una segunda ayuda, ya directamente ligada a la existencia de *actividad agraria, por tramos*, en función del cumplimiento de *funciones no productivas* (aprovechando la experiencia obtenida en la gestión de algunas ayudas ya en vigor, en el vacuno, el ovino o el tabaco). Estas funciones serían: la *medio-ambiental* (incluyendo todas las modalidades de apoyo incluidas en los programas agroambientales —extensificación, mantenimiento de especies autóctonas, reducción de insumos, etc—, de nuevo con la ventaja añadida de que dejarían de ser cofinanciadas); la de *calidad* (producciones con D.O., producciones biológicas); y la de *bienestar de los animales*. Este abanico de ayudas funcionales de la columna 5, se complementarían con los clásicos programas hoy cofinanciados dentro del segundo pilar (*funciones de desarrollo rural*, en sentido estricto, y de *modernización y de reestructuración sectorial*), con la novedad de que saldrían de su seno las ayudas agroambientales, las indemnizaciones compensatorias y las ayudas de instalación de jóvenes agricultores. Por su parte, para terminar, la *función económico-productiva*, orientada a garantizar la estabilidad de la renta de los ocupados agrarios, se efectuaría mediante *ayudas complementarias anticíclicas* calculadas en función de la diferencia entre los precios de mercado y unos precios insti-

otro lado, al no ser obligados a producir, convierten estos montantes en ayudas desconectadas de la *Caja Verde*. No obstante, este régimen apenas significará el 2,4 % del total de las ayudas directas, corroborando su desequilibrada distribución.

tucionales fijos de estabilización, a modo de redes de seguridad frente a las fluctuaciones de los mercados, sobre la base de producciones históricas. La PAC no ha sido completamente ajena a este modelo en el pasado, significativamente para producciones sin protección en frontera (como las oleaginosas), que, por lo demás, al tener una clara orientación al mercado favorece al profesional agrario y erradica a los cazadores de primas. En el orden financiero, estas ayudas anticíclicas, serían cofinanciadas, a diferencia de las anteriores, y podrían tener *techos máximos por explotación y/o activo* (UTAS/Ha) (*función social*). No escondemos que este tipo de ayudas de estabilización de las rentas, por estar conectadas a la producción, caerían en la *Caja Ambar*, pero constituirían un porcentaje muy inferior al actual dentro del conjunto de la PAC, dado que el resto del apoyo pasaría a la *Caja Verde*. Por otro lado, este modelo es homologable al que hoy se aplica en los Estados Unidos con los *Loan Deficiency Payments* y los pagos del *Market Loss Assistance* y por emergencias sectoriales, lo que sin duda facilitaría la negociación en la OMC⁴⁷. Y al respecto hay que mencionar cómo la última notificación a la OMC del apoyo interno por parte norteamericana sobre el ejercicio 1998 (G/AG/N/USA/36, de 26.6.2001), pese a haber calificado el conjunto de ayudas anticíclicas como *Caja Ambar*, una buena parte de ellas (por 4.583,8 M\$), se han catalogado como ayudas no sectoriales y, en consecuencia, por ser inferiores al 5% de la producción final norteamericana (190.886 M\$), se les ha aplicado la cláusula de *mínimis* y no se contabilizan para la *Caja Ambar*. Todo un ejemplo de habilidad formal para la UE⁴⁸.

⁴⁷ Estas medidas, aplicadas mediante paquetes anuales extraordinarios desde 1998, han modificado radicalmente la estructura del gasto agrario a despecho de lo previsto por la *FAIR Act*. Según los datos notificados de 1998 los pagos de transición al mercado (*production flexibility contract payments*) ascienden a 5.659 M\$, los *Market loss assistance payments* representan 2.811,3 M\$, los LDP alcanzan los 2.779,6 M\$, y los *marketing loans gains* equivalen a 1.038,6 M\$. Para un análisis de la política norteamericana vid. MASSOT (2000b), pp. 70 y ss, así como MATTHEWS, A. e INGERSANT, K. (2001): *The World Trade Organisation Negotiations in the Field of Agriculture and Food: the Strategic Positions of the United States and China*, European Parliament, Directorate General of Research - Agriculture, Forestry and Rural Development Series, AGRI.

⁴⁸ La UE haría bien en seguir atentamente la evolución de la política agraria norteamericana, intentando compatibilizar la progresiva apertura de los mercados con mecanismos que aseguren la estabilidad de los ingresos agrarios, en especial en la perspectiva de la próxima reforma de la *FAIR Act*, prevista para 2002. Vid. al respecto el informe presentado al Presidente y al Congreso por la Comisión de estudio

6.c) El *principio instrumental de la desconexión* en el marco de la OMC (Hileras d y h).

Como es sabido, con el AA de Marrakesh el apoyo interno pasó a regirse por tres Cajas, la *Verde* (ayudas compatibles, por no distorsionar la producción y el comercio), la *Ambar* (ayudas incompatibles, en trance de reducción), y la *Azul* (de carácter temporal, para ciertas ayudas calculadas en función de criterios históricos y ligadas a medidas de control de la oferta). Para la UE su composición más reciente se situaría previsiblemente en un 41 % para la *Caja Ambar* y un 30 % para cada una de las dos restantes en el año 2006⁴⁹. Dos principios se impusieron para calibrar el grado de distorsión e, indirectamente, como guías de reinstrumentación de las políticas agrarias: la *desconexión* del apoyo respecto a la producción (*découplage/decoupling*)⁵⁰ y la especificidad del apoyo a los objetivos formulados (*ciblage/targeting*). Evidentemente, si no se asume el marco multilateral, ambos principios pueden ser rechazados de plano (columna 1). Por el contrario, si éste es aceptado, devienen en referente operativo para *verdear* y *ruralizar* la PAC, de forma completa o parcial (columnas 2, 3, 4 y 5)⁵¹. El problema se plantea cuando se pretende con-

creada al efecto: THE COMMISSION ON 21th CENTURY PRODUCTION AGRICULTURE (2001), *Direction for Future Farm Policy: The Role of Government in Support of Production Agriculture*, Report to the President and Congress, Washington DC, January 2001 (a descargar en <http://www.agriculture.house.gov/hearings/21farm.pdf>). Por lo demás, para una visión de conjunto de los mecanismos en vigor en las principales políticas agrarias de los países desarrollados vid.: EUROPEAN COMMISSION (2001c), *Risk Management Tools for EU Agriculture with a special focus on insurance*, Working Document, Agriculture Directorate-General, Directorate A: Economic analyses, forward studies, evaluation, Brussels, January 2001.

⁴⁹ Datos extraídos de las evaluaciones efectuadas por GARCÍA AZCÁRATE, T. y MASTROTEFANO, M. (*Agriculture and the WTO. True Love or Shot-Gun Wedding?*, Octubre 2000, mimeo) y, tras la Agenda 2000, por la Administración francesa (BLOGOWSKI, A. *Quelle politique agricole (commune?) demain? Eléments pour une réflexion prospective*, Paris, 4.5.2001, mimeo).

⁵⁰ Sobre el alcance de la desconexión (*découplage/decoupling*) vid. el estudio de la OECD (2001c): *Decoupling: a conceptual overview*, Directorate for Food, Agriculture and Fisheries, Trade Directorate, Paris.

⁵¹ El modelo más desarrollado de desconexión para la PAC fue el que efectuó antes de la Agenda 2000, por encargo de la Comisión, el Grupo BUCKWELL, siguiendo las trazas de la *FAIR Act*, un modelo que ha quedado obsoleto a la vista de la evolución de la política agraria norteamericana (BUCKWELL, A. y otros (1997): *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, European Economy - Reports & Studies, 5).

cretar un apoyo a la multifuncionalidad que, como ya hemos visto, puede responder a la desconexión estricta de los volúmenes producidos pero que, además, requiere la *conexión* con las personas que ejercen la actividad agraria y, simultáneamente, cumplen funciones no productivas, y a los que se ha garantizar unos ingresos estables por los poderes públicos en el contexto de unos mercados cada vez más abiertos⁵². Y este supuesto, que en el modelo 5 da paso a las *ayudas por tramos*, ya comentadas, no está contemplado explícitamente, hoy por hoy, en la *Caja Verde* del AA de Marrakesh. En suma, un apoyo a las funciones no productivas de los activos agrarios, si no es considerado de antemano como desvinculado de la producción, supondría una renegociación/ampliación de la *Caja Verde*, al menos hasta un techo máximo (a modo de *cláusula de mínimos*) por activo (UTA/Ha) o explotación (que podría ser calculado en Poder de Paridad de Compra, a nivel multilateral). Vendría a ser una forma de ayuda a los pequeños productores multifuncionales que difícilmente, por su cuantía y formulación, podría considerarse que distorsiona la producción y el comercio agrarios⁵³.

6.d) El régimen financiero (Hilera i).

Ya hemos ido apuntando el régimen financiero que se aplicaría a cada medida y a cada modelo. Cabe no obstante resaltar a modo de corolario que, con la excepción del modelo de *multifuncionalidad cerrada* (columna 1), la *cofinanciación* está presente en mayor o menor medida en el resto: de forma residual en la *multifuncionalidad rural* (columna 2), por dejar el grueso del apoyo en manos estatales, y en la *multifuncionalidad agra-*

⁵² MAHÉ Y ORTALO-MAGNÉ (2001: *Politique agricole. Un modèle européen*, Presses de Sciences Po, Paris, p. 215), que al mismo tiempo que se muestran favorables a la *desconexión* generalizada del apoyo respecto a la producción, insisten en la necesaria *conexión* con la actividad agraria, o, si se prefiere, a los agricultores, proponiendo la instauración de una *ayuda personal y condicionada*.

⁵³ La redistribución del apoyo y la especificidad de los pequeños agricultores, en su calidad de garantes máximos de la multifuncionalidad, no son ni mucho menos cuestiones que sólo interesen a la UE y podrían ser objeto de consideración dentro de la OMC. Dos recientes informes de la OCDE lo han confirmado para el conjunto de políticas agrarias de los países desarrollados: actualmente el 25 % de las explotaciones perciben entre el 40 y el 75 % del apoyo total, entre el 43 y el 79 % del apoyo vía precios, y entre el 26 y el 65 % de las ayudas directas (OECD (1999b): «Distributional effects of agricultural policies in selected OECD countries», November 1999, Paris; OECD (2000c): *Policy Brief. Agricultural Policy Reform: Development and Prospects*, June 2000, Paris).

ria (columna 5), en tanto que afectaría tan sólo a las ayudas anticíclicas; de forma creciente en los modelos que persisten en el sistema de pilares (columnas 3 y 4), por ser consustancial al traspaso de créditos. Por otro lado la cofinanciación terminará imponiéndose en la medida que la *desconexión a la producción* no sea sustituida por una *conexión a la actividad agraria*, y aún así está por ver. Nosotros hemos abogado en el modelo de *multifuncionalidad agraria* por una financiación común por razones de coherencia con una política que siempre ha sido supranacional, porque entendemos que los ciudadanos lo justificarían por el cumplimiento garantizado de las funciones no productivas descritas, y porque así se facilitaría la adhesión de los PECOS. Pero objetivamente hay que reconocer que no existen argumentos técnicos que impidan también su cofinanciación.

6.e) El *régimen externo (en frontera y de fomento a la exportación)* (Hileras j y k).

Para terminar hay que resaltar que, de nuevo con la excepción de la *multifuncionalidad cerrada* (columna 1), todos los modelos expuestos se fundamentan en un *alineamiento* más o menos progresivo de los precios internos a los precios mundiales, constituyendo por otro lado este proceso el catalizador de los diferentes modelos de apoyo interno. Sin duda la agricultura europea, y no digamos la pervivencia de su multifuncionalidad, sólo puede garantizarse en unos mercados cada vez más abiertos y globales si existe apoyo financiero. Ambos polos van íntimamente unidos: la cuestión radica en diseñar aquellas modalidades de apoyo que a la par que preserven nuestra autonomía de decisión en la defensa del modelo agrícola europeo, sean compatibles con la globalización. Sentado esto, la aproximación de precios no excluye que aquellos sectores hoy más alejados de los precios mundiales (azúcar, en torno al 75%; lácteos, en torno al 50%; vacuno en torno al 40%) sean objeto de un tratamiento más prudente. Igual acaecería con aquellos sectores (básicamente de la agricultura mediterránea) que hoy apenas cuentan con otra protección que la aduanera: en la medida que las ayudas directas no llegaran a ellos, se impone una reducción selectiva de sus tarifas. En cuanto al *régimen de fomento a la exportación*, hay que asumir que las restituciones se encuentran condenadas, por el propio proceso de alineamiento de precios y porque posiblemente sean la moneda de cambio que la UE deberá pagar para mantener un apoyo adaptado a la multifuncionalidad agraria. En este contexto, las restituciones a la exportación son citadas siempre en el Cuadro 1 a título transito-

rio o puntual (para el caso de crisis graves en los mercados para lo que se podría crear un fondo/reserva específico).

6. EL CALENDARIO DE LA PRÓXIMA REFORMA DE LA PAC: ¿LA CRÓNICA DE UNA MUERTE ANUNCIADA?

A la luz de los anteriores postulados pueden ya extraerse cuatro conclusiones a modo de epílogo: primera, puede ya vaticinarse que la PAC va a tener que cambiar buena parte de sus mecanismos y de sus fundamentos en los próximos años; segunda, esta reforma va a tener una enjundia mucho mayor de la que en principio se podía prever tras la adopción de la Agenda 2000 y beberá en alguna medida del paradigma multifuncional siempre y cuando puedan cubrirse los requerimientos financieros de los Estados; tercera, el marco final vendrá condicionado por el discurrir, en positivo o en negativo, de las negociaciones agrarias de la OMC, la definición del periodo de transición de los PECOS, y, complementariamente, de las conversaciones bilaterales que se efectúen con los EE.UU; y cuarta, el calendario para esta profunda transformación puede incluso apuntarse con cierta verosimilitud, dando pie a una *reforma a dos tiempos* con un *intermedio institucional*:

7.a) *Primera fase de la reforma: 2003*. Un primer paquete Fischler de reforzamiento de la modulación y de adaptaciones de algunas de las principales OCM (herbáceos, vacuno, leche, frutas y hortalizas, tabaco, aceite de oliva) puede ser concretado en el 2003 aprovechando las *revisiones a medio plazo* ya previstas en la Agenda 2000. Estas primeras propuestas deberían reforzar y/o profundizar los elementos multifuncionales ya contenidos en la Agenda 2000, tener en cuenta los parámetros adoptados en la reforma de la actual política agraria norteamericana (*FAIR Act*) prevista para 2002, y, en fin, dar una respuesta dinámica a las exigencias derivadas de la actual crisis ganadera, las negociaciones comerciales en curso, y las nuevas adhesiones. No hay que olvidar que los compromisos agrarios de la UE en el seno de la nueva Ronda de la OMC van a tener que concretarse durante 2002 y 2003 para poder concluir un acuerdo final antes del final de 2004. A mayor abundamiento está anunciado para septiembre de 2002 el inicio de las negociaciones de los acuerdos de *partenariado económico del Acuerdo de Cotonou* con los países ACP, para su entrada en vigor en el 2008. Y en paralelo, también en 2002 debutará la

negociación de los aspectos más controvertidos de la *ampliación a los PECOS* para estar en condiciones de formalizar las primeras adhesiones en el 2004/2005.

7.b) *Segunda fase de la reforma: 2006/2010*. Las modificaciones anteriores del paquete Fischler deberán a su vez ser consecuentes con los retos ya anunciados para 2006 y 2010 y concretarse en unas nuevas propuestas de reformas a presentar en el 2005/6 aprovechando la finalización de las actuales perspectivas financieras y la consecuente firma de un nuevo acuerdo interinstitucional para una Unión ampliada. Entre los elementos ya conocidos que la Comisión deberá incorporar en sus propuestas cabe resaltar: a) la caducidad en el 2006 del sistema de precios y cuotas vigente para los lácteos y el azúcar, a la sazón los dos sectores que menos han avanzado en el proceso de reforma de sus mecanismos; b) el inevitable impacto que comportará la aplicación del acuerdo «*Everything but arms*» a favor de los países menos desarrollados, que, recordemos, impone la liberalización completa del comercio del plátano a partir de 2006, y del azúcar y del arroz a partir del 2009; c) los compromisos contraídos con una larga ristra de países y organizaciones regionales para desembarcar en zonas de libre cambio a partir de 2010 (acuerdos euro-mediterráneos, con el MERCOSUR, México...); y, en fin, d) la velocidad de cruce-ro que alcanzarán las adhesiones formalizadas en el 2004-2005, con el consecuente incremento de las ayudas de la PAC a favor de los nuevos miembros.

7.c) *Intermezzo institucional: la CIG del 2004*. En otro orden de cosas, la convocatoria de una nueva Conferencia para el 2004 abre una oportunidad de oro para reformar en un sentido multifuncional el ya obsoleto capítulo agrícola del Tratado (artículos 32 a 38), así como para introducir el procedimiento de *codecisión* en la PAC, en concordancia con las políticas conexas que ya gozan del mismo (salud pública, protección de los consumidores, medio ambiente, mercado interior...). Parece indudable que la búsqueda de una mayor legitimidad para el apoyo agro-rural que encarna el proyecto multifuncional ha de acompañarse con el reconocimiento de la *codecisión* a favor del Parlamento Europeo, en su calidad de máximo representante de los pueblos de Europa. Por otro lado, en la medida que la *Declaración relativa al futuro de la Unión*, a instancias de los *Lander* alemanes, incluyó expresamente una eventual redistribución de competencias, en los países de estructura compleja como España hay que contar con que la formación de la voluntad decisoria del Estado respecto

a una política agro-rural cada vez más territorializada deberá incorporar en alguna medida a las CC.AA. Es de esperar que nuestro *Consejo de Notables* aportará ideas operativas al respecto.

En definitiva, siguiendo un símil ajedrecístico, puede afirmarse que el tiempo se echa encima para llegar a un final de tablas en la partida que juegan por un lado una política *común* para la agricultura y el mundo rural de la UE ampliada y por otro la *era de la globalización*. Para el que suscribe el *paradigma de la multifuncionalidad agraria* constituye una estrategia que podría facilitar este resultado. Bastaría con que la Comisión y el Consejo fueran congruentes de una vez con sus pronunciamientos formales y empezaran a cambiar piezas concretas en las partidas simultáneas ya iniciadas (en Ginebra, en Bruselas, en Berlín, en París, en Varsovia...). De otro modo, y a falta de mejores estrategias que no sean la defensa cerrada, la PAC se encamina hacia el jaque mate (léase, la *renacionalización*).

SUMMARY

The increased focus on the multifunctional role of agriculture has evolved in parallel with the development towards freer trade in agricultural products. The next immediate question is: does free trade hinder the possibilities for supplying the various public goods related to agriculture?. In the WTO context, agricultural multifunctionality has been linked to the so-called «*non trade concerns*» addressed in Article 20 of the *Uruguay Round Agreement on Agriculture*. The term is used by some countries such as the EU as an argument in the WTO. Nevertheless, it is not yet clear how the concept will be used during the forthcoming negotiations. In other hand, the EU cannot pretend that the CAP already have fully developed the «*multifunctional*» nature of *European Farming Model*. Multifunctionality can thereby be understood as: a) an excuse in favour of greater border protection justified by the specific nature of the agricultural sector (the *closed multifunctionality* inside the *Dependent Agriculture paradigm*); b) an argument in favour of greater use of rural development measures (within the so-called *Green Box measures*) (the *rural multifunctionality* inside the *Competitive paradigm*); c) recognition of the links between trade and non economic objectives (environment, social conditions, food safety) (the *Multifunctional Agriculture paradigm strictu sensu*). The debate continue in the WTO and in the EU as to which of the three interpretations will prevail during the agricultural trade negotiations and the reform process of the CAP.

RESUMÉ

L'accentuation du rôle multifonctionnel de l'agriculture a connu une évolution parallèle à celle du développement d'une plus grande libéralisation des échanges agricoles. La première question qui se pose est de savoir si une plus grande mondialisation des échanges est un frein à la fourniture de différents biens publics liés à l'agriculture. Dans le cadre de l'OMC, la multifonctionnalité de l'agriculture a été liée aux «*considérations autres que d'ordre commercial*» comme il est mentionné dans l'article 20 de l'*Accord sur l'agriculture du Cycle d'Uruguay*. Le terme est fréquemment utilisé par certains pays comme l'UE comme argument dans le cadre de l'OMC. Il n'est néanmoins pas encore clair comment sera utilisé ce concept pendant les prochaines négociations. D'autre part, l'UE ne peut pas prétendre que la PAC a déjà développé la nature multifonctionnelle du *modèle agricole européen*. La multifonctionnalité peut être comprise comme: a) une excuse pour une plus grande protection des frontières justifiée par la nature spécifique du secteur agricole (*multifonctionnalité fermée* au sein du *paradigme de l'agriculture dépendante*); b) un argument en faveur d'une plus grande utilisation des mesures de développement rural (dans le cadre des mesures dites de la *Boîte Verte*) (*multifonctionnalité rurale* au sein du *paradigme de l'agriculture compétitive*); c) une reconnaissance des liens existant entre les objectifs commerciaux et non-économiques (environnement, conditions sociales, sécurité alimentaire) (*paradigme de l'agriculture multifonctionnelle strictu sensu*). Les débats continuent au sein de l'OMC et de l'UE quant à savoir laquelle de ces trois interprétations prévaudra pendant les négociations relatives aux échanges agricoles et le processus de réforme de la PAC en cours.