

La reforma de la Política Agrícola Común y la reclasificación de la ayuda interna¹

José María García Álvarez-Coque

Universidad Politécnica de Valencia

Catedrático de Economía Aplicada

1. INTRODUCCIÓN

La Conferencia Ministerial de Punta del Este en 1986 inició el ciclo de negociación comercial multilateral conocido como Ronda Uruguay (RU) que finalizó en 1994, conduciendo a la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Uno de los objetivos de la Ronda, entre otros muchos, fue la terminación de la «excepción agraria», que en la práctica había implicado un tratamiento particular al comercio agroalimentario en el seno del sistema multilateral de comercio. Hasta entonces, la Comunidad Europea, los Estados Unidos, y algunos otros países industrializados se habían mostrado contrarios a que su margen de control sobre los mercados agrícolas se viera limitado por las reglas del comercio multilateral (Josling, Tangermann y Warley, 1996). Pero en 1995, con la puesta en marcha del Acuerdo sobre Agricultura (AsA) de la RU podía decirse que por fin aparecían unas reglas de

¹ Este artículo desarrolla la nota preparada para el Taller sobre Negociaciones Comerciales Multilaterales en Agricultura para los países de Centroamérica, organizado por FAO/Programa de Cooperación de la Comisión Europea en respaldo a la Seguridad Alimentaria (Panamá, 1-5 de septiembre de 2003). Las opiniones expresadas en este documento son de responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen a las instituciones patrocinadoras del Taller.

juego donde antes no existían². Eso sí, se trataba de reglas imperfectas, lo que para algunos en el mundo en desarrollo no significaba mucho más que una consagración jurídica de la «excepción agraria» antes mencionada. Los más optimistas vieron el AsA como el inicio de un proceso que a mediano plazo conllevaría una reforma sustancial de las políticas agrícolas y una mayor vinculación de los mercados agrarios domésticos a los mercados internacionales. Según esta visión, la Agenda del Desarrollo de Doha (ADD), en la que se encuadran las actuales negociaciones sobre comercio agrícola, constituye el momento oportuno para una reforma sustancial del AsA que implique el final de la referida excepción.

Las negociaciones comerciales multilaterales comprenden una serie de capítulos de negociación cuyo análisis completo requeriría más espacio que el asignado a este artículo. El lector queda referido a Compés, García Álvarez-Coque y Reig (2001) para el análisis económico y político de las cuestiones relativas al acceso al mercado, subsidios a la exportación, barreras no arancelarias y propiedad intelectual, entre otros aspectos de la negociación agrícola. En el presente artículo nos preocupa una cuestión concreta que se ha revelado como un factor central de disparidad entre el mundo desarrollado y los países en desarrollo en la presente negociación: la ayuda interna. Más específicamente, nos ocuparemos de la cuestión de la clasificación de las medidas de ayuda interna, lo que ha marcado buena parte de las discusiones sobre liberalización del comercio agrícola en la Ronda Uruguay y en la propia OMC. La pregunta clave es si los ejercicios de reclasificación de la ayuda interna que han intentado algunos países industrializados conllevan una verdadera reforma de la política agrícola o si, por el contrario, contribuyen a consagrar los niveles de apoyo que han venido otorgando a sus sectores agrarios. En particular, este artículo revisa el caso de la Política Agrícola Común de la Unión Europea.

2. LA RECLASIFICACIÓN DE LA AYUDA INTERNA COMO MÉTODO DE NEGOCIACIÓN

Cuando hablamos de «clasificación de ayudas» en el contexto de las negociaciones comerciales multilaterales nos basamos en la idea de que no todas las medidas de política agraria presentan el mismo impacto de distorsión sobre el comercio. Aquí conviene advertir que distinguir entre medidas de apoyo al sector agrario tiene algún

² El texto del Acuerdo puede ser consultado en la página http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/14-ag_01_s.htm.

fundamento en la teoría económica, de modo que es fácil concluir que las intervenciones de precios que estimulan directamente la producción doméstica deben ser catalogadas como distorsión comercial. Así, clasificar las ayudas de acuerdo con su mayor o menor impacto en el comercio constituye un método de negociación coherente con el propio objetivo de reducir las ayudas y la protección a la agricultura. En el mundo de la «excepción agrícola» son muchas las políticas que inciden en el sector y resultaría ingenuo (aparte de inadecuado) intentar prohibirlo todo. En una negociación, no todas las medidas pueden ser clasificadas de la misma manera como distorsión porque esta operación restringiría significativamente el margen de maniobra de las políticas agrarias (antes de la RU ilimitado), al tiempo que haría políticamente inviable cualquier intento de reforma.

La experiencia de las últimas décadas sugiere una enorme resistencia a las reformas por parte de aquellos países que otorgan mayor protección a sus agriculturas. El marco jurídico emergente de la Ronda Uruguay ya de por sí permitió que los países más proteccionistas se encontraran relativamente cómodos en el nuevo escenario (Tangermann, 2001). Sería injusto negar a la Ronda Uruguay el mérito de haber impulsado estas reformas. No puede negarse la evidencia de que la Unión Europea ha acometido desde 1992 reformas que han restringido ciertas prácticas de distorsión del comercio internacional. La historia de las negociaciones multilaterales en agricultura ha sido en realidad la de una negociación sobre los límites de actuación para las políticas agrarias en determinados ámbitos. Sin embargo, estas negociaciones han condicionado las políticas agrarias de los países industrializados, pero más en el sentido de cambiar las formas de apoyo a la agricultura que en el sentido de reducir el nivel de apoyo total. En consecuencia, ha prevalecido una especie de «ley del mínimo coste político» que ha conllevado a que unas formas de apoyo teóricamente más distorsionadoras del comercio han sido sustituidas por otras formas de apoyo que el AsA limitaba menos, pero cuyo efecto de distorsión del comercio también es manifiesto. En la práctica, las grandes potencias comerciales tienden a hacer ejercicios de clasificación de ayudas en compartimentos o «cajas» para intentar una distribución lo más adaptada a sus intereses, calificando como ayudas menos distorsionadoras aquellas que necesitan mantener para facilitar políticamente el proceso de reforma (véase la definición de cajas de la Ronda Uruguay en el Anexo a este artículo). Así, se tiende a producir una emigración de ayudas, dentro de un «juego de cajas» (Oxfam International, 2002) que permite «blindar» un nivel de apoyo sustancial a la agricultura como exento de compromisos de reducción. Ejemplos de esta estrategia pueden encontrarse muchos, y en la siguiente sección nos referiremos a dos de ellos que han concentrado buena parte de las reformas de la PAC de la última década.

Es evidente que hay una tendencia en la UE y en los Estados Unidos a buscar las formas de asistencia a la agricultura que mejor se acomodan al marco jurídico internacional. Más aún, ambas potencias han basado su estrategia negociadora en intentar diseñar el marco jurídico internacional más cómodo para suavizar los costes políticos de las reformas. Ahora bien, ¿qué ocurre en el mundo en desarrollo? Si la RU ha sido poco condicionante para unos, es lógico que lo haya sido para los demás. Así, los estudios de caso realizados por la FAO en 23 países en desarrollo (FAO, 2002) no han demostrado que la RU haya actuado como un factor limitativo de las políticas que la mayoría de estos países han querido aplicar en la última década. Más bien, la liberalización del comercio en estos países ha venido impulsada por razones al margen de los acuerdos de la RU. Las limitaciones presupuestarias, los programas de ajuste estructural y los procesos de integración regional han podido contribuir al desmantelamiento de muchas intervenciones de precios, en mayor grado que los compromisos asumidos tras la RU.

Que la RU no haya reducido sustancialmente el margen de maniobra de los Estados miembros de la OMC no implica que el marco actual del sistema multilateral de comercio sea satisfactorio para los países en desarrollo (PED). Un temor en varios PED es a verse condicionados en sus opciones futuras en materia de política. La situación de la mayoría de los PED no les permite en la práctica utilizar los compartimentos de ayuda interna basados en transferencias por la vía del presupuesto. Por ello, muchos PED desearían una mayor flexibilidad de la que permiten las actuales disposiciones del AsA, especialmente en materia de acceso al mercado. Mientras tanto, algunos de estos países desconfían de la clasificación de los compartimentos de ayuda interna ideados en los sucesivos ciclos negociadores, casi siempre a instancias de los países industrializados más proteccionistas. Puede que la posibilidad de «blindar» las ayudas, clasificándolas como «menos» distorsionadoras, no sea del interés de los PED, pero lo que sí puede afirmarse es que está fuera de su alcance.

Más allá de la agenda clásica de la liberalización del comercio agroalimentario (reducción de aranceles consolidados y eliminación de subsidios a la exportación), la discusión en el futuro se centrará en la legitimidad de medidas que conforman nuevas formas de proteccionismo agrícola. Habiendo aclarado que el núcleo de este artículo es la ayuda interna, vamos a concentrarnos en un tipo de medidas que conforman ese nuevo proteccionismo: los pagos disociados. Hay un elemento de preocupación común en este caso para los PED que es la dificultad de calificar esta medida como una distorsión «ilegítima» dentro de la normativa de la OMC.

El concepto de ayuda disociada fue defendido por la OCDE desde finales de los ochenta³, como un mecanismo para facilitar la reforma de las políticas agrícolas, tan sesgadas como estaban hacia los instrumentos de intervención en los precios (Antón, 2000). La RU no produjo reducciones significativas de los niveles de apoyo a la agricultura en los países de la OCDE, pero sí ha promovido un cambio en las formas de apoyo a la agricultura en algunos de estos países, con una creciente orientación hacia métodos de ayuda directa. En la práctica, a medida que la OMC restringe ciertas formas de apoyo doméstico (las ayudas de «caja ámbar» con mayor efecto de distorsión comercial), los países industrializados han ido buscando otras formas con un carácter aparentemente menos distorsionador del comercio. Por este motivo, se tiende a reconocer que estas nuevas políticas deberían ser disociadas (a veces se dice «desconectadas» o «desacopladas») de los incentivos a la producción, de modo que no estimulen los rendimientos de cultivo. Por ejemplo, una ayuda a la agricultura ecológica no debería contribuir a aumentar los rendimientos, por lo que podría considerarse la ayuda como disociada. Las ayudas disociadas deben tener un carácter horizontal de modo que no comporten distorsiones entre productos o factores de producción. Con un sistema de ayudas disociadas, agricultores y ganaderos reciben ayudas independientemente del nivel de producciones presentes o futuras, de su rendimiento o de los precios mundiales.

La historia de la PAC de la última década se ha visto marcada por un progresivo avance hacia el desacoplamiento de las ayudas. En primer lugar, se ha dado un cambio de instrumentos de apoyo al sector agroalimentario, hacia formas de ayuda directa a los productores. En segundo lugar, los niveles de ayuda directa se han ido poco a poco desvinculando de las decisiones de cultivo. Vamos a investigar si los cambios realizados suponen una reducción del apoyo al sector agrícola, o si, más bien, lo que se ha venido sucediendo es una simple reclasificación de dicho apoyo.

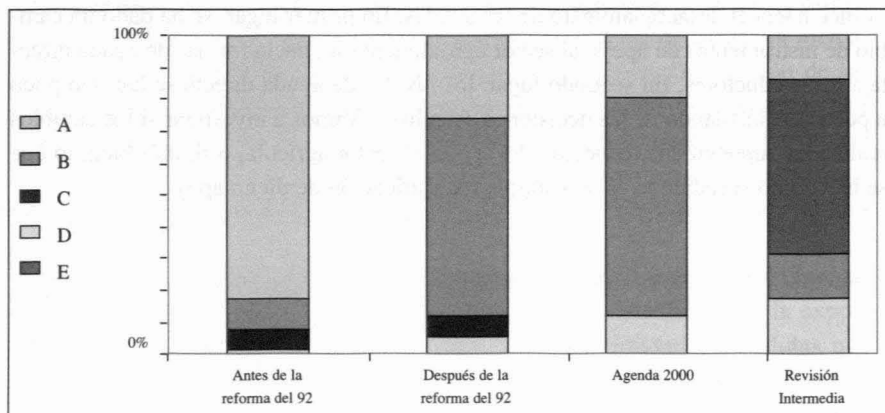
³ La necesidad de compatibilizar el apoyo al sector agrario con la minimización de las distorsiones al comercio internacional fue un elemento clave de los principios para la reforma de las políticas agrícolas adoptados por la Conferencia de Ministros de Agricultura de la OCDE en 1987.

3. LA REINSTRUMENTALIZACIÓN DE LA PAC TRAS 1992

Hasta inicios de los 90, la PAC se fundaba en la utilización de métodos de apoyo a la agricultura basados en las intervenciones de precios. Éstas solían generar gasto público (por ejemplo, las compras de excedentes y los subsidios a la exportación), pero raras veces las ayudas se otorgaban directamente a los productores agrarios. En 1992, el Consejo de Ministros de Agricultura alcanzó un acuerdo político para reformar la PAC. Básicamente, la reforma de 1992 afectó en particular a la mayoría de los productos continentales, dejando sin reformar a sectores importantes como el azúcar y la leche. En cultivos herbáceos y carne de bovino se introdujo un sistema de ayudas directas a los productores con una cuantía fija por hectárea y por cabeza, respectivamente. Las ayudas directas fueron calculadas de modo que pudieran compensar la pérdida de ingresos que, en un período de referencia, iba a provocar la reducción de precios institucionales que se adoptaría para las tres campañas siguientes a 1992.

La contribución esencial de la reforma de 1992 fue el inicio de la sustitución gradual de un modelo de protección basado en los precios, por otro modelo de protección basado en ayudas directas, más transparente, financiado por los contribuyentes

Gráfico 1. Evolución de los instrumentos de la PAC



A: Apoyos a los precios

B: Ayudas directas específicas por producto

C: Ayudas estructurales del FEOGA – orientación.

D: Desarrollo Rural. En la Agenda 2000, incluye ayudas agroambientales, medidas de acompañamiento, indemnizaciones a zonas desfavorecidas y pagos del FEOGA – orientación)

E: Pagos únicos por explotación de la Revisión Intermedia

y con carácter menos distorsionador del mercado que las intervenciones de precios financiadas por los consumidores. Se inició una filosofía de reforma que fue consolidado mediante la Agenda 2000, adoptada en 1999 (Ver Gráfico 1). Así, la reforma provocó un trasvase del coste de financiación de la PAC desde los consumidores (modelo de altos precios y elevada protección en frontera) a los contribuyentes (modelo de precios más bajos, ayudas directas y menor protección en frontera).

La reforma de 1992 fue considerada como un éxito por sus resultados en el mercado. La reducción de los excedentes agrícolas fue favorecida por la aplicación del *set-aside*, o requisito de poner en barbecho un porcentaje de la superficie ocupada por cultivos herbáceos, condición que llegó a ser obligatoria para las explotaciones de mayor dimensión. Lo que es más importante, la Comisión Europea defendió el carácter parcialmente disociado de las ayudas por el hecho de que su monto por hectárea se calcula de manera independiente de los rendimientos físicos en la campaña corriente. En el contexto de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay, la reforma de 1992 posibilitó una fácil adaptación de la Unión Europea a los compromisos asumidos al final de la Ronda Uruguay, que se vendrían aplicando en el período 1995-2001. Así, el acuerdo de Blair House de 1993 entre el Gobierno de los Estados Unidos y la Comisión Europea permitió la creación de la «caja azul» que declaraba exentas de compromisos de reducción las ayudas directas que la UE introdujo en 1992. La justificación fue el hecho de que esos pagos se basaban en rendimientos fijos y se otorgaban a un nivel del 85% o menos de un nivel base de producción (véase Anexo a este artículo).

La inclusión en la caja azul de estos pagos directos permitió que la ayuda doméstica con efectos de distorsión, también conocida como Medida Global de Ayuda (MGA) o «caja ámbar» (ver Anexo), se viera muy reducida ya que los nuevos pagos quedaban fuera del compromiso de reducción de la caja ámbar. La MGA de base calculada para 1986/88 era 80.795 millones de euros y la del final del período de aplicación (aplicado un 20% de reducción acordado en la RU), de 67.195 millones de euros. Pero, en 1995/96, la MGA, con el trasvase de apoyo interno a la caja azul, ya quedaba reducida a 47.526 millones de euros, para la UE de 15 miembros, lo que significa un nivel inferior al objetivo final.

De este modo, la operación de reclasificación del apoyo a la agricultura, promovida en 1992, resultó un éxito al expresar cuantitativamente una voluntad por parte de la UE de reducir la ayuda interna con mayores efectos de distorsión comercial. Ello a pesar de que una parte sustancial del apoyo a la agricultura europea quedó indemne de los compromisos de reducción, al ser clasificada, por medio de un acuerdo político entre las dos principales potencias de la OMC, dentro de una categoría

cuyos efectos de distorsión se consideraron como de menor intensidad, y que por tanto, se pensó merecedora de la exención. Sin embargo, es cuanto menos discutible que los pagos directos de caja azul puedan ser considerados como desacoplados puesto que, en muchos casos, son ayudas específicas por cultivo y, en realidad, se encuentran ligados a la propiedad de la tierra. La introducción de un régimen de ayudas directas en 1992, planteado políticamente con vocación de continuidad, incorporó un derecho de propiedad sobre las ayudas, que ha sido capitalizado por sus propietarios. Ello comporta una menor movilidad a largo plazo de los factores tierra y trabajo, por lo que difícilmente podríamos afirmar que se trata de un modelo desconectado de la producción. La influencia de estos pagos no es reducida sobre la agricultura española (más de 4 mil millones de euros al año).

Junto a las dos categorías mencionadas de ayuda (caja azul y MGA), el AsA consideró como exentos de compromisos de reducción los llamados pagos de caja verde incluidos en el Anexo 2 del AsA (ver Anexo a este artículo). Aquí pueden considerarse los pagos del llamado segundo pilar de la PAC, o pagos destinados al desarrollo rural. Estos pagos se están financiando en la UE mediante la creciente (aunque todavía moderada) utilización de fondos del FEOGA – garantía en medidas de desarrollo rural, como son las llamadas «medidas de acompañamiento» (ayudas agroambientales, cese anticipado de la actividad agraria, ayudas a la reforestación y ayudas a áreas de baja productividad). Estos pagos, cofinanciados por los Estados miembros han llegado a superar los 20 mil millones de euros al año.

Tampoco las medidas de caja verde están exentas de crítica internacional. De hecho, podrían ser observadas como un «refugio de subvenciones», al resguardo de compromisos de reducción en la OMC. Estas medidas sugieren, además, una fuente de asimetría entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Aunque la caja verde puede ser considerada como un instrumento legítimo para atender las preocupaciones no comerciales relacionadas con la actividad agraria (pe. la defensa del paisaje y la preservación del medio ambiente), su grado de utilización depende de los medios financieros con que cuentan los países para apoyar a sus respectivas agriculturas. Desde esta perspectiva, las preocupaciones no comerciales (o la multifuncionalidad, como se ha venido llamando en la UE) pueden ser observadas como un privilegio de ricos, fuera del alcance de los países pobres. De hecho, los países en desarrollo escasamente suministran el 12,5% de los pagos de caja verde (Akesbi y García-Álvarez-Coque, 2001). El Cuadro 1 ilustra esta asimetría referido a un grupo de países de las riberas Norte y Sur del Mediterráneo, donde se observa que la diferencia entre el gasto público por trabajador agrícola en la UE y el realizado en países del Sur como Marruecos y Túnez es considerable, lo cual se contradice con la nece-

sidad de reducir la pobreza rural y fomentar el desarrollo en países con niveles bajos de PIB per capita.

Cuadro 1. Gasto total en medidas de caja verde en países seleccionados

	Gasto de caja verde (millones de dólares americanos)		Por trabajador agrícola		PIB per Capita
	1995	1996	1995	1996	1997
Unión Europea	24.110	28.378	3.258	3.835	22.046
Marruecos	157	378	38	92	1.246
Túnez	30	39	33	43	2.052
Eslovenia	85	91	2.833	3.033	18.202
Israel	292	414	1.460	2.070	16.820

Fuente: CIHEAM (2000), FAO (1999) y elaboración del autor.

La reforma de la PAC de 1992 y su profundización en la Agenda 2000 no hacen sino ilustrar un proceso de cambio de instrumentos de política agraria o «reinstrumentalización» del apoyo a la agricultura hacia fórmulas menos vinculadas a los precios y los volúmenes de producción. A pesar de dicha reinstrumentalización, la agricultura de la UE ingresó en el nuevo siglo disfrutando unos niveles de protección similares a los que percibía diez años antes. Utilizando como indicador de protección la Estimación de Ayuda al Productor (EAP —calculado por la OCDE, 2000), los niveles de protección en la UE —49% en porcentaje respecto de los ingresos agrícolas brutos para 1999— siguen siendo superiores a los del promedio de la OCDE —40%— y a Estados Unidos —24%—, y sólo se ven superados por países como Suiza, Corea, Noruega o Japón. Con las reformas acometidas en los noventa, más que una reducción del apoyo total, lo que se ha verificado es un cambio en la composición de dicho apoyo entre los distintos instrumentos. Este hecho provoca reticencias en los PED, que se ven incapaces de apoyar sus sectores agrarios por la dificultad de financiar unos niveles de gasto público comparables a los consignados en los países del área OCDE. Mientras parece evidente que la MGA continuará su camino de reducción progresiva, las críticas internacionales a las cajas verde y azul se mantienen y constituyen uno de los principales fuentes de conflicto en la actual negociación comercial multilateral (Podbury et al. 2003).

4. LA REVISIÓN INTERMEDIA DE LA PAC: HACIA UNA NUEVA REINSTRUMENTALIZACIÓN

Cuando se redactó el presente artículo, la negociación agrícola en el marco de la ADD presentaba un resultado altamente incierto. En marzo de 2003, el Presidente de las negociaciones agrícolas, Stuart Harbinson, presentó un proyecto de las «modalidades» en las negociaciones sobre la agricultura (Harbinson, 2003). Se trataba de metas (incluidas las numéricas) destinadas a alcanzar los objetivos de las negociaciones, así como cuestiones relacionadas con las normas, y parámetros para el acuerdo final en las negociaciones sobre la agricultura, por ejemplo, en qué medida habrán de reducirse los derechos de importación, o reducirse o eliminarse las subvenciones. Sin embargo, en los meses posteriores, muchos de los actores de la negociación tendieron a aferrarse a sus posturas iniciales e hicieron escasos esfuerzos para reducir amplias diferencias existentes entre ellos.

Después de la última conferencia ministerial de la OMC, celebrada en Cancún en septiembre de 2003 y culminada en un sonoro fracaso, las posiciones entre las distintas partes de la negociación se encontraban demasiado distantes como para poder anticipar las posibilidades de un acuerdo multilateral. Ya no se trata en la actualidad de la histórica controversia entre los Estados Unidos y la Unión Europea. De hecho, en agosto de 2003 (¡diez años después de Blair House!) la UE y los Estados Unidos alcanzaron de nuevo un compromiso marco para clasificar los apoyos domésticos con efectos de distorsión del comercio en dos tipos: «mayor» o «menor». Si el resto de los Estados Miembros de la OMC aceptaran esta metodología de negociación, la UE y los Estados Unidos podrían incluir una parte sustancial de sus apoyos domésticos en la categoría cuyos efectos hipotéticos sobre el comercio son menores, lo que en la práctica excluye su eliminación total.

El preacuerdo entre los dos actores comerciales reflejaba la voluntad de las grandes potencias de adaptarse al marco clásico del GATT en lo concerniente a barreras arancelarias y apoyos a la exportación. Así, una nueva reforma agrícola en la OMC posiblemente conlleve una mejora sustancial del acceso a los mercados de los PED, lo cual es una buena noticia para los países exportadores. En la práctica, tanto los Estados Unidos como la UE pretenden la «cuadratura del círculo» como es liberalizar los mercados sin reducir el apoyo que otorgan a sus agricultores.

Sin embargo, los PED expresaron en Cancún su preocupación ante el riesgo de que el nuevo marco comercial esté lejos de ser equilibrado. Así un grupo amplio de PED, entre los que cabía citar a Brasil, India y China, agrupados en torno al llamado

G22, seguían objetando el carácter de distorsión de los pagos directos otorgados en Estados Unidos y la Unión Europea. El surgimiento del G22⁴ supone una novedad en la negociación agrícola, puesto que en la presente Ronda de negociaciones será difícil que se repita el procedimiento de Blair House que desbloqueó la Ronda Uruguay a partir de un acuerdo previo entre los dos grandes actores comerciales.

Cuadro 2. Comparación de propuestas sobre reducción de la Ayuda Interna

ASA DE LA RONDA URUGUAY	PROPUESTA EE.UU. - UE	G22
Permite ayudas «mínimas» («de minimis») del 5% de la producción en el caso de países desarrollados.	Reducir el nivel «de minimis» en un porcentaje a negociar.	Reducir el nivel «de minimis» sólo en los países desarrollados
Redujo la MGA total en un 20%. Sin límites para productos específicos.	Reducir la MGA total en un porcentaje a negociar.	Reducir toda la ayuda interna con efectos de distorsión por productos específicos. Imponer disciplinas para productos que representen un mayor porcentaje de las exportaciones mundiales (caso del algodón)
Toda ayuda que normalmente estaría en la MGA, pasa a la caja azul si requiere también que los agricultores limiten la producción (artículo 6.5).	Se admiten ayudas de caja azul si no exceden del 5 por ciento del valor total de la producción agropecuaria en un período reciente.	Suprimir el artículo 6.5 del ASA
Forman parte de la caja verde (sin limitaciones) subvenciones que no distorsionen el comercio o, a lo sumo, hacerlo en grado mínimo, que estén financiadas con fondos públicos y que no sostengan los precios.	No hay propuesta de modificación	Estos pagos deben ser limitados o reducidos. Deben acordarse nuevas disciplinas sobre los pagos directos.
No hay limitaciones sobre el valor de la caja azul.	La suma MGA total + caja azul + ayuda de minimis queda limitada a los niveles consolidados en un período reciente.	

Fuente: Acuerdo de Agricultura de la Ronda Uruguay, EU Commision (2003), propuesta de documento marco del 20 de agosto de 2003 por Argentina, Brasil, Bolivia, China, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, India, México, Paraguay, Perú y Tailandia. Elaboración del autor.

⁴ Durante la Conferencia Ministerial y en los meses posteriores se han sumado al grupo otros países y se han desvinculado otros, por lo que se observan discrepancias sobre si su acrónimo debe ser G22, G19, G20 o G20+.

Las propuestas del binomio EE.UU.-UE y del G22 se recogen en el Cuadro 2. Puede comprobarse que, mientras el G22 exige un fortalecimiento de disciplinas sobre todos los tipos de ayuda, la propuesta EE.UU.-UE es muchos más matizada puesto que: (i) seguiría el enfoque de la Ronda Uruguay en cuanto a MGA (caja ámbar) sin limitación de pagos por productos específicos; (ii) mantendría una caja azul hasta ciertos límites; (iii) mantendría la exención de disciplinas sobre los pagos de caja verde. La posición conjunta europea y estadounidense intenta abrir el camino para una operación de clasificación de ayudas internas que sea compatible con el marco de la OMC. Pero, ¿cómo se materializa la operación en el caso europeo, en concreto en el contexto de la última reforma?

Como vimos en la sección anterior, la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) de la UE de 1992 desacopló parcialmente la ayuda, al crear una categoría de pagos no vinculada a los rendimientos corrientes, pero aún lejos de poder justificar su inclusión en la caja verde. En la actualidad, se cree impensable que la caja azul de la UE pueda salir indemne de un acuerdo posible en las presentes negociaciones multilaterales sobre agricultura. Pero el coste político de eliminar la caja azul resultaría inasumible en la Unión Europea actual (más si cabe tras la Ampliación). Por ello una nueva reforma se hacía necesaria facilitar políticamente la transferencia de ayudas de caja azul a ayudas de caja verde que, se presume, seguirán exentas de compromisos de reducción. La Revisión Intermedia (RI) de la PAC, nombre con el que se conoce a la reforma aprobada en junio de 2003, puede leerse como un movimiento en esta dirección, como paso previo a la fase final de la negociación en la OMC en el marco de la Agenda del Desarrollo⁵.

No es el propósito de este trabajo el analizar en profundidad los cambios recientes ocurridos en la PAC. Para ello el lector es referido a García Álvarez-Coque (2003) y al propio acuerdo del Consejo (2003). Sí puede apuntarse que el gasto público agrícola en la UE sigue mostrándose particularmente inmune a las restricciones presupuestarias impuestas en las cumbres europeas de los últimos años. Hasta 2006 se estima que el gasto agrícola en la Comunidad Europea seguirá siendo aproximadamente el 45 por ciento del presupuesto total de la Comunidad. La denominada Revisión Intermedia (RI) de la Política Agrícola Común (PAC), adoptada en julio de 2003, ha consolidado un modelo de apoyo basado en pagos directos, por lo menos hasta 2013.

⁵ Hay muchas otras posibles lecturas de la Revisión Intermedia, entre otras las relacionadas con los condicionantes financieros y la propia ampliación. Sin embargo, el planteamiento de la reforma habría sido muy diferente sin una presión internacional en el frente comercial.

Así, según el acuerdo, el presupuesto agrícola asignado a la política de precios y mercados de la UE-15 (sin contar los nuevos países adherentes de la Unión) rondará los 43.700 millones de euros para el año citado.

En la práctica, la RI introduce el concepto de pago único por explotación, que sustituirá a una parte importante de los pagos específicos por cultivo que los agricultores europeos venían percibiendo desde 1992 (ver Gráfico 1). Desde el punto de vista económico, la ventaja del nuevo sistema resultaría del hecho de que los agricultores no se ven sometidos a restricciones sobre el tipo de uso de la tierra para obtener los pagos. A igualdad de pagos, es mejor no verse restringido, lo que permite utilizar el pago de manera eficiente, por ejemplo, si se quiere diversificar la producción de la explotación. Aparentemente, estos pagos hacen compatible la asistencia a la agricultura con una mayor apertura al mercado mundial, evitando así algunos de los efectos indeseables que la protección implicaba sobre la estabilidad y el nivel de los precios internacionales. La pretensión de la UE con la reforma es, obviamente, incluir estos pagos en la caja verde, categoría exenta de compromisos de reducción.

Claramente, la operación tiene que ver con el juego de las cajas al que hicimos referencia en la sección anterior, que ya reportó un éxito a la UE en su negociación en la Ronda Uruguay. La RI sigue el camino de la reforma del 1992, constituyendo un avance en la disociación de las ayudas, aunque bastante moderado en comparación con los argumentos a favor de una reforma radical elaborados por Buckwell et alia (1997) y Swinbank y Tangermann (2000). Decimos que el cambio es modesto en cuanto que: (i) el pago único por explotación sigue estando vinculado a la propiedad de la tierra, cediéndose una parte del mismo en caso de venta o arrendamiento; y (ii) se admite que los Estados miembros mantengan una parte de las actuales ayudas por hectárea o por cabeza en el sector vacuno. Esto probablemente impedirá que la UE pueda eliminar completamente su caja azul. Los servicios de la Comisión Europea estiman que, tras la reforma, la caja azul de la UE podría quedar reducida de los aproximadamente 30 mil millones de euros actuales hasta menos de 10 mil millones de euros. El trasvase no es total dada la posibilidad que los Estados Miembros de la UE mantengan hasta un 25% de la ayuda actual como vinculada a la producción. De todos modos, la operación de desacoplamiento permitiría entonces a la UE, si lo acepta el resto de miembros de la OMC, el trasvase de unos 20 mil millones de euros a la caja verde.

De este modo, la RI desbroza el camino para una nueva operación de emigración de ayudas (algo así como «pintarlas de verde»), con la finalidad de facilitar un nuevo acuerdo en la OMC. Así, la caja ámbar ha dejado de ser un problema para la UE. Con la reforma de 1992, y su profundización posterior en la Agenda 2000 adoptada

en 1999, la MGA ha quedado reducida a 28.500 millones de euros, mientras que el techo disponible según el AsA es de 67.159 millones de euros para 2000/20001. La RI de la PAC dejaría la MGA en 25.959 millones de euros (Massot, 2003). La oferta negociadora de la UE a la OMC presentada en enero de 2003 todavía hablaba de una propuesta de reducción del 55% de la ayuda doméstica con mayor impacto de distorsión. Si la reducción fuera incluso mayor, del 60% sobre el techo disponible, la MGA de la UE quedaría en 26.863 millones de euros. Es decir, la UE podría permitirse reducir la MGA prácticamente sin realizar ajustes adicionales a sus políticas de precios y mercados. En cuanto a la caja azul, ya advertimos que la UE y Estados Unidos coincidían en crear una categoría de ayudas con «menor» impacto de distorsión del comercio. Ese podría ser el destino de la caja azul. El preacuerdo de agosto de 2003 entre las dos grandes potencias preveía la imposición de un techo a estos pagos del 5% del valor de la producción agropecuaria. En el caso de la UE, eso supondría ligeramente más de 12 millones de euros, por lo que una reducción de los pagos de caja azul a 10 mil millones se sitúa dentro del límite.

Por consiguiente, el juego de las cajas en teoría permitiría a la UE reforzar sustancialmente el margen de maniobra en la negociación multilateral, incluso permitiendo afrontar nuevos compromisos de disociación en el marco de futuras negociaciones. Hasta la aprobación de la RI, el mandato negociador de la Comisión ante la OMC se veía restringido por la dificultad política para la UE de aceptar la incorporación de la caja azul a los compromisos de reducción de apoyo doméstico.

Lamentablemente, es lógico que los países exportadores de productos agrarios agrupados en torno al Grupo Cairns y al citado G22 no vean con buenos ojos la operación desacoplamiento de la UE. De hecho, es discutible que los pagos únicos por explotación no ejerzan ningún efecto de distorsión del comercio y puedan ser calificados como de caja verde. Claramente, los pagos únicos por explotación representan un refuerzo de la competitividad de las explotaciones europeas (aunque a éstas se les exige el cumplimiento de «buenas prácticas agrícolas» como condición para percibir los pagos y se les somete a un sistema de auditoría ambiental). Algunos países exportadores consideran los pagos directos como una especie de *dumping* que reemplazaría el papel que los subsidios a la exportación desempeñaban en etapas anteriores, al tiempo que constituyen una subvención a las materias primas domésticas empleadas por la industria agroalimentaria europea.

Lo paradójico de la nueva situación es que la posición europea pueda verse respaldada por los Estados Unidos, como acuerdo de compromiso entre ambas potencias, cuando hasta Cancún aparecían como enemigos naturales. De hecho, la opción europea en las últimas reformas de la PAC ha sido la de seguir el camino iniciado

unos años más atrás por los Estados Unidos, con la *FAIR Act* de 1996. El desacoplamiento de los pagos directos en los EE.UU. se presentó como un paso previo a su dismantelamiento, lo cual como pudo comprobarse, era un planteamiento ingenuo, que se vio contradicho por los créditos extraordinarios que el propio Congreso norteamericano aprobó durante la segunda mitad de los noventa. El fracaso de la filosofía liberalizadora de la *FAIR Act* desembocó en una nueva normativa, la *Farm Security and Rural Investment (FSRI) Act* de 2001, que supuso un retorno del proteccionismo agrícola en los Estados Unidos. Este nuevo giro de la política norteamericana se plasmó en la introducción de nuevas categorías de pagos (como los pagos anti-cíclicos) cuyo carácter no distorsionador del comercio es francamente cuestionable (por lo que podrían ser incluidos en la ayuda doméstica «menos distorsionadora»). Pero más interés tiene la consolidación de los pagos directos, que han dejado de ser transitorios, se han recalculado como elemento estable del modelo de ayuda interna norteamericano, y defendido internacionalmente por los EE.UU. como caja verde (ayuda disociada). La disociación del apoyo aprobada en la Revisión Intermedia se acerca a la filosofía de la *FSRI Act* en la medida en que el desacoplamiento no se ha presentado por parte de la Comisión como un paso previo al dismantelamiento de los pagos, sino más bien como un argumento para su continuidad.

5. ¿ES POSIBLE EL ACUERDO DESPUÉS DE CANCÚN?

En Cancún, las negociaciones se iniciaron tomando como base el anexo A del documento presentado por Carlos Pérez del Castillo (Presidente del Consejo General de la OMC) el 31 de agosto de 2003. A criterio de muchos PED, en especial del G-22, este documento se inspiraba en el texto propuesto por los Estados Unidos y la Unión Europea⁶. Durante las discusiones de los temas agrícolas, dos grupos fueron formándose. De un lado, el binomio de la Unión Europea y los Estados Unidos, y por otro lado, el G-22, liderado por Brasil y la India. Al tercer día de la Conferencia, el Presidente de la misma, Luis Ernesto Derbez, a título personal, lanzó a la mesa una segunda versión de texto agrícola basado en las posiciones de los grupos, el cual a

⁶ Prácticamente mantiene la misma propuesta que el documento EE.UU.-UE, excepto en aspectos puntuales como la posibilidad de una reducción lineal de los pagos de caja azul y el reconocimiento de que los criterios de la caja verde siguen siendo objeto de negociación (ver http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min03_s/draft_decl_s.htm).

criterio de muchos delegados recogía de buena manera ambas posiciones y permitía visualizar un posible final del tema de agricultura en esta Conferencia Ministerial⁷. Sin embargo, el iniciar el último día de negociación en el *Green Room* con la discusión de los llamados «temas de Singapur»⁸, resultó una decisión poco acertada para muchos. La falta de consenso en los mismos provocó que el tema agrícola ni siquiera tuviera espacio para discutirse. A pesar de ello, esta segunda versión de texto fue considerada como un importante avance en un tema tan polémico y central del proceso de negociación de la Ronda del Desarrollo.

El borrador Derbez incluye elementos que podrían suponer nuevas restricciones para la PAC, incluso después de la RI, aunque todo dependería de los porcentajes de reducción que se lleguen a acordar finalmente. Así, se plantea en dicho borrador: (i) reducir no la MGA separadamente, sino una combinación de la MGA y la caja azul (además del llamado apoyo de *minimis*), (ii) reducir linealmente la caja azul en un período a negociar; (iii) revisar los criterios para clasificar el apoyo como de caja verde para asegurar que dicho apoyo no tenga efectos sobre el comercio o los tenga en grado mínimo; y (iv) establecer límites sobre la ayuda interna distorsionadora o MGA por productos específicos.

Nótese que la posición europea (expresada en el citado preacuerdo de agosto de 2003 con los Estados Unidos): (i) clasifica la ayuda interna de un modo que considera separadamente la caja azul de la MGA; (ii) no contiene refuerzo de las disciplinas sobre la caja verde; (iii) calcula la MGA sobre una base agregada, y no específica, producto por producto. Además, tanto Estados Unidos como la UE no contemplan eliminar la caja azul (que denominan ayuda interna con menor impacto de distorsión), sino que sólo imponen un límite porcentual basado en el valor de la producción agraria. Ello permitiría no sólo legitimar una parte de la caja azul de la UE, sino que Estados Unidos podría llegar a clasificar dentro de esta categoría hasta 10 mil millones de dólares de ayudas.

En cambio, con el documento Derbez nuevos ajustes en la PAC podrían ser necesarios para garantizar que: (i) el valor de la caja azul se sitúe bajo un límite sujeto a

⁷ El texto Derbez puede ser consultado en http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min03_s/draft_decl_rev2_s.htm.

⁸ Algunos PED consideran que no es apropiado enmarcar multilateralmente dentro de la OMC estos temas (política de competencia, inversiones, facilitación del comercio, compras públicas, medio ambiente y servicios), y que otras organizaciones cuentan con foros más apropiados para discutir y negociar los mismos, entre las cuales mencionan las agencias de las Naciones Unidas, y el Banco Mundial.

posterior reducción; (ii) la MGA por producto específico se someta a reducción; (iii) los pagos únicos por explotación sean compatibles con las nuevas disciplinas sobre las medidas de caja verde para que éstas no tengan efectos de distorsión del comercio o efectos en la producción o, a lo sumo, los tengan en grado mínimo.

Otro tema de discrepancia es el relativo al algodón, que provocó un endurecimiento de algunos países africanos en la Conferencia Ministerial. Cuatro países (Benín, Malí, Chad y Burkina Faso) presentaron una iniciativa solicitando la eliminación total de los subsidios al algodón proporcionada por países desarrollados, argumentando que estos distorsionaban el comercio mundial de su único producto importante de exportación (OMC, 2003). Dicha iniciativa tuvo mucha aceptación (la UE está dispuesta a realizar concesiones en este sector y de hecho, se debate una reforma de la Organización Común de Mercado en este producto), exceptuando a los Estados Unidos, quien domina más del 20% del comercio mundial.

¿Cuál es el resultado probable de la negociación agrícola? No es fácil anticipar. Aparentemente se trata de un juego con dos actores. El primero, representado por el binomio Estados Unidos-Unión Europea perseguiría mantener el apoyo a la agricultura, compuesto por dos instrumentos de política: ayuda interna y protección en frontera. El segundo, representado por buena parte del mundo en desarrollo, aspiraría a mejorar sustancialmente sus condiciones de acceso a mercado y a que las dos potencias anteriores redujeran sus niveles de apoyo interno. Por tanto, se trata de obtener una combinación de acceso a mercado y ayuda interna que satisfaga a los dos jugadores. No obstante, el juego se complica cuando contemplamos el hecho de que no se trata de sólo dos jugadores sino de una pluralidad de intereses heterogéneos en los dos lados. Por ejemplo, la apuesta de Estados Unidos por el proceso de integración hemisférica expresado por el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) puede conllevar un menor interés en dicho país por un acuerdo comercial multilateral. Por el otro lado, existe el temor de algunos PED de perder sus condiciones preferenciales de acceso a los mercados de los países industrializados, en un proceso de liberalización multilateral. Además, las negociaciones agrícolas se complican al incorporar aspectos como la metodología para las reducciones arancelarias, para la eliminación progresiva de subsidios a la exportación y para la discusión de todos los temas incorporados a la Agenda de Doha (pe. la propiedad intelectual y los «temas de Singapur»). El 1 de Enero de 2005 se debería llegar a un acuerdo global bajo el principio de Entendimiento Simple («nada está acordado hasta que todo esté acordado»), lo que nadie puede asegurar actualmente.

El riesgo es que la UE pueda quedar fuera de juego. Un escenario a temer está relacionado con la finalización de la llamada Cláusula de Paz (artículo XIII del AsA),

la cual limita actualmente la posibilidad de que los miembros de la OMC inicien procedimientos de controversia comercial contra medidas de apoyo que distorsionan el comercio agrícola. El período legal de la Cláusula finalizó en 2003. El borrador Derbez sugería la posibilidad de extender la cláusula de Paz, lo que naturalmente sigue siendo apoyado por la UE (véase Comisión Europea, 2003). No alcanzar un acuerdo en este punto podría llegar a suponer que los esfuerzos de la UE por llegar a consolidar un modelo de apoyo a la agricultura podrían quedar socavados por la iniciación de procedimientos de controversia comercial en la OMC (Chambovey, 2002).

6. CONCLUSIÓN

No negamos que la RI ha alcanzado muchos objetivos, entre otros consolidar la PAC en una Unión Europea Ampliada. Sin negar los méritos de la reforma de junio de 2003, la UE ha apostado por nuevo consenso con los Estados Unidos en materia agrícola, con la intención de eximir de los compromisos de reducción algunos tipos de pagos directos a los productores. Así, mientras la propuesta conjunta Estados Unidos-Unión Europea en materia agrícola parece compatible con el marco establecido tras la Revisión Intermedia de la PAC, un acuerdo multilateral sobre la base de las propuestas del G22 o del denominado borrador Derbez podría obligar a nuevos ajustes en la Política Agrícola Común.

Cuando escribíamos este trabajo, la posición de la Comisión Europea era relativamente inmóvil con respecto a la posición anterior a Cancún. La estrategia europea ha sido la de hacer concesiones en acceso a mercado (incluido cero arancel para el 50% de las importaciones agrícolas originarias en PED y el acceso libre a las exportaciones de los 49 países menos avanzados), pero entiende que en materia de ayuda interna se han realizado importantes reformas que «tendrían que ser reconocidas y no penalizadas» (Fischler, 2003).

Sin embargo, la operación de reclasificación de ayudas implícita en la propuesta europea podría desencadenar una nueva sensación de frustración entre los PED al comprobar que la reforma agrícola en la OMC consagraría un sistema de ayudas, sin compromisos de reducción, al que sólo tendrían acceso los países capaces de financiarlas. Varios países argumentan que el compartimiento verde distorsiona el comercio, sea por la gran magnitud de las subvenciones del compartimiento verde en algunos países, porque ciertas ayudas a los ingresos disminuyen los costos de los agricultores, reducen los riesgos y sostienen la oferta, o porque algunos programas se han aplicado de forma que producen distorsiones. No resulta extraño que surjan

voces en el seno de la OMC que proponen aplicar un mecanismo que ponga límite a la cuantía de los gastos permitidos para efectuar los pagos directos comprendidos en la caja verde para impedir toda posible distorsión.

Un movimiento que contribuiría a solucionar este conflicto provendría de la potenciación del segundo pilar de la PAC o desarrollo rural, como verdadera expresión de una política de caja verde sin efectos de distorsión al comercio. Esta posibilidad ha quedado en gran medida aplazada por las limitaciones financieras impuestas para la UE ampliada, considerando además que los pagos únicos por explotación y las reformas sectoriales pendientes (azúcar y lácteos) absorberán una parte sustancial del presupuesto agrícola. Aunque los pagos por explotación de la UE se encuentran condicionados al cumplimiento de buenas prácticas por parte de los productores, todavía siguen consolidando unos derechos históricos de ayuda, ajenos a los objetivos de una política agrícola realmente compatible con la defensa del territorio rural europeo. En consecuencia, a pesar de los esfuerzos realizados y de la lógica inercia al cambio de la PAC, la cuestión de la clasificación de la ayuda interna seguirá reclamando la atención de la UE, aunque sólo sea por la presión internacional. No se trata de cuestionar el nivel de apoyo al sector, sino de buscar los instrumentos adecuados para hacer compatible el mantenimiento de las áreas rurales europeas con el bienestar de cientos de millones de pobladores rurales del mundo en desarrollo.

7. REFERENCIAS

- ABARE (1998), Subsidios Agrarios, *ABARE-CURRENT ISSUES*, núm. 98,4, August 1998.
- AKESBI, N. y GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. (2001), «Natural resources, rural policies and the Euro-Mediterranean Framework», en *Development and Agri-food Policies in the Mediterranean Region, Annual Report, 2000*, Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes, París, págs. 1-60.
- BUCKWELL, A.; BLOM, J.; COMMINS, P.; HERVIEU, B.; HOFREITHER, M.; VON MEYER, H.; RABINOWICZ, E.; SOTTE, F. y SUMPISI VIÑAS, J. M. (1997), *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe*, Reports and Studies núm. 5, European Economy.
- CHAMBOVEY, D. (2002), «How the Expiry of the Peace Clause Might Alter Disciplines on Agricultural Subsidies in the WTO Framework», *Journal of World Trade* 36(2), 305-352.
- CIHEAM (2000); *MEDAGRI-Yearbook of agricultural and food economies in the Mediterranean and Arab countries*, Institut Agronomique Méditerranéen de Montpellier.
- COMPÉS, R.; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; REIG, E. (2001), *Agricultura, Comercio y Alimentación. OMC y Negociación multilateral*, Serie Estudios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2003), *Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y por el que se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores*, DS 303/03.
- EU COMMISSION (2003), *Joint initiative by EU and US presented to trade partners in Geneva (WTO) with a view to advancing the negotiations in the Doha Round towards a successful conclusion in Cancún as requested by our trading partners* (13/08/2003). Extraído de http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/external/wto/officdoc/index_en.htm.
- FAO (1999), *Issues at stake relating to agricultural development, trade and food security*, FAO Symposium on Agriculture, Trade and Food Security: Issues and Options in the Forthcoming WTO Negotiations From the Perspective of Developing Countries, Paper No. 4.
- (2002), *Experiencia de los países en desarrollo en la aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda de Uruguay: Síntesis de las conclusiones de veintitrés estudios de casos de países: resumen ejecutivo*, Simposio de la FAO en Ginebra, Octubre 2002. Documento 3, Descargado de: http://www.fao.org/trade/docs/Gen-Sym%20Paper%20III%20ex-sum_s.doc.
- FISCHLER, F. (2003), *WTO and agriculture: Fischer's five tests to kick-start stalled talks*, Declaración del Comisario de Agricultura, tras la Conferencia de la FAO en Roma, el 2 de diciembre de 2003, IP/03/1640.
- GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. (2003), «La agricultura española ante la reforma de la Política Agrícola Común», *Papeles de Economía Española* núm. 96, págs. 2-19.
- HARBINSON, S. (2003), *Negociaciones sobre la agricultura. Anteproyecto de modalidades para los nuevos compromisos*, Organización Mundial de Comercio, Comité de Agricultura en Sesión Extraordinaria, TN/AG/W/1/Rev. 1, 18 de marzo de 2003.
- JOSLING, T.; TANGERMANN, S. y WARLEY, T. K. (1996), *Agriculture in the GATT*, Houndmills, London y New York, Macmillan.
- MASSOT, A. (2003), «La Reforma de la PAC de 2003: Hacia un Nuevo Modelo de Apoyo para las Explotaciones Agrarias», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, págs. 11-60.
- OECD (2002), *Agricultural policies in OECD countries. Monitoring and Evaluations*, OECD, París.
- OMC (2003), «Reducción de la pobreza: Iniciativa sectorial en favor del algodón», Propuesta conjunta de Benin, Burkina Faso, el Chad y Malí, WT/MIN(03)/W/2* 15 de agosto de 2003, Presentado a la CONFERENCIA MINISTERIAL Quinto período de sesiones Cancún, 10 - 14 de septiembre de 2003.
- OXFAM INTERNATIONAL (2002), *Rigged Rules and Double Standards: Trade, globalisation, and the fight against poverty*, extraído de <http://www.maketrade4fair.com>.
- PODBURY, T.; HAGI HIRAD, S.; ANDREWS, N. y GORDON, W. (2003), *WTO Agriculture Negotiations. The way forward from Cancún. Australian Commodities*, vol. 10, núm. 4, december quarter 2003, págs. 1-14.

- SWINBANK, A.; TANGERMANN, S. (2000), *A proposal on the future of direct payments under the CAP*, Working paper núm. 1, under the project «Bondscheme», financed by the EU Commission, October 2000.
- TANGERMANN, S. (2001a), *Has the Uruguay Round Agreement on Agriculture worked well?*, International Agricultural Trade Research Consortium, Working Paper #01-1, October, 2001.

ANEXO: LAS «CAJAS» O «COMPARTIMENTOS» DE LA RONDA URUGUAY

La *caja ámbar* o MGA se calcula para cada producto de base (aunque se reduce globalmente) como la suma de tres componentes:

Sostenimiento de los precios de mercado. Se calcula multiplicando la diferencia entre el precio administrado y un precio mundial de referencia fijo, por la producción elegible, es decir, con derecho a recibir el precio administrado.

Pagos directos no excluidos. Cuando dependen de una diferencia de precios se calculan de forma similar al punto anterior y cuando se basan en factores distintos del precio se utilizan los desembolsos presupuestarios.

Otras ayudas no excluidas (por ejemplo, subvenciones a los inputs).

La ayuda no referida a productos específicos se totaliza en una MGA *no referida a productos específicos*, expresada en valor monetario total. En el caso de productos para los que existe sostenimiento de precios pero no es posible calcular ese componente de la MGA, se utiliza una *Medida de Ayuda Equivalente*, calculada de forma semejante a la MGA, basándose en los desembolsos presupuestarios destinados a mantener el precio al productor.

La *caja azul* (artículo 6.5 del AsA), exenta del compromiso de reducción, contiene los pagos directos realizados en el marco de programas de limitación de la producción si se basan en superficies y rendimientos fijos o si se realizan con respecto al 85% o menos del nivel de producción de base o si, en el caso de ayudas a la ganadería, se conceden a un número de cabezas de ganado fijo. Las ayudas por superficie para los cultivos herbáceos y las primas ganaderas introducidas por la PAC en 1992, así como los «deficiency payments» de la agricultura estadounidense anteriores a la Fair Act de 1996, cumplen totalmente estas condiciones.

La *caja verde* (Anexo II del AsA) por último, contiene aquellas medidas que no tienen efectos de distorsión sobre la producción o el comercio o que los tienen en grado mínimo. Estas ayudas deben cumplir dos criterios básicos: (a) concederse mediante un programa gubernamental financiado con fondos públicos que no implique transferencias de los consumidores, y (b) no tener el efecto de una prestación de ayuda en materia de precios a los productores. La caja verde incluye, entre otros conceptos, los siguientes:

Servicios generales de investigación, lucha fitosanitaria, formación, divulgación y asesoramiento, infraestructuras, etc. (siempre que no impliquen pagos directos a los productores);

Almacenamiento público con fines de seguridad alimentaria;

ayuda alimentaria interna;

desembolsos —disociados de la producción— en programas de seguridad de ingresos;

ayudas en caso de catástrofes naturales;

ayudas para reajuste estructural, incluyendo cese anticipado, retirada de factores de producción o ayudas a la inversión;

ayudas en el marco de programas ambientales o de asistencia regional a productores en zonas desfavorecidas.