

# WTO Agricultural Negotiations, the CAP Reform and the EU Manoeuvring Margin

Ivana Doportó Miguez and  
Carlos Galperín

## Abstract

The purpose of this article is to analyse the link between the process of change in the European agricultural policy, specifically since the 2003 CAP reform, and agricultural negotiations in the frame of the Doha Round. The reform implements a single payment scheme according to which subsidies granted to producers are decoupled from production. Although the reform constitutes a step in the right direction, this is, towards less distorted markets, the options as to how to calculate payments, and the fact that this decoupling of subsidies can be partial, bring about the persistence of distorting effects and jeopardise the CAP unity. As a consequence of this change process, domestic support notifications to the WTO will suffer alterations, reducing amber and blue box subsidies and increasing green box ones.

The level of post-reform support proves that the EU has some manoeuvring margin to implement further domestic support reductions in the Doha Round. This is due to the fact that the new support levels that result from applying what the EU proposed in October 2005 are higher than the ones which would result if the CAP reform were fully in force.

On the other hand, although the EU is moving forward towards less distorting agricultural protection by box-shifting, mainly to the green box, these subsidies still have an impact on the decisions made by producers. For this reason, the G-20, an important actor in international negotiations, advocates the revision of the green box content.

# **Las Negociaciones Agrícolas en la OMC, la reforma de la PAC y el margen de maniobra de la UE**

Ivana Doportó Miguez y Carlos Galperín

## **Resumen**

El objetivo del presente artículo es analizar el vínculo entre el proceso de cambio de la política agrícola europea, específicamente desde la reforma de la PAC de 2003, y las negociaciones agrícolas en el marco de la Ronda Doha. La reforma pone en práctica un sistema de pago único donde las ayudas otorgadas a los productores están desacopladas de la producción. Si bien la reforma va en la dirección correcta, esto es, hacia mercados con menos distorsiones, las opciones en las formas de calcular los pagos y el hecho de que la desvinculación de la ayuda pueda ser parcial hacen que se mantengan los efectos distorsivos y que peligre la unidad de la PAC. Como consecuencia de este proceso de cambio, se producirán modificaciones en las ayudas notificadas ante la OMC, reduciéndose las de caja ámbar y azul y aumentando las de caja verde.

El nivel de ayuda post-reforma muestra que la UE tiene margen de maniobra para, en la Ronda Doha, efectuar mayores reducciones de la ayuda interna. Esto se debe a que los nuevos niveles de ayuda resultantes de la aplicación de la propuesta de la UE de octubre de 2005 son superiores a los que surgirían de la plena vigencia de la reforma de la PAC.

Por otra parte, si bien la UE avanza hacia una protección agrícola menos distorsiva por el traspaso de cajas, en gran medida hacia la caja verde, esas ayudas continúan influyendo en las decisiones de los productores. Por tal razón, el G-20, importante actor en las negociaciones internacionales, promueve la revisión del contenido de la caja verde.

## **1. Introducción**

En las negociaciones de la Ronda Doha, la agricultura es uno de los temas centrales, a tal punto, que el futuro de la Ronda depende en gran medida de los avances que se puedan dar en este terreno.

En esta negociación, la Unión Europea (UE) es un actor principal, tanto por su papel en el comercio agrícola como por sus fuertes intereses defensivos que lo llevan a resistir las modificaciones de los niveles de protección y ayuda al sector que proponen otros participantes de la Ronda, como Estados Unidos y los países que conforman el G-20 y el Grupo Cairns.

Como defensa de su posición, la UE viene sosteniendo que su oferta es ambiciosa, que ya hizo el máximo esfuerzo en relación con lo que le permite su política agrícola común (PAC) y que la reforma que hizo en 2003 en la PAC va a hacer que cada vez afecte menos al resto de los participantes del comercio mundial agrícola.

Esto se refleja en las declaraciones del actual Comisario de Comercio, Peter Mandelson, que respecto de la ayuda interna y la negociación en la OMC ha dicho que “la reforma masiva del 2003 de la Política Agrícola Común nos ha permitido proponer una oferta ambiciosa en las negociaciones de la Ronda Doha para reducir las ayudas distorsivas al comercio en un 70% y eliminar los subsidios a las exportaciones si otros países hacen lo mismo” (Comisión Europea, 2006 a). También señaló que otros países, como Estados Unidos, no han emprendido reformas internas como la de la UE, e invitó a los socios comerciales a que encaren este tipo de procesos y que valoren el esfuerzo realizado por la Comunidad.

Además, agrega que “lo que verdaderamente importa en el contexto de la OMC, y especialmente para los países en desarrollo, es la incidencia de las subvenciones agrícolas sobre la producción y los intercambios... Es evidente que, gracias a la reforma, la parte principal de las subvenciones de la UE a la agricultura evolucionará hacia mecanismos menos distorsionantes o completamente inocuos, lo que significa que éstas dejarán de repercutir negativamente en los mercados mundiales”.

En relación a la desvinculación entre los subsidios y la producción, base de la reforma de la PAC de 2003, la UE expresa que “la disociación consiste en romper el vínculo entre la producción y las subvenciones, haciendo que las subvenciones concedidas de esta forma dejen de distorsionar el comercio. El paso a un sistema de pagos por explotación refuerza la postura de la UE, ya que la disociación cambia la importancia para la OMC de los pagos directos, que dejarán de clasificarse como compartimiento azul y pasarán a ser compartimiento verde” (Comisión Europea, 2003 c).

El presente artículo revisa qué hay de cierto en estas afirmaciones del Comisario de Comercio de la UE, con el objetivo de aclarar dos cuestiones: la primera, si la UE tiene margen de maniobra en la Ronda Doha como para mejorar el nivel de ambición de su propuesta de negociación; la segunda, cuán menos distorsiva es la PAC luego de la reforma de 2003.

Para ello, el artículo se estructura de la siguiente forma: primero, se presenta la reforma de la PAC de 2003, precedida por una breve descripción de las modificaciones y reformas previas; en la sección 4 se evalúa en qué medida esta reforma implica reducciones en los niveles de ayuda que otorga a los agricultores; en la sección 5 se revisa si la UE tiene margen para, en la Ronda Doha, aceptar mayores cortes en los niveles de ayuda interna; en la sección 6 se analiza si la reforma cambia el efecto distorsivo de su política agrícola, tal como lo sostiene su Comisario de Comercio, y si el nuevo tipo de ayuda cumple los requisitos para entrar dentro de la caja verde, la categoría para los subsidios de menor efecto distorsivo en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Las conclusiones cierran el trabajo.

## 2. La PAC antes de la reforma de 2003

El 26 de junio de 2003 se aprobó una reforma de la Política Agrícola Común de la Unión Europea, denominada reforma intermedia, pues se efectuó a mitad del periodo de implementación de la estrategia adoptada en 1999 para el periodo 2000 - 2006. La relevancia y repercusión que ha tenido se debe a que apunta a la esencia de la PAC, en vez de efectuar cambios en detalles o realizar mejoras en los instrumentos aplicados. Para entender esto, es conveniente hacer un breve repaso de su evolución.

La PAC no sólo nació con el proceso de integración del continente, sino que fue una de las condiciones necesarias para que dicho proceso se inicie (Swann, 1988). Los objetivos básicos de la política agrícola ya figuran en el Tratado de Roma de 1957, y su lanzamiento formal ocurre en 1962.

En sus más de cuarenta años de existencia, ha tenido modificaciones de distinto grado, que permiten dividir su historia en cuatro periodos:<sup>1</sup>

1) *conformación y consolidación (1962-1970)*: en este periodo ocurre la consolidación de los principios que marcan su funcionamiento, que se refieren a eliminar las barreras comerciales para crear un mercado único, privilegiar los productos comunitarios frente a los importados y financiar de manera común los gastos agrícolas. Las medidas de política interna se basan en los precios de intervención, con alguna participación de ayudas directas basadas en la producción (Fennell, 1987).

<sup>1</sup> Para un mayor detalle de esta evolución, ver Galperín (1999).

2) *primeros cambios (1971 - 1991)*: para ir reduciendo los excedentes de producción y tratar de frenar el crecimiento del gasto, se hicieron cambios menores en los instrumentos de tipo interno, como que los productores lecheros y cerealeros paguen una tasa que ayude a financiar los subsidios, fijar límites al volumen producido que se beneficiaba de los precios mínimos, establecer cuotas de producción en lácteos, dar incentivos para el retiro de tierras y establecer que el presupuesto agrícola crezca menos que el PBI comunitario.

3) *la primera reforma (1992 - 1998)*: en 1992 se implementa la propuesta del Comisario Agrícola Mac Sharry, por la cual la PAC presenta un cambio cualitativo, ya que se deja de lado el objetivo del autoabastecimiento de alimentos para buscar frenar el gasto y mejorar la competitividad de la agricultura europea. El principal cambio, a nivel de las medidas internas, consistió en la reducción de los precios mínimos y la aplicación de pagos directos compensatorios de las caídas en los ingresos debido a la baja en los precios mínimos. Estos pagos pasaron a estar sujetos a retiros de tierras de cultivo –régimen de *set-aside*– y a límites de cabezas de ganado beneficiadas. Esta reforma también estuvo vinculada con las negociaciones agrícolas de la Ronda Uruguay del GATT –que finalizó a principios de 1994–, ya que marcó los límites de concesiones que la UE estaba dispuesta a otorgar. En este período se inició también la implementación de lo resuelto en dicha Ronda.

4) *la reforma de Berlín (1999 a 2003)*: en la reunión del Consejo Europeo de Berlín de 1999, se hicieron nuevas reducciones de precios mínimos y el aumento correspondiente de los pagos directos compensatorios, y un conjunto de medidas para reforzar el desarrollo rural y para cuidar el medio ambiente, todo como parte de la denominada Agenda 2000. Sin embargo, la principal medida no fue el ajuste de los instrumentos de la PAC, sino haber fijado un límite máximo al presupuesto agrícola para el período 2000 – 2006, que representa poco menos de la mitad de todo el presupuesto comunitario.

### 3. La reforma de la PAC de junio de 2003

En julio de 2002, la Comisión Europea presenta los lineamientos de la revisión intermedia de las medidas agrícolas de la Agenda 2000 (Comisión Europea, 2002), con la intención de reforzar el cumplimiento de los objetivos allí planteados, en especial lo referido a la orientación de mercado y la salubridad de los alimentos. También plantea la necesidad de mejorar los aspectos de equilibrio social –referidos a cuidar el nivel de ingresos de los agricultores mediante las ayudas directas y a hacer más pareja su distribución en función del tamaño de las explotaciones– y de desarrollo rural, y simplificar los instrumentos de la política.

La reforma fue presentada con los objetivos de (Comisión Europea, 2003 a): i) mejorar la competitividad de la agricultura europea, haciendo que los productores respondan más a las señales del mercado pero sin que sientan un perjuicio en sus ingresos, tratando de que el beneficio esté relacionado con la condición de productor y no con la cantidad producida; ii) promover un mayor cumplimiento de las normas ambientales, de inocuidad alimentaria y de bienestar animal; iii) mejorar el sistema de apoyo al desarrollo rural.

Los principales oponentes de esta reforma fueron Francia, España, Irlanda y Portugal, mientras los defensores fueron Reino Unido, Suecia y Alemania. Como en toda negociación, las concesiones permitieron llegar a un punto medio común y moderar muchos de los cambios propuestos por la Comisión.

En lo que sigue se presenta un análisis de esta nueva reforma. Primero se comentan sus principales características (secciones 3.1 a 3.5); en segundo lugar, se describe el estado de aplicación por país (sección 3.6); en tercer lugar, se muestra el nuevo límite presupuestario y la búsqueda de la disciplina financiera (sección 3.7) y, en cuarto lugar, se presentan estimaciones de su impacto en la producción comunitaria (sección 3.8).

#### 3.1. Ayuda directa: desvinculación parcial, condicionalidad y carácter optativo

El nuevo modelo de ayuda directa presenta cinco características centrales: una ayuda única por explotación con desvinculación o disociación parcial –conocida como *partial decoupling*–, la libertad de elección de la forma de cálculo de la ayuda, la transferibilidad de los derechos a recibir ayuda, la condicionalidad para su otorgamiento, y el carácter optativo en la forma y plazo de su aplicación en cada país.

### 3.1.a. Ayuda única por explotación con desvinculación parcial

La ayuda interna que reciben los productores deja de estar vinculada, en la mayoría de los casos, con su nivel de producción. De este modo se pasa a un modelo donde reciben una ayuda única por explotación –*single farm payment* o SFP– basada en los subsidios recibidos en el período 2000 - 2002. Este sistema entró en vigor en 2005, aunque cada país puede prorrogar el inicio de su aplicación hasta 2007.

Sin embargo, la desvinculación no es total, pues cada país puede elegir que una parte de la ayuda continúe asociada con el nivel de producción, pero con límites en el porcentaje de asociación y en los productos elegibles. El principal argumento oficial para continuar con cierto nivel de vinculación, es que sirve para “reducir al mínimo el riesgo de abandono de las tierras” (Comisión Europea, 2003 b).

En cereales, oleaginosas, leguminosas y otros cultivos herbáceos, podrán continuar vinculadas hasta el 25% de las ayudas por hectárea. En el caso del trigo duro se podrá mantener hasta el 40% del suplemento especial. Para ganado vacuno hay dos opciones: i) conservar hasta 100% de la prima por vaca nodriza y 40% de la prima por sacrificio, o ii) hasta 100% de la prima por sacrificio o hasta 75% de la prima especial por animales machos. En ovinos y caprinos, hasta el 50%. Las ayudas al sector lácteo deberán formar parte de la ayuda única por explotación recién desde 2008, pero cada país puede adelantar su inclusión. La vinculación puede continuar en las regiones periféricas.

Además, la ayuda por explotación puede incrementarse hasta un 10% para incentivar métodos de producción acordes con la protección ambiental y la calidad de los productos.

Para la adjudicación de este tipo de ayuda es preciso presentar “hectáreas elegibles” que incluyen cualquier tipo de cultivo, con excepción de las frutas y verduras, los cultivos permanentes y las papas.

### 3.1.b. Libertad de elección de la fórmula de cálculo

Así como existen opciones para distintos productos, también los países pueden elegir entre diversas formas para calcular y efectuar los pagos. La diferencia fundamental radica en si el cálculo de la ayuda se basa en los pagos directos individuales recibidos por los agricultores en el período de referencia, o en si los pagos fueron promediados para un estado o región. Se presentan tres alternativas, más una especial para los nuevos miembros:

- Enfoque básico histórico: la ayuda se relaciona con los pagos que recibió durante el período de referencia (monto de referencia) y con el número de hectáreas bajo producción durante ese período, por las cuales percibió pagos directos en ese lapso de referencia.
- Enfoque regional (*flat rate*): a los efectos de establecer el valor del pago único en la región, el monto de referencia se calcula sobre una base regional y luego se lo divide por el número de hectáreas aptas notificadas por los agricultores de la región en el año de puesta en vigencia del esquema de pago único.
- Enfoque mixto: los países pueden usar diferentes métodos por regiones. Por ejemplo, pueden utilizar sistemas híbridos que combinen el enfoque histórico y el regional. Dentro de estos, pueden existir sistemas híbridos dinámicos, como el caso de una transición de un esquema histórico a uno regional.
- Enfoque para los nuevos países miembros de la UE: estos países tienen la opción del esquema de pago de área única (SAPS, por su sigla en inglés) que es similar al enfoque regional, pero calculado a nivel nacional. Este sistema tiene como límite presupuestario los topes nacionales que resultan de los acuerdos de acceso a la UE. No hay excepciones en cuanto al tipo de cultivo que puede producirse bajo este esquema. Para el 2010, deberán adoptar la versión regional del pago único aplicado en la UE-15.

Cabe agregar que un productor de los nuevos miembros podrá recibir el mismo nivel de ayuda por unidad productiva que un productor de la UE-15, recién en 2013. Hasta ese entonces, el proceso de nivelación será gradual. A los efectos de mantener un nivel de asistencia equivalente al que se otorga en la UE-15, estos países pueden usar pagos compensatorios provenientes de sus presupuestos nacionales.

### 3.1.c. Transferibilidad de los derechos

Para el pago, cada productor recibe un título o derecho a percibir la ayuda. La cantidad de títulos es equivalente al número de hectáreas declaradas para la ayuda. Estos títulos pueden ser transferidos entre beneficiarios de cada país y, en algunos casos, sólo dentro de una región de un país.

### 3.1.d. Condicionalidad

El cuarto punto clave de esta reforma, es que las ayudas están sujetas al cumplimiento de normas en materia de medio ambiente, inocuidad de los alimentos, sanidad animal y vegetal y bienestar de los animales. Entre estos requisitos se incluye el de mantener las tierras en buenas condiciones agrícolas con el objeto de evitar los efectos ambientales negativos del abandono de tierras como consecuencia del pago desacoplado.

Su falta de cumplimiento implica recibir un monto menor de ayuda. Para facilitar su realización, los agricultores recibirán asesoramiento estatal sobre métodos de producción y buenas prácticas agrícolas.

Se mantienen las obligaciones de retiro de tierras (*set-aside*) para poder recibir las ayudas directas compensatorias.

### 3.1.e. Carácter optativo

Los países pueden optar por mantener parte de la vinculación, pero sujeto a los productos y límites porcentuales que se mencionaron en el punto 3.1.a. De este modo, cada país puede elegir desde la disociación completa en todos los sectores desde 2005, hasta mantener las vinculaciones actuales hasta 2007 y recién a partir de ahí desvincular lo mínimo exigido.

El desacople total figuraba en la propuesta original de la Comisión Europea de julio de 2002. La propuesta definitiva conserva la esencia de la original, pero da márgenes de libertad a los países miembros para elegir el grado de ayuda a otorgar, llevando de hecho a una diferenciación entre los países y a que la PAC reduzca su carácter de política uniforme.

## 3.2. Desarrollo rural: mayor alcance y mayores fondos

Las medidas de desarrollo rural se refieren a las ayudas que reciben los productores para que mejoren su organización y gestión y diversifiquen sus fuentes de ingreso. Esta reforma pretende aumentar los fondos destinados a este fin y ampliar el alcance de las medidas, para poder cumplir con las demandas sociales de mejoras en calidad e inocuidad de los alimentos, protección ambiental y bienestar animal, pero manteniendo el modelo europeo de agricultura con mayoría de explotaciones pequeñas.

Así se otorgarán las siguientes nuevas ayudas: i) incentivos para poner en marcha sistemas de mejora de la calidad de los productos y de los procesos productivos, durante un período máximo de 5 años; ii) ayudas a las organizaciones de productores para promoción de los productos obtenidos con los sistemas de calidad introducidos por la ayuda descrita en i), hasta un 70% del costo del proyecto; iii) ayuda decreciente y por un período máximo de 5 años para la adaptación a las normas europeas sobre protección ambiental, salud animal y vegetal, inocuidad y bienestar animal. En relación a los costos adicionales y al lucro cesante por aumentar el bienestar animal, las ayudas tendrán un plazo mínimo de 5 años; iv) incrementar las ayudas a los jóvenes agricultores.

Estos cambios entraron en vigor en 2005, pero su aplicación es de carácter optativo.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Para una ampliación de este tema, ver Pastorino (2005).

### 3.3. Modulación de las ayudas

La modulación<sup>3</sup> se refiere a la reducción de las ayudas directas a las explotaciones de mayor tamaño que reciben subsidios superiores a los 5.000 euros por año. La reducción fue de 3% en 2005, 4% en 2006 y 5% desde 2007 hasta 2013. Están exentas las regiones periféricas.

Esta reducción en la ayuda resultaría en 1.200 millones de euros que se destinarán a financiar las nuevas medidas de desarrollo rural. De estos fondos, una quinta parte se utilizarán en el país donde se obtuvieron, y el resto se distribuirá entre todos los Estados miembros en función de criterios de superficie agrícola, empleo agrario y PIB *per capita*, aunque cada país no recibirá menos que el 80% de esos fondos.

Esta modulación no afecta a los países de Europa Oriental y Central que se incorporaron en mayo de 2004, durante el período en que el nivel de ayuda que reciban sea inferior al de los productores de los otros miembros de la UE.

### 3.4. Disciplina financiera

A partir de 2007 se introducirá un mecanismo de disciplina financiera para ajustar el monto de las ayudas directas con el objeto de que el gasto no sobrepase el límite fijado en el presupuesto<sup>4</sup>. Este mecanismo no se aplicará a los nuevos miembros hasta el 2013, cuando el nivel de ayuda que reciban será similar al de los países de la UE-15.

### 3.5. Revisiones en las políticas específicas para distintos productos

Con el objeto de corregir las situaciones de excedentes en ciertos productos y mejorar las organizaciones de mercado, se efectuaron ajustes en el precio de intervención y en el monto de ayuda por unidad productiva. Los cambios más importantes se han dado en cereales y en lácteos.

En cereales se redujo la magnitud de la corrección mensual del precio de intervención. En el caso del centeno, se eliminó el sistema de intervención. Para trigo duro se disminuyó el suplemento especial por hectárea y se introdujo una nueva prima para incentivar la mejora en la calidad de los granos. En arroz, y con el objeto de reducir los excedentes en el mercado como consecuencia de la apertura comercial a los países de menor nivel de desarrollo en el marco del programa "Todo menos armas", se disminuyó el precio de intervención y se aumentó la ayuda directa a los agricultores para compensar la baja en el precio.

En lácteos, se redujo el precio de intervención de la manteca y de la leche en polvo descremada, y se limitó la cantidad de manteca a comprar en intervención. Pero se mantiene el sistema actual de cuotas lácteas hasta el 2014.

En abril de 2004, se adoptaron medidas específicas para el aceite de oliva, el tabaco y el algodón, productos que fueron incorporados al esquema de pago único.

### 3.6. Aplicación de la reforma de la PAC por país

Transcurridos tres años de la reforma, a continuación se describe el estado de su aplicación, teniendo en cuenta las diversas opciones elegidas por los países miembros.

Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo y el Reino Unido han optado por el sistema de pago único con las alternativas de mayor disociación posible. Francia decidió retener las ayudas específicas por producto hasta las proporciones permitidas por la reforma. Por otro lado, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Portugal, España y Suecia han adoptado esquemas intermedios entre el desacople máximo y el mínimo. En general, han decidido mantener los premios sobre el ganado e ir desvinculando a los cultivos de la producción.

<sup>3</sup> En la UE, el término "modulación" se utiliza tanto para modificaciones en los montos de ayuda a otorgar en función de diversos criterios objetivos como para cambios en las preferencias arancelarias para acceder a su mercado.

<sup>4</sup> El tema presupuestario es tratado en la sección 3.7.

La mayoría de los países han implementado el sistema de pago único en el 2005 con la excepción de Finlandia, Francia, Grecia, Holanda y España que comenzaron en el 2006.

En el caso de los nuevos miembros, Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y Eslovaquia, optaron por el esquema de pagos de área única (SAPS). Sólo Malta y Eslovenia decidieron mantener el esquema acoplado, aunque deberán adherirse al esquema de pago único en el 2007.

El Cuadro 1 presenta la proporción de los pagos acoplados para el año 2006 por país. Como se observa, Francia, Portugal, Holanda y España encabezan la lista de países de la UE-15 con mayores porcentajes de ayuda vinculada a la producción. En el lado opuesto, se encuentran el Reino Unido, Irlanda y Luxemburgo, aunque países como Grecia, Alemania e Italia utilizan los pagos acoplados para uno o dos sectores únicamente. También se aprecia que, en promedio, cerca del 90% de los pagos directos a los agricultores de la UE-25 en el 2006 estaría desacoplado de la producción.

**Cuadro 1**  
**Proporción acoplada del total de ayudas directas en 2006, por estado miembro**

País	% acoplado	País	% acoplado
Malta	100	Alemania	0,04
Eslovenia	100	Irlanda	0
Francia	26,41	Luxemburgo	0
Portugal	25,31	Reino Unido	0
Holanda	24,1	Rep. Checa	0
España	21,56	Estonia	0
Bélgica	18,05	Chipre	0
Austria	14,7	Letonia	0
Suecia	5,58	Lituania	0
Finlandia	4,69	Hungría	0
Dinamarca	3,34	Polonia	0
Italia	0,35	Eslovaquia	0
Grecia	0,07		
UE-25 promedio			10,36

Nota: los cálculos excluyen algunos esquemas de ayudas acopladas para los cuales no se especifican techos nacionales dentro de la Regulación 1156/2006.

Fuente: Agra Europe (2006 a) basado en la Regulación de la Comisión 1156/2006

De los 3.763 millones de euros destinados a los países bajo la forma acoplada en 2006 (que figuran en la Regulación 1156/2006), alrededor de un 85% son absorbidos por España y Francia, debido a que ambos mantienen la vinculación con la producción para cultivos, lo cual implica 1.154 millones de euros para Francia y 373 millones de euros para España (Agra Europe, 2006 a). En general, el sector de la carne vacuna es el que continúa con los mayores niveles de pagos acoplados.

De lo anterior puede inferirse que la reforma otorga una gran flexibilidad a los países miembros en cuanto a su puesta en práctica. Ésta se observa en las opciones que se presentan para desacoplar ciertos productos, en el período de transición hasta la adopción del esquema definitivo y en la posibilidad de adoptar distintos sistemas de cálculo de la ayuda. Si bien este hecho da margen de maniobra a los países para adaptarse a la nueva situación, atenta contra el principio de unidad de la PAC y dificulta los controles pertinentes.

Cabe agregar que para el 2008 está previsto un *health check* o revisión de la PAC, que tendrá por objeto verificar si ésta “funciona” como debiera y simplificar los aspectos burocráticos en el mayor grado posible (Agra Europe, 2006 b). Uno de los temas a examinar será el esquema de pago único. La intención de la Comisión Europea es lograr la desvinculación total de los pagos. La Comisario de Agricultura de la UE, Mariann Fischer Boel, manifestó en un encuentro reciente que “estamos aprendiendo que el acople de las ayudas no es siempre la mejor solución en aquellas áreas donde no hay rentabilidad para cierto tipo de producción. En realidad, el análisis del primer escenario de la Comisión muestra que beneficios adicionales se lograrían con el desacople total, en términos económicos como también en términos de la simplificación de nuestra política y su puesta en práctica” (Fischer Boel, 2006).

El *health check* también implicará la revisión del tipo de esquema de pago único elegido por los países. Hasta el momento, ningún país de la UE-15 opera bajo el mismo sistema. La posición de la Comisión Europea no es muy clara al respecto. Mariann Fischer Boel era defensora del sistema histórico, pero ahora parece ver con buenos ojos los méritos del enfoque regional. Por otra parte, la reciente decisión de la Comisión de extender la vigencia del esquema de pago de área única por dos años, más allá del 2008 original, hace pensar que la Comisión intentaría expandir este sistema a Europa Occidental, en lugar de extender el esquema de pago único a la Europa Oriental, que era la idea original (Agra Europe, 2006 b).

### 3.7. Presupuesto y gasto

En la cumbre de Bruselas del Consejo Europeo, en octubre de 2002, se acordó un límite máximo para el presupuesto agrícola para el período 2007-2013, repitiendo una estrategia previa a la reforma anterior de la PAC, en la cumbre de Berlín en 1999, donde se fijó un límite máximo para el período 2000-2006 (ver Cuadro 2). La suma de lo presupuestado para medidas de intervención en el mercado y pagos directos para la UE de 25 miembros, no podrá superar el límite fijado en la cumbre de Berlín para los 15 miembros (sub-rúbrica 1a del presupuesto comunitario) más lo propuesto como gasto para los nuevos ingresantes para 2006, con un ajuste de 1% anual por inflación. Este límite ha llevado a la Comisión Europea a proponer mecanismos para contener el gasto.

El primer mecanismo fue presentado en enero de 2003, en la propuesta de legislación de reforma de la PAC, en cuyas consideraciones iniciales incluyó un breve análisis de las consecuencias presupuestarias de las medidas. Ahí planteaba que los gastos proyectados referidos a la PAC, excluyendo lo destinado para desarrollo rural, iban a superar el límite presupuestado a partir de 2009, en especial por el aumento del gasto para los nuevos miembros originado en que crece el monto de ayuda directa que pueden recibir. Es por esto que dicha propuesta incluía una reducción de estas ayudas, parte mediante el mecanismo de modulación –destinada para desarrollo rural–, y parte por reducción neta, la cual más que alcanzaría para cubrir el exceso de gasto. Así mostraba que si el gasto superaba lo presupuestado, la intención era reducir la ayuda en vez de pedir un ajuste en el presupuesto.

**Cuadro 2**  
**PAC: presupuesto y gasto proyectado**  
**en millones de euros**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Límite del presupuesto (a) (1)	42.979	44.474	45.306	45.759	46.217	46.679	47.146	47.617	48.093	48.574
Gasto UE-25 (2)	41.681	43.642	44.395	45.156	46.123	47.568	48.159	48.805	49.451	50.099
Gasto UE-15	41.320	41.339	41.746	42.183	42.802	43.569	43.513	43.513	43.513	43.513
Gasto nuevos miembros	361	2.303	2.649	2.973	3.321	3.999	4.646	5.292	5.938	6.586
Diferencia (3 = 2 – 1)	1.298	832	911	603	94	-889	-1.013	-1.188	-1.358	-1.525
Reducción de ayuda directa (4)				228	751	2.030	2.420	2.810	3.200	3.343
Disponible para desarrollo rural (5)				228	475	741	988	1.234	1.481	1.481
Reducción neta (6 = 4 – 5)				0	276	1.289	1.432	1.576	1.719	1.862

Nota: no incluye las medidas de desarrollo rural.

(a) Límite para el presupuesto acordado en octubre 2002. Resulta de la suma de lo aprobado en marzo de 1999 como gasto PAC (1a) para 2006 y el gasto de agricultura para ampliación (8a) para 2006, con un ajuste anual de 1% por inflación.

Fuente: CEI en base a Comisión Europea (2003 a)

Si se tienen en cuenta los montos ejecutados de los presupuestos 2004 (42.769 millones de euros), 2005 (44.598 millones de euros) y 2006 (44.847 millones de euros) (Comisión Europea, 2006 b) es posible concluir que, si bien éstos superan los valores presupuestados para el gasto de la UE-25, no sobrepasan los límites propuestos, salvo en el caso del 2005 en aproximadamente 100 millones de euros.

El segundo mecanismo es el de disciplina financiera, ya descrito en 3.4, que forma parte de la reforma aprobada en junio de 2003.

Esta disciplina también está estipulada por país, donde cada miembro deberá hacer los ajustes necesarios para no superar el límite máximo aceptado en el caso de las ayudas únicas por explotación, como se aprecia en el Cuadro 3, límite que se basa en el total de ayudas directas pagadas en el período histórico de referencia para cada país. Aquí se nota que los mayores beneficiarios son Francia, Alemania, España, Reino Unido e Italia.

**Cuadro 3**  
**Total de pagos directos: límites por países**  
**en millones de euros**

A. UE - 15

	2005	2006	2007	2008	2009	2010 y años subsiguientes
Francia	7.199	8.236	8.283	8.330	8.355	8.363
Alemania	5.148	5.647	5.696	5.744	5.770	5.774
España	3.266	4.635	4.650	4.664	4.672	4.673
Reino Unido	3.697	3.945	3.961	3.977	3.986	3.976
Italia	2.539	3.792	3.813	3.836	3.847	3.869
Grecia	838	2.143	2.170	2.175	2.177	1.988
Irlanda	1.260	1.335	1.338	1.341	1.342	1.340
Dinamarca	943	1.015	1.021	1.027	1.030	1.030
Holanda	386	428	834	846	853	853
Suecia	637	671	755	760	763	763
Austria	613	633	737	743	745	745
Bélgica	411	580	593	607	614	612
Portugal	452	504	571	572	573	572
Finlandia	467	562	564	566	567	565
Luxemburgo	33	37	37	37	37	37

Fuente: CEI en base a Regulación de la Comisión (EC) n° 1156/2006, 28 de julio de 2006

B. Nuevos Miembros

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2010 y años subsiguientes
Polonia	725	981	1.264	1.572	1.870	2.155	2.440	2.725	3.010
Hungría	351	446	540	673	803	929	1.056	1.182	1.309
Rep. Checa	229	294	378	470	559	645	730	816	902
Eslovaquia	98	127	161	201	239	275	312	348	385
Lituania	92	114	155	193	230	267	304	341	377
Letonia	34	44	61	76	90	104	118	132	146
Eslovenia	36	44	59	73	88	102	116	130	144
Estonia	23	27	40	50	60	71	81	91	101
Chipre	9	12	16	20	24	29	33	37	41
Malta	0,67	0,83	1	2	2	3	3	4	4

Fuente: CEI en base a Regulación de la Comisión (EC) n° 1156/2006, 28 de julio de 2006

### 3.8. Impacto en la producción comunitaria

La reducción del carácter distorsivo de la PAC debería disminuir la producción, los excedentes y, de este modo, los volúmenes exportables. De esta manera, la UE estaría en condiciones de aceptar reducciones de las barreras de acceso –sea a nivel multilateral o birregional– y de los subsidios a la exportación. Cuánto mayor sea el impacto sobre la producción, mayor podrá ser la apertura del mercado y la disminución de los subsidios a las ventas externas.

La UE efectuó una simulación del impacto que la reforma tendría sobre la producción, consumo y exportación para la UE-15 (Comisión Europea, 2003 d). Pero fue hecha en base a la propuesta de enero de 2003 que, en lo referente a medidas con mayor impacto sobre la producción, no incluía la opción de desvinculación parcial y figuraba una reducción en el precio de intervención de los cereales. Por lo tanto, los resultados de dicha simulación sobreestiman los efectos resultantes de la reforma aprobada a fin de junio. Sin embargo, constituyen una aproximación útil para evaluar consecuencias posibles sobre las posiciones negociadoras.

Por ejemplo, en centeno y trigo duro la simulación muestra que en el período 2005 - 2010 habría una disminución de 10% del área sembrada respecto de las proyecciones previas a la reforma, mientras que para el conjunto de los cereales la producción sería en todos los años alrededor de un 2% menor y las exportaciones un 4% menor.

En carne vacuna, a partir de 2007 las proyecciones de producción se reducirían 2% por año y las de exportaciones serían hasta un 25% menores. Por el incremento en las cuotas lácteas, la producción de leche sería un 2% superior en 2009. Esta mayor producción, sumada a la reducción del precio de intervención de la manteca, disminuiría el precio de mercado de la manteca, bajaría su volumen producido y aumentaría su consumo interno. Esto haría que bajen las proyecciones de exportación alrededor de un 20% en cada año. En leche descremada en polvo también habría una disminución en la producción (entre 6% y 14%), en el consumo (entre 6% y 15%) y en la exportación (entre 3% y 11%).

El 31 de julio de 2006, la UE publicó sus proyecciones sobre el ingreso y los mercados agrícolas de la UE para el período comprendido entre 2006 y 2013 (Comisión Europea, 2006 c). El estudio está realizado en base a los 25 países miembros y a la información disponible al mes de junio de 2006. Toma en cuenta supuestos sobre los pagos desacoplados, el régimen de *set-aside*, el crecimiento del PIB, la inflación y los precios de referencia para algunos productos. *A priori*, se estimaba que la aplicación del sistema de pago único iba a reducir los volúmenes de producción. Por el contrario, las proyecciones del informe revelan un crecimiento en la producción del maíz y del trigo. En el caso de las oleaginosas, destacan un fuerte incremento de la producción de colza, utilizada particularmente como insumo en la producción de biodiesel. En cambio, para la carne vacuna, la CE ha estimado bajas en los niveles de producción, originadas principalmente en la entrada en vigencia del sistema de pagos desacoplados.

Al comparar los productos que aparecen en los dos estudios, se observa en el caso de los cereales perspectivas dispares: la primera proyección señaló una caída en el área sembrada, mientras que la más reciente indica perspectivas favorables y un aumento de la producción. Para la carne se producen coincidencias, ya que ambos estudios proyectan caídas en la producción. También se verifican tendencias similares para la leche y la manteca.

## 4. El nivel de ayuda interna luego de la reforma de 2003

En las negociaciones agrícolas de la OMC, las medidas tendientes a lograr mejoras sustanciales para el sector se agrupan en tres categorías o pilares: ayuda interna, subsidios y restricciones a la exportación, y acceso a mercados. La reforma de la PAC del 2003 se concentra en cambios en el primer pilar, y deja de lado los otros dos.

La ayuda interna se puede clasificar en tres categorías definidas en el Acuerdo sobre la Agricultura aprobada en la Ronda Uruguay de la OMC. Según el grado de distorsión que generan, se divide en ayuda de caja ámbar, caja azul y caja verde (ver Recuadro 1).

## Recuadro 1

### La clasificación de las ayudas internas

De acuerdo con la terminología del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, las políticas de ayuda interna en agricultura se clasifican en cajas de color ámbar, azul y verde.

*i.* La caja ámbar es la que concentra las ayudas más distorsivas para el comercio. Aquí se incluyen las medidas de sostén de precios, donde la ayuda que deriva de éste se mide como la brecha entre el precio internacional de referencia en un determinado período de base (1986-1988) y el precio interno “administrado”, y también el gasto presupuestario que contiene a los subsidios relacionados directamente con la producción. El nivel de esos subsidios se mide por la Medida Global de Ayuda (MGA), sobre la cual se fijaron los compromisos de reducción.

Algunas ayudas de caja ámbar están exentas de dichos compromisos por sumar un monto pequeño (pagos *de minimis*), que pueden ser específicas para un producto o ser de carácter general. Para ser considerado *de minimis*, el pago no debe superar el 5% del valor de la producción agrícola (VPA) del producto subsidiado (ayuda producto específico) o de la producción agropecuaria total (ayuda producto no específico). Para los países en desarrollo el límite es del 10% del VPA.

*ii.* La caja azul reúne las ayudas realizadas en el marco de programas de limitación de la producción. Estos pagos no están sujetos a compromisos de reducción si se basan en superficies y rendimientos fijos, si se realizan con respecto al 85% o menos del nivel de producción de base o si, en el caso de pagos relativos al ganado, se efectúan con respecto a un número de cabezas fijo.

*iii.* En la caja verde se incluyen todos los subsidios que no distorsionan el comercio o lo hacen en grado mínimo. Las ayudas dentro de esta categoría no pueden estar vinculadas ni a la producción ni a los precios. Entre ellas se pueden encontrar: servicios generales, constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, ayuda alimentaria interna y pagos directos a productores. Estos últimos incluyen: i) ayudas al ingreso desconectadas de los precios y de la producción; ii) programas gubernamentales de participación financiera en seguros o coberturas; iii) programas de retiro de productores; iv) asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante programas de detracción de recursos; v) ayudas a las inversiones; vi) pagos por programas ambientales; y vii) programas de asistencia regional. Estos pagos directos deben cumplir con ciertos requisitos, como que se determinen a partir de un período de base fijo, que no estén relacionados con la producción, precios o uso de insumos posteriores al período de base y que se exija producción para recibir los desembolsos.

Por el Acuerdo sobre la Agricultura sólo están sujetas a reducciones las políticas de ayuda que se encuadran dentro de la caja ámbar y quedan excluidas los pagos *de minimis* y las ayudas de caja azul y caja verde. Por este motivo es que los países tienen incentivos para traspasar ayudas de la caja ámbar a la azul y a la verde.

## Recuadro 2

### La negociación de la ayuda interna en la Ronda Doha

En julio de 2004, los gobiernos aprobaron el Programa de Trabajo de Doha –conocido como “marco”–, donde se fijan criterios precisos para la negociación de distintos temas en discusión en la Ronda Doha.

Respecto de la ayuda interna en agricultura, establece restricciones a los niveles de asistencia. Por ejemplo, fija un corte mínimo del 20% para el nivel global o “overall trade-distorting support” –suma de la MGA, el máximo valor permitido de los pagos de la caja azul y las ayudas *de minimis*–. Además, pone un techo a cada uno de los componentes de ese apoyo general. Con esto se intenta emparejar los niveles de ayuda reduciendo fundamentalmente los de aquellos países que otorgan mayores subsidios.

Asimismo, se propone una redefinición de la caja azul para que incluya tanto los pagos que tienen límites a la producción como también aquellos que no los requieran. La presión ejercida por Estados Unidos hizo que se incluyera este nuevo criterio que permitiría la inclusión de pagos directos no conectados a la producción. Con esta iniciativa, Estados Unidos intenta incorporar los pagos contra-cíclicos, que actualmente se notifican como *de minimis* no específico. Cabe recordar que este tipo de ayuda es otorgada cuando los precios corrientes caen por debajo de un precio fijado como objetivo –*target price*–. El hecho a tener en cuenta es que este tipo de pagos no tiene limitaciones a la producción, pero sí funciona como un sostén de precios, por lo que corresponderían a la caja ámbar.

Por último, el marco establece que “se examinarán y aclararán” los criterios de la caja verde con el objetivo de impedir la distorsión en el comercio y la producción. Esto tiene importantes repercusiones debido a que los miembros de la OMC tienen incentivos a declarar ayudas dentro de este compartimiento porque no generan compromisos de reducción. Por tal razón, resulta necesaria la revisión de los montos que se declaran como pertenecientes a esta caja.

Para una ampliación de estos temas, ver Fossati *et al.* (2005); para el estado actual de la negociación, ver Doporto Miguez *et al.* (2006) y el artículo de Stancanelli en este número de la *Revista del CEI*.

En la Ronda Doha, la negociación en este pilar gira alrededor de los niveles máximos permitidos y los criterios de definición de las ayudas (ver Recuadro 2). Es por ello que en esta sección se analizan los cambios en la ayuda interna de la UE a partir de la reforma de la PAC de 2003. Así se responde a tres interrogantes:

- a. ¿Qué valores toman los distintos tipos de ayuda otorgados por la UE?
- b. ¿Cuáles serían los niveles de ayuda luego de la reforma?
- c. ¿Baja el nivel de ayuda interna?

#### 4.1. ¿Qué valores toman los distintos tipos de ayuda otorgados por la UE?

En el Cuadro 4 se exponen los montos concedidos de ayuda, según las notificaciones de la UE a la OMC. Cabe aclarar que las últimas notificaciones presentadas por la UE ante la OMC son del año 2001. Esto representa un serio inconveniente a los efectos de tener los montos otorgados actualizados y dificulta el seguimiento de las disciplinas impuestas por la OMC. A partir del 2002, los guarismos corresponden a valores estimados por la OMC. El promedio del nivel global (overall), que comprende las ayudas otorgadas de caja ámbar, azul y *de minimis* entre 1995-2001, es de 68.830 millones de euros y representa un 30% del valor de producción. Su nivel disminuyó 11% entre 1995 y 2001 como consecuencia de la baja registrada en la

caja ámbar. Por su parte, la caja ámbar registra un promedio para el mismo período de 46.930 millones de euros, que implica un 21% del valor de la producción agrícola. Para el lapso considerado, las ayudas otorgadas bajo este concepto se redujeron un 21,4% y esto se relaciona con el compromiso de reducción del 20% en un plazo de seis años desde 1995 sobre el nivel consolidado, establecido en el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay. Sin embargo, el nivel de la medida global de ayuda (MGA) fue siempre inferior al consolidado, incluso al inicio del período de reducción de la ayuda.

**Cuadro 4**  
**Ayuda interna de la UE**  
**UE-15, en millones de euros**

Categorías de ayuda interna	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (e)	2003 (e)	2004 (e)	2005
Nivel global actual (caja ámbar, caja azul y de <i>minimis</i> )(overall) <sup>1</sup>	71.698	73.292	70.959	67.566	67.986	66.438	63.871	55.060	56.994	57.847	n/d
MGA (medida global de ayuda) - nivel consolidado	67.159	67.159	67.159	67.159	67.159	67.159	67.159	67.159	67.159	67.159	67.159
MGA (caja ámbar) - nivel aplicado <sup>1</sup>	50.026	51.009	49.973	46.683	47.886	43.654	39.281	28.498	30.943	31.796	n/d
Ayuda de <i>minimis</i> (producto específico)	49	33	57	31	17	23	290	897	259	259	n/d
Ayuda de <i>minimis</i> (producto no específico)	777	728	486	348	291	538	574	938	1.000	1.000	n/d
Caja azul	20.846	21.521	20.443	20.504	19.792	22.223	23.726	24.727	24.792	24.792	n/d
Caja verde	18.779	22.130	18.167	19.168	21.916	21.848	20.661	n/d	n/d	n/d	n/d
Valor de la producción agrícola <sup>2,3</sup>	207.400	219.700	217.800	213.500	233.700	243.359	246.418	242.955	267.388	280.139	n/d
Ayuda doméstica total (ámbar + azul + verde+ de <i>minimis</i> )	90.477	95.421	89.126	86.734	89.902	88.286	84.532	55.060	56.994	57.847	n/d

Notas: (e) denota estimaciones.

1. El nivel global actual y la medida global de ayuda para 2003 y 2004 se refieren a la UE-25.

2. El valor de la producción para el período 1995-2002 corresponde a la UE-15 y para los años 2003-2004 a la UE-25.

3. El valor de la producción 1995-2001 fue extraído de las notificaciones de la OMC y el del período 2002-2004 de Eurostat.

Fuente: CEI en base a OMC (2006 a) y OMC (2006 b)

Las cajas azul y verde presentan una leve tendencia alcista con un promedio para el período 1995-2001 de 21.294 y 20.381 de millones de euros, respectivamente. Por último, el promedio de ayuda doméstica total es de 89.211 millones de euros, que equivale a un 39,4% del valor de la producción agrícola.

Es preciso destacar que, como los valores que se presentan a partir del 2002 son estimados, los datos del Cuadro no capturan los cambios que se registran como consecuencia de la reforma; es decir, no tienen en cuenta el traspaso de las ayudas entre los compartimentos, tema que se trata en el siguiente punto.

#### 4.2. ¿Cuáles serían los niveles de ayuda luego de la reforma?

La desvinculación, la principal característica de la reforma de la PAC de 2003, se verá reflejado en la clasificación de las ayudas internas—según la terminología OMC— que otorga la UE a sus agricultores. Como se ha mencionado, implica la sustitución de diferentes pagos o premios recibidos por los productores por un único pago por explotación a partir de 2005, calculado bajo el período de referencia 2000-2002. Como el monto no depende de la cantidad ni de qué se produzca, el ingreso a obtener está desacoplado de la producción. De este modo, se podrían traspasar las ayudas de la caja azul a la caja verde, y quedarían exentas de los compromisos de reducción que se alcancen en la Ronda Doha.

La reforma señala que el SFP comienza en el 2005, pero hay un período de transición hasta el 2007 por si algún Estado miembro necesita un proceso de adaptación a la nueva reglamentación. Los países pueden mantener un porcentaje de las ayudas ligadas a la producción a nivel nacional o regional para los cereales, oleaginosas, los vacunos, ovinos y caprinos y el sector lácteo, entre otros. Esta flexibilidad en la disociación de los pagos hace que el traspaso a la caja verde sea menor. Al respecto, no hay algo establecido sobre cómo

encasillar los pagos desacoplados parcialmente. Una posibilidad es que la parte desacoplada vaya dentro de la caja verde y aquella no desacoplada siga dentro de la azul. Dada la multiplicidad de opciones existentes que tienen los estados miembro, es muy difícil efectuar predicciones sobre el nivel cierto de desacople.

Para evaluar el impacto de la reforma sobre los compromisos de ayuda interna en la OMC, es preciso recurrir a las estimaciones de diversas fuentes que hacen supuestos sobre los niveles de desvinculación que los estados miembro adoptarán.

Así, Kutas (2006) estima el nivel de ayuda doméstica para la UE-25 hasta el año 2013, teniendo en cuenta que éste es el primer año de aplicación completa de la PAC que incluye a los nuevos miembros, al tiempo que también es el último año del período de planificación financiera 2007-2013.

Así obtiene los siguientes resultados:<sup>5</sup>

i) para la caja ámbar, la MGA caerá desde 43.838 millones de euros (2000/2001) a 22.634 millones hacia el 2013, es decir, un 48,4%. Dentro de este compartimiento, el sostén de precios de mercado es el componente de mayor relevancia, con 31.000 millones de euros en 2000/2001 (el 71%) y 10.920 millones de euros (48%) para el 2013. La caída en el sostén de precios de mercado es explicada, en primer lugar, por la reforma en el sector de la carne, y seguida por la del aceite de oliva y el azúcar.

ii) las ayudas de caja azul son las que sufrirán un mayor impacto por efecto de la reforma. Como consecuencia del desacople parcial, las ayudas en esta caja no desaparecerán, pero se reducirán desde 22.222 millones de euros en 2000/2001 a 4.474 millones de euros en 2013, una caída de 79,8%. El mayor impacto se notaría desde la entrada en vigencia de esta política, mientras que las variaciones en los años posteriores serán poco significativas.

iii) será marginal el impacto de la adhesión de los nuevos miembros a la UE, como consecuencia de que la ayuda interna para estos nuevos integrantes está en su mayoría desacoplada de la producción, y por lo tanto se encuadra en la caja verde.

En Oxfam (2005) se presenta la asignación de las ayudas internas en las cajas respectivas, como consecuencia de la implementación del SFP. El nuevo nivel aplicado de la caja ámbar sufriría una caída del 58,5%<sup>6</sup>. En el caso de la caja azul, los guarismos obtenidos se basan en los datos disponibles de la asignación de pagos agrícolas para el año 2003 y no se incluyen los nuevos miembros que, según se señala en el informe, alterarían los valores de manera significativa. Así, del gasto de ese año toma la parte que queda acoplada a la producción para llegar al nuevo valor de la caja azul, que bajaría un 91,8%. Por último, del presupuesto estimado para la PAC para las nuevas perspectivas financieras, que se estima en 55.500 millones de euros, calcula, por diferencia, los pagos correspondientes a la caja verde, que representarían casi un 90% del presupuesto mencionado. Las ayudas en este compartimiento se incrementarían un 141,5%.

Por su parte, Berthelot (2005 a), tomando el año 2008 como horizonte de planeamiento, estima que la caja ámbar llegaría a una reducción del 52,1% y la caída en la caja azul sería del 70,5%. No evalúa el impacto en la caja verde.

---

<sup>5</sup> Para esta estimación, el método y los supuestos que utiliza son los siguientes:

i) *caja ámbar*: a) para los cálculos de la ayuda derivada de los precios de intervención –*market price support*– utilizó la metodología de la OMC y empleó estimaciones de producción provistas por la Comisión Europea de Agricultura; b) hizo estimaciones sobre medidas equivalentes de ayuda y pagos directos no exentos.

La metodología OMC utilizada para el cálculo de los precios de sostén de un producto dado, consiste en sustraer del precio interno, el precio externo de referencia para el período 1986-1988, fijado en la Ronda Uruguay, y luego multiplicar ese valor por la producción estimada para esos años.

ii) *caja azul*: a) complementó las notificaciones de la OMC con los datos de los informes del EAGGF (*Financial Reports on the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*) para 2003 y 2004; b) a partir del 2005, utilizó supuestos de niveles de desacople de la producción: i) en los países de la UE-15, un 10% de los pagos será excluido del sistema de pago único; ii) los nuevos miembros van a complementar los pagos directos de la UE con un 10% de pagos nacionales; desde 2008, pasan al nuevo esquema de pagos directos con las opciones del resto de los países. Asumió, asimismo, que un 10% de los pagos será excluido del sistema de pago único.

<sup>6</sup> El cálculo de los pagos de caja ámbar lo efectúan teniendo en cuenta las reducciones en los precios de intervención del azúcar, la manteca y la leche en polvo, y que el sector de frutas y verduras no ha sido incluido en la reforma.

### 4.3. ¿Baja el nivel de ayuda interna?

Como se nota, existen grandes diferencias entre los guarismos de los estudios presentados, y esto se relaciona con los supuestos que hay detrás de ellos. Al existir diversas opciones para el uso del mecanismo de desacople en determinados productos, sumado a lo que puede ocurrir con el pago en los nuevos miembros, es muy difícil calcular el apoyo doméstico bajo la reforma. Así, los pagos de la caja azul oscilarían en un rango que va desde cerca de 2.000 millones de euros hasta 7.000 millones de euros, y la caja ámbar bajaría a un nivel que va entre 16.285 y 23.353 millones de euros.

A pesar de esto, los estudios revisados permiten aclarar algunas cuestiones que en general surgen cuando se analiza la situación de la ayuda a partir de esta reforma. La primera tiene que ver con las ayudas que conforman el llamado nivel global, esto es, ayudas caja ámbar, caja azul y pagos *de minimis*. Según estos estudios, habría reducciones importantes en la ayuda aplicada de caja ámbar y azul, superiores en magnitud al leve incremento que habría en los pagos *de minimis*. Por lo tanto, se verifica la hipótesis de que el nivel global disminuiría (Cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Variación de la ayuda interna aplicada de la UE**  
**en millones de euros**

Nivel estimado <sup>1</sup>	Cajas							
	Ambar	Var. %	Azul	Var. %	<i>de minimis</i> <sup>2</sup>	Var. %	Verde	Var. %
Aplicado luego de la reforma								
Kutas - 2013	22.634		4.474		878		n.d.	
Kutas - 2008	23.353		4.418		878		n.d.	
Oxfam - 2013	16.285		1.935		900		49.900	
Berthelot - 2008	18.800		7.000		1.000		n.d.	
Diferencia <sup>3</sup>								
Kutas - 2013	-21.204	-48	-17.748	-80	14	2		
Kutas - 2008	-20.485	-47	-17.804	-80	14	2		
Oxfam - 2013	-22.996	-59	-21.791	-92	36	4	29.239	141
Berthelot - 2008	-20.481	-52	-16.726	-70	136	16		

Nota: 1. Se coloca el autor del trabajo seguido del año para el cual se realiza la estimación.

2. En el caso de la ayuda *de minimis*, para el cálculo de la diferencia se usó el último valor notificado ante la OMC.

3. Nivel aplicado luego de la reforma menos el último aplicado notificado a la OMC o el aplicado actual presentado por cada trabajo.

Fuente: CEI en base a OMC (2006 a), Kutas (2006), Berthelot (2005 a) y Oxfam (2005)

La segunda cuestión tiene que ver con el nivel de la ayuda total, que incluye la global más las ayudas de caja verde. Sólo Oxfam (2005) estimó el nivel de este compartimiento y, como ya se comentó, éste se incrementaría mucho, tanto en términos relativos como en absolutos. Sin embargo, como el aumento en caja verde (29.239 millones de euros) sería menor a la disminución en el nivel global (44.787 millones de euros), el nivel de ayuda total se reduciría un 18%, si se toma como base la última notificación de la UE a la OMC, donde el nivel de ayuda total fue de 84.532 millones de euros.

La tercera cuestión tiene que ver con el cambio de cajas, conocido en inglés por el nombre de *box shifting*. Este cambio surge de la propia letra de la reforma. A nivel numérico, la estimación de Oxfam (2005) lo confirma. Otras estimaciones sugieren valores similares. Por ejemplo, en South Centre (2003) se mencionan estimaciones de la Comisión de la UE de que al culminar el 2013, al menos dos tercios de los subsidios de la caja azul se incluirían en la caja verde. En la misma línea, Action Aid International (2004) considera que la UE podrá cambiar entre 70% y 75% de los subsidios del compartimiento azul al verde.

Un interrogante derivado de esta tercera cuestión, es si es el traspaso de cajas de las ayudas está en conformidad con las normas de la OMC. Ello precisa analizar si hay modificación en el carácter distorsivo de los nuevos esquemas de subsidios, tema cuyo tratamiento se posterga hasta la sección 6 de este trabajo.

## 5. El margen de maniobra de la UE en la Ronda Doha

En octubre de 2005, la UE presentó en la OMC su propuesta de modalidades para los tres pilares de la negociación agrícola. En lo referente a la ayuda interna ofreció<sup>7</sup>:

- i) que su nivel global de ayuda consolidado se reduzca 70%;
- ii) que su ayuda en caja ámbar consolidada disminuya 70%;
- iii) que la ayuda en caja azul consolidada tenga un valor máximo equivalente al 5% del valor de la producción agrícola (VPA);
- iv) que los pagos *de minimis* bajen 80%;
- v) que acepta revisar las disciplinas para caja verde, pero sin proponer fórmulas concretas.

Un primer enfoque para evaluar el grado de “esfuerzo” de la UE es mediante la comparación entre los nuevos niveles consolidados luego de la reducción y el nivel de ayuda aplicado en la actualidad.

En el Cuadro 6 se nota que los nuevos consolidados caen por debajo de los aplicados actuales para todos los compartimientos, con excepción de la ayuda *de minimis* que quedaría con un “agua” (diferencia entre consolidado y aplicado) que rondaría entre los 3.588 y 3.959 millones de euros, según sea el período del valor de producción que se tome. Para este cálculo se tomaron los niveles aplicados en 2001, último año para el que la UE presentó notificaciones en la OMC.

**Cuadro 6**  
**Aplicación de la propuesta de la UE (octubre 2005)**  
**en millones de euros**

<b>Nivel global (overall)</b>	
Consolidado (VPA 1995-2000)	110.305
Consolidado (VPA 1999-2001)	113.189
Aplicado (última notificación)	63.871
Nuevo nivel global (corte del 70%) (VPA 1995-2000)	33.092
Nuevo nivel global (corte del 70%) (VPA 1999-2001)	33.957
<b>MGA (medida global de ayuda) (caja ámbar)</b>	
Consolidado MGA	67.159
Aplicado (última notificación)	39.281
Nuevo nivel MGA (corte del 70%)	20.148
<b>Caja azul</b>	
Aplicado (última notificación)	23.726
techo propuesto (cap) 5% de VPA 1995-2000	11.129
techo propuesto (cap) 5% de VPA 1999-2001	12.058
<b><i>de minimis</i></b>	
Aplicado (última notificación)	864
reducción del 80% (VPA 1995-2000)	4.452
reducción del 80% (VPA 1999-2001)	4.823
"Agua" entre nuevo consolidado y aplicado (1995-2000)	3.588
"Agua" entre nuevo consolidado y aplicado (1999-2001)	3.959

Fuente: CEI en base a OMC (2006 a)

<sup>7</sup> Un mayor detalle se presenta en el Cuadro del anexo 1.

Es a partir de este enfoque que los funcionarios de la UE afirman que están haciendo un esfuerzo considerable, y lo relacionan a su vez con la reforma de la PAC.

Sin embargo, la reforma está modificando los niveles de ayuda correspondientes a cada caja, como se vio en la sección 4. Por eso, una medida más adecuada del esfuerzo que haría la UE es comparar el nuevo nivel consolidado *a posteriori* de la reducción de la Ronda Doha con el nivel aplicado luego de la plena vigencia de la reforma.

Con este segundo enfoque se puede responder a la pregunta de si la UE tiene margen de maniobra para realizar mayores cortes en las distintas categorías de ayuda interna. Algunos trabajos han analizado las posibilidades de la UE en ese sentido en el marco de las negociaciones multilaterales agrícolas.

Según Kutas (2006), la reforma de la PAC no otorgaría mayor flexibilidad en la caja ámbar para cortes superiores al propuesto en la oferta de octubre de 2005. Es más, consideran que si no se realizan reformas adicionales como en el sector del vino, frutas y verduras, es muy difícil que se acepten reducciones mayores a la propuesta. También resalta la baja utilización que hace la UE de las ayudas *de minimis*, hecho que implica la presencia de “agua” entre su nivel consolidado y el aplicado, lo cual muestra que es factible efectuar recortes superiores a los propuestos. Por esta razón, la UE propone un techo al *de minimis* del 2% del valor de la producción (equivalente a un corte del 80%), mientras que Estados Unidos ofrece un techo del 5% (equivalente a un corte del 50%). En el caso de la caja azul, la UE propone aplicar un techo equivalente al 5% del valor de la producción, que aún le permite otorgar mayores concesiones. Con respecto a la medida de corte global (*overall cut*), el estudio sostiene que la reforma de la PAC se ajusta a la reducción propuesta del 70% y permite cierto espacio para un corte que rondaría en el 75%.

Una visión más crítica sobre las concesiones agrícolas de la Comunidad es la de Berthelot (2005 a), quien manifiesta que los ofrecimientos de la UE en materia de ayuda interna no son incompatibles con la PAC y aún más, le posibilitarán “aumentar” los montos transferidos a los productores agropecuarios, teniendo en cuenta los límites impuestos por la reforma de la PAC. Según su apreciación, la UE no estaría realizando “sacrificio” alguno.

Para analizar este margen de maniobra se ha elaborado el Cuadro 7, donde se exponen las estimaciones del “agua” esperada, que resulta de comparar el nivel de ayuda aplicado que habría a partir de la reforma con el nuevo nivel consolidado que resulta de las propuestas presentadas en la OMC por la UE, el G-20 y los Estados Unidos. Para ello se utilizaron las estimaciones de ayuda aplicada de los estudios de Kutas (2006), Oxfam (2005) y Berthelot (2005 a), que se restaron del nivel consolidado de caja ámbar calculado a partir del consolidado actual y de las estimaciones de techos de caja azul y *de minimis* ya presentadas en el Cuadro 6.

En el Cuadro 7 se pone de manifiesto la presencia de “agua” al aplicar la propuesta de la UE, aún luego de los efectos de la reforma de la PAC. Esto se registra para el nivel global, la caja ámbar –excepto en el trabajo de Kutas (2006)–, la ayuda *de minimis* y la caja azul, al considerar los estudios descriptos con anterioridad. De este modo, para eliminar el “agua”, la UE debería efectuar mayores recortes:

- i) para el nivel global, la reducción sobre el consolidado actual debería ser entre 5 y 13 puntos porcentuales más que el 70% propuesto en octubre de 2005;
- ii) para la caja ámbar, tendría que ampliar su reducción del nivel consolidado actual entre 2 y 6 puntos porcentuales respecto del 70% propuesto en octubre de 2005;
- iii) el techo de la caja azul debería disminuir entre 37% y 83%;
- iv) el techo para los pagos *de minimis* tendría que reducirse entre 78% y 80%.

## Cuadro 7

### "Agua" esperada al vincular las propuestas agrícolas en ayuda interna con la reforma de la PAC

con valor de la producción promedio 1995-2000  
en millones de euros

	Nivel global			Caja ámbar			Caja azul			de minimis		
	UE	G-20	EE.UU.	UE	G-20	EE.UU.	UE	G-20	EE.UU.	UE	G-20	EE.UU.
Nuevo consolidado (a)	33.092	22.061	27.576	20.148	13.432	11.417	11.129		5.564	4.452		5.564
Aplicado luego reforma (b)												
Kutas - 2013		27.986			22.634				4.474			878
Kutas - 2008		28.649			23.353				4.418			878
Oxfam - 2013		19.120			16.285				1.935			900
Berthelot - 2008		26.800			18.800				7.000			1.000
"Agua" (c = a - b)												
Kutas - 2013	5.106	-5.925	-410	-2.486	-9.202	-11.217	6.655		1.090	3.574		4.686
Kutas - 2008	4.443	-6.588	-1.073	-3.205	-9.921	-11.936	6.711		1.146	3.574		4.686
Oxfam - 2013	13.972	2.941	8.456	3.863	-2.853	-4.868	9.194		3.629	3.552		4.664
Berthelot - 2008	6.292	-4.739	776	1.348	-5.368	-7.383	4.129		-1.436	3.452		4.564
"Agua" sobre el consolidado (en %)												
Kutas - 2013	15	-27	-1	-12	-69	-98	60		20	80		84
Kutas - 2008	13	-30	-4	-16	-74	-105	60		21	80		84
Oxfam - 2013	42	13	31	19	-21	-43	83		65	80		84
Berthelot - 2008	19	-21	3	7	-40	-65	37		-26	78		82

Nota: 1. Para la confección del cuadro se tomaron en cuenta las propuestas presentadas por la UE el 28 de octubre de 2005, la del G-20 del 12 de octubre de 2005 y la de EE.UU. del 10 de octubre de 2005.

Fuente: CEI en base OMC (2006 a), Kutas (2006), Berthelot (2005 a) y Oxfam (2005)

En general, las propuestas del G-20 y de Estados Unidos permitirían reducir de manera efectiva los niveles aplicados *a posteriori* de la reforma en casi todos los casos, y en los que no, quedaría un nivel de "agua" inferior al que resulta de la propuesta de la UE.

Una primera conclusión de este análisis es que la propuesta de la UE de octubre de 2005 es "compatible" o está en línea con la reforma de la PAC de 2003; esto es, el ofrecimiento es "realizable".

Una segunda conclusión es que resulta cuestionable la idea de "sacrificio" que manifiesta Mandelson. La razón de esto radica en que el traspaso de ayudas de la caja ámbar a la azul y a la verde haría que los nuevos aplicados queden por debajo de los valores consolidados que resultan de la propuesta de la UE de octubre de 2005. Entonces, quedaría una brecha entre los consolidados y aplicados, dando la posibilidad a la UE de "aumentar" las asignaciones en ayuda interna en ese monto. A esto se suma el gran incremento que sufrirá la caja verde –sobre la que no existen compromisos de reducción– como consecuencia de los pagos desacoplados.

En síntesis, si bien según la UE la reforma de la PAC marcaría el límite máximo de las concesiones que puede negociar, la evidencia empírica demuestra que su oferta agrícola no llega a alcanzar ese techo y que le es posible efectuar mayores reducciones en los niveles de ayuda interna.

## 6. El pago único, la caja verde y el grado de distorsión

Resta echar luz sobre las aseveraciones de Mandelson respecto a que la política agrícola europea está evolucionando hacia mecanismos menos distorsivos o prácticamente inocuos para el comercio y la producción. Para esto se basa en que muchas de las ayudas pasarán a formar parte de la caja verde, que incluye medidas menos nocivas que las de caja ámbar.

En el Cuadro 8 se presentan los principales rubros de las ayudas notificadas por la UE ante la OMC como pertenecientes a la caja verde.<sup>8</sup> Como se observa, el 53% de la asistencia se concentra en dos categorías: los programas ambientales y las ayudas a la inversión.

**Cuadro 8**  
**Ayuda interna de la UE: caja verde**  
**período de notificación 2001-2002**

Categoría de las medidas	Valor monetario en millones de euros	%
Programas ambientales	5.519	27
Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante ayudas a la inversión	5.355	26
Programas de asistencia regional	2.420	11
Servicios generales: lucha contra plagas y enfermedades	1.723	8
Servicios generales: servicios de comercialización y promoción	1.299	6
Servicios generales: servicios de infraestructura	1.141	5
Otras ayudas	3.203	17
<b>Total caja verde</b>	<b>20.661</b>	<b>100</b>

Fuente: CEI en base a OMC (2004 b)

En el tema de las ayudas a la inversión, se dan grandes diferencias entre los países de la UE. Por ejemplo, en Francia y Alemania, una gran parte de la asistencia bajo este concepto es usada para subsidiar la tasa de interés de los agricultores. Oxfam (2005) cita que los productores franceses pagaron 274 millones de euros menos por la financiación otorgada. También es usual la cobertura de hasta el 50% de los costos de la inversión.

Por otro lado, Berthelot (2005 b) hace hincapié en los montos otorgados para la compra de insumos. Por el Acuerdo sobre la Agricultura, los subsidios a los insumos están vinculados a la producción y están sujetos a reducciones para los países desarrollados.

Cabe preguntarse si estos desembolsos son lo suficientemente “neutrales” o no distorsivos como para incorporarlos en la caja verde y no alteran los incentivos para la producción al reducir costos como el del capital o de los insumos.

Este tipo de cuestionamiento se extiende al esquema de ayudas desacopladas que ha sido examinado por diversos analistas e incluso sometido a un panel de la OMC. En el Recuadro 3 se presenta un análisis de este tipo de instrumento y se pone en duda la existencia de una ayuda plenamente desvinculada.

<sup>8</sup> Es preciso realizar algunas aclaraciones sobre aquello que es notificado como ayuda perteneciente a la caja verde. Diversos autores, entre ellos Berthelot (2005 b), mencionan la dificultad para obtener las notificaciones de los miembros de la OMC en tiempo y forma. Como se señaló oportunamente, las últimas notificaciones de la UE en materia de ayuda interna corresponden al 2001. A esto se suma el hecho de que las notificaciones son responsabilidad de los países informantes y la OMC carece de autoridad para revisar su “calidad”. Al respecto, Berthelot (2005 b) menciona ejemplos donde la UE declaró en las cajas azul y verde ayudas que deberían reportarse en la caja ámbar o como subsidios a la exportación.

### Recuadro 3

#### La desvinculación de la ayuda desacoplada

El objetivo tradicional de las ayudas internas es hacer que el ingreso de los productores no baje de cierto nivel mínimo, y así lograr que las decisiones de producción puedan desvincularse de la evolución de los precios de los mercados agrícolas. Un resultado de estos subsidios es que cuánto mayor el nivel de la ayuda, menor el grado de eficiencia necesario para que el productor permanezca en el mercado.

Para reducir este carácter distorsivo de la política agrícola, las medidas de ayuda interna no deberían estar vinculadas con la cantidad producida. Una medida de política agrícola está desvinculada plenamente cuando no modifica las decisiones de productores y consumidores. Una definición alternativa es la de una medida con desvinculación total efectiva, donde puede influir en las decisiones, pero sin aumentar los niveles finales de producción y comercio (López, 2000).

De este modo, los agricultores efectuarán sus inversiones en los productos con mayor rentabilidad, y la producción se movería en el mismo sentido que la variación de los precios. En este sentido, la desvinculación podría generar disminución de la producción de los agricultores menos eficientes en un contexto de baja de precios. En el caso de productores que precisan de una ayuda vinculada para que la explotación tenga rentabilidad positiva, la desvinculación del subsidio los llevaría a dejar de producir, pues debido a que tienen un margen unitario de ganancia negativo, el mayor beneficio se da sin producir.

Sin embargo, toda ayuda mantiene algún grado de vinculación, aunque el diseño de la medida pretenda lo contrario. Esto es así porque:

- i) al asegurar un ingreso mínimo al agricultor, reduce el riesgo inherente a toda explotación, e incentiva a destinar más recursos a la producción (López, 2000).
- ii) a su vez, este ingreso seguro puede reducir la aversión al riesgo de los productores, llevarlos a tomar más riesgo que antes y, por lo tanto, a producir más (López, 2000).

En esta misma línea, Romanelli (2004) concluye que la neutralidad de los pagos desacoplados sólo se verificaría ante una situación de certeza, de maximización de beneficios y para el corto plazo. Por su parte, Burfisher y Hopkins (2003) sostienen que aún los pagos que se presentan como completamente desacoplados generan impactos en la producción, el acceso a los capitales, las expectativas sobre los pagos futuros y la posición de los agricultores frente al riesgo.

Asimismo, la desvinculación puede influir de manera positiva en la cantidad producida si los agricultores tienen la expectativa de que es probable que se modifiquen en el futuro los parámetros de cálculo de las ayudas (Roberts y Jotzo, 2001). Si la ayuda se calcula en base a la producción de cierto período, los productores pueden tener el incentivo de incrementar la producción actual para que, si en el futuro se ajusta el período de referencia, también aumente el nivel de la ayuda desvinculada. En consecuencia, la producción actual no está vinculada con la ayuda presente, pero sí puede estarlo con la ayuda futura. Esto favorece la presión política para actualizar la base de cálculo.

Además, si la desvinculación no es para todos los productos, puede darse cierta sustitución entre el producto con ayuda desvinculada y el producto que mantiene una ayuda vinculada de manera total o parcial (López, 2000). De este modo, la desvinculación puede reducir la producción de un bien pero no la producción agrícola en su conjunto.

En este sentido, Hennessy y Thorne (2005) estudian empíricamente los efectos del *decoupling*. Analizando el caso de Irlanda, concluyen que, al menos en el corto plazo, los agricultores usarán los pagos desacoplados para subsidiar producciones no rentables.

El esquema de pago único de la UE es presentado como una ayuda desacoplada dentro de la caja verde. Diversos autores intentan esclarecer si las condiciones para acceder a este pago único “pasan el filtro” de las regulaciones de la OMC, en relación a la categorización de las ayudas internas. Entre ellos, Swinbank y Tranter (2005), examinando el esquema de pago único (SFP) de la UE, manifiestan que cumple con el requisito de estar desvinculado de los precios y de no requerir algún tipo de producción. Sin embargo, no hay tanta certeza respecto del criterio que impone que el monto de los pagos en un año dado no estará relacionado con los factores de producción empleados en cualquier año después del período base. El SFP de un año depende de la cantidad de tierra “trabajada” ese año. En las conclusiones de su análisis, señalan que sobre la tierra destinada a la producción de frutas y hortalizas no es posible reclamar el pago, hecho que sugiere la vinculación de la ayuda con el tipo de producción a seguir. Por otro lado, sostienen que la ayuda está condicionada al mantenimiento de las tierras en buenas condiciones agrícola-ambientales.

Asimismo, Berthelot (2005 b) afirma que el esquema de pago único no está desacoplado de la producción y no se debe encuadrar en las ayudas pertenecientes a la caja verde. Se basa en que el SFP no cumple con tres de las cinco condiciones del Acuerdo sobre la Agricultura para que el pago sea desacoplado:<sup>9</sup> i) se basa en el monto de los pagos directos recibidos entre 2000 y 2002, criterio no establecido por el Acuerdo sobre la Agricultura en su anexo 2 (condición a del párrafo 6); ii) los agricultores no pueden producir lo que ellos desean (condición b del párrafo 6) y iii) los productores deben indicar cada año la cantidad de hectáreas “aptas” para ser beneficiario del pago directo (condición d del párrafo 6).

El caso de las ayudas para cereales y oleaginosas, que en una alta proporción se utilizan para la alimentación del ganado, es un ejemplo de ayudas que con la reforma de la PAC pasan al SFP, pero que conceptualmente no pertenecen a la caja verde porque implican un subsidio a la producción al reducir los costos de desarrollar alguna actividad (Berthelot, 2005 b). Esta ayuda ha sido notificada por la UE en la caja azul, aunque correspondería incluirla en la caja ámbar. Por la reforma de la PAC estos pagos pasarían a la caja verde, aunque no se modifica el carácter distorsivo de este tipo de asistencia.

La disputa entre Estados Unidos y Brasil respecto de las subvenciones al algodón americano, que culminó en un panel ante la OMC, sienta precedentes en el caso de los pagos desacoplados. El informe del Grupo Especial (OMC, 2004 a) concluye que “los contratos de producción flexible, los pagos directos y las disposiciones legislativas y reglamentarias que establecen y mantienen el programa de pagos directos no son plenamente conformes al párrafo 6 b) del Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura. Estas medidas no pertenecen al compartimiento verde”. En marzo de 2005, las resoluciones del panel fueron ratificadas por el informe del Órgano de Apelación de la OMC (OMC, 2005).

Como consecuencia de estos cuestionamientos, es posible que el esquema de pago único directo de la UE sea puesto en tela de juicio. En el marco de las negociaciones agrícolas multilaterales puede desarrollarse un mayor interés para que se revean los efectos de los pagos desacoplados sobre el comercio y la producción y se “explore” el contenido de la caja verde.

En suma, si bien es cierto, como manifiesta Mandelson, que con el *decoupling* se avanza hacia mecanismos menos distorsivos en términos relativos, comparándolos con las ayudas de las cajas ámbar y azul, no ocurre lo mismo en términos absolutos. De lo expuesto anteriormente, se deduce que el *decoupling* está lejos de ser un instrumento “neutral” y que resulta difícil establecer un sistema de ayuda que no influya sobre las decisiones de los agricultores.

Para contrarrestar esta situación, varios actores de las negociaciones multilaterales agrícolas han propuesto “clarificar” el contenido de la caja verde. El principal propulsor de este proceso de revisión es el G-20, que plantea “disciplinar” la caja verde para evitar que las ayudas cambien de compartimientos –*box shifting*– y

<sup>9</sup> En el Anexo 2 del Acuerdo sobre la Agricultura figuran las condiciones para ser beneficiario de los pagos directos a los productores que corresponden a la caja verde. En el párrafo 6, dentro de la ayuda a los ingresos desconectada se establece que: a) el derecho a percibir estos pagos se determinará en función de criterios claramente definidos, como los ingresos, la condición de productor o de propietario de la tierra, la utilización de los factores o el nivel de la producción en un período de base definido y establecido; b) la cuantía de esos pagos en un año dado no estará relacionada con, ni se basará en, el tipo o el volumen de la producción (incluido el número de cabezas de ganado) emprendida por el productor en cualquier año posterior al período de base; c) la cuantía de esos pagos en un año dado no estará relacionada con, ni se basará en, los precios internos o internacionales aplicables a una producción emprendida en cualquier año posterior al período de base; d) la cuantía de esos pagos en un año dado no estará relacionada con, ni se basará en, los factores de producción empleados en cualquier año posterior al período de base; e) no se exigirá producción alguna para recibir esos pagos.

fijar, especialmente, pautas relacionadas con los pagos directos, como los criterios para ser beneficiario de éstos y los períodos de base usados como referencia para su cálculo, entre otras cuestiones. Por su parte, la UE, en su propuesta de octubre de 2005, manifiesta estar dispuesta a revisar los criterios actuales, pero no formula alternativas concretas. Estados Unidos insiste en no introducir “cambios materiales” en la actual caja verde. Tanto la UE como Estados Unidos pretenden mantener el *statu quo*.

## 7. Conclusiones

La reforma de la PAC de 2003 se implementa como respuesta a presiones internas para limitar los costos presupuestarios de la política agrícola y para corregir sus efectos negativos sobre la inocuidad de los alimentos y el medio ambiente. Al mismo tiempo, fue una respuesta a las presiones externas en el marco de la negociación de la Ronda Doha.

Esta reforma representa un paso muy importante en el camino hacia la eliminación de las distorsiones en los mercados agrícolas, pues busca que las decisiones de los productores tengan una mayor relación con los cambios de las señales de mercado. Para ello se basa fundamentalmente en un sistema de pago único que hace que las subvenciones estén desacopladas de la producción y que conlleva la simplificación de las ayudas a los productores y de los aspectos burocráticos. Por otra parte, impulsa el desarrollo rural, la protección del medio ambiente y una mayor inocuidad de los alimentos. También establece un mecanismo de disciplina financiera, con el objetivo de anticipar problemas presupuestarios, y fija límites por país a los pagos directos.

Sin embargo, a pesar de que marca un cambio en la orientación de la PAC, no es de la magnitud necesaria como para que vayan a desaparecer los efectos distorsivos en los mercados.

En primer lugar, porque la desvinculación de la ayuda puede ser parcial, incluso si la desvinculación es total, el agricultor sigue recibiendo un subsidio por producir, que le permite continuar su explotación aun cuando disminuya la rentabilidad relacionada con la venta de su producción. Una manera de disminuir esta distorsión, es que la ayuda desvinculada se reduzca hasta eliminarse; pero es difícil que por ahora sea llevado a cabo por la UE pues haría que el ingreso de los agricultores fluctúe según las condiciones del mercado y que no puedan subsistir los productores de baja eficiencia, dos consecuencias que la UE ha buscado evitar con su política agrícola desde el inicio de la PAC.

En segundo lugar, la gran flexibilidad que brinda el sistema en relación al año de aplicación, opciones de desacople por producto y formas de cálculo de la ayuda, afectan el carácter uniforme de la PAC y complican los mecanismos de contralor. Hasta el momento, no hay dos países que operen bajo el mismo sistema. Además, esta posible diferenciación hará que convivan productores con distintos niveles de subsidio y, en consecuencia, de competitividad. Esto puede llevar a problemas comerciales internos que afecten el principio de unidad de mercado.

Los efectos de la PAC deben reflejarse en la producción agropecuaria, la cual –por las características de la reforma– debería disminuir. La comparación que surge del estudio de impacto del 2003 y las proyecciones de 2006 indican perspectivas dispares para el caso de los cereales. Mientras el primer estudio indica reducción del área sembrada, el segundo manifiesta lo contrario. En el caso de la carne y de la manteca, ambos informes señalan tendencias decrecientes, y para la producción de leche, las proyecciones son crecientes.

Como consecuencia de la reforma, se producirán cambios en el tipo de ayudas notificadas ante la OMC. Se dará un traspaso de los pagos desde las cajas ámbar y azul a la caja verde. Del análisis de varios estudios se desprende que la caja ámbar se reduciría entre un 48% y 59%, la caja azul entre un 70% y 92% y la verde se incrementaría 141%. Las diferencias en los valores radican principalmente en los diferentes supuestos sobre los que se basan los estudios.

Dado que las ayudas de caja ámbar y caja azul se reducirían más que el leve aumento en las ayudas de

*minimis*, el nivel global de ayuda disminuiría, según los estudios revisados. La única proyección disponible para el nivel de ayuda total (nivel global más caja verde) muestra un decrecimiento del 18% en relación al valor de 2001, el último notificado a la OMC.

En la Ronda Doha, la UE presentó en octubre de 2005 su propuesta negociadora en agricultura, donde los nuevos niveles consolidados de caja ámbar y azul quedan por debajo de los aplicados, lo cual no ocurriría en los pagos *de minimis*, donde el “agua” permitiría un aumento de estas ayudas. Pero este cálculo es sobre la ayuda al año 2001, que no refleja los cambios que generará la reforma de la PAC.

Si se toma en cuenta cómo se modifica el panorama de las ayudas debido a la puesta en práctica de la reforma, se confirma que la oferta de la UE en materia de ayuda interna es compatible con la reforma de 2003, otra forma de decir que puede cumplir con dicha propuesta. Como los estudios analizados indican que los nuevos consolidados serían superiores a los nuevos niveles aplicados, es cuestionable la idea de que los europeos están haciendo “un gran esfuerzo”. Además, estos estudios muestran que la UE cuenta con margen de maniobra para mayores reducciones de los niveles consolidados. Esto le permitiría mejorar su oferta en la OMC o reservarse capacidad de negociación para acuerdos bilaterales.

Si bien la PAC avanza hacia mecanismos menos distorsivos porque muchas de las ayudas pasarán a la caja verde, existen dudas sobre la “neutralidad” de los desembolsos que se notifican como pertenecientes a esa caja. Estas dudas se extienden al esquema de pago único que, según diversos autores, no pasaría los requisitos impuestos por la OMC para considerarlo como ayuda de caja verde. Del análisis realizado se desprende que la desvinculación no es un instrumento neutral y que resulta muy difícil establecer un sistema de ayuda que no influya en las decisiones de los productores.

## Bibliografía

Agra Europe Weekly (2006 a). *90% of farm payments may be decoupled*. 25 de agosto.

Agra Europe Weekly (2006 b). *Towards 2013: Commission paves the way for future CAP reform*. 6 de octubre.

Action Aid International (2004). *5 reasons why a comprehensive review of Green Box subsidies is required within the WTO*. 28 de junio.

Berthelot, J. (2005 a). Why the EU's domestic support offer is empty promise. *SUNS* 5907, 2 de noviembre. En <http://www.sunsonline.org>.

Berthelot, J. (2005 b). EU offer, wrong notification, and shifting of subsidy “boxes”. *SUNS* 5910, 8 de noviembre. En <http://www.sunsonline.org>.

Burfisher, M. y J. Hopkins (2003). *Decoupled payments: household income transfers in contemporary U.S. Agriculture*. ERS – USDA, Agricultural Economic Report 822.

Comisión Europea (2002). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Revisión intermedia de la Política Agrícola Común. COM(2002) 394 final. Julio.

Comisión Europea (2003 a). Propuestas legislativas de reforma de la política agrícola común. COM(2003) 23 final. Enero.

- Comisión Europea (2003 b). La UE reforma en profundidad su política agraria para lograr una agricultura europea sostenible. IP/03/898. Junio.
- Comisión Europea (2003 c). Preguntas frecuentes: La OMC y la agricultura de la UE. En [http://ec.europa.eu/comm/trade/issues/sectoral/agri\\_fish/agrimemo\\_es.htm](http://ec.europa.eu/comm/trade/issues/sectoral/agri_fish/agrimemo_es.htm). [24 de julio de 2006]
- Comisión Europea (2003 d). *Reform of the Common Agricultural Policy: a long-term perspective for sustainable agriculture. Impact analysis*. Bruselas: Dirección General de Agricultura - Comisión Europea.
- Comisión Europea (2006 a). Mandelson meets COPA-COGECA, Bruselas, 19 de Julio. En [http://ec.europa.eu/comm/trade/issues/sectoral/agri\\_fish/agri/pr190706\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/trade/issues/sectoral/agri_fish/agri/pr190706_en.htm)
- Comisión Europea (2006 b). *General Budget of the European Union for the financial year 2006. The figures*. Luxemburgo: Comisión Europea.
- Comisión Europea (2006 c). *Prospects for agricultural markets and income in the European Union. 2006-2013*. Bruselas: Dirección General de Agricultura - Comisión Europea.
- Doporto Miguez, I., V. Fossati, C. Galperín y N. Stancanelli (2006). Ambición y equilibrio en la Ronda Doha: Ronda del Desarrollo. *Revista del CEI* 6: 51-58.
- Fennell, R. (1987). *The common agricultural policy of the European Community. Its institutional and administrative organisation*. Oxford: BSP Professional Books.
- Fischer Boel, M. (2006). *The European Model of Agriculture*. Discurso en el Informal ministerial meeting, Oulu (Finlandia), 26 de septiembre.
- Fossati, V., C. Galperín, S. García, M. Polonsky y H. Sarmiento (2005). Las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha: ¿cómo se llega a Hong Kong? *Revista del CEI* 4: 33-65
- Galperín, C. (1999). La política agrícola común de la Unión Europea: una política resistente al cambio. *Panorama de la Economía Internacional* 4: 103-138.
- Hennessy T. y F. Thorne (2005). How decoupled are decoupled payments? The evidence from Ireland. *Eurochoices* 4 (3): 30-35.
- Kutas, G. (2006). *EU negotiating room in domestic support after the 2003 CAP reform and enlargement*. Working paper. ICONE.
- López, J. A. (2000). *Decoupling: a conceptual overview*. COM/AGR/APM/TD/WP(2000)14/FINAL. París: OECD.
- OMC (2004 a). Estados Unidos - Subvenciones al algodón americano (upland). Informe del Grupo Especial. WT/DS267/R. 8 de septiembre.
- OMC (2004 b). Notificación respecto a los compromisos en materia de ayuda interna de las Comunidades Europeas. Comité de Agricultura. G/AG/N/EEC/51. 4 de noviembre.
- OMC (2005). United States – Subsidies on upland cotton. Report of the Appellate Body. WT/DS267/AB/R. 3 de marzo.
- OMC (2006 a). *Agriculture Negotiations. Agriculture Domestic Support Simulations*. Committee on Agriculture. Special Session. JOB(06)/151. 22 de mayo.
- OMC (2006 b). *World Trade Report 2006. Exploring the links between subsidies, trade and the WTO*. Ginebra: OMC.

Oxfam (2005). *A Round for free. How rich countries are getting a free ride on agricultural subsidies at the WTO*. Oxfam briefing paper 76. Junio.

Pastorino, L. (2005). *La política europea de desarrollo sostenible. ¿Obstáculo o modelo para el MERCOSUR?* La Plata: Ediciones Al Margen.

Roberts, I. y F. Jotzo (2001). *2002 US Farm Bill: support and agricultural trade*. ABARE Research Report 01.13. Canberra (Australia): ABARE.

Romanelli, R. (2004). *¿Es el "decoupling" un subsidio neutral?* Trabajo presentado en la XXXIX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. En <http://www.aaep.org.ar>.

South Centre (2003). EU's CAP reform in the WTO context. An analysis. *South Bulletin* 61: 20-24. 15 de Julio. En <http://www.southcentre.org/info/southbulletin/bulletin61/bulletin61.pdf>.

Swann, D. (1988). *The economics of the common market*. Londres: Penguin books.

Swinbank, A. y R. Tranter (2005). Decoupling EU Farm support: does the new single payment scheme fit within the green box? *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy* 6 (1): 47-61.

## Anexo 1

### Ayuda interna: propuesta de la UE de octubre de 2005

Tema	Propuesta UE
Nivel global ( <i>overall cut</i> ) (incluye caja ámbar, caja azul y de <i>minimis</i> específico y no específico)	Cantidad de bandas 3  Tipo de reducción Lineal  Corte por banda 50% - 60% - 70%  UE: banda superior
MGA (Medida Global de Ayuda o caja ámbar)	Cantidad de bandas 3  Tipo de reducción Lineal  Corte por banda UE: 70% Japón - EE.UU.: 60% Otros: 50%
Techo por producto específico y período base	Propone fijar límite a ayuda en productos específicos basado en los niveles de ayuda provistos en todo el período de implementación (1995-2000)
Caja azul	Reducción al 5% + criterios adicionales que aseguren que estos pagos sean menos distorsivos que los de la caja ámbar
de <i>minimis</i>	80% para productos específicos y no específicos
Caja verde	Disciplinas Señala estar dispuesta a revisar las disciplinas actuales para asegurar que no haya efectos distorsivos o que, a lo sumo, sean mínimos

Fuente: CEI