Real Instituto Elcano
documento de trabajo

España ante la refundación de la Política Agrícola Común de 2013

Albert Massot Martí

Área: Europa
Documento de Trabajo 35/2009
03/07/2009

Real Instituto Elcano
Madrid – España
www.realinstitutoelcano.org

Real Instituto Elcano
documento de trabajo

Capeando el temporal: la gobernanza en la zona euro en los buenos tiempos y en los turbulentos

Albert Massot Martí [*]

Resumen

Este Documento de Trabajo pretende aportar algunos elementos de reflexión sobre el proceso de refundación de la Política Agrícola Común (PAC) que, en principio, deberá materializarse a partir de 2013, al término de las actuales perspectivas financieras de la Unión. Parte de un análisis de las muy diversas propuestas que desde determinados medios, políticos y académicos, se han venido formulando desde 2007 al calor de la última reforma de la PAC, el denominado "Chequeo Médico" (*Health Check*), aprobado a inicios de 2009. A título de simples apuntes que faciliten una pronta toma de posición por parte española se formulan los principales ejes de esta posible refundación al tiempo que la estrategia a seguir por nuestras administraciones y sectores profesionales. El desafío es de enjundia: consolidar una "nueva PAC del siglo XXI" a la altura de los retos que imponen los ciudadanos europeos, la construcción de una Unión ampliada, unos mercados agrarios globalizados y, finalmente, el relanzamiento de la actividad económica general a fin de superar la presente recesión.

Palabras clave: PAC, ayudas, mercados agrarios, multifuncionalidad agraria.

(1) Hacia una nueva PAC para un nuevo entorno

El Tratado de Roma consagró la Política Agrícola Común (PAC) como uno de los pilares fundamentales del proyecto de construcción de un Mercado Común. Transcurridos más de 50 años desde su constitución, la PAC no ha modificado sus objetivos y fundamentos formales en el Tratado, sigue siendo además la principal política común en términos presupuestarios, y, sin embargo, su diseño instrumental ha variado sustancialmente. Diversos factores han contribuido a ello:

- Los cambios geoestratégicos registrados tras la caída del Muro de Berlín con la progresiva consolidación de un mundo multipolar, corroborada por la paulatina ascensión del G-20 y la entrada en escena de nuevos actores globales.
- La progresiva mutación de su marco institucional, hoy materializado en una Unión a 27 Miembros y una Organización Mundial de Comercio (OMC) que tutela el conjunto de políticas agrarias sobre bases multilaterales.
- En este contexto, se ha asistido a una modificación de las pautas del intervencionismo público agrario de la mano de la creciente liberalización comercial, los requerimientos medioambientales (sostenibilidad, cambio climático), sociales (salud pública,

[*] *Parlamento Europeo, Departamento de Estudios Parlamentarios – Agricultura*

protección de los consumidores, bienestar animal, etc.) y de desarrollo integral de las zonas rurales.

- Asimismo, la demanda alimentaria asiática, impulsada por su fuerte crecimiento económico, su demografía y el cambio en sus dietas, se ha convertido en el motor de la oferta mundial al tiempo que ganaban posiciones nuevos países productores (y de manera muy relevante, Brasil). Lo que ha desembocado en la consolidación de unos mercados agrarios cada vez más abiertos e internacionalizados, más integrados verticalmente, más dependientes de la oferta y la demanda de las economías emergentes, y de soslayo, cada vez más efervescentes o volátiles.
- La agricultura europea por su parte, aunque siga caracterizándose por la pequeña dimensión de sus explotaciones, por su alto grado de intensificación en el uso de los factores, y por su función de ocupación del territorio, ha modificado también sus estructuras, sus formas de producción, sus modos de comercialización y su peso en la cadena de valor.
- El campo, a su vez, se ha hecho más heterogéneo, muy especialmente tras las últimas adhesiones, se ha diversificado económicamente y la agricultura ha perdido su papel de motor primordial del desarrollo de las zonas rurales del Viejo Continente.
- Por último, la sociedad europea ha envejecido, se ha urbanizado y se ha terciarizado, sus requerimientos a la actividad agraria (en bienes y servicios) se han ampliado y sofisticado, y, en fin, las fronteras entre lo rural y lo urbano, de la mano de la movilidad (laboral, residencial,...) y de la revolución de la logística y el transporte, se han difuminado dando paso al predominio del fenómeno periurbano.

Pero por si estos cambios de fondo no fueran suficientes, dos hechos trascendentales han sobrevenido recientemente. Los parámetros político-institucionales, estructurales y de mercados que conforman la PAC vigente se han visto sacudidos por la crisis alimentaria de finales de 2006 a mediados de 2008 para seguidamente confrontarse, primero, a la crisis financiera, y luego a la desaceleración económica. En este contexto, a los desafíos que ha ido acumulando una PAC en crisis en sus fundamentos, se ha sumado la imperiosa necesidad de definir una PAC para la(s) crisis,[1] con capacidad de respuesta frente a las fluctuaciones (en precios y costes) de los mercados, de acompañamiento a la necesaria adaptación o ajuste de la oferta agraria a los cambios en la demanda y, en fin, con capacidad de coadyuvar al relanzamiento de la actividad económica global y el empleo.

Puestos ante este escenario, parece que se acerca el momento de una "refundación de la PAC".[2] Para algunos (FCO, 2007, p. 23; Chambon-Rubio, 2008, pp. 9-10; DMA, 2008; IEEP, 2009) esta refundación ya tiene incluso fecha, 2020, con un período transitorio que se iniciaría en 2013, al término de las actuales perspectivas financieras de la Unión. Estas

[1] Retomamos con ello el enunciado de un número especial de *Economie Rurale* de 1984, titulado "Crise de la PAC et PAC de la crise" (SFER, 1984).

[2] Una noción de raíz francesa que ya fue enunciada por un ex ministro de Agricultura de este país en 2007 (Nallet, 2007).

páginas intentan aportar su grano de arena a esta reflexión en curso, siquiera a modo de simples apuntes. Sin desconocer que, en algunos círculos, esta refundación sería sinónimo de paulatina extinción de la "política-agrícola-común" de antaño. Lejos de cualquier nostalgia, nuestro enfoque apuesta por la pervivencia de una "nueva PAC del siglo XXI" a la altura de los retos que hoy imponen los ciudadanos europeos, la construcción de una UE ampliada, los mercados agrarios globales y, cómo no, la presente recesión.

Partiremos de un breve análisis de los límites de la última reforma de la PAC, el llamado "Chequeo Médico" o *Health Check* (HC), y el enunciado de los principales parámetros institucionales que condicionarán la decisión sobre su futura refundación, en torno a 2011/2012 (§2). Acto seguido haremos un breve repaso de las (variopintas) contribuciones teóricas que desde determinados medios, políticos y académicos, se han venido formulando en aras a alimentar la reflexión (§3). Finalmente, desde una perspectiva española, presentaremos algunos apuntes sobre la estrategia negociadora a seguir y los posibles elementos de la nueva PAC en ciernes (§4 a §8).

(2) El (restrictivo) contexto del Chequeo Médico en la perspectiva de una nueva PAC post-2013

En noviembre de 2007 la Comisión presentó la Comunicación *Preparándose para el "chequeo" de la reforma de la PAC*.[3] Con este documento se daba el pistoletazo de salida al último proceso de reforma de la PAC en el período actual de perspectivas financieras (2007/2013).[4] En mayo de 2008 llegaron las correspondientes propuestas legislativas así como sus evaluaciones de impacto.[5] Tras los consabidos dimes y diretes, en noviembre de 2008 se alcanzó un acuerdo político en el Consejo y, finalmente, en enero de 2009, se publicaron los textos en el DOUE.[6]

Es oportuno recordar que el "Chequeo Médico" nunca tuvo como vocación el reformar los fundamentos y los mecanismos de la PAC (Massot, 2008, pp. 213-215). La Comisión lo planteó siempre como un simple apéndice de la (gran) reforma de 2003 (Massot, 2005) sin otros objetivos que efectuar un ejercicio de evaluación, simplificación y adaptación de los principales instrumentos de política agraria instaurados entonces. Para justificar tal inmovilismo, sus propulsores se escudaron en dos tipos de argumentos, financieros y políticos. Por un lado daban por supuesto que la "nueva" PAC surgida de la denominada "revisión intermedia" de 2003 tenía como horizonte de vigencia el período completo de

[3] COM (2007) 722 de 20/XI/2007, http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm.

[4] Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (DO C 139 de 14/VI/2006).

[5] *Propuestas legislativas sobre el "chequeo médico" de la PAC* (COM (2008) 306 de 20/V/2008); *Commission Staff Working Document – Impact Assessment* (SEC (2008) 1885 de 20/V/2008); y *Commission Staff Working Document – Impact Assessment Summary* (SEC (2008) 1886 de 20/V/2008)
, http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/index_en.htm.

[6] Reglamentos (CE) 72 a 74/2009 y Decisión 2009/61/CE (DO L 30 de 31/I/2009). Para una visión de conjunto del acuerdo puede consultarse http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck/before_after_en.pdf.

perspectivas financieras 2007/2013 y que, a fin de evitar el poner en entredicho los créditos agrarios, no era necesario ni oportuno modificar sus fundamentos hasta el término de las mismas. Al mismo tiempo, los responsables agrarios de la Comisión entendían que la manifiesta división de opiniones en el Consejo Agrícola sobre el futuro de la PAC no permitía forjar una mayoría suficiente en favor de un modelo alternativo de apoyo agrario al esbozado en 2003.

Este empecinamiento en no desbordar los límites de la reforma de 2003 y en no adelantar escenarios de futuro llegó incluso a límites absurdos. El Chequeo Médico posiblemente sea recordado en el futuro por ser la única reforma de la PAC que se inició en plena crisis alimentaria y que terminó inmersa en una crisis financiera y económica sin precedentes sin que por ello sus promotores se dignaran a modificar un ápice sus propuestas originales ni que el Consejo osara tampoco a reorientarlas.

En realidad, al reducir el Chequeo Médico a una simple revisión de la PAC de vuelo gallináceo, la Comisión renunció a ejercer plenamente sus competencias de iniciativa legislativa y, por consiguiente, a abanderar la reflexión sobre un posible proceso de refundación de la PAC. Vacío que, como no podía ser de otro modo, fue cubierto, siquiera a título previo, por los medios académicos y los Estados. Centrándonos ahora en estos últimos, resaltemos que la Presidencia francesa del Consejo organizó, del 21 al 23 de septiembre de 2008, en Annecy, un Consejo Informal sobre cómo preparar la PAC del futuro;[7] asimismo, la Presidencia checa le dedicó otro Consejo informal, que tuvo lugar en Brno, entre el 31 de mayo y el 2 de junio de 2009. Pruebas palpables que, más allá de un Chequeo Médico de corta ambición, latía, y late, una preocupación sobre el post-2013.

Por otro lado, esperar hasta 2011 o 2102 a reformar la PAC en profundidad, como hace la Comisión (con el beneplácito del Consejo Agrícola), tiene sus riesgos en la medida que entonces coincidirán:

(a) La complicada definición del nuevo marco financiero 2014/2020 a la luz de los primeros debates habidos a partir de 2007 sobre las prioridades de gasto de una

[7] Este Consejo Informal dio paso luego a unas (vagas) Conclusiones del Consejo (*Conclusions on the Future of the CAP after 2013*, Council of the European Union, Report 16287/08, AGRI 407, AGRIORG 122).

Unión del siglo XXI,[8] a su vez fuertemente condicionado por la herencia macroeconómica de la crisis.[9]

(b) La aplicación del nuevo Protocolo de Copenhague sobre el cambio climático, a aprobar en principio a finales de 2009, y que, con nuevas exigencias, sustituirá al de Kyoto.
(c) El fin del período transitorio de la PAC para la UE-10 (adelantándose quizá también a la UE-12), con la convergencia completa de los importes de las ayudas y renovados intentos de un mejor reparto de éstas entre los 27.
(d) La posible nueva adhesión de Croacia y, quizá, incluso de Islandia (con su lógico corolario, la definición de un Presupuesto a 28 o 29 Miembros).
(e) La puesta en marcha de la denominada Agenda de Lisboa renovada en favor de la competitividad y del empleo, prevista para 2010 y que, en principio, debería ser aprovechada por las Instituciones para diseñar el modelo de crecimiento pos crisis.
(f) La aplicación del nuevo Acuerdo agrícola de la OMC que ha de cerrar la Ronda de Doha (posiblemente en 2010), caracterizado por un fuerte desarme tarifario, por la extinción de las subvenciones a la exportación y por nuevas presiones sobre el volumen y modalidades de las ayudas.
(g) La entrada en vigor de un proceso decisorio agrícola mucho más complejo, con codecisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de confirmarse la ratificación del Tratado de Lisboa en los próximos meses.

En estas circunstancias posiblemente los Estados más reticentes a los cambios en la PAC confíen en que en 2013 se imponga una vez más el método funcionalista, a base de componendas y reformas a pequeñas dosis. De hecho ya existen voces que propugnan prolongar las actuales perspectivas financieras hasta 2015/16 a fin de hacerlas coincidir con los nuevos mandatos de la Comisión y el Parlamento Europeo que surjan del Tratado de Lisboa. Si así fuera, posiblemente también se retrasara hasta entonces la decisión sobre la futura reforma de la PAC. En cualquier caso, puede también ocurrir que, sin audacia política ni nuevas ideas, asistamos más pronto que tarde a un punto de ruptura y se abra

[8] Los documentos presentados a la Conferencia realizada en Bruselas el 12 de noviembre de 2008 bajo el título *Reformar el Presupuesto, cambiar Europa*, denotan una clara voluntad de modificar la estructura del gasto comunitario a expensas de la PAC. Documentos disponibles en http://ec.europa.eu/budget/reform/conference/documents_en.htm. Las contribuciones externas están en http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm. Es de resaltar al respecto el resumen de la Comisión sobre las contribuciones recibidas durante el proceso de consulta, donde se puede leer: "La mayoría de los participantes en la consulta serían favorables a una reducción significativa del gasto agrícola y defienden la introducción de cambios más o menos radicales, especialmente en el primer pilar" (SEC (2008) 2739 de 3/XI/2008, punto 2.3). Para un análisis de la futura reforma presupuestaria desde una perspectiva española, consúltese Serrano-Kölling (2009).

[9] De no recuperarse pronto la economía europea, la crisis posiblemente comportará una caída neta del PIB, en especial en el Este, equivalente de manera indirecta a una reducción de los recursos propios de la Unión. Además, deberá contarse con una menor recaudación impositiva y con el gasto comprometido por los Estados en estabilizadores automáticos (vg. subsidios de desempleo) y en planes plurianuales de inversión. En última instancia, habrá que afrontar los déficits y los niveles de endeudamiento público acumulados en un contexto que estará inevitablemente marcado por un retorno acelerado al estricto cumplimiento de los Planes de Estabilidad.

definitivamente paso a un proceso de funcionalismo inverso que desconstruya de forma paulatina el entramado institucional y financiero que hoy sostiene a la PAC.

(3) Un marco teórico en formación: las contribuciones a la reflexión sobre una posible refundación de la PAC

Desde 2007, al calor de los primeros escarceos sobre el Chequeo Médico, se han ido sucediendo los análisis sobre el futuro de la PAC. Pueden citarse, a título simplemente indicativo: los estudios publicados por el Parlamento Europeo;[10] los documentos presentados a los ya citados Consejos Informales de Annecy y Brno, muy especialmente las propuestas presentadas por el Gobierno holandés (DMA, 2008)[11] y el Ministerio de Agricultura y Bosques de Finlandia (MMM, 2009); y los diferentes estudios de la *European Landowners' Organization* (ELO, 2008 y 2009), del Grupo *Saint Germain* (GSG, 2009), de la Sociedad Francesa de Economía Rural,[12] del *Institute for European Environmental Policy* (IEEP, 2008a, 2008b y 2009), del *World Wide Fund for Nature* (WWF, 2008), de la *Societé des Agriculteurs de France* (SAF, 2007), de la asociación *Notre Europe* (Bureau-Mahé, 2008; Chambon-Timmerman, 2008), de la Fundación *Terra Nova* (Chatellier-Mauguin, 2008) y del *European Centre for International Political Economy* – ECIPE (Zahrnt, 2009), entre otros.[13] Como no podía ser de otro modo, por lo general estas contribuciones se limitan a esbozar los principios o grandes líneas de una nueva PAC. Nos servirán, sin embargo, de referencia en el diseño de nuestra propia propuesta, que pasamos a exponer en cuatro apartados: la financiación y la estrategia de negociación (§4); la naturaleza y procedimientos (§5); el modelo de apoyo (§6 y §7); y la regulación de los mercados (§8).

(4) Estrategia y financiación: por un proyecto español de PAC post-2013

El Chequeo Médico consagra de facto el denominado régimen regional de pagos disociados (o pagos únicos) como horizonte de referencia. Este modelo se funda en una ayuda-base (*flat-rate*) por regiones administrativas, zonas o sistemas productivos territoriales (pastos, montaña, espacios naturales...) que, a su vez, equivale a una significativa redistribución de los importes percibidos en el pasado por los agricultores, en función del número de hectáreas elegibles que ostenten dentro de su respectiva zona y del nivel del montante-base que se les asigne. Por este motivo, salvo los casos de Estados como Eslovenia o Malta, que por su reducida dimensión podían fácilmente acogerse a

[10] EuroCare, 2007; ÖIR, 2007; García Álvarez Coque, 2008; Chatellier, 2008; Regidor, 2008; y Buckwell, 2008. Estudios todos ellos publicados por el Departamento de Estudios de Agricultura de la Dirección General de Políticas Internas del Parlamento (http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=0&language=EN).

[11] Informe basado a su vez en las conclusiones de un estudio previo del Consejo Económico y Social holandés (SER, 2008).

[12] Nallet, 2007; García Azcárate, 2007; Mahé, 2007; Sotte, 2007; y Boussard, 2007. Artículos publicados por la SFER en su revista *Économie Rurale*, nº 300, julio-agosto de 2007.

[13] Bureau-Chalmin, 2007; Matthews, 2007; Cooper-Baldock-Farmer, 2007; CEPS, 2008; Huxman, 2008; Velázquez, 2008; Tangermann, 2008; BirdLife, 2008; García Azcárate, 2009; Compés-García Álvarez Coque, 2009; MINROL, 2009.

este régimen, un nutrido grupo de países que apostaron por esta vía lo hicieron a plazo, mediante la instauración de regímenes híbridos, con una parte de los pagos calculados en función de las bases históricas individuales (Pagos Únicos, PU) y otra a establecer a partir de parámetros regionales, según los sectores.[14]

Lo más interesante a resaltar a nuestros efectos es que la entronización del modelo regional confirma la importancia de la anticipación estratégica. Recordemos que fue Alemania quien introdujo este modelo en la reforma de 2003 para luego aplicarlo diligentemente y redistribuir sin reparos los pagos disociados a nivel territorial. Y ello a sabiendas que podía perder capacidad productiva en favor de aquellos países que mantenían el modelo histórico de Pagos Únicos (*Single Payment Scheme*, SPS) y, con él, preservaban –parcialmente– las ayudas directas a ciertas producciones (Kleinhanss, 2007; Witzke-Noleppa, 2007). A la vista está que su apuesta en pos de una mayor consistencia y legitimidad del apoyo agrario ciertamente ha dado finalmente sus frutos.

De igual modo, Francia con su decidida apuesta a favor del nuevo Artículo 68 del Reglamento (CE) 73/2009 en las medidas de aplicación del Chequeo Médico pretende claramente condicionar los futuros debates en favor de su preservación más allá del 2013. Reseñemos que este nuevo Artículo 68 permite a los Estados el reconvertir en ayudas específicas (asociadas) en favor de sectores y/o zonas frágiles hasta un 10% de los *enveloppes* nacionales de PU disociados así como los fondos de éstos no utilizados. A su lado, otras disposiciones del citado Reglamento abren la puerta a una redistribución facultativa de los importes atribuidos a los agricultores (Artículos 45, 46, 47 y 63 del Reglamento (CE) 73/2009) que Francia asimismo utilizará.[15]

En contraste, España se ha caracterizado siempre por su prudencia (algunos dirían por su falta de audacia) en los sucesivos procesos de reforma de la PAC, más preocupada por los saldos financieros resultantes y por mantener el *statu quo* entre sectores y Comunidades Autónomas (CCAA) que de encontrar un modelo de apoyo más coherente con sus estructuras y más legitimado social e internacionalmente. El último ejemplo lo tenemos en el modelo de aplicación elegido para el Chequeo Médico, donde, a diferencia de Francia,

[14] Tras lo que aparecieron dos submodelos: los híbridos dinámicos, regímenes transitorios destinados a reconvertirse en modelos regionalizados, con ayudas únicas territoriales (caso de Alemania, Finlandia y, dentro del Reino Unido, Inglaterra); y los híbridos estáticos, que se limitaron a calcular los importes de los PU desglosándolos en una parte histórica y otra objeto de redistribución regional (caso de Dinamarca, Luxemburgo, Suecia e Irlanda del Norte). Para una visión de conjunto de los diferentes modelos de disociación véase Kroll (2006) y el resumen de la Comisión disponible en http://ec.europa.eu/agriculture/markets/sfp/process_en.htm.

[15] El Gobierno francés cuenta con aprovechar el Chequeo Médico para efectuar una fuerte redistribución de los pagos únicos (PU), que alcanzará en torno a los 1.400 millones de euros. El grueso de la redistribución provendrá del Artículo 63, mediante primas a la hierba a favor de la ganadería vacuna, y del Artículo 68 (con una tasa del 5% sobre los *enveloppes* de PU), en favor del ovino. Véanse al respecto los estudios de Chatellier-Guyomard (2009) e IE (2009ª), así como la página de Ministerio francés de Agricultura (http://agriculture.gouv.fr/sections/presse/communiques/legitimite-nouvelle-pour).

apenas modifica su modelo de implementación de la PAC de 2003.[16] Con este perfil bajo, España, si bien ha podido salvar los muebles y ha garantizado una aplicación de las sucesivas reformas de la PAC sin grandes sobresaltos, ha tenido una influencia estratégica en el Consejo más bien puntual (lo que, en contraste, no ha sucedido en el ámbito de la política de cohesión, donde ha jugado un papel trascendental desde sus inicios).

Tal proceder es inviable con vistas a la refundación que se anuncia para 2013. Es urgente que definamos un proyecto propio de PAC que delimite claramente nuestras prioridades y, con él en las manos, una estrategia de negociación que nos permita jugar con garantías la complicada partida de ajedrez que se avecina por una PAC más legítima y sostenible. Y de todos es sabido que una partida de ajedrez no se puede ganar sin sacrificar algunas piezas. Decidamos pues cuanto antes con qué piezas contamos y de cuáles nos podemos desprender sin riesgo para nuestros intereses fundamentales. En nuestra opinión, dado el amplio margen de maniobra de que dispone España respecto a los retornos de la PAC, los peones a sacrificar en aras de la preservación de una política agraria supranacional deberían ser fundamentalmente financieros, partiendo de un hecho consumado, la inevitable reducción del presupuesto agrario a favor de otras políticas comunes.

En este contexto sería conveniente separar, en la medida de lo posible, el debate nacional sobre los saldos netos de la negociación de los objetivos y mecanismos de la nueva PAC (Fuente *et al.*, 2009; García Azárate, 2009). A simple vista lo más razonable es que se fijen primero los objetivos de una política y luego los presupuestos necesarios para alcanzarlos. Si, como adelantamos, se decidiera finalmente prolongar las nuevas perspectivas financieras hasta 2015/16, la desconexión entre los dos procesos, agrícola y financiero, sería posible (a condición, claro está, que no se retrasara también la reforma de la PAC). No obstante, es de temer que la lógica política hoy dominante en las Instituciones de la Unión impondrá finalmente el camino inverso: los Ministros de Economía lograrán un acuerdo previo sobre las próximas perspectivas financieras (bien sea en 2012, bien sea en 2015), dejando luego, al Consejo Agrícola, al Parlamento y a la DG AGRI de la Comisión, la responsabilidad de dar cuerpo a la nueva PAC.

De confirmarse esta secuencia, en este primer estadio de la negociación la prioridad sería garantizar un presupuesto agrario a la altura de los retos que la agricultura europea tiene planteados. Lo que seguramente requeriría tener hilvanados los ejes básicos de un nuevo modelo de apoyo agrario capaz de convencer de su pertinencia a los responsables financieros del Consejo ya en 2010, preferentemente antes del otoño, cuando la Comisión presentará su primera Comunicación sobre el futuro de la PAC. Un modelo que, al tiempo que definiera una nueva funcionalidad de los pagos disociados más acorde con las

[16] La Administración central española, por temor a soliviantar al sector y a las CCAA, se ha impuesto unos objetivos mucho más modestos en comparación a Francia, sin redistribución alguna de los PU en aplicación de los Artículos 45, 46, 47, 63 y 68. Los recursos a movilizar oscilarán en torno a los 500 millones de euros anuales, a cargo fundamentalmente de un antiguo Artículo 69 renovado, la modulación adicional aprobada con el Chequeo Médico, y el uso de los remanentes de los PU (MARM, 2009).

demandas ciudadanas, liberara recursos que permitieran garantizar una financiación suficiente de los instrumentos de regulación de la OCM única y de las medidas de fomento de la competitividad y del desarrollo rural. Para lo cual debería al menos subsumir tres principios financieros: (1) una mayor selectividad del apoyo en función de los territorios y las categorías de explotaciones y de su aportación en bienes y servicios de interés público (lo que, en terminología presupuestaria comunitaria, equivaldría a justificar su valor añadido comunitario y en términos de política agraria a recuperar el discurso de la multifuncionalidad agraria); (2) una cofinanciación del primer pilar aceptable para los 27 que, en cierta medida, podría incluso compensar la reducción del presupuesto agrario total; y (3) una cierta redistribución del montante global en favor de los países del Este, actualmente con importes medios de ayuda muy por debajo de los reconocidos a los 15[17] (redistribución que podría complementarse con cierto trato de favor en materia de cofinanciación habida cuenta de lo ocurrido con los pagos nacionales complementarios que tenían permitido otorgar durante su período transitorio, sistemáticamente eliminados a causa de la crisis).

Convendría al respecto desdramatizar lo que significa la cofinanciación del Presupuesto del primer pilar de la PAC (FEAGA) para un país como España, a la sazón uno de sus principales beneficiarios: (a) de entrada, aumentaría la corresponsabilidad de los gestores internos en el devenir de la PAC; (b) además, permitiría consolidar unas políticas agro-rurales internas, tanto a nivel estatal como autonómico, mucho más coherentes y efectivas que las que existen actualmente, coartadas hoy como están por el maná comunitario; y (c) alejaría el riesgo de una nacionalización completa del capítulo del apoyo (disociado) a las rentas facilitando que el Consejo apostara por mantener una PAC económicamente sólida, o, lo que es lo mismo, con mecanismos renovados de intervención pública para combatir la inestabilidad de los mercados (de lo que, no lo perdamos de vista, depende que podamos hablar en los próximos años de una verdadera política agraria para el conjunto de la Unión).

(5) La naturaleza de la futura PAC: alcance, contornos y procedimientos

Como es sabido, el capítulo agrario del Tratado no ha sido modificado desde sus orígenes. Parecería en principio lógico que un proceso de refundación de la PAC se iniciara con una revisión de sus objetivos y parámetros básicos en el Derecho Originario (Bureau-Mahé, p. 20). Lastimosamente, el Tratado de Lisboa no aportó ninguna novedad en este sentido aparte de la introducción (parcial) de la codecisión en el procedimiento decisorio agrario.[18] No obstante, es oportuno apuntarlo, el nuevo Artículo 48 del Tratado

[17] Recordemos al respecto que en las Conclusiones del Consejo Agrícola que adoptó el Chequeo Médico, ante la insistencia de las delegaciones del Este, se incluyó el siguiente párrafo: "En el marco de los trabajos sobre el futuro de la PAC a partir de 2013, el Consejo y la Comisión se comprometen a estudiar en profundidad las posibilidades de desarrollar el régimen de pagos y a examinar la cuestión de la divergencia de los niveles de pago entre los distintos Estados miembros" (2918 Sesión del Consejo, Agricultura y Pesca, Bruselas, 19/I/2009).

[18] La codecisión reconocida por el TFUE como "procedimiento legislativo ordinario" en materia agraria es

de la Unión Europea (TUE)[19] diseña también un procedimiento simplificado de revisión de los Tratados a instancias de la Comisión, el Consejo o el Parlamento Europeo mediante el que, hipotéticamente, podría modificarse el capítulo agrario sin por ello acudir a una reforma global, y, con ello, actualizar un marco legal hoy por hoy obsoleto.

Es justo reconocer que es difícil que las Instituciones Europeas se embarquen en esta senda sin antes haberse puesto de acuerdo sobre las bases de la refundación de la PAC. Con tales premisas parece que la reforma de 2013 deberá desarrollarse formalmente dentro del marco decisional diseñado por el Tratado de Lisboa, un marco de competencias compartido, con procedimiento de codecisión y explícito reconocimiento del principio de subsidiariedad sujeto al control de los Parlamentos nacionales (convertidos de esta guisa en una especie de tercera Cámara "virtual" al lado del Consejo y el Parlamento Europeo). Y, en cuanto al contenido material de la reforma, deberá limitarse a la redefinición de los mecanismos de la PAC (de apoyo y de regulación) bajo condición de demostrar su valor añadido comunitario. Tan solo una vez aprobada la anunciada refundación de 2013, será (hipotéticamente) posible plantearse una actualización del capítulo agrario del Tratado que dé el definitivo respaldo a la nueva PAC, si hay suficiente voluntad política para ello, claro está.

Por otro lado es de resaltar que, siquiera de manera liminar, las distintas contribuciones al debate en curso con frecuencia llegan a cambiar la denominación de la nueva PAC, a modo de síntesis de sus objetivos fundamentales: *Food and Environmental Security Policy* (ELO, 2008), *Politique agricole, alimentaire et environnementale commune* (SAF, 2007; Chatellier-Mauguin, 2008), *Common Sustainable Land Management and Rural Development policy* (BirdLife, 2008), *Common Environment and Rural Policy (CERP)* (WWF, 2008), son algunos de los apelativos que surgen de este ejercicio de reflexión. Lo que conduce a plantearse el problema del objeto y los contornos de la futura PAC y, de soslayo, de sus relaciones con el resto de políticas comunes (EuroCare, 2007, cap. 2.1.; Chambon-Timmerman, 2008; Chambon-Rubio, 2008).

Cabe recordar que la UE encarna un tipo muy específico de gobernanza (multinivel) basado en el principio de atribución de competencias (de los Estados a las Instituciones de la Unión) (Artículo 5 TUE). Lo que equivale a decir que la PAC ya tiene predeterminado su ámbito (agro-rural) y no puede ocupar los espacios ya tomados por otras políticas. En

parcial en la medida que se disponen ciertas excepciones en favor del Consejo en dos ámbitos: la fijación de precios, exacciones, ayudas y límites cuantitativos (Art. 43.3 TFUE) y la política de competencia (Art. 42.2 TFUE). A falta de una clara delimitación de estas excepciones sería conveniente elaborar un acuerdo interinstitucional de cooperación legislativa que interpretara estas cláusulas y, de paso, clarificara el procedimiento de control del principio de subsidiariedad por los Parlamentos nacionales, también dispuesto por el Tratado de Lisboa (Art. 12.b TUE). De otro modo, es previsible que el Parlamento Europeo tenga que acudir al TJCE para dirimir las controversias interinstitucionales que, con toda seguridad, surgirán. Véase al respecto Blumann (2008).

[19] Para las versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) derivadas del Tratado de Lisboa, acúdase al DO C 115 de 9/V/2008.

este contexto, la PAC no puede convertirse en una política alimentaria, una vez perdidas sus competencias legislativas de antaño en favor del mercado único y la política de salud pública (armonización de legislaciones). Tampoco puede devenir en una política exclusivamente agroambiental o fundarse exclusivamente sobre criterios de cohesión, socio-económica y territorial sin poner en cuestión las políticas comunes establecidas en los ámbitos medioambiental y regional. Y, para terminar, si bien sería deseable que las políticas de cooperación y desarrollo fueran más agrícolas en el futuro (tal como preconiza la FAO), hay que concluir que las políticas agrarias, y la PAC entre ellas, no pueden tampoco convertirse en puras políticas de desarrollo de países terceros. A lo máximo, deben limitarse a eliminar de su seno aquellos mecanismos que puedan perturbar las producciones y el comercio de los PVD (y muy en particular las subvenciones y créditos a la exportación).

Ahora bien, que los contornos de las políticas comunes estén en gran parte predeterminados no significa que la PAC esté condenada a ser exclusivamente una política productivista y/o rural. De hecho, el Tratado define suficientes objetivos horizontales, con la obligación de integrarse en todas y cada una de las políticas comunes, para que la PAC se abra a nuevos horizontes, siquiera de manera complementaria a su objeto nuclear: sostenibilidad (Artículo 11 TFUE); defensa de los consumidores (Artículo 12 TFUE); bienestar animal (Artículo 13 TFUE); protección de la salud pública (Articulo 168 TFUE); o cohesión (Artículo 175 TFUE).

Con estos mimbres se explican iniciativas alimentarias lanzadas en el seno de la PAC como los programas de distribución de frutas en las escuelas, de distribución de alimentos a las personas necesitadas, o el régimen de fomento del consumo de leche. Son iniciativas sin duda loables que, sin embargo, no pueden de ninguna forma sustentar una política agro-alimentaria en la UE como algunos pretenden.[20] También es lógico que la PAC incorpore dentro de sus medidas el desarrollo de los biocombustibles, la lucha contra el cambio climático, la protección de la biodiversidad o el fomento de la cohesión territorial, pero siempre en un marco de complementariedad. Tengámoslo presente para los siguientes capítulos.

(6) Propuestas sobre un nuevo modelo de apoyo a las explotaciones

El núcleo duro de la nueva PAC post-2013 se decidirá en torno al futuro modelo de apoyo y, por consiguiente, en función de la transformación que sufran los pagos únicos (PU), a la sazón el capítulo más importante del presupuesto agrario. De hecho, la mayor parte de las contribuciones publicadas sobre el futuro de la PAC contienen sugerencias sobre este

[20] Un componente alimentario que, por otro lado, otros países sí tienen, como por ejemplo EEUU, donde el Capítulo IV de la nueva *Farm Bill – Nutrition*, llega a significar el 65% del Presupuesto, fundamentalmente mediante su *Supplemental Nutrition Assistance Program - SNAP*, sustitutivo de los antiguos *Food Stamps* (EuroCare, 2009).

punto (lo que no ocurre, significativamente, con las medidas de regulación de los mercados).

Algunos autores (Huxman, 2008) preconizan "verdear" (*greening*) la PAC actual mediante un incremento sustancial de la modulación en favor del segundo pilar de la PAC (política de desarrollo rural), reorientado en lo esencial a las cuestiones medioambientales, y la conversión paralela del resto de pagos únicos en bonos negociables. Se resucita con ello una vieja propuesta nacida al calor del llamado Informe Buckwell (Tangermann, 1991) con el objetivo de convertir la PAC en una política fundamentalmente rural. También con un enfoque medioambiental, otros (BirdLife, 2008; IEEP, 2008b) se muestran aun más audaces y propugnan la conversión progresiva de la PAC en una política similar a la del segundo pilar actual con dos ejes (la gestión sostenible de tierras y el desarrollo rural), un único objetivo (la sostenibilidad), y un único principio para la remuneración de los agricultores (la provisión de bienes públicos por la actividad que efectúan). En el otro extremo, los agricultores franceses (SAF, 2007) se pronuncian por una simple adaptación de los mecanismos en vigor del primer y segundo pilar. A nuestro entender, estos enfoques se encuentran desfasados o son demasiado simples.

Como alternativa, parece existir un amplio consenso entre los especialistas que, una vez consumado el *decoupling* o disociación del apoyo con la generalización de los PU, ha llegado el momento del *targeting* y *tailoring*. En otros términos, la refundación del modelo de apoyo ha de partir de la definición de unas ayudas por objetivos concretos y a la medida de las funciones que tengan encomendadas, sin que por ello dejen de respetar las condiciones de la OMC. Unas ayudas que vayan más allá del actual apoyo genérico a las rentas, que sirvan para incentivar y orientar la actividad de las explotaciones (*Workfare*) y, en determinadas condiciones, que permitan sostener aquellas actividades (bienes o servicios) con valor añadido comunitario, ligadas en suma a los valores y exigencias del modelo social europeo (*Welfare*), que el mercado hoy no remunera en absoluto o de manera insuficiente. Nos encontramos en suma con una vuelta por la puerta de atrás de la noción de multifuncionalidad agraria que, ante la hegemonía del enfoque del *decoupling* en el primer pilar se vio circunscrita *de facto* en los últimos años dentro del segundo pilar hasta convertirla en multifuncionalidad rural.

A partir de ahí, es de justicia reconocer que desaparece el consenso sobre cuáles deberían ser los criterios y modalidades del *targeting*. Cabe resaltar, sin embargo, que el reconocimiento explícito de la multifuncionalidad agraria y, con ella, de los bienes y servicios de interés público (con valor añadido comunitario) que la actividad agraria genera, abre nuevas vías para la conversión de los pagos únicos en un apoyo por tramos. En este sentido, algún autor (Buckwell, 2008) apunta que cualquier revisión del régimen de pagos únicos deberá subsumir, en mayor o menor medida, cinco funciones: el apoyo a las rentas; la estabilidad; la compensación de los elevados estándares medioambientales y de bienestar animal exigidos por la legislación comunitaria; el pago específico por servicios medioambientales; y la seguridad alimentaria y medioambiental, a garantizar

mediante un sistema similar al de la condicionalidad. Por su parte, es interesante la propuesta procedente del Gobierno holandés (DMA, 2008), con una decidida apuesta por la competitividad. Parte para ello de la distinción básica entre empresas orientadas a los mercados (internos y mundiales) y empresas con actividades agrarias que se caractericen por ofrecer a su vez servicios en consonancia con los valores sociales (en los ámbitos de los recursos naturales, el medio ambiente, el paisaje o el bienestar de los animales) por encima de los mínimos que marca la legislación. Bajo este esquema se definen dos modelos de apoyo, uno de fomento (*Workfare*) y otro de carácter compensatorio, a financiar por un único Fondo Agrícola y Rural. Para el primer grupo de empresas el apoyo público se limitará a incentivar la competitividad y la innovación, complementado con un sistema mixto de gestión del riesgo por inclemencias climáticas o crisis sanitarias. Para el segundo grupo, se establecerá un régimen de compensación por las prestaciones sociales, verdes y azules, no remuneradas por el mercado. Ambos tipos de empresas pueden a su vez ver modificado su apoyo en función de su ubicación o no en zonas con hándicaps naturales o restricciones administrativas (vg, Natura 2000). Este enfoque sin duda concordaría perfectamente con los trazos de la *Food and Environmental Security Policy* propuesta por la organización británica ELO (2008). La principal ventaja de la propuesta holandesa radica en su simplicidad, aunque, posiblemente por basarse en las especificidades de una agricultura tan productiva y homogénea como es la de los Países Bajos, no enfatiza suficientemente la diversidad estructural, territorial y de rentas de la agricultura europea.

En contraste, la propuesta del Ministerio finés de Agricultura y Bosques (MMM, 2009) resalta la importancia de garantizar la diversidad de la producción agraria en el conjunto de la geografía de la Unión. Un enfoque pues marcadamente territorial, nada extraño teniendo en cuenta las especificidades de la agricultura nórdica y el peso de sus zonas árticas. La propuesta es en sí bastante conservadora (abogando por el mantenimiento de los dos pilares de la PAC o la preservación del actual presupuesto agro-rural) pero plantea la conversión de los pagos únicos del primer pilar en una ayuda-base (*flat-rate*) única para los 27 aunque regionalizada (calculada en función de las zonas) y orientada primordialmente a la compensación de la provisión de bienes públicos. Asimismo, se pronuncia en favor del mantenimiento de algunas ayudas asociadas a la producción en regiones sensibles o especializadas en algunas producciones (lo que equivale a reeditar el Artículo 68 del Reglamento (CE) 73/2009). Finalmente, como no podía ser menos, defiende un mayor apoyo para las zonas desfavorecidas dentro del segundo pilar, a calcular en función de criterios objetivos (*handicaps* estructurales), con la consecuentemente eliminación de los (artificiales) techos de ayuda existentes. En esta misma línea, algún otro autor (Regidor, 2008), concentra el apoyo en favor de la llamada "agricultura territorial" mediante una delimitación previa de una tipología zonal a nivel comunitario y, en su seno, la definición de explotaciones prioritarias.

Por su parte el WWF (2008), con un enfoque lógicamente ambientalista, parte de la fijación de unas bases legislativas mínimas (*legislative baseline*), similares a los actuales

códigos de buenas prácticas agrarias y medioambientales (Artículo 6 del Reglamento (CE) 73/2009), por cuyo cumplimiento no se percibiría ningún apoyo financiero. A partir de ahí, se superpondrían dos niveles de ayuda: en un primer nivel se pagaría una ayuda básica a la Ha por gestión de tierras y servicios públicos a cambio del cumplimiento de determinadas exigencias; a un segundo nivel se otorgarían pagos adicionales por objetivos específicos y mayores requerimientos medioambientales. El conjunto de los agricultores incluidos en estos dos niveles de apoyo de la nueva PAC (denominada CERP por la WWF, *Common Environment and Rural Policy*) podrían así mismo beneficiarse de ayudas para el asesoramiento, la formación y la elaboración de planes de gestión.

En la misma línea, pero con una mayor sofisticación, hay que resaltar la propuesta de Bureau-Mahé (2008, p. 68). Estos autores distinguen tres niveles o tramos de apoyo: (1) unos pagos básicos por Ha por servicios de mantenimiento del espacio agrícola, condicionados al cumplimiento de determinadas buenas prácticas; (2) un segundo nivel vendría constituido por los pagos compensatorios por *handicaps* naturales; y (3) un tercer tramo de pagos (por "puntos verdes") en las regiones sensibles desde un punto de vista medioambiental y productivos y en las zonas de alto valor natural ("zonas verdes"). La propuesta es sugestiva, aunque quizás de cuño excesivamente francés y construcción demasiado compleja.

Por su parte es sugestivo el estudio de ECIPE (Zahrnt, 2009) en la medida que constituye una primera tentativa de cuantificación del impacto presupuestario en los 27 Estados miembros de una nueva PAC territorializada y orientada exclusivamente al apoyo al suministro de bienes públicos. Para ello diseña dos nuevos pilares. El primero acogería los *enveloppes* nacionales por bienes públicos, formulados a partir del presupuesto previsto para 2013 y en función de cuatro nuevos criterios: (1) la superficie agraria; (2) la superficie forestal; (3) las zonas Natura 2000; y (4) la superficie dedicada a la agricultura biológica. El segundo pilar tendría un carácter provisional, donde tendrían cabida, durante una fase de transición a determinar, las medidas de la PAC vigente (PU, ayudas asociadas a la producción que persistan, acciones de desarrollo rural) aun no transferidas al primer pilar pero ya sujetas a ciertos criterios de redimensión interestatal (peso del pasado, o primer pilar en 2013, superficie agraria y PIB *per cápita*), con ponderaciones a determinar. Por otro lado, las acciones de modernización y de diversificación económica de las explotaciones de los vigentes programas de desarrollo rural pasarían a la política de cohesión (orientada prioritariamente en favor de los países del Este). El estudio esboza asimismo tres escenarios de aplicación: (1) el conservador (con sólo un tercio de los recursos vigentes orientado al nuevo pilar de fomento de los bienes públicos); (2) el territorial; y (3) el multifuncional (ambos con los dos tercios de los recursos dedicados al apoyo de los bienes públicos pero con distintas ponderaciones para cada uno de los criterios de clasificación elegidos).

El ejercicio de evaluación es sin duda limitado, en la medida que no llega a explicar con nitidez el modelo agrícola subyacente y sus objetivos, se circunscribe al reparto de las

ayudas entre los Estados descartando cualquier tipo de regulación común de los mercados (con un gasto implícito por definición no territorializable), se basa en una concepción muy rígida (territorial) de la noción de bienes públicos y, en fin, hace caso omiso de las implicaciones políticas resultantes. Sin embargo, pese a su carácter eminentemente teórico, no deja de tener su interés como evaluación previa de una PAC fundada sobre criterios territoriales. Particularmente significativo es observar que, sea cual sea el escenario elegido, los principales Estados beneficiarios de la consecuente redistribución presupuestaria serían España (siempre en la primera posición), Suecia, Finlandia, el Reino Unido, los países bálticos, y Portugal. La explicación de este hecho radica en la extensión de la superficie agro-forestal y de las zonas Natura 2000 en estos países, de la baja productividad de buena parte de su agricultura (en secano, zonas árticas...) y, en definitiva, del menguado apoyo que hoy perciben de unos pagos únicos calculados en función del pasado. En el otro extremo, los mayores perdedores en cualquier circunstancia serían Francia, Alemania, Italia y Grecia, y, en menor medida, los Países Bajos, Dinamarca, Irlanda, Hungría y Polonia.

De lo que pueden extraerse algunas conclusiones: el estudio de ECIPE confirma la pertinencia de las posiciones de algunos Estados en favor de una reforma de la PAC en profundidad (el Reino Unido, Suecia y países bálticos); por el contrario, una parte de los consabidos defensores de una nueva PAC, por lo demás notables contribuyentes netos al Presupuesto Comunitario, se verán impelidos a afinar sus criterios de distribución en sus propuestas de reforma si no quieren desequilibrar en demasía sus saldos netos con la Unión (muy en particular Alemania, los Países Bajos y Dinamarca); una buena parte de los países del Este, obcecados como están en aumentar sus niveles de ayudas, pueden asimismo comprobar que no todas las reformas de la PAC van a beneficiarles en términos presupuestarios; por último, a la luz de los resultados comentados, algunos países tradicionalmente reticentes a la reforma de la PAC vigente (España, Finlandia y Portugal) deberían atenuar sus temores a un enfoque territorializado (aunque, evidentemente, conlleve con posterioridad una fuerte redistribución a nivel interno, no exenta tampoco de problemas).[21]

Como conclusión final se puede afirmar que parece del todo ilusorio pretender la refundación de la PAC con bases exclusivamente territoriales y, para obtener el necesario consenso en el seno del Consejo, deberán introducirse otros criterios que no excluyan cierto apoyo a las rentas o a la compensación de costes de las explotaciones profesionales intermedias (por ejemplo, bajo criterios contractuales, cuadernos de cargas en función de las zonas o de los bienes públicos a fomentar, o proyectos empresariales).

[21] La tradicional defensa del *statu quo* por España es comentada también por un reciente estudio de la Fundación Alternativas (Compés-García Álvarez Coque, 2009) en el que, aunque con un enfoque ciertamente moderado, se preconizan unas ayudas a la PAC ligadas a servicios no comerciales y "basadas en la superficie y el trabajo", factores en los que "la agricultura española está bien posicionada" (p. 5). En este sentido, se afirma: "España no tiene por qué perder con cambios en el Pago Único y con un mayor trasvase de fondos del pilar 1 al pilar 2" (p. 66). Lo que, en cualquier caso, equivale a asumir un nuevo discurso y apostar por liderazgo renovado a nivel del Consejo (p. 71).

(7) Esbozo de un nuevo modelo de apoyo multifuncional

Efectuada una breve panorámica de las principales contribuciones publicadas hasta el día de hoy, el que suscribe estas líneas se pronunciaría por un modelo de apoyo por tramos, con tres funciones básicas:

(1) En un primer nivel se situarían unos pagos básicos por Ha (*flat-rate*), sujetos a la realización de determinadas prácticas, a título de ocupación y gestión del espacio agro-rural, similares a los propuestos por Bureau-Mahé, pero que con carácter territorial, con diferentes importes según la ubicación de las tierras y/o los sistemas productivos dominantes (secano, montaña, zonas árticas, regadío, zonas Natura 2000...).[22] Se fundamentaría en cierta medida en el valor añadido comunitario que el mantenimiento de una actividad agraria comporta para el territorio de la Unión (CEPS, 2008) o, si se prefiere, en el coste de la no agricultura.[23] A efectos prácticos, se trataría de desarrollar el actual modelo regional otorgando un apoyo básico a la renta en favor de una agricultura territorial muy diversa que reconocería explícitamente la función de gestión del medio que efectúan los propietarios agrícolas, y que permitiría a su vez combatir el abandono de tierras. Parece conveniente mantener el automatismo de los pagos en este tramo territorializado del apoyo, en la medida que el resto, como seguidamente comentamos, bajo un esquema basado en objetivos, favorecería mayoritariamente a las explotaciones profesionales, prácticamente las únicas capaces de prestar servicios extraeconómicos de interés público, de percibir compensación por los sobrecostes que el modelo social europeo impone a su actividad productiva regular, y de aprovecharse de las líneas de fomento de la competitividad. En cualquier caso, este tramo permitiría responder a las demandas de redistribución del primer pilar de los nuevos Estados miembros de manera objetiva,[24] dejando de soslayo un margen suficiente para las explotaciones de los 15 en los dos restantes tramos. Obviamente, sentado este marco previo, quedarían por definir los (espinosos) temas de los niveles de los importes por zonas o sistemas productivos territoriales y las superficies elegibles (agrarias y, quizá también, forestales) para los pagos.

[22] En este contexto, el proceso de redefinición de las zonas desfavorecidas iniciado en abril con la presentación de la Comunicación de la Comisión "*Vers un meilleur ciblage aux agriculteurs établis dans les zones à handicaps naturels*" (COM (2009) 161 de 21/IV/2009) adquiriría una trascendencia estratégica y, hasta cierto punto, condicionaría el futuro apoyo territorializado. Véanse también las conclusiones del Consejo sobre la Comunicación (*2952ème session du Conseil Agriculture et Pêche, Luxembourg, le 22 et 23 juin 2009*).

[23] La implantación de un apoyo multifuncional requiere sin duda mayores estudios sobre la valoración de los servicios medioambientales, los costes de mantenimiento del suelo rural y el coste del descenso de la producción agraria (desagrarización). En España, los medios académicos deberían proseguir en la línea trazada por algunos estudios pioneros (Múrua, 2006) y artículos de la economía medioambiental si pretendemos diseñar un modelo propio.

[24] Es significativo que la propuesta presentada por Polonia en mayo último (MINROL, 2009) prácticamente se limite a proponer modificaciones en el ámbito de los pagos disociados del primer pilar propugnando la generalización de un pago a la Ha similar a la existente para los nuevos Estados miembros (*Single Area Payment Scheme – SAPS*).

Teniendo muy en cuenta que cuanto mayor fuera el importe medio por Ha (*flat-rate*) menores recursos quedarían para otras funciones u objetivos.

(2) Un segundo tramo correspondería a los pagos compensatorios por bienes y servicios públicos insuficientemente remunerados por el mercado (por bienestar animal, protección de la biodiversidad, gestión del agua, reducción del uso de fertilizantes y pesticidas, trazabilidad, etc.). En este supuesto se trataría de compensar, bajo un marco contractual, con cuadernos de compromisos y planes plurianuales de gestión, los sobrecostes infligidos por el cumplimiento de los objetivos prefijados para cada explotación. Subsumiría en su seno una buena parte de las acciones del Artículo 68 y algunas de las líneas presentes en los programas de desarrollo rural (en materia agroambiental, bienestar animal, fomento de la agricultura biológica, cambio climático, etc.). En paralelo, requeriría la adaptación de la legislación comunitaria vigente que estableciera los estándares a financiar.

(3) Por último, un tercer eje vendría definido por el fomento de la competitividad y la transferencia e innovación tecnológica, tal como proponen diversos estudios (DMA, 2008; EuroCare, 2007, cap. 2.2),[25] que podría a su vez enmarcarse dentro de una Agenda de Lisboa renovada en favor de un nuevo modelo de crecimiento post-crisis y una "economía verde". Este tramo, en una lógica de *Workfare*, tendría como el anterior tramo un carácter contractual, e incluiría las acciones económicas en favor de las explotaciones y cooperativas actualmente insertas en los programas de desarrollo rural así como algunas ayudas específicas del Artículo 68 (fomento de seguros y fondos mutualizados, y programas de reestructuración). Por otro lado, tal como preconizan algunas propuestas (DMA, 2008; WWF, 2008), este tramo, al igual que el anterior, incluiría sistemas de asesoramiento similares a los actuales (Artículo 12 del Reglamento (CE) 73/2009) a fin de facilitan la adaptación de las explotaciones.

Puede fácilmente comprobarse que nuestra propuesta intenta dar continuidad a algunos elementos de la PAC vigente (modelo regional para el primer tramo; programas de desarrollo rural en los dos siguientes). Tampoco es casualidad que se retomen, parcialmente, los ejes básicos del segundo pilar en vigor (competitividad, gestión del espacio y servicios medioambientales). Por otro lado, es evidente que un diseño de este tipo tiene efectos indirectos. Por un lado, se extinguiría la separación entre los dos pilares (Chatellier-Mauguin, 2008) y, consecuentemente, se pasaría a tener un único Fondo Agrícola y Rural (DMA, 2008), en régimen de cofinanciación (salvo en el supuesto alternativo que se decidiera mantener la financiación integral por el primer tramo). De refilón, desaparecerían mecanismos como la modulación y otros, como la condicionalidad, se reconvertirían en el seno de un marco básico de carácter contractual. Posiblemente, algunos Estados (por ejemplo, Francia o, como ya ha hecho, Finlandia –

[25] Diversos estudios ponen de manifiesto cómo la PAC de 2003, con su énfasis en la disociación del apoyo a la producción, ha supuesto un freno al crecimiento de la productividad total de los factores de la agricultura europea, particularmente preocupante en un entorno caracterizado por la apertura y globalización de los mercados así como por el retorno del desafío alimentario a nivel mundial (Butault-Bureau, 2006; Newman-Matthews, 2007; EuroCare, 2007).

MMM, 2009–) preconicen el mantenimiento de las acciones del Artículo 68 en favor de las zonas frágiles que, además, podrían incluso subsumir las primas ganaderas que persisten tras el Chequeo Médico (a la vaca nodriza y al ovino y caprino). Bajo este esquema, algunas zonas particularmente frágiles y/o especializadas en algunas producciones, gozarían de un apoyo específico a sumar a los pagos por Ha del primer tramo. Es una posibilidad que queda abierta.

Se ha argumentado del peligro de extender las modalidades de gestión de los programas de desarrollo rural por su complejidad y el mayor riesgo de corruptelas que comportan en comparación a los pagos directos del primer pilar (García Azcárate, 2009). Aunque es cierto, no se vislumbran otras alternativas. Hay que reconocer, sin embargo, que las nuevas acciones del segundo y tercer tramos se podrían concentrar en un número de líneas mucho menor que el presente. Para ello habría que optar por traspasar algunas de las medidas que hoy pueblan el segundo pilar, a modo de carta a los Reyes Magos, a las políticas nacionales de fomento de las PYME (salvo, quizá, en los países del Este) y otras (vg, infraestructuras rurales y de servicios; diversificación) podrían retornar a su política matriz, la política de cohesión.

Para terminar, dos acotaciones más: primera, sería conveniente que, a la par que se modifique el sistema de apoyo comunitario en favor de la multifuncionalidad, se revisara el marco del Acuerdo Agrícola de la OMC reconociéndose explícitamente las llamadas "consideraciones no comerciales"; segunda y última, este sistema de apoyo precisa ineluctablemente de un marco complementario de regulación de mercados sin el cual pierde todo su sentido (en otros términos, los previsibles ahorros que comportaría deberían ser utilizados para erigir un potente sistema regulatorio capaz de afrontar la inestabilidad de los mercados). Veámoslo.

(8) Un nuevo intervencionismo público frente a los fallos de mercado

De la mano del paradigma liberalizador, las políticas agrarias, y con ellas muy especialmente el intervencionismo público en los mercados, ha cambiado radicalmente en los últimos 20 años. Habría no obstante que preguntarse hasta qué punto el hoy tan denostado "fundamentalismo de los mercados" que ha provocado la explosión de la crisis financiera, no tiene también sus apéndices en materia agraria y, en consecuencia, si no sería conveniente una revisión de algunos de los parámetros del Acuerdo Agrícola de la OMC. Más en concreto, no habría que confundir, como frecuentemente sucede, apertura de los mercados con desregulación de los mismos, ni tampoco estabilidad de la renta con estabilidad de los mercados. Lejos de cualquier proteccionismo, hay que fomentar la apertura de los mercados, que en última instancia equivale a garantizar una igualdad de trato a las producciones con independencia de su origen (igualdad de trato tarifario sin duda pero, igualmente, de exigencias sanitarias y de bienestar de los animales). El objetivo (a plazo) de la libre circulación de mercancías no ha de ser óbice sin embargo para que las autoridades comunitarias no guarden cierto margen de maniobra para

responder a los fallos de mercado y para fijar las condiciones y el ritmo de la regulación, en función de sus estructuras productivas y comerciales, de tal modo que se garantice el equilibrio de sus mercados internos y el crecimiento económico global. Mantener esta capacidad regulatoria tiene, además, una especial trascendencia en los países de desarrollo, donde una liberalización a ultranza, aparte de penalizar una de sus escasas fuentes de ingresos públicos (las tarifas aduaneras), puede comprometer seriamente su seguridad alimentaria así como sus estrategias de desarrollo. El reconocimiento de nociones tales como "productos sensibles", "productos especiales" o "tratamiento diferenciado" en las negociaciones multilaterales ya constituye un paso significativo en este sentido.

Seamos claros, no se trata de volver a sistemas de intervención pública que adquieran un carácter estructural ni tampoco de generalizar las reservas estratégicas. Las fracasadas experiencias de las reservas regulatorias implementadas con los acuerdos internacionales por producto a partir de los años 60 nos muestran que difícilmente pueden satisfacer a todos los Estados signatarios cuando, en una coyuntura excedentaria, se pretende utilizarlos para subir los precios. Habría pues que distinguir claramente entre las reservas de seguridad alimentaria y las reservas con fines de estabilización de precios. Las reservas alimentarias, sostenidas con planes regionales de autosuficiencia en los PVD, tienen plena razón de ser en un mundo en el que el hambre persiste y las penurias alimentarias se suceden, y deben por consiguiente tener cabida en el futuro bajo el marco del Programa Alimentario Mundial con el respaldo legal de la OMC. Por el contrario, excluido un regulador a escala mundial (como ratificó la última Cumbre de los ministros de Agricultura del G-8 en Valmarino) (G-8, 2009), la intervención pública de un país o de una zona (como la UE) difícilmente puede servir a alimentar reservas adicionales para la estabilización de precios en un contexto como el presente, de progresiva apertura de los mercados (Dehn *et al*., 2005). Por otro lado, si nos remitimos a la UE, hay que asumir que los compromisos contraídos en la OMC impiden en la práctica su (re)constitución salvo que se decidiera reducir radicalmente la protección en frontera. En este contexto lo más prudente y razonable es que la PAC del post-2013 mantuviera una intervención a título exclusivo de red de seguridad para hacer frente a unos mercados agrarios que se ven sometidos a desequilibrios sistémicos y que han demostrado de manera recurrente que no tienen capacidad de autorregulación (Boussard, 2007). Una red de seguridad en la línea adoptada por el Consejo en el Chequeo Médico (EuroCare, 2007, cap. 2.3; Bureau-Mahé, 2008) y que, en cualquier caso, debería claramente distinguir entre sectores y preservar los instrumentos de regulación para los mercados ganaderos, a causa de su especificidad y su baja inserción en los mercados mundiales.[26]

La extraordinaria volatilidad de los precios registrada en los últimos tiempos confirma por lo demás la pertinencia de este enfoque. Basta pensar que desde finales de 2006 a mediados de 2008 los precios de muchos productos agrarios (cereales, incluido el arroz,

[26] La experiencia canadiense, con sus *Programmes for the stabilisation of livestock and stock revenues* sería digna de estudio en este contexto (IE, 2009b; UFC, 2009).

oleaginosas, y lácteos) incrementaron sus precios hasta alcanzar niveles históricos. No es aquí el lugar para analizar sus causas, que fueron múltiples, algunas de naturaleza estructural y otras con carácter estrictamente coyuntural, y que afectaron indistintamente a la oferta y a la demanda.[27] A partir de junio de 2008 se inició un proceso de inflexión, que condujo a disipar (parcialmente) la crisis de precios.[28] Finalmente, a principios de 2009 ha bastado que la Administración Obama anunciara su intención de continuar subvencionando los biocombustibles, y que se constatara una fuerte sequía en el Cono Sur al igual que la caída de las siembras en EEUU, con la consecuente posible reducción de la producción global, para que repuntaran de nuevo los precios de las materias primas agrarias, y muy especialmente del azúcar, del maíz, y de los aceites.[29]

En conclusión, la intervención pública mantiene su razón de ser como estabilizador de los mercados internos cuando se sitúa a niveles mínimos y para el supuesto exclusivo de crisis graves, aun cuando existan en paralelo mecanismos de estabilización de las rentas (ayudas). Sentadas estas premisas, la PAC tendrá que dilucidar dos cuestiones: (1) a qué nivel fijar las redes de seguridad; y (2) qué modalidades de estabilización de los ingresos tienen cabida en su futuro diseño.

En lo que respecta al primer punto, últimamente se suceden las propuestas (de raíz norteamericana) en favor de aprovechar la cada vez más (hipotéticamente) estrecha relación entre los mercados agrario y energético para fijar un precio mínimo implícito para cereales y oleaginosas (EuroCare, 2007, Anexo 2). Sus defensores (Babcock, 2008; Schmidhuber, 2007) alegan que si existe un precio de equivalencia para la conversión del petróleo en carburantes, sería también posible establecer un precio de equivalencia de los

[27] Basta mencionar, entre otras: la pujante demanda asiática, sumada a la incidencia de los factores climáticos sobre las cosechas (en especial en Australia, Norteamérica y Ucrania), unos niveles de reservas mundiales extremadamente bajos, el continuado incremento de los precios de la energía (que fomentó de refilón las políticas de fomento de los biocombustibles) y, en fin, la especulación en los mercados de futuros a causa de la desregulación financiera y el exceso de liquidez.

[28] Entre los factores explicativos de este cambio pueden citarse: la contracción de la liquidez y la recesión económica, la paralela caída del precio del petróleo, el aumento de la oferta de cereales por la climatología y el aumento de las siembras bajo el estímulo de unos precios al alza, la consecuente mejora de las reservas y, en fin, la fuerte reestructuración ganadera provocada por los elevados precios de la alimentación en el período anterior. De todos modos, en esta fase los precios agrarios apenas perdieron la mitad de sus valores en comparación a los picos más extremos registrados con la explosión de 2008.

[29] Es significativo observar que, tras las materias primas agrarias, el petróleo y los metales reiniciaron también la senda alcista a partir de mayo de 2009. Cabe preguntarse si estas subidas de las *commodities* responden a la evolución de los fundamentales económicos y a las crecientes expectativas de un relanzamiento global a partir del otoño, o más bien, una vez más, son fruto de factores exógenos y especulativos: en el caso del petróleo ante todo de las restricciones de producción impuestas por la OPEP, con la consecuente caída de las reservas de crudo; en el caso de los metales, a causa de las compras masivas hechas recientemente por China a fin de incrementar sus stocks estratégicos; y, en fin, para el conjunto de las materias primas, del aumento de la masa monetaria y la liquidez provocada por los planes de recuperación y la insuficiente regulación de los mercados de futuros (pese a las reformas introducidas en el funcionamiento de la CFTC, la *Commodity Futures Trading Commission*, responsable del control de los mercados de Chicago), lo que ha facilitado el redescubrimiento de las materias primas por los *hedge funds*, los fondos soberanos y los fondos de pensiones como alternativa a los mercados bursátiles.

productos agrícolas para uso energético. En nuestra opinión no existen aún suficientes evidencias sobre la función estabilizadora de la producción de energía que, a fin de cuentas, sólo se daría en coyunturas de altos precios del petróleo (superiores a los 60 dólares el barril). En realidad, el ya citado incremento que registraron los precios de las materias primas agrarias desde inicios de 2009 sin un aumento correlativo de las cotizaciones del petróleo (que sólo se dio a partir de mayo, por razones alejadas de los fundamentales económicos –véase la nota 30), parece desmentir una interdependencia unívoca entre los mercados agrario y energético. Finalmente, hay que resaltar que las posibles bondades de este régimen se circunscriben a la producción de maíz en un contexto muy específico como es el norteamericano (Charvet, 2007), en gran medida distorsionado por la subvención masiva a los biocombustibles. Persiste pues la cuestión de con qué bases de referencia fijar los niveles de las redes de seguridad, lo que, por otro lado, requeriría tener más y mejor información sobre el proceso de formación de los precios a nivel comunitario e internacional (UFC, 2009). A este respecto, algunos autores (Bureau-Mahé, 2008, p. 63; García Azcárate, 2009) propugnan la creación de una agencia comunitaria independiente (similar a la Agencia Europea de Seguridad Alimentaria) para la gestión de las redes de seguridad.

En cuanto a los mecanismos de estabilización de los ingresos habría que aprovechar la refundación del régimen de pagos únicos para explorar nuevas vías. En principio sería factible seguir la vía ya trazada por el Chequeo Médico y transferir una parte de los pagos disociados al fomento de fondos mutualizados sanitarios, sistemas de seguros (sobre la producción, o, quizás, siguiendo el ejemplo estadounidense, sobre la cifra de negocio a título global o por cultivo), o regímenes de ahorro precautorio (como el existente en Canadá). De todos modos hay que resaltar que estos mecanismos de gestión de riegos individuales (climáticos o sanitarios) difícilmente podrán reemplazar a medio plazo las redes de seguridad, orientadas como dijimos a la gestión de crisis o riesgos sistémicos, acentuados por la globalización y el cambio climático (Boussard, 2007). De hecho, lo más conveniente sería que la nueva PAC estableciera la coexistencia de ambos regímenes (Bureau-Mahé, 2008, p. 59). Tengamos en cuenta que tanto los seguros de producción como los basados en la facturación ofrecen de por sí una garantía incompleta, que nunca superará el precio medio de mercado. Por lo demás, las experiencias de los EEUU y de Canadá muestran que, ante graves crisis de mercados, estos instrumentos precisan siempre de apoyos públicos adicionales por parte de los poderes públicos, con un elevado coste para el contribuyente y sin que sean los agricultores sus principales beneficiarios (EuroCare, 2007, cuadro 5). En último término, hay que considerar que un cierto intervencionismo público que limitara la caída de los precios, evitara grandes alteraciones de la producción y, en definitiva, proporcionara una referencia a los operadores, podría conferir una mayor eficiencia a los instrumentos privados de cobertura de riesgos (vg, mercados de futuros, de opciones, o de permutas-*swaps*) hoy aún demasiado especulativos y en Europa aún en pañales. A este respecto sería conveniente que la nueva PAC fomentara en algunos sectores la regulación privada con un enfoque de cadena de valor, vía interprofesionales o cualquier otra modalidad contractual o asociativa, y/o que

preservara algunos mecanismos de fomento del almacenamiento privado. La experiencia en la gestión de los programas operativos en frutas y hortalizas sería en este sentido perfectamente aprovechable por otros sectores en camino de perder sus mecanismos de control de la oferta (vino, leche) (García Azcárate, 2009).

Para terminar, otra posibilidad a analizar sería el sistema de ayudas ligadas a los precios aplicado por los EE.UU (EuroCare, 2009). Excluidas las medidas de almacenamiento público, la nueva *Food, Conservation and Energy Act* de 2008 consolida una larga panoplia de ayudas directas: aparte de unas ayudas disociadas similares a los pagos únicos comunitarios, los agricultores norteamericanos se benefician de pagos por *marketing loan* (que actúan de manera inversa a la intervención, garantizando un precio mínimo a los productores de herbáceos), de pagos anticíclicos (destinados a cubrir los costes de producción en caso de caídas de precios), y, finalmente, de pagos procedentes de un nuevo y sofisticado programa, el *ACRE*, orientado a compensar las caídas de facturación que puedan sufrir entre dos campañas las explotaciones de cereales, oleaginosas y algodón a causa de la caída en los precios o la disminución en los rendimientos. En la medida que estos pagos dependen de la evolución de los precios, su impacto en el Presupuesto Federal puede variar considerablemente de un año a otro, argumento que los responsables comunitarios siempre han alegado para descartar su posible implementación en la PAC. Ciertamente, tal enfoque se contrapone directamente con unas perspectivas financieras plurianuales con estrictos techos de gasto. No obstante, habría que estudiar las posibilidades que ofrece la introducción de la cofinanciación de este tipo de pagos más allá del 2013, siempre y cuando, claro está, los compromisos contraídos con la OMC lo permitieran y la UE estuviera dispuesta a reducir de manera radical los aranceles en los productos susceptibles de beneficiarse de estos pagos (Bureau-Mahé, p. 64).

(9) Epílogo provisional (a la espera de actores)

En 2009, en plena celebración del bicentenario del nacimiento de Charles Darwin, es oportuno recordar su principio de adaptación, núcleo central de su teoría de la evolución de las especies según el cual las formas vivas tienden a desarrollar y transmitir aquellos rasgos que las permiten sobrevivir en un medio cambiante.

Siguiendo el símil, la PAC ha llegado a un punto de su evolución en la que precisa una adaptación al entorno en la que está inmersa. Ya no se trata, como ocurría en los años 60, de coadyuvar al éxito del Mercado Común. Hoy el reto es el de redefinir una "política – agrícola – común" bajo nuevas bases, objetivos y mecanismos, de tal modo que sea capaz: (1) de afrontar la globalización, con unos mercados cada vez más abiertos, volátiles y dependientes del cambio climático; (2) de legitimarse socialmente dando cumplida respuesta a las demandas ciudadanas respecto a la agroalimentación y el desarrollo de las áreas rurales; (3) de legitimarse políticamente en el seno de un proyecto de integración ampliado a 27 o más miembros, al lado de nuevas políticas comunes (en ciernes o en

plena expansión); y (4), *last but not least*, de demostrar su positiva contribución al diseño de un nuevo modelo europeo de crecimiento post-crisis en torno a una "economía verde".

Lastimosamente, no parece que en España los profesionales agrarios y las administraciones agrarias estén aun por la labor, bloqueados por las posibles consecuencias (financieras) que pueden acompañar a cualquier cambio. Sin embargo, no parece que la estrategia del avestruz de esconder la cabeza ante las situaciones de peligro sea la más conveniente, sobre todo cuando se tienen unas buenas patas con las que correr. La agricultura española tiene suficientes puntos de apoyo para lanzarse en la carrera de la refundación de la PAC que, guste o no, ya ha comenzado. Empecemos pues a elaborar nuestro propio modelo de PAC e incidamos en la reflexión conjunta de los 27. En este contexto, la próxima Presidencia española del Consejo del primer semestre de 2010 nos va a dar una oportunidad de oro para mostrar nuestra ambición y capacidad de liderazgo.

Albert Massot Martí
Parlamento Europeo, Departamento de Estudios Parlamentarios – Agricultura

Referencias bibliográficas

Babcock, B.A. (2008), "How Long will Corn Price Go?", *Iowa Ag Review*, Center for Agricultural and Rural Development, vol. 14, nº, http://www.card.iastate.edu/iowa_ag_review/fall_08/article1.aspx.

BirdLife International (2008), "New Challenges, New CAP. BirdLife International's Vision for the Future of the EU Common Agricultural Policy", comunicación presentada a la Conferencia *Reformar el presupuesto, cambiar Europa*, Bruselas, 12/XI/2008, http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/ng/20080409_NG_11_contrib_2_en.pdf.

Blumann, C. (2008), *La PAC et le Traité de Lisbonne*, Parlement Européen, IP/B/AGRI/IC/2008-061, PE 408.952, octubre, http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=0&language=EN.

Boussard, J.-M. (2007), "La volatilité des prix, le marché et l'analyse économique", *Économie Rurale*, n° 300, julio-agosto, pp. 71-74.

Buckwell, A. (2008), *Analysis of the Health Check Proposals: the Reform of the Mechanisms for Direct Support*, European Parliament, IP/B/AGRI/IC/2008-56, PE 405.399, junio, http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=0&language=EN.

Bureau, D., y P. Chalmin (2007), *Perspectives agricoles en France et en Europe*, Conseil d'Analyse économique, La Documentation Française, Paris.

Bureau, D., y L.P. Mahé (2008), *CAP Reform Beyond 2013: An Idea for a Longer View*, Notre Europe, Studies & Research, nº 64, abril, disponible e en inglés y francés, http://www.notre-europe.eu.

Butault, J.P., y J.C. Bureau (2006), *WTO constraints and the CAP: Domestic Support in EU-25 Agriculture*, Working Paper Tradeag WP2006-11, http://www.tradeag.eu.

CEPS (2008). *La valeur ajoutée communautaire des dépenses agricoles – du marché à la multifonctionnalité – critiques et succès de la PAC*, Parlement européen, Département thématique des Affaires budgétaires, PE 381.094, diciembre, disponible en inglés y francés, http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=0&language=EN.

Chambon, N., y E. Rubio (2008), "Quels contours pour les politiques européennes à l'horizon 2020?", *Notre Europe, Troisième forum européen des think tanks*, 19-20/IX/2008, París, Synthèse des Travaux, http://www.notre-europe.eu.

Chambon, N., y P. Timmerman (2008), "La PAC et les autres politiques européennes. Particularités et convergences", Notre Europe-Egmont Institute, Synthèse du séminaire d'experts, Bruselas, 3/XII/2008, http://www.notre-europe.eu.

Charvet, J.-P. (2007), "L'envolée des cours des commodités agricoles: une envolée durable?", *Économie Rurale*, nº 300, julio-agosto, pp. 75-78.

Chatellier, V., y P. Mauguin (2008), "Du bilan de santé à la refondation de la PAC", Terra Nova, Dossier Europe (7/8), Note, 17/XII/2008, http://tnova.fr/index.php?option=com_content&view=article&id=549.
Chatellier, V. (2008), "The Financing and Effectiveness of Agricultural Expenditure", European Parliament, IP/B/AGRI/IC/2008-13, PE 397.259, marzo, disponible en inglés y francés, http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=0&language=EN.
Chatellier, V., y H. Guyomard (2009), "Le Bilan de santé de la PAC et son application en France", INRA, comunicación presentada al seminario 'José Rey', Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, 20/III/2009.
Compés, R., y J.M. García Álvarez Coque (2009), "La reforma de la PAC y la agricultura española: alternativas y oportunidades para España", Fundación Alternativas, junio, http://www.falternativas.org/documentos.
Cooper, T., D. Baldock y M. Farmer (2007), "Toward the CAP Health Check and the European Budget Review", The German Marshall Fund of the US, octubre, www.ieep.eu/publications/pdfs/2007/health_check_12_10_07.pdf.
Dehn, J., C.L. Gilbert y P. Varagis (2005), "Commodity Price Volatility", en J. Aizenmann y B. Pinto (eds), *Managing Volatility and Crises: A Practitioner's Guide*.
DMA – Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (2008), "European Agricultural Policy 2020: The Dutch Outlook", 26/IX/2008, http://www.minlnv.nl.
ELO (2008), "The 21st Century Land Use Challenge", http://www.elo.org/2008.php.
ELO (2009), "2nd Forum for the Future of Agriculture", 18/III/2009, http://www.elo.org/2nd%20forum.php.
EuroCare GmbH (2007), "Reflection on the Possibilities for the Future Development of the CAP", European Parliament, IP/B/AGRI/FWC/2006-146-Lot01-C01-SC1, PE 397.241, 23/XII/2007, disponible en inglés y francés, http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=0&language=EN.
EuroCare GmbH (2009), "The US Farm Bill 2008 and Comparison with the EU CAP after Health Check", European Parliament, IP/B/AGRI/FWC/2006-146-Lot04-C01-SC1, PE 408.972, mayo, http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=0&language=EN.
FCO – Foreign & Commonwealth Office (2007), "Global Europe. Meeting the Economic and Security Challenges", octubre.
Fuente, A. de la, R. Doménech y V. Rant (2008), "Addressing Net Balances Problem as a Prerequisite for EU Budget Reform: A Proposal", comunicación presentada a la conferencia *Reformar el presupuesto, cambiar Europa*, Bruselas, 12/XI/2008, http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm.
G-8 (2009), "Agriculture and Food Security at the Core of the International Agenda. Final Declaration", G-8 Agriculture Minister Meeting, Valmarino, 18-20/IV/2009.

García Alvarez Coque, J.M. (2008), "The Financing and Effectiveness of Agricultural Expenditure", European Parliament, IP/B/AGRI/IC/2008-12, PE 397.258, abril, http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=0&language=EN.

García Azcárate, T. (2007), "De l'audace, encore de l'audace, toujours de l'audace", *Économie Rurale*, nº 300, julio-agosto, pp. 54-58.

García Azcárate, T. (2009), "Apuntes sobre la Política Agraria Común de la próxima década", Colección Mediterráneo Económico, nº 15, dedicado a "El nuevo sistema agroalimentario en una crisis global", Fundación Cajamar, mayo, pp. 353-374.

GSG – Groupe Saint Germain (2009), "Refonder la PAC", http://groupesaintgermain.org/Refonder-la-PAC.

Huxman, Q. (2008), "Greening the CAP Beyond the Health Check", LUFPIG, junio, http://www.lufpig.eu/pub.htm.

IE – Institut de l'élevage (2009a), "Le bilan de santé de la PAC en France. Un rééquilibrage en faveur de l'élevage", *Le dossier Economie de l'Élevage*, Hors série – Spécial PAC, marzo.

IE – Institut de l'élevage (2009b), "The Impact of Increased Operating Costs on Meat Livestock in the EU", European Parliament, IP/B/AGRI/IC/2008-132, septiembre, http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=0&language=EN.

IEEP (2008a), Farmer, Cooper, Swales y Silcock, "Funding for Farmland Biodiversity in the EU: Gaining Evidence for the EU Budget Review, A Report for the RSPB, June 2008", comunicación presentada a la conferencia *Reformar el presupuesto, cambiar Europa*, Bruselas, 12/XI/2008, http://www.ieep.eu y http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/us/20080808_US_46_contrib_2.pdf.

IEEP (2008b), Cooper, Baldock, Hart y Eaton, "An Analysis of Future CAP Objectives, Instruments, and Policy Challenges in Relation to the EU Budget Review", agosto, comunicación presentada a la conferencia *Reformar el presupuesto, cambiar Europa*, 12/XI/2008, http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/us/20080808_US_46_contrib_1.pdf.

IEEP (2009), "CAP 2020", página *web* dedicada a la nueva PAC, http://www.cap2020.ieep.eu/.

Kleinhanss, W. (2007), "Avenir des soutiens et reforme de la PAC 2013. Découplage en Allemagne", SAF-Agriculteurs de France, Cycle de Prospective de la PAC, París, 10/V/2007.

Kroll, J.C. (dir.) (2006), "La mise en œuvre des DPU et de l'article 69 dans les États membres de l'Union européenne", Convention d'étude MAP-ENESAD, nº 06-H1-01.01, octubre.

Mahé, L.-P., *et al*. (2007), "Le rabais britannique et la révision de la PAC. Vers la fin de la solidarité financière?", *Économie Rurale*, nº 300, julio-agosto, pp. 59-64.

MARM – Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (2009), "Aplicación en España del Chequeo Médico de la PAC", Secretaría de Estado de Medio Rural y Agua, Secretaría General del Medio Rural, 23/I/2009.
Massot, A. (2005), "De la crisis de la Unión a la crisis de la PAC: por un nuevo proyecto para la agricultura europea en un entorno globalizado", DT 34/2005, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/208/massot.pdf.
Massot, A. (2008), "La PAC tras el Health Check", *Papeles de Economía Española*, nº 117/2008, monográfico dedicado a la "Economía agroalimentaria. Nuevos enfoques y perspectivas", Fundación de las Cajas de Ahorro, pp. 210-226.
Matthews, A. (2007), "More on Who Benefits from Farm Subsidies", http://caphealthcheck.eu/2007/10/14/more-on-who-bebefits-from-farm-subsidies.
MINROL (2009), "The Future of the EU Common Agricultural Policy Beyond 2013", Polish Ministry of Agriculture and Rural Development, mayo, Varsovia, http://www.minrol.gov.pl.
MMM (2009), "The CAP after 2013. Views of the Finnish Ministry of Agriculture and Forestry", mayo, http://www.mmm.fi/attachments/mmm/5GSYaKAwA/CAP-esite.pdf.
Múrua, J.R., B. Eguía, E. Malagón y J. Albiac (2006), "Coste de la no agricultura en el País Vasco", Gobierno Vasco – Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Col. LUR, nº 8, Vitoria-Gasteiz.
Nallet, H. (2007), "La refondation de la PAC: un objectif ambitieux mais nécessaire", *Économie Rurale*, nº 300, julio-agosto, pp. 48-53.
Newman, C., y A. Matthews (2007), "Evaluating the Productivity Performance of Agricultural Enterprises in Ireland using a Multiple Output Distance Function Approach", *Journal of Agricultural Economics*, nº 58, 1, pp. 128-151.
ÖIR Managementdienste GmbH (2007), "Reflection on the Possibilities for the Future Development of the CAP – the Rural Development Perspectives", European Parliament, IP/B/AGRI/FWC/2006-146-Lot03-C01-SC1, PE 405.406, diciembre, http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=0&language=EN.
Regidor, J.G. (2008), "Analysis of the Health Check Proposals: the Reform of the Decoupling System", European Parliament, IP/B/AGRI/IC/2008-57, PE 405.400, junio, http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/searchPerform.do?page=0&language=EN.
SAF – Société des Agriculteurs de France (2007), "Common Agricultural Food and Environmental Policy 2013", junio, http://www.agriculteursdefrance.com/fr/EtudesEtpropositions.asp?themepage=4&rubrique=2&num=43.
Schmidhuber, J. (2007), "Biofuels: An Emerging Threat to Europe's Food Security? – Impact of an Increased Biomass Use on Agricultural Markets, Prices and Food Security: A Longer Term Perspective", *Notre Europe*, Policy Paper nº 27, mayo.
SER – Sociaal Economische Raad (2008), "CAP Reform and Public Services of Agriculture", Advisory Report, julio.

Serrano, C., y M. Kölling (2009), "España y la reforma presupuestaria de la UE", DT 12/2009, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Europa/DT12-2009.
SFER (1984), "Crise de la PAC et PAC de la crise", *Économie Rurale*, nº Spécial 163, septiembre-octubre, Versailles.
Sotte, F. (2007), "La nature économique du Droit à paiement unique", *Économie Rurale*, nº 300, julio-agosto, pp. 65-70.
Tangermann, S. (1991). "A Bond Scheme for Supporting Farm Incomes", en J. Marsh, B. Green, B. Kearney, L.-P. Mahé, S. Tangermann y S. Tarditi, *The Changing Role of the Common Agricultural Policy: The Future of Farming in Europe*, Belhaven Press, Londres y Nueva York.
Tangermann, S. (2008), "Solidarity – Sustainability: The Future of the CAP", conferencia *Reforming the Budget, Changing Europe*, Bruselas, 12/XI/2008, http://ec.europa.eu/budget/reform/conference/documents_en.htm.
UFC – Que Choisir (2009), *Boeuf, porc et volaille: les prix à la consommation se déconnectent des prix agricoles*, http://www.quechoisir.org.
Velázquez, B. (2008), "The Single Payment Scheme in the Impact Assessment of the CAP 'Health Check'", *109th Seminar The CAP after the Fischler Reform: National Implementations, Impact Assessment and the Agenda for Future Reforms*, 20-21/XI/2008, Viterbo, http://purl.umn.edu/44784.
Witzke, H.V, y S. Noleppa (2007), *Agricultural and Trade Policy Reform and Inequality: The Distributive Effects of Direct Payments to German Farmers under the EU's New Common Agricultural Policy*, Humboldt-Universität, Institute Agricultural Economics, Working Paper, nº 79/2007, http://ideas.repec.org/p/ags/huiawp/10289.html.
WWF (2008), *Reforming the CAP. WWF Vision for Rural Europe: 2013 and Beyond*, noviembre.
Zahrnt, V. (2009), *Public Money for Public Goods: Winners and Losers from CAP Reform*, ECIPE (European Centre for International Political Economy), ECIPE Working Paper, nº 08/2009, http://www.ecipe.org/public-money-for-public-goods-winners-and-losers-from-cap-reform.