

LA REFORMA DE LA PAC DEL 2013 Y ESTRATEGIAS NEGOCIADORAS PARA ESPAÑA

RAÚL COMPÉS LÓPEZ¹

Universidad Politécnica de Valencia

JOSÉ MARÍA GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE²

Universidad Politécnica de Valencia

RESUMEN

La PAC está abocada a una reforma sustancial en el horizonte 2013. El modelo actual basado en dos pilares y el pago único desacoplado precisa de una revisión profunda, ya que es heredero de un modelo de apoyo basado en la producción que no se ajusta a las necesidades actuales de la agricultura. España es uno de los países que más se juega en la próxima reforma. Es el segundo beneficiario de los pagos procedentes de los fondos agrícolas, pero el sistema de ayudas actual no es el que más se adapta a las características de su sector agrario. Por tanto, no debería apoyar el mantenimiento del status quo. Por el contrario, le conviene apostar por un modelo multifuncional basado en la producción, la superficie cultivada y el trabajo, lo que debería ir unido a una política agraria de Estado basada en la competitividad, las rentas, el medio ambiente y rural y la innovación.

PALABRAS CLAVE

Reforma de la PAC 2013, posición negociadora de España, restricciones internas y externas, pago único, pago multifuncional

¹ Departamento de Economía y Ciencias Sociales, ETSIA, Universidad Politécnica de Valencia. Camino de Vera s/n. 46022 Valencia, rcompes@esp.upv.es

² jmgarcia@prv.upv.es

1. Introducción

Aunque no existe todavía un calendario preciso, la dinámica reciente de la PAC, los problemas actuales de la agricultura europea y los retos globales futuros a los que se enfrenta la UE anticipan una nueva y sustancial reforma de la principal política comunitaria en torno al año 2013. España, como cuarta potencia agrícola europea en 2008 y segundo país receptor de fondos agrícolas comunitarios, se juega mucho en ella, por lo que debería tener una participación especialmente activa en las negociaciones que bien pronto van a comenzar.

Hasta ahora, el proceso de reformas de la PAC iniciado en 1992 se ha realizado por etapas, pero ha conservado una clara coherencia interna: por un lado, se han modificado los instrumentos de intervención y, por otro, no se han producido variaciones importantes en el nivel de apoyo global y su distribución entre sectores, explotaciones y países. En particular, son diez las características que mejor definen el proceso de cambio desde 1992:

1. reducción del gasto agrícola total en términos reales y porcentuales,
2. aumento del apoyo desacoplado a las rentas y reducción del apoyo acoplado -a los precios, la producción, la superficie o las cabezas de ganado-,
3. incremento de los gastos en políticas de desarrollo rural,
4. participación creciente de los Estados miembros tanto en la gestión como en la financiación,
5. traspaso del coste del apoyo del consumidor al contribuyente,
6. incorporación de nuevos objetivos,
7. simplificación normativa y progresiva armonización instrumentos de apoyo,
8. aumento de la transparencia del apoyo,
9. aumento de la presión sobre los grandes beneficiarios,
10. mantenimiento del (desequilibrado) *status quo* entre sectores, explotaciones, países y regiones.

Esta dinámica encaja con dos principios de la *praxis* política comunitaria: en primer lugar, su compromiso con el mantenimiento del sistema multilateral de comercio y, en segundo lugar, la inercia del *statu quo* presupuestario, lo que es consecuencia de la defensa de los intereses nacionales de los países miembros.

Si, como creemos, la PAC actual está abocada a una nueva reforma, se podría pensar que se trata de una nueva etapa en el proceso jalonado por las de 1992, 1999, 2003 y 2008 y que, por tanto, va a seguir la senda trazada por ellas. Sin embargo, hay razones para pensar que esta vez la reforma puede suponer un punto de inflexión. Esto se debe, por un lado, a que el presupuesto agrícola va a estar sometido a fuertes presiones a la baja, lo que se va a comprobar en la revisión "*completa y en profundidad*" de todos los gastos de la Unión Europea, incluidos los de la PAC (así como el denominado "*cheque británico*") que lleva a cabo la Comisión Europea³ y, por otro, a que es probable que se revise el actual modelo de pago único desacoplado por su inadecuación a las necesidades de la agricultura europea, todo ello con el telón de fondo de una posición contraria a la existencia de una política agrícola común por parte de algunos países. Por todo ello, no parece demasiado aventurado especular que, con ocasión de la finalización de las actuales Perspectivas Financieras en 2013, sea necesario reconsiderar en su integridad el modelo de política agraria que la UE necesita. Este escenario probable está generando un gran número de estudios y foros de debate tanto fuera (Bureau y Mahe, 2008, Swinnen, 2009; Anania, 2009; LUPG, 2009) como dentro de España (Compés y García Álvarez-Coque, 2009). A este respecto, la UE cuenta con una larga tradición en este campo, siendo los más notables antecedentes el conocido como Plan Mansholt y, más recientemente, el Informe Sapir.

³ Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria y buena gestión financiera (DO C 139 de 14.6.2006), luego modificado por la Decisión 2008/29/CE (DO L 6 de 10.1.2008).

En España, a diferencia de Francia, por ejemplo⁴, el debate sobre políticas agrarias viene teniendo un perfil políticamente bajo, táctico y sesgado hacia lo que se gana o pierde con las distintas reformas comunitarias. Las Administraciones públicas españolas han perdido capacidad para incidir sobre la situación del sector agrario, ya que han centrado sus recursos en la gestión de la PAC y el desarrollo de las respectivas normas autonómicas⁵. Pero esta situación podría cambiar, ya que la próxima reforma puede llegar sin que se hayan resuelto las sucesivas crisis iniciadas en 2007. La crisis interna exige promover un nuevo modelo de desarrollo menos dependiente de la construcción y el turismo y las crisis internacionales –alimenticia, energética, financiera, económica- nos recuerdan que la agricultura –junto con la energía- es un sector estratégico que debe alimentar a un mundo que camina hacia los 9.000 millones de habitantes a mitad de siglo.

Ante este panorama, es deseable que el gobierno español lidere un proceso de reflexión que permita identificar sus intereses estratégicos en materia de política agraria, explorar las alternativas que tengan algún grado de factibilidad, preparar con tiempo sus potenciales alianzas y (re)definir un nuevo pacto con el sector agrario. La próxima reforma de la PAC exige una estrategia distinta de negociación, una estrategia que recupere el auténtico espíritu reformista y modernizador de finales de los setenta y principios de los ochenta. En vez de ponerse desde el principio a rebufo de alguno de los grandes países de la UE para defender los más de seis mil millones recibidos del FEGA, España debe analizar sus fortalezas y sus debilidades y, consecuentemente, defender un nuevo modelo que se adapte a ellas. Sin propuestas a un tiempo atrevidas y razonables existe un doble peligro: por un lado, perder una parte sustancial de los fondos agrícolas y, por otro, seguir con una PAC que no está diseñada para responder a los desafíos de la agricultura europea, y menos la española.

La comunicación, además de esta introducción, analiza la situación de la agricultura española (Epígrafe 2), las restricciones internas y externas de los procesos de reforma de la PAC (Epígrafe 3), las posibilidades de efectuar cambios en el pago único y los dos pilares actuales (Epígrafe 4), los principios de una “agenda positiva” para la nueva política agraria que puede defender España (Epígrafe 5) y las propuestas e implicaciones internas (Epígrafe 5).

2. La agricultura española en la UE

El proceso de cambio y modernización de la agricultura española desde su entrada en la actual UE ha sido muy intenso, aunque asimétrico, afectando más a unos factores que a otros. La superficie cultivada apenas ha variado, pero el ajuste de la mano de obra ha sido dramático. Su impacto sobre la estructura de las explotaciones se ha visto mitigado por el aumento de la agricultura a tiempo parcial, a pesar de lo cual el tamaño de las explotaciones ha aumentado significativamente. El resultado de este proceso de ajuste asimétrico ha generado una estructura sectorial muy heterogénea en la que coexisten explotaciones potencialmente competitivas –por su tamaño y/o especialización- con otras muchas cuya viabilidad es dudosa. Esto se refleja en la distribución de las ayudas de Pago Único, que en España están muy concentradas (el 5,5% de los receptores recibe el 46,7% del total de los pagos). En lo que se refiere a los recursos humanos, la agricultura española está sufriendo una descapitalización por la falta de relevo generacional, el aumento de la mano de obra eventual inmigrante y la pérdida de peso de la explotación familiar.

Los resultados económicos del sector son mediocres. La producción ha aumentado más que la media comunitaria, pero la productividad de la tierra y el trabajo se encuentran entre las más bajas de la UE. A esto se suma que el potencial competitivo en el medio y largo plazo se encuentra amenazado por la pérdida de capacidad agronómica –suelo, agua y cambio climático-, la menor profesionalización en la gestión de las explotaciones, la escasa inversión, la debilidad de la organización horizontal y vertical del sector, la insuficiente producción de calidad y la escasa internacionalización.

⁴ Por ejemplo, en el último debate del Estado de la nación, celebrado durante los días la situación de la agricultura no tuvo ningún papel destacado.

⁵ Tan sólo en 2007 se adoptaron 1.636 disposiciones en materia de política agraria en las 17 Comunidades Autónomas.

España recibe muchos fondos de la PAC. En 2008 la cifra ascendió a 6.479,8 millones de euros (el 13,4% de la UE-27) –aproximadamente el 0,7% del PNB- y en el conjunto del período presupuestario 2000-2006 un total de 48.651,1 millones, siendo el valor de su producción agrícola de 39.197 millones de euros (el 11,3% del total de la UE-27) (*European Commission*, 2009). Sin embargo, las ayudas unitarias son muy bajas; especialmente por explotación y por unidad de superficie cultivada, lo que perjudica la posición competitiva de las explotaciones españolas frente a las de otros países miembros.

Esa situación determina los intereses estratégicos de España en materia de política agraria. Por un lado, la fragilidad de los factores productivos y las estructuras agrarias, la escasa capitalización y los bajos niveles de organización convierten en prioritaria la política socio-estructural, que entronca, al menos en parte, con el segundo pilar de la PAC. Por otro lado, la baja productividad de la agricultura desaconseja la apuesta por medidas de política vinculadas directa o indirectamente con la producción –presente o pasada-, haciendo recomendables, por el contrario, los instrumentos que premian la superficie, la extensificación, la calidad, el desarrollo sostenible, la biodiversidad y los paisajes rurales, lo que encaja con el nuevo paradigma de agricultura y política agraria multifuncional.

El intenso proceso de ajuste y reestructuración vivido en las últimas décadas y la pérdida de prestigio social y cultural de la agricultura han hecho que su contribución a la economía nacional haya quedado relegada a un segundo plano. Incluso administrativamente la política agraria ha perdido su histórico Ministerio, quedado diluida en el nuevo macro-ministerio de medio ambiente, rural y marino. Si bien no estamos en condiciones de valorar las consecuencias de este cambio, entendemos que la intervención pública sobre el sector debe centrarse en fortalecerlo y facilitar su adaptación a las nuevas demandas sociales.

En resumen, España debe explorar, por un lado, la conveniencia de pasar de una política agraria cuya estructura de ayudas procede del viejo modelo productivista a otra basada en la multifuncionalidad, es decir, en el uso de los factores tierra y trabajo y, por otro lado, debe intentar aumentar los fondos destinados a políticas socioestructurales. En el marco del sistema actual definido por los dos pilares creados en la reforma de la Agenda 2000 y la cofinanciación de las ayudas del segundo, el límite de esta estrategia puede venir determinado por la disponibilidad de fondos propios.

3. Restricciones internas y externas

La PAC tiene más restricciones que cualquier otra política agraria en el mundo, y el rango de políticas factible viene delimitado por ellas. Externamente debe encajar, como la de cualquier país miembro de la OMC, con los Acuerdos del sistema multilateral de comercio pero, internamente, está condicionada por los intereses políticos de la integración europea y los equilibrios presupuestarios entre los países miembros. En definitiva, la PAC es más que una política sectorial, y los problemas de la agricultura no son el único factor que determina su diseño institucional.

Las restricciones internas son un legado del modelo de desarrollo del proceso de integración europea. La UE, además de no ser una nación o Estado al uso, nació marcada por el enfrentamiento entre las tesis nacionalistas/confederales y las federalistas, sin que éstas últimas se hayan acabado de imponer con todas sus consecuencias en la cultura política comunitaria. Esta dialéctica generó una cultura de la negociación y el regateo en la que se confundía la defensa de los intereses nacionales con la búsqueda del bien común. Con la rivalidad histórica franco-alemana de fondo, el conflicto de visiones e intereses se fue decantando a favor de las tesis de Francia; de no ser por ello, previsiblemente no sólo no hubiese nacido la PAC sino tampoco el mercado común europeo⁶. Hoy las cosas han cambiado mucho, y la Francia actual no tiene el poder de la de los años cincuenta y sesenta, pero si bien ahora

⁶ En realidad, De Gaulle no estaba en contra de impulsar políticas comunitarias en otras áreas, pero sus objetivos estratégicos eran –además de crear un proyecto anti-atlantista que rechazaba la hegemonía de los Estados Unidos sobre Europa– modernizar la estructura industrial francesa y que Francia fuera compensada en materia agrícola por lo que supuestamente iba a perder en la industria con Alemania.

no puede dictar la política agrícola común, tampoco ésta puede hacerse en su contra, y con las sucesivas ampliaciones y el debilitamiento del espíritu europeo, la defensa de los intereses nacionales se ha convertido en la estrategia dominante de todos los países miembros. Por ello, y pesar de lo que creen y demandan algunos, la UE no ha tenido ni tendrá en el horizonte previsible futuro una política agraria “convencional” -como la de los Estados Unidos, por ejemplo- guiada únicamente por las necesidades del sector –y los intereses de los grupos de interés-.

El avance hacia un mercado verdaderamente común ha venido lastrado por la asimetría en el desarrollo de políticas comunes. La PAC creció en el ámbito de precios y mercados, pero las grandes diferencias estructurales de las economías de los países miembros quedaron en un segundo plano. Este desequilibrio tradicional ha venido distorsionando la competencia al ofrecer el mismo nivel de apoyo a las explotaciones eficientes y a las que no lo son, beneficiando a los países con una estructura productiva moderna y una organización más desarrollada. A pesar de la potenciación del segundo pilar, las cosas no han cambiado mucho, y las acciones comunes en materia socio-estructural son comparativamente escasas. Para los países fundadores no es prioritario revertir esta situación.

Sin embargo, el terreno donde mejor se plasma la dificultad de la UE para diseñar políticas comunes y actuar con criterios de “racionalidad funcional” es el presupuestario. La PAC es el principal mecanismo de redistribución de renta entre los Estados miembros y, por ello, cualquier cambio sustancial en sus instrumentos puede afectar sustancialmente a los saldos netos de los países miembros. Pues bien, la pérdida de peso relativo de la PAC en el presupuesto comunitario⁷ y las políticas comunes se han hecho de forma tal que no se han modificado sustancialmente los flujos económicos y presupuestarios de los países más poderosos de la UE, que son Francia, Alemania y Reino Unido. Esto significa que hay una resistencia política profunda para introducir cambios en las políticas que alteren sustancialmente el *statu quo* de los grandes. Por ello, la negociación del presupuesto agrícola es la clave de bóveda del conjunto de alternativas de reforma viables.

Esto se constató en la negociación del gasto agrícola 2007-2013, que se desgajó de la discusión de las Perspectivas Financieras globales para ese período, seguramente con el fin de evitar las amenazas que pendían sobre él. Durante 2009 se ha iniciado un examen del sistema presupuestario de la UE, ya que así lo prevé el Acuerdo Interinstitucional para el marco financiero 2007-2013 (artículos 79 y 80 del Acuerdo del Consejo Europeo de diciembre de 2005). Aunque no se trata de modificar el marco financiero acordado 2007-2013, sino de realizar una reflexión estratégica que vaya más allá de las actuales perspectivas y que se oriente hacia la definición de los futuros marcos financieros -con una perspectiva de 2014 e incluso 2020-, los debates abordan la revisión en profundidad de los gastos de la PAC como el cheque británico, dos de los elementos más polémicos del presupuesto comunitario⁸. Del resultado de esta batalla presupuestaria dependerá en buena medida el futuro de la PAC. Y si finalmente se reduce el gasto agrícola, debería haber una presión más fuerte para utilizar mejor y más eficazmente los recursos disponibles.

Los polos tradicionales que encarnan las principales diferencias sobre el futuro de la Unión y la PAC son Francia y el Reino Unido. La vieja realidad entre las dos grandes potencias europeas no ha muerto, pero ahora discurre por otros cauces. El resto de países europeos acaban posicionándose, casi siempre, con relación a uno de ellos. Pero la situación ahora es más compleja, porque la actitud de los nuevos países miembros del centro y el este de Europa ante las políticas comunes crea nuevas incógnitas y alianzas. Para acabar de complicar el panorama, las negaciones se van a iniciar en una situación de fuerte crisis económica, con muchos Estados ahogados por el aumento del desempleo, los elevados déficits públicos y los altos niveles de endeudamiento.

⁷ En el año 1975 era del 75,2%; en 1980 del 73%, en 1985 del 70,8%, en 1990 del 57,7%; en 1995 el 51,6%, en 2000 del 44,5% y en 2004 del 43%.

⁸ Ya el Informe Sapir califica el presupuesto comunitario de “reliquia histórica”.

Las restricciones externas vienen dadas por la posición de la UE en el mundo. Se dice que la UE es un gigante económico y un enano político. De hecho se ha convertido en primer actor económico mundial –tanto en producción como en comercio- pero su política de defensa y seguridad común es testimonial. Desde sus orígenes, su debilidad política le ha obligado a negociar y ceder para conseguir avanzar hacia la integración. En lo que se refiere a la PAC, las concesiones se han negociado en el tablero del sistema multilateral de comercio. Desde la Ronda Dillon (1961-1962) hasta la Ronda Uruguay del GATT (1986-1984), la UE ha acabado respondiendo positivamente a los requerimientos exteriores, demostrado su compromiso con el espíritu del GATT y la OMC. En el caso de la actual Ronda de Doha, su voluntad de llegar a acuerdos comerciales no ha variado pero su estrategia es distinta, adelantándose a realizar reformas en la PAC antes de ser presentada como la máxima responsable de la falta de acuerdo y tener así más margen de maniobra (García Álvarez-Coque, Jordán y Martínez, 2008).

Esto ha permitido que las actuales negociaciones de la Ronda de Doha, que en el pasado hubieran aparecido como la restricción externa más importante, hayan pasado en la actualidad a un segundo plano. Sea cual sea su futuro, ya están en parte descontados sus efectos para la PAC, ya que la UE ha modificado su modelo de apoyo –del “ámbar” y el “azul” al “verde”-, ha mostrado su disposición a acabar con las restituciones a la exportación y está dispuesta a reducir sustancialmente sus aranceles agrícolas (entorno a la mitad del nivel actual). Sin embargo, hay que estar atentos porque si bien la PAC actual del Pago Único –con los compromisos citados- podría superar la prueba de la Ronda Doha, la UE debería prepararse ante la OMC para la PAC después de 2013, que podría crear unos pagos multifuncionales cuyo encaje en el sistema multilateral de comercio podría ser controvertido. Adicionalmente, los factores externos más determinantes pueden venir de la mano de la situación en los mercados internacionales de materias primas y los intereses estratégicos de la UE en el mundo. La situación mundial de incertidumbre y crisis global -ambiental, energética, alimentaria, financiera y económica- exige de la UE un liderazgo en materia de política agraria.

4. La necesaria evolución de los pagos de la PAC

La columna vertebral de la PAC actual la constituyen sus dos pilares y el Pago Único, por lo que cualquier alternativa de reforma en profundidad debe considerar ambos elementos. Comenzando por el PU, que consume dos tercios del presupuesto agrícola, se trata de un instrumento de política agraria que no es funcional. Se trata en realidad del heredero de una época en la que la política agraria era productivista, pero ese tiempo ya ha pasado, y el nuevo paradigma es la agricultura y la política agraria multifuncional.

Lo cierto es que no es fácil imaginar en otro país del mundo un instrumento como el PU tal y como se ha aplicado en la UE –a la carta para los países miembros: con unas ayudas acopladas y otras desacopladas, con países concediéndolo según criterios históricos y otros regionales-. Pero su utilidad para seguir desmontando la PAC anterior a 1992, unido a su aparente inocuidad interna –no es muy contestado por la opinión pública ni por las organizaciones profesionales- y externa –encaja en la filosofía de la OMC-, y su conformidad con el *status quo*, explican su existencia. En otro lugar puede que estos motivos fuesen suficientes para darlo por muerto, pero tratándose de la UE no hay que descartar que la inercia y la dependencia de la senda le permitan sobrevivir un nuevo ejercicio presupuestario 2013-2020, aplazando su reforma sustancial al siguiente marco presupuestario, quizá con nuevos ajustes en la línea de lo que ha supuesto el Chequeo Médico de 2008.

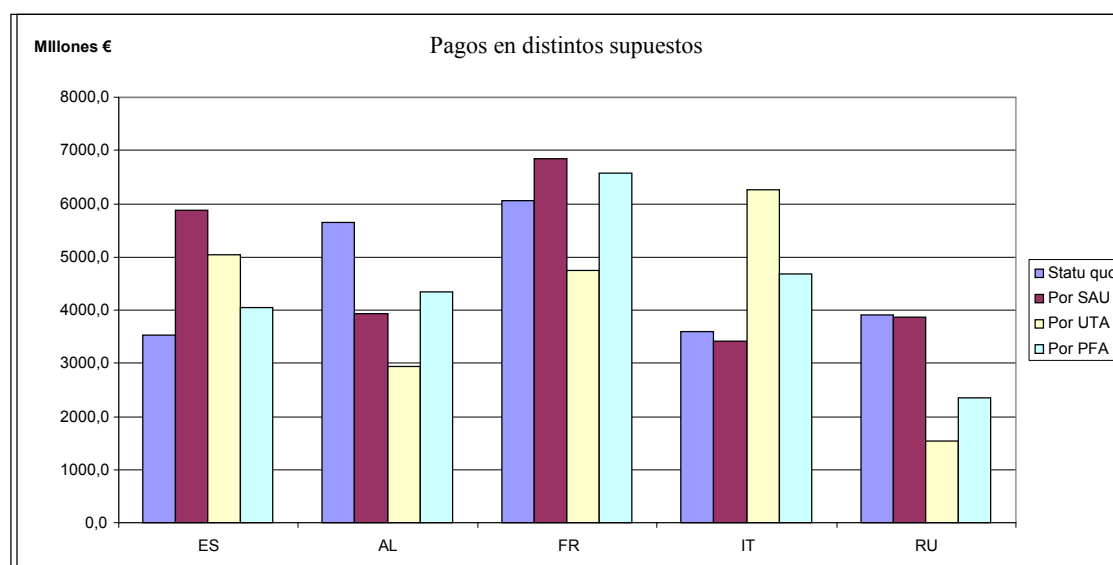
En cualquier caso, cambiar el pago único es hoy el principal reto de política agraria en la UE a medio plazo. Las dificultades son numerosas, porque la dirección del cambio sólo puede ser hacia una PAC que remunere la provisión de los servicios sociales y ambientales de la agricultura que el mercado no valora adecuadamente. Este enfoque “contractual” de pagos directos entre la UE y los agricultores no sería fácil, desde luego, de poner en práctica, debido a factores políticos, económicos y administrativos. Sin ser exhaustivos, un nuevo sistema de ayudas podría modificar la distribución del

apoyo entre países, sectores y explotaciones, exigiría un compromiso presupuestario mayor por parte de los Estados y requeriría un sistema de gestión y control más complejo que el actual.

Si bien el diseño concreto de estos pagos requiere un estudio en profundidad, en este apartado vamos a reflexionar sobre algunos conceptos que pueden ayudar a clarificar la situación y los intereses de España⁹. Como primera aproximación al problema vamos a considerar que los nuevos pagos directos debieran orientarse a retribuir tres funciones básicas de la agricultura: a) seguridad de abastecimiento alimentario, b) conservación del ecosistema agrario y c) mantenimiento del medio rural. De las tres funciones citadas, la primera es quizás la más discutible, toda vez que la Europa del siglo XXI no parece tener un problema grave de seguridad de abastecimiento alimentario. No obstante, incluimos dicho objetivo dado que los gobiernos pueden seguir valorando el carácter estratégico de mantener un nivel mínimo de producción doméstica de productos básicos, al tiempo que la distribución actual de ayudas se basa en criterios históricos de distribución de la producción. Simplificando al máximo para entender la filosofía de nuevos instrumentos alternativos, podría concebirse una nueva ayuda, que sustituyera a la actual, y que estuviera relacionada con la contribución de los sistemas agrarios a la producción, a la superficie y al empleo. Una regla posible (aunque no la única), aplicada al ámbito país, podría ser que la parte de los fondos agrícolas recibida por cada estado miembro fuera relacionada con el promedio entre su aportación a la producción, a la superficie y al trabajo.

¿Le perjudica este enfoque a España? No en principio, ya que su aportación a la producción final comunitaria –que es la base del sistema actual–, es menor que su aportación a la superficie agrícola útil y al empleo agrícola total. De hecho, si el “sobre nacional” con el PU actual se repartiese en función de alguno de los criterios citados España saldría ganando en todos los casos. En efecto, comparando la distribución nacional actual del PU, a partir de los techos presupuestarios fijados en 2006 (*statu quo*), con la que resultaría si se distribuyera esa cantidad en función de la superficie agrícola útil –lo que por cierto correspondería a un modelo regional europeo–, el trabajo –un modelo social– o incluso la producción agraria –un modelo “productivista” puro–, resulta que la situación actual es la peor posible, lo contrario de lo que, por cierto, ocurre en Alemania y Reino Unido (Figura 1). El mejor resultado financiero se obtiene utilizando como criterio de reparto la superficie, lo que resulta lógico considerando que España tiene la segunda superficie agrícola de la UE-15, después de Francia. Esto significa que, si no hubiera restricciones internas, a España le conviene un modelo regional a escala comunitaria.

FIGURA 1
El Pago Único en los principales países receptores



⁹ Se podría simular también una reducción del presupuesto agrícola, pero para ello sería aconsejable disponer de los resultados de la Revisión del sistema presupuestario.

Fuente. Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea

Sin embargo, más realista y, sobre todo, más alineado con nuestra visión de política agraria multifuncional o contractual, es la propuesta de que el porcentaje de los fondos agrícolas sea el promedio simple del peso en la producción, la superficie y el empleo respectivamente. Así España gana un 1,3% en el reparto, como también lo hacen, incluso en un porcentaje mayor Holanda, Italia o Portugal (Tabla 1).

TABLA 1
Porcentajes de reparto de los fondos comunitarios con un criterio basado en el promedio simple del peso en la producción, la superficie y el empleo en la UE-15

País	% empleo agrícola	% superficie agrícola	% producción agrícola	Promedio simple	Distribución FEOGA G actual	Diferencia
Ale	13,5	13,1	14,5	13,7	14,5	-0,8
Aus	3,5	2,5	2,1	2,7	2,8	-0,1
Bel	1,3	1,1	2,5	1,6	2,1	-0,5
Din	1,4	2,1	2,9	2,1	2,6	-0,5
Esp	15,1	19,6	13,5	16,1	14,8	1,3
Fin	1,8	1,8	1,4	1,7	1,8	-0,1
Fr	15,6	22,8	21,9	20,1	22,3	-2,2
Gr	8,5	2,5	3,8	4,9	6,8	-1,9
Hol	4,1	1,5	8	4,5	2,7	1,8
Ita	15,7	11,4	15,6	14,2	12,1	2,1
Irl	1,9	3,3	2	2,4	3,8	-1,4
Lux	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0
Por	9,7	2,9	2,4	5	2,1	2,9
Sue	1,6	2,4	1,6	1,9	2	-0,1
RU	6,1	12,9	7,8	9	9,5	-0,5
UE	100	100	100	100	100	

Fuente. Elaboración propia a partir de datos de la Comisión Europea

Es verdad que este planteamiento tendría serias dificultades para abrirse paso. En primer lugar, porque tiene importantes consecuencias redistributivas entre países, con el añadido de que los países que ganan son menos que los que pierden; en segundo lugar, porque surgen importantes problemas administrativos para su aplicación a nivel micro y, en tercer lugar, porque estos pagos podrían verse como una “reconexión” de la ayuda a la agricultura –ya que la producción entraría como criterio de cálculo- cuyo encaje externo conlleva una negociación sobre las preocupaciones no comerciales en el seno de la OMC¹⁰.

Conviene destacar que un pago contractual como el descrito no reduciría la desigualdad en la percepción de los pagos entre explotaciones¹¹, ya que éstos serían la retribución por los bienes públicos suministrados por cada explotación teniendo en cuenta su producción, la superficie que ocupa y el trabajo que crea, aunque esto no obsta para que se siguiera aplicando la modulación.

No obstante, lo que pretendemos mostrar en este trabajo, al margen de la plausibilidad de este u otro tipo de pago directo, es que España no debería aferrarse a ultranza a la defensa del *status quo* que se deriva del actual PU. Por ello, la figura de los sobres nacionales, que podría resultar de un apuntalamiento de la distribución presupuestaria actual entre los Estados miembros, es muy peligrosa, ya que neutraliza cualquier efecto redistributivo que pudiera producirse como consecuencia de un

¹⁰ Siempre cabría sacar o reducir el peso del factor producción, lo cual incluso beneficiaría a España, ya que su peso en la superficie y el empleo es mayor que en la producción.

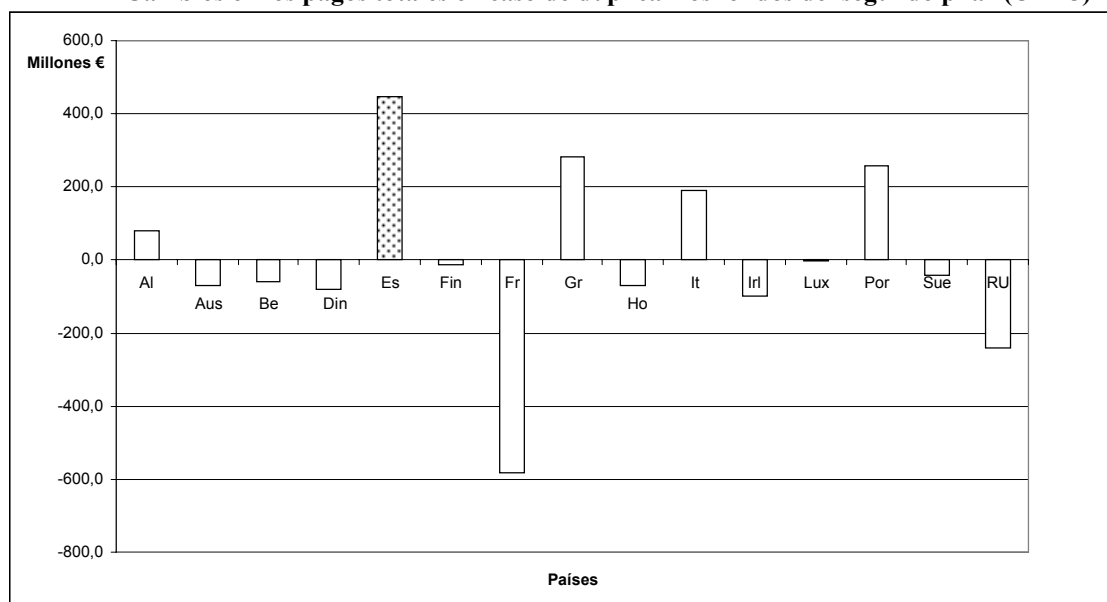
¹¹ Si que podría reducir las diferencias de apoyo entre sectores.

cambio, aunque fuese modesto, en el modelo de apoyo hacia las funciones no comerciales de la agricultura.

La segunda parte de nuestro análisis se centra en la conveniencia o no de mantener los dos pilares actuales con su correspondiente reparto. Dados los desequilibrios actuales de los pagos del primer pilar –concentrados en unas pocas grandes explotaciones- y su escasa incidencia en las funciones sociales de la agricultura- y dada la insuficiencia de los fondos de desarrollo rural para atender las necesidades estructurales de la agricultura española, nos inclinamos por transferir recursos de un Pilar a otro para llegar progresivamente a un 60/40, bien a través de una modulación más progresiva o bien directamente.

A modo de ejemplo, duplicar los fondos dedicados al pilar 2 costaría aproximadamente 4.200 millones de euros. Si para financiar esa cantidad se reduce el pilar 1 en la misma cuantía, de forma que cada país soporte esa reducción en función de su peso, España es el país que más sale ganando (Figura 2), lo cual es normal dado que es quién más fondos recibe de esa política. La cuantía de esta ganancia es tanto mayor cuanto más se aumente proporcionalmente el pilar 2 con ese mismo criterio.

FIGURA 2
Cambios en los pagos totales en caso de duplicar los fondos del segundo pilar (UE 15)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Comisión, 2006

Por último, en relación con el segundo pilar (llamado de desarrollo rural), España debe apostar por clarificar y depurar su contenido, ya que en realidad es la suma de un programa socio estructural, otro ambiental y uno estrictamente rural de diversificación de rentas. Teniendo en cuenta todo lo anterior, y considerando además que pueden haber programas que no encajan con propiedad en ninguna de las categorías anteriores –v. gr. bienestar de los animales-, se podría crear un tercer pilar (Tabla 2)¹².

¹² La PAC hace un uso equívoco e impreciso del adjetivo rural, ya que o lo rural es todo –porque a priori todo lo que promueve la agricultura es bueno para el medio rural- o lo rural se separa de lo agrícola para conformar una política transversal alineada o convergente con la regional, reservando en este último caso la denominación rural a los incentivos específicos no-agrícolas para que los agricultores sigan vinculados al medio rural

TABLA 2
Estructura de la PAC multifuncional

Funciones	Pilar 1	Pilar 2	Pilar 3
Producción de alimentos de calidad	Pagos directos vinculados a servicios externos	Programas socio-estructurales (y de competitividad)	Programas conexos y/o transversales
Mantenimiento del medio ambiente		Programas agroambientales	
Mantenimiento del medio rural		Programas de diversificación de rentas	

Fuente: Elaboración propia

5. Una “agenda positiva” frente a una reforma radical

Hay varias razones para plantearse, al menos en el medio y largo plazo, un nuevo modelo de PAC, con una visión tan ambiciosa como la que guió las reformas de 1992 y 2003. La primera, por la necesidad de sustituir el PU por un modelo de apoyo más específico y adaptado a las funciones de la agricultura; la segunda, por la necesidad de mantener algún tipo de apoyo a los precios a través de la política comercial y, la tercera, por la imposibilidad de atender todos los objetivos incorporados a la PAC desde 1992 con la estructura actual. Si las ayudas directas acopladas de 1992 tuvieron una vida útil de poco más de una década, quizás al PU del 2003 le ocurra lo mismo, ya que es más útil como instrumento de cambio que como instrumento de apoyo para una agricultura moderna en tiempos de crisis.

Una de las posibilidades para la PAC da partir del 2013 es un escenario de reforma radical que algunos interpretan como una política agraria con recursos financieros y niveles de apoyo a la agricultura con tendencia a la baja. Este resultado podría tener una lógica desde el punto de vista neoliberal que podría implicar la retirada del Estado de la agricultura. Según este enfoque, tan defendido por algunos Estados miembros del Norte de Europa, la “vieja política agraria” no se convertiría en una “nueva política agraria”, sino más bien en la “ausencia de política agraria”, o en la PAC que Massot (2008) califica como “*low cost*”.

¿A qué escenario nos enfrentaríamos a partir de 2013 si este escenario de reforma radical tuviera éxito? En principio, un escenario de reforma radical profundizará en un ajuste de los sistemas de apoyo:

- reducción más intensa de los recursos disponibles para las políticas agrarias,
- nivel de apoyo a la agricultura decreciente,
- regionalización de los pagos directos (disminuidos),
- pagos directos condicionados al cumplimiento de requisitos ambientales, aunque si los pagos se reducen sustancialmente es posible que dichos requisitos se relajen (como ya sugiere el Chequeo Médico),
- algunos programas voluntarios de pagos adicionales a los agricultores a cambio de la provisión de bienes públicos,
- flexibilidad a los Estados miembros para la aplicación de las escasas políticas agrarias definidas al nivel de la Unión,
- posible desarrollo de nuevos instrumentos de gestión de riesgos, aunque no es evidente que eso incluya los programas de seguros agrarios que defiende España,
- tendencia a la renacionalización de las políticas agrarias.

Un escenario de reforma radical como el dibujado podría conllevar el simple debilitamiento de la política agraria sobre la base del camino ya iniciado en los últimos años. El proceso podría incluso

transmitir la sensación de que no hace falta una política agraria o que ésta se reduce a las políticas de desarrollo rural, por lo que la reforma radical se podría “vender” como un reequilibrio de instrumentos de política agraria. Sin embargo, lo que la reforma radical “*low cost*” no parece resolver son los desafíos reales que el sector agrario español tiene que enfrentar, como son:

- Los problemas de dimensión de un número importante de explotaciones y de las organizaciones de productores.
- La necesaria diferenciación cualitativa de los productos, como medio de generar valor vinculado al territorio.
- La escasa capacidad de innovación del sector agrario, debido a la estructura sociológica de la población agrícola, a su mejorable nivel de formación y a la ausencia de mecanismos de transmisión de tecnologías apropiadas.

Este escenario radical es por tanto peligroso para España. Dado que la marcha atrás no es concebible – el apoyo a los precios está actualmente muerto–, la alternativa es un enfoque de reforma basado en lo que la OCDE denomina la “*agenda positiva*”, es decir, el “*establecimiento de instrumentos que permitan alcanzar los objetivos perseguidos, evitando al mismo tiempo consecuencias negativas no intencionadas*” (OECD, 2003). Una agenda positiva requiere que las políticas estén orientadas directamente a los problemas, intentando minimizar sus efectos sobre el comercio y los países terceros. El enfoque que España debería darle a esta agenda podría estar centrado en tres conceptos que entroncan con grandes principios de las políticas comunitarias actuales: competitividad, sostenibilidad y cohesión.

Con respecto a la competitividad, habría que alinear la política agraria con la propia Estrategia de Lisboa, que señala que “*La Unión se ha fijado hoy un nuevo objetivo estratégico para la próxima década: convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social...*”¹³ ¿Por qué la política agraria no se define plenamente como una política económica que acepta estos principios congruentes con los de la sociedad europea? Los principios rectores de la contribución de la PAC a la Estrategia de Lisboa, confirmados en las conclusiones sobre la Estrategia de Lisboa en Salónica en junio de 2003, son: “*un alto rendimiento económico*” (que nos atrevemos a interpretar tanto en términos de mercado como en términos sociales) junto al “*uso sostenible de los recursos naturales*”. Lamentablemente, estos principios han tenido un efecto menor en las últimas reformas de la PAC. Así, programas recientes como las “directrices “estratégicas comunitarias de desarrollo rural” (Consejo de 20 de febrero 2006), el Plan Estratégico Nacional que se elaboró en España en abril de 2007 y la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural son más continuistas que innovadores en este campo.

Con respecto al medio ambiente y la sostenibilidad, una línea argumental que frecuentemente se ha utilizado a favor de las ayudas de la PAC es que están ligadas a bienes públicos provistos por la agricultura (en terminología relacionada con el concepto de la multifuncionalidad agraria) tales como la conservación de los paisajes agrícolas, el medio ambiente y otros aspectos sociales y culturales vinculados a las actividades agrícolas (a estos efectos externos positivos de la agricultura se les denomina, en la terminología de la OMC, preocupaciones no comerciales –PNC-). Pero los vínculos entre los pagos directos y estos efectos no están claros. Ciertamente, los requisitos que tienen que cumplir los agricultores para recibir tales pagos se encuentran cada vez más vinculados a una serie de condiciones medioambientales y de la utilización del suelo (condicionalidad obligatoria). Pero sin embargo su cuantía no obedece al valor o al coste de satisfacer tales PNC.

Finalmente, en materia de cohesión y equidad, es difícilmente defendible ante la sociedad que las transferencias a la agricultura distribuyan ayudas en función de criterios discrecionales, basados en derechos históricos y, frecuentemente, en beneficio de actores poco necesitados de ayuda pública. El Chequeo Médico ha seguido la senda de la modulación iniciada con la Revisión Intermedia de la PAC,

¹³ <http://www.europarl.europa.eu/highlights/es/1001.html>

pero tememos que los porcentajes de modulación y las retenciones a los grandes beneficiarios se hayan quedado cortos, y como es habitual, las propuestas de la Comisión eran algo más ambiciosas de lo acordado en el Consejo. Como se ha señalado anteriormente, un 1% de los perceptores recibe el 20% de los pagos directos. Es verdad que muchas grandes explotaciones desempeñan un papel de fomento de las externalidades ambientales positivas de la agricultura, pero para respaldar esta función deberían introducirse otros instrumentos distintos de la política de sostenimiento de rentas. La Comisión proponía aumentar el porcentaje de modulación hasta el 13%, en vez del 10% acordado, mientras que llegó a sugerir que las retenciones a grandes beneficiarios se comenzaran a efectuar a partir de los 100 mil euros, con recortes progresivos del 10% a partir de los 100 mil euros, del 25% a partir de los 200 mil euros, y de 45% a partir de los 300 mil euros. Aún más sencillo habría sido limitar los pagos a un máximo de 100 mil euros por explotación, lo que supondría unos ahorros de más de 3 mil millones de euros (*European Commission*, 2008). Nótese que la medida afectaría en España a menos del 0,5% del conjunto de beneficiarios de ayudas directas.

La PAC del futuro -incluidas las políticas agrarias nacionales-, deberán reivindicar este planteamiento positivo para dotar a las zonas rurales europeas de instrumentos adecuados para fomentar las externalidades positivas y la competitividad en sentido amplio. El planteamiento de nuevos instrumentos más específicos, como las ayudas a proyectos de inversión privada, los pagos a buenas prácticas de cultivo sostenibles -los contratos territoriales de explotación-, conlleva una mejor aproximación a los problemas de la agricultura, con una mayor eficiencia del gasto y mayor eficacia que si el mismo volumen de fondos se gastara de modo indiscriminado.

6. Conclusiones

España debe dar una respuesta activa a los desafíos a los que se enfrenta la agricultura y el medio rural. El sistema actual de ayudas ha sido necesario para facilitar la transición de un modelo de apoyo a los precios a un nuevo modelo de política agraria todavía no definido en su totalidad, pero en su formato actual no es un instrumento eficaz para contribuir al cumplimiento de las funciones modernas de la agricultura. Las energías políticas y administrativas se han concentrado estos años en deconstruir la PAC anterior a 1992, y se ha prestando poca atención a las inconsistencias que se estaban creando. El resultado es una política incoherente porque lo que dice no se corresponde con lo que hace. La PAC necesita, por tanto, refundarse y sincerarse, dando entrada a instrumentos orientados específicamente a los nuevos objetivos que se plantean.

Para ser coherente con las consideraciones anteriores, España debería defender, en el marco de la UE, y de cara a una próxima reforma de la PAC en el horizonte del año 2013, que:

- La agricultura es una actividad estratégica y el Estado debe seguir interviniendo para que pueda cumplir sus funciones sociales -ello implica apartarse de un enfoque de “no-política agraria”-. Política y económicamente es deseable además que siga existiendo una política agraria común -lo que significa alejarse de un enfoque “no-PAC”-.
- El presupuesto comunitario debe negociarse de forma integrada, abordando sin complejos todas las distorsiones y situaciones excepcionales actuales. Es decir, España no debería afrontar con inmovilismo procesos como la revisión presupuestaria del gasto comunitario.
- Para mantener el gasto agrícola global quizá el precio a pagar sea un cambio en su estructura y una mayor eficiencia en el gasto. España no tiene porque perder con cambios en el Pago Único y con un mayor trasvase de fondos del pilar 1 al pilar 2, de modo que éste pudiera representar hasta el 40% del gasto agrícola para el año 2020.
- Si España no puede evitar una reducción sustancial del gasto agrícola debe defender que toda reducción en la rúbrica correspondiente a los gastos de la PAC debería servir para dotar un programa comunitario de I+D+I específico para el sector agroalimentario, con énfasis en la formación y la transferencia de tecnología.

- Es necesario clarificar de una vez las funciones de las ayudas directas de la PAC y ser consecuentes con ello. En los documentos oficiales es frecuente leer cosas como que las ayudas retribuyen al agricultor por las externalidades que generan o que les permiten mantener la renta, ambas justificaciones no pueden ser ni son ciertas a la vez.
- El Pago Único debe ser modificado progresivamente –como se hizo con los precios garantizados a partir de 1992- para convertirlo en una ayuda directa regionalizada a nivel comunitario o en un pago reconectado a objetivos específicos en el marco de una agricultura multifuncional en el horizonte del año 2020.
- Si no se puede modificar el PU hay que aumentar los porcentajes de modulación y reducir los límites superiores del PU. Hacia 2020 sería razonable alcanzar un porcentaje de retención del 15% y la aplicación de límites individuales o reducciones progresivas de los pagos directos para las explotaciones que perciben 100 mil euros o más. Si el PU evoluciona hacia un pago multifuncional habría que reconsiderar estos límites.
- La transición hacia la “conexión” de las ayudas con las funciones sociales de la agricultura podría basarse, a partir de 2013, en (i) un trasvase progresivo de fondos hacia políticas de desarrollo rural con énfasis en los nuevos desafíos (calidad, inocuidad, gestión del agua, cambio climático); (ii) una reclasificación de los pagos directos subsistentes según su objetivo: apoyo a la renta (en regresión), apoyo a subsistemas con *hándicaps* productivos, y apoyo a servicios ambientales.
- Hay que clarificar el papel y el modelo de política agraria que viene dado por los “sobres nacionales”, ya que existe el riesgo de que acaben conformando una inaceptable política agraria de cuotas presupuestarias.
- Los mercados comunitarios pueden orientarse hacia a una liberalización progresiva de los intercambios comerciales con un enfoque gradual. Ello implica una selección cuidadosa de productos sensibles que conlleve un reequilibrio de los niveles de protección entre unos productos y otros. Y todo ello basado en una conclusión exitosa de la Ronda Doha que permita (i) consolidar unos sistemas de ayuda interna con efectos mínimos de distorsión en el comercio; (ii) una mejora gradual del acceso al mercado de los productos de los países en desarrollo; (iii) un funcionamiento efectivo de los mecanismos comunitarios relacionados con el control de calidad en frontera; y (iv) una mejora del acceso de los productos de exportación de la UE en países terceros.
- Lo anterior conlleva una nueva estructura de la PAC, que redefina la actual subdivisión entre pilar 1 y pilar 2 poco adaptada a las nuevas categorías de programas agrarios y rurales que los nuevos tiempos demandan.
- Lo anterior está relacionado con la necesidad de clarificar el contenido del segundo pilar, dividiéndolo claramente en sus distintos componentes, y sacando lo que es estrictamente fomento de otras actividades en las zonas rurales para integrarlo en la política regional.
- Las políticas rurales en España deben favorecer la consolidación de las Redes de desarrollo rural que permitan explotar al máximo las sinergias entre experiencias locales. El Estado puede hacer mucho para fortalecer las Redes de desarrollo rural existentes, que pueden convertirse en un vivero de buenas prácticas. Las buenas prácticas en experiencias territoriales tienen que ver con actividades de la gestión del conocimiento, la formación y la transferencia de tecnología, el fomento de las PYMES, la adecuada gestión del gasto y, muy especialmente, la gobernanza del desarrollo rural, que tiene que ver con la participación de todos los actores del medio rural, con unas reglas de juego estables y transparentes.
- En un momento de crisis económica, la política de desarrollo rural puede ser funcional para la aplicación de paquetes fiscales de reactivación, pensando en infraestructuras públicas.
- La PAC debe adoptar nuevas funciones como la de garantizar la transparencia de los mercados agrarios e incentivar la organización del sector agrícola, también debe incorporar los seguros agrarios como principal instrumento de estabilización de las rentas a través del segundo pilar.
- Los nuevos retos en materia de biodiversidad, cambio climático, gestión de los recursos hídricos e innovación en el ámbito de la agricultura exigen diseñar un sistema de incentivos específicos.

Para ser coherente y utilizar de forma eficiente los recursos existentes, internamente España debería definir una política agraria nacional de forma coordinada entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas. Esta política debería basarse en cinco grandes objetivos:

1. Aumentar la competitividad del sector, con programas específicos en los siguientes ejes:
 - recursos naturales (agua y suelo)
 - reestructuración de las explotaciones
 - organización de los productores
 - energía y nuevas tecnologías
 - formación y transferencia (sistema de asesoramiento)
 - diferenciación y calidad agroalimentaria
 - internacionalización y promoción de exportaciones
2. Reducir los riesgos, estabilizar las rentas y mejorar las condiciones del trabajo agrario, dedicando más recursos a los seguros agrarios.
3. Fomentar y reconocer la producción sostenible y multifuncional, aumentando la superficie agrícola protegida y los incentivos para que los agricultores adopten prácticas respetuosas con el medio ambiente.
4. Promover la diversificación de las rentas de los agricultores, con ayudas a la inversión.
5. Impulsar la innovación, convirtiendo al actual Ministerio de MARM en el polo de coordinación de todos los centros públicos y privados dedicados a la producción de ideas al servicio del sector agroalimentario y el medio rural.

A nuestro juicio, esta estrategia es deseable y posible, pero exige de las administraciones públicas españolas un cambio de planteamientos políticos a nivel interno y externo. Este cambio consiste en:

- identificar correctamente los intereses de la agricultura española; dado que en general es menos productiva y más frágil ambiental y empresarialmente, la posición negociadora no puede ser la misma que la de los países donde es más productiva,
- en un mundo interconectado y en una cadena de la oferta gobernada por la distribución, el primer problema es el de la competitividad, y ésta pasa por el binomio mayor tamaño y/o más calidad; de modo que sin explotaciones rentables no habrá un sector agrario sostenible,
- la agricultura que no es ni puede ser competitiva requiere un enfoque socio-estructural para dignificar la salida de la mano de obra y evitar la pérdida del capital productivo, por lo que se debería gestionar el ajuste estructural incentivando la constitución de explotaciones viables,
- si se defiende en Bruselas una política agrícola común, hay que ser consecuente internamente, lo que exige establecer un sistema de coordinación y toma de decisiones común, ahora inexistente, que asegure una mayor consistencia de las políticas adoptadas por los distintos gobiernos autonómicos¹⁴;
- no ha sido ni será fácil hacer política agraria en España, porque la agricultura española es muy heterogénea, pero en todos los territorios y en todos los sectores urge que la Administración dignifique la actividad agraria,
- un nuevo modelo de política agraria exige vencer la cómoda inercia del *statu quo* administrativo y presupuestario, dedicando más recursos a la agricultura.

¹⁴ A este respecto, no sirve el actual foro de discusión y coordinación que constituyen las Conferencias Sectoriales.

A este respecto sería un error defender la forma actual del primer pilar sólo porque beneficia presupuestariamente a España y no exige cofinanciación, cuando una reducción y mejor utilización de las ayudas directas del primer pilar podría liberar fondos para el segundo pilar que podrían contribuir a dinamizar realmente al sector

En la situación de crisis actual, la magnitud de los retos y la complejidad de los problemas obligan a hacer de la política agraria una política de Estado, con objetivos realistas a medio y largo plazo orientados a mantener las funciones de la agricultura y abordados a través de programas coordinados entre las distintas administraciones implicadas; de lo contrario, el declive de la agricultura y el medio rural en España mantendrá su curso lento pero irreversible, con la excepción de aquellas producciones en las que España mantiene ventajas comparativas naturales –por recursos y por situación–, pero en las que incluso la peor consideración del trabajo agrícola puede resultar un importante *hándicap* para garantizar su futuro.

Referencias bibliográficas

Anania, G. (2009): *EU agricultural policy from a long run perspective: implications from the evolution of the global context*. BEPA Workshop on Reflections on the Common Agricultural Policy from a long-term perspective, Brussels, 26 February 2009,

http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/activities/conferences_workshops/budget3_en.htm

Banco Mundial (2008): *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*, Mundi-Prensa.

Bureau J. C. y Mahé L. P. (2008). *La réforme de la PAC au delà de 2013 – Une vision à plus long terme*. Notre Europe.

Compés, R., García Álvarez-Coque, J.M. (2009). *La Reforma de la PAC y la agricultura española: Alternativas y Oportunidades para España*, Fundación Alternativas, Madrid.

European Commission (2008). *Impact Assessment*, Commission Staff Working Document, Brussels, 20.5.2008 SEC (2008) 1885.

European Commission (2009). *Member States Fact Sheets 2009*.

García Álvarez-Coque, J.M., Jordan, J.M., Martínez, V. (2008): “El modelo europeo de agricultura y los acuerdos internacionales”, *Papeles de Economía Española* 117: 227-242.

LUPG (2009): *Securing our Common Future through environmentally Sustainable Land Management*, Land Policy Group, 30 March 2009,

http://www.lupg.org.uk/pdf/LUPG_Vision_Final.pdf.

Massot, A. (2008). “La PAC tras el “Health Check”, *Papeles de Economía Española* N° 117. (Ejemplar dedicado a: Economía agroalimentaria. Nuevos enfoques y perspectivas), pgs. 210-226.

OECD (2003): *Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda*, Policy Brief, OECD, June.

Swinnen, J. (2009): *Better targeting, phasing-out, new objectives... or time for a "Green Deal" for EU agriculture?* BEPA Workshop on Reflections on the Common Agricultural Policy from a long-term perspective, Brussels, 26 February 2009,

http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/activities/conferences_workshops/budget3_en.htm