

Política agrària comuna: balanç i perspectives

José Luis García Delgado
M. Josefa García Grande
(directors)



Amb gairebé mig segle a l'esquena, la Política agrària comuna es troba en una cruïlla històrica en què coincideixen la quinta ampliació comunitària, que ha elevat a vint-i-cinc el nombre dels països de la Unió Europea, l'aplicació de les reformes en la regulació agrària i el final de la ronda de negociacions amb l'Organització Mundial del Comerç per obrir el mercat comunitari a l'internacional. Es tracta d'una ocasió propícia per fer balanç del llarg, i de vegades tortuós, camí que ha fet fins ara aquesta transcendental política comunitària. A més, s'ha de mirar endavant i deixar apuntats els reptes que té plantejats tot un sistema regulador i d'intervenció de l'agricultura que ha estat un component essencial del procés d'integració europea. Aquesta és la tasca que ha desenvolupat un prestigiós equip d'acadèmics dirigits per José Luis García Delgado, catedràtic d'Economia Aplicada de la Universitat Complutense, i M. Josefa García Grande, professora titular d'Economia Aplicada de la Universitat de Valladolid.

Política agrària comuna: balanç i perspectives

José Luis García Delgado
M. Josefa García Grande
(directors)

Edició electrònica disponible a Internet:
www.estudis.lacaixa.es



Servei d'Estudis

CAIXA D'ESTALVIS I PENSIONS DE BARCELONA

Servei d'Estudis

Av. Diagonal, 629, planta 15, torre I
08028 BARCELONA
Tel. 93 404 76 82
Telefax 93 404 68 92
www.estudis.lacaixa.es
Correu-e: publicacionsestudis@lacaixa.es

La responsabilitat de les opinions emeses en els documents d'aquesta col·lecció correspon exclusivament als seus autors. La CAIXA D'ESTALVIS I PENSIONS DE BARCELONA no s'identifica necessàriament amb les seves opinions.

© Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona "la Caixa", 2005

© José Luis García Delgado, M. Josefa García Grande, José Colino Sueiras, José M. Martínez Paz, Josefa Vega Crespo, Víctor Martínez Gómez, Raúl Compés López, José M^a García Álvarez-Coque, Montserrat Millet Soler

ÍNDIX

	<u>PAG.</u>
PRESENTACIÓ	7
<hr/>	
INTRODUCCIÓ	9
José Luis García Delgado	
M. Josefa García Grande	
<hr/>	
I. NAIXEMENT I DESENVOLUPAMENT D'UNA IDEA: DE LA CONFERÈNCIA DE STRESSA DE 1958 A LA REFORMA MACSHARRY DE 1992	17
José Luis García Delgado	
M. Josefa García Grande	
1.1. ¿És necessària la política agrària?	18
1.2. La complexa construcció de la política agrària comunitària: objectius i principis	20
1.3. Les regles de joc: la regulació dels mercats i la política d'estructures	23
1.4. Els problemes monetaris de la PAC: els tipus verds	28
1.5. La gestió financera de la PAC	31
1.6. Balanç de tres dècades de vida de la PAC	33
1.7. Les primeres reformes de la PAC: canviar una cosa perquè tot continuï igual	38
Orientació bibliogràfica	41
<hr/>	
II. L'ÚLTIM DECENNI: APLICACIÓ I CONSEQÜÈNCIES DE LES REFORMES DE LA PAC	44
M. Josefa García Grande	
2.1. La necessitat de reformar la PAC a les acaballes del segle xx	44
2.2. El canvi de rumb de la Reforma MacSharry de 1992	47
2.3. La minireforma de 1999: un pas més cap a la nova PAC	55
2.4. 2003: ¿Més a prop del desmantellament de la PAC?	59

	<u>PAG.</u>
2.5. A tall de conclusió: crònica d'una mort anunciada	64
Orientació bibliogràfica	68
<hr/>	
III. EL DESENVOLUPAMENT RURAL: SEGON PILAR DE LA PAC	70
José Colino Sueiras	
José M. Martínez Paz	
3.1. Introducció	70
3.2. Els antecedents	71
3.3. El <i>Llibre Verd</i> de la Comissió i l'Acta Única	74
3.4. La Reforma MacSharry i l' <i>Agenda 2000</i>	79
3.5. Els resultats	83
3.6. Perspectives del segon pilar de la PAC	94
Orientació bibliogràfica	98
<hr/>	
IV. ¿QUI SÓN ELS AUTÈNTICS BENEFICIARIS DE LA PAC?	100
Josefa Vega Crespo	
4.1. Introducció	100
4.2. El repartiment del pastís per sectors, països i explotacions	102
4.3. El suport total en termes d'Equivalent de Subsidi al Productor (ESP)	111
4.4. Distribució dels subsidis per regions. El cas espanyol	116
4.5. ¿Qui hi guanyarà amb la nova reforma?	119
Orientació bibliogràfica	122
<hr/>	
V. L'IMPACTE DE L'AMPLIACIÓ DE LA UNIÓ EUROPEA SOBRE LA PAC	124
Víctor Martínez Gómez	
Raúl Compés López	
José M^a García Álvarez-Coque	
5.1. Un repte enorme per a la Unió	125

	<u>PAG.</u>
5.2. Els sectors agrícoles als països de l'Est i Centre Europa (PECO)	127
5.3. Història d'una aproximació	131
5.4. L'adaptació prèvia dels països candidats	135
5.5. Principals disposicions agrícoles per a l'adhesió	137
5.6. L'impacte de l'adhesió sobre els PECO	142
5.7. Els reptes de l'ampliació per a la Unió Europea	144
5.8. ¿Un compromís satisfactori per a Espanya?	151
Orientació bibliogràfica	152
<hr/>	
VI. LA PAC I LES NEGOCIACIONS COMERCIALS INTERNACIONALS	154
Montserrat Millet Soler	
6.1. Introducció	154
6.2. La regulació del comerç agrícola en el GATT	158
6.3. L'Acord Agrícola de la Ronda Uruguai	160
6.4. La Unió Europea i l'Acord Agrícola de la Ronda Uruguai	162
6.5. La Unió Europea davant de les noves negociacions agrícoles internacionals	165
6.6. Situació actual de les negociacions internacionals sobre el comerç agrícola	168
6.7. ¿Encaixen les reformes de la PAC dins de les negociacions agrícoles internacionals?	176
6.8. Consideracions finals	178
Orientació bibliogràfica	180
Annex	182
<hr/>	

Presentació

La Política agrària comuna (PAC) constitueix una de les consecucions més destacades de la construcció europea. La cessió a Brussel·les de les competències nacionals sobre la producció agrícola i ramadera és, probablement, el màxim exponent de la fórmula supranacional instaurada amb la creació de les comunitats europees els anys cinquanta. Un model que perseguia millorar la productivitat de les explotacions, augmentar el nivell de vida dels agricultors, estabilitzar la producció, establir preus raonables i, no ho oblidem, garantir el subministrament d'aliments.

Gairebé mig segle després, la PAC es troba davant d'un moment crucial. El llarg camí de reformes emprès des dels anys vuitanta travessa un moment decisiu en posar-se en marxa els últims canvis en la regulació. Així mateix, ens trobem en els treballs finals de la Ronda de Doha, amb la qual l'Organització Mundial del Comerç aspira a ampliar i aprofundir els acords sobre el comerç internacional de productes agraris. I, per descomptat, la quinta ampliació comunitària incideix directament sobre la PAC en elevar a vint-i-cinc el nombre d'Estats membres, de manera que se sumen quatre milions de nous agricultors als quals caldrà atorgar els beneficis que els mecanismes de garantia i orientació repartien entre quinze.

No hi ha dubte, doncs, que ens trobem en un moment històric, una cruïlla propícia per procedir al recompte del que s'ha fet i del que s'es-

pera que passi a partir d'ara. Aquest és el motiu pel qual el Servei d'Estudis de "la Caixa", en la seva Col·lecció d'Estudis Econòmics, publiqui el treball dirigit per José Luis García Delgado, catedràtic d'Economia Aplicada de la Universitat Complutense, i M. Josefa García Grande, professora titular d'Economia Aplicada de la Universitat de Valladolid, els quals encapçalen un prestigiós equip d'acadèmics amb profunds coneixements dels diferents i variats aspectes que concerneixen l'àmbit agrari. Es tracta de posar en mans del lector un balanç del llarg i complicat camí que ha recorregut fins ara la PAC, mirar cap endavant i deixar apuntats els reptes que té plantejats el sector, amb l'esperança d'ajudar a entendre'l més bé.

Isidre Fainé

Director General de "la Caixa"

Barcelona, juny de 2005

Introducció

José Luis García Delgado
M. Josefa García Grande

Amb gairebé mig segle de vida, la Política Agrària Comunitària es troba en un moment crucial. en què coincideixen la cinquena ampliació comunitària, que ha elevat a vint-i-cinc el nombre de països de la Unió Europea –que sumen quatre milions més d’agricultors–, la recapitulació de la tercera fase de notables canvis en la regulació agrària que es va obrir amb la Reforma MacSharry i el final de la Ronda de Doha, en què l’Organització Mundial del Comerç aprofundeix els acords de la Ronda Uruguai del GATT de deu anys enrere, sobre el comerç internacional de productes agraris. Una veritable cruïlla d’abast històric, sens dubte. Una ocasió propícia, en definitiva, tant per fer balanç de tot el llarg –i no pas poc tortuós– camí que ha fet fins ara la PAC, per mirar cap endavant i deixar apuntats, com a mínim, els reptes que té plantejats tot un sistema regulador i d’intervenció en l’agricultura que ha estat un component essencial del procés d’integració europea, aquest episodi lluminós de la història contemporània d’un continent amb passatges ben tràgics i foscos en el decurs dels últims cent anys.

Aquesta obra es presenta, doncs, amb el tema que aborda en el moment oportú –«en sazón», per dir-ho amb un terme de regust orteguian. Que aquestes breus pàgines que vénen a continuació, serveixin, en tot cas, d’incitació a l’estudi d’un tema al qual els fets propers atorguen una rellevància especial.

El recompte del que ha estat i de les seves conseqüències ha de contraposar objectius i resultats, propòsits i efectes d'un signe i d'un altre. L'essencial no és difícil de treure.

Cal recordar, de moment, que la política agrària que estableix les bases en la Conferència de Stressa, quan corre la segona meitat del decenni de 1950, ho fa sobre una realitat econòmica i social europea que encara conserva viva la memòria de les penúries econòmiques provocades per la segona gran contesa bèl·lica. D'aquí ve que el seu primer dibuix, i sobretot, la seva efectiva aplicació durant bastant temps, responen a plantejaments que tenen a veure amb les necessitats i els estats d'opinió de profunda empremta a l'Europa de la postguerra: les necessitats i les preocupacions la superació de les quals és el primer motor d'aquesta «utopia raonable» que des del començament és la construcció de l'Europa unida del nostre temps. L'increment de la productivitat i l'estímul de l'oferta per assegurar l'autoabastament alimentari, així com l'increment de les rendes agràries per aconseguir una remuneració equitativa dels agricultors se situen, per tant, en la mateixa línia de sortida de la PAC. Són els objectius que donen sentit als seus tres principis bàsics: *unitat de mercat*, *preferència comunitària* i *solidaritat financera*. Els objectius que es persegueixen a través de mitjans ben definits: establiment de preus generosos i sistemes d'intervenció iguals en tot el territori comunitari, fèrria protecció en frontera de la producció interna davant de la competència exterior i íntegra cobertura financera per part del pressupost comú. Els objectius, en definitiva, que faran bascular tot el pes de la PAC cap al costat de la política de preus i mercats en detriment del que acull la política d'estructures –i la seva successora, la política de desenvolupament rural– que a penes ha pogut despuntar durant decennis sencers malgrat que la seva conveniència va quedar formulada també des dels albers del procés d'integració.

I bé, en vista del curs de la producció agrària europea de les últimes quatre llargues dècades, ningú no podrà negar a aquesta PAC escorada cap a la intervenció en preus i mercats, eficàcia a l'hora d'incentivar l'oferta i de fer créixer la productivitat en proporcions no pas poc espectaculars, al compàs, a part de tot, d'avenços tecnològics molt importants, tant de tipus

mecànic com d'índole quimicobiològica. Eficàcia demostrada d'una política molt proteccionista, és evident, que possiblement ha contribuït com cap altra política comunitària a consolidar la integració europea i a guanyar per a aquesta causa més adhesions i suports socials.

Però si això és cert, també ho és que la PAC així dissenyada i aplicada ha estat lluny d'aconseguir altres metes proposades, i que alhora ha causat grans distorsions, tant internes com externes, amb efectes altament indesitjables per més d'un concepte. El primer és vàlid en relació amb les rendes agràries, lluny encara de les no agràries a pesar dels abundants recursos canalitzats cap a les primeres, al voltant dels dos terços del pressupost comunitari; i no és que les rendes agràries s'hagin mantingut estancades, que quedi clar: han millorat molt, encara que no prou per corregir l'antic desnivell amb les de la indústria i els serveis, i una part substancial de l'increment ha estat degut més a la forta reducció de mà d'obra en el camp europeu que no pas a la mateixa PAC, com la Comissió ha hagut de reconèixer.

Des de finals dels anys setanta, a més, els vigorosos dispositius de protecció implantats per la PAC van començar a destil·lar un bon nombre de problemes i fortes tensions, i tant a dins com a fora del mateix àmbit comunitari; com ja hem dit. Mirant cap endins, d'entrada, tres línies diferents d'efectes s'han de posar en el debit de la PAC. Una concerneix els abundants –i costosos– excedents generats per la política de preus elevats i de rigorosa protecció davant la competència de productes agraris forans. Una altra respon als desequilibris sectorials, empresarials i regionals que aquesta política proteccionista ha causat, i subratlla en més d'un cas els existents prèviament: pel que fa a les produccions, la PAC s'ha inclinat a favor dels sectors continentals –cereals, carn de vacum, llet, etc.–, predominants als Estats fundacionals, tret d'Itàlia, i deixa més exposats els sectors mediterranis; des de la perspectiva empresarial, la política de preus ha afavorit les explotacions de dimensions més grans i amb rendiments més elevats; des d'un punt de vista territorial, han estat els Estats especialitzats en les produccions més protegides i amb explotacions més eficients els que, consegüentment i en termes relatius, han resultat més afavorits, i aquí

també s'han perpetuat molts dels desequilibris inicials entre les agricultures del nord i del sud de l'espai comunitari.

La tercera línia d'efectes que s'ha d'apuntar en el dèbit acumulat per la PAC va adquirint, a mesura que avança el temps, una especial entitat, ja que qüestiona la mateixa legitimació social d'aquesta política comunitària fonamental. Ho fa, al seu torn, des de tres fronts. D'una banda, la generosa política de preus aplicada des dels orígens de la regulació agrària ha promogut el desenvolupament de models de producció intensius que han provocat un dany mediambiental considerable. A més, el model productivista patrocinat per la PAC, unit a la laxitud de les inspeccions comunitàries, van propiciar l'aparició de greus problemes alimentaris i sanitaris –*vaques boges*, pollastres amb dioxines, malaltia de Creutzfeldt-Jakob, etc.–, i van provocar una forta commoció en l'opinió pública. Finalment, la societat europea tampoc no accepta de bon grat ni la concessió indiscriminada d'ajudes als agricultors per produir béns dels quals el mercat està saturat ni l'opacitat d'unes subvencions encobertes per uns preus situats molt per sobre de les cotitzacions internacionals.

Amb tot, els efectes perversos de la regulació agrària europea no s'han circumscrit al mateix espai comunitari, sinó que s'han deixat sentir també en els mercats internacionals, raó per la qual les crítiques contra la PAC han crescut amb virulència, tant des dels països en desenvolupament amb gran potencial de producció agrària, com des dels països més avançats, per més que aquests últims hagin practicat també, en general, unes polítiques agràries fortament proteccionistes. Uns i altres –Estats Units, grup Cairns– han objectat, a més de la forta protecció del mercat comunitari, les abundants subvencions a l'exportació que aplica la Unió Europea per col·locar els seus ingents excedents en el mercat internacional i competir de forma deslleial, sobretot, amb els països en desenvolupament que, no podent permetre's polítiques tan proteccionistes, queden marginats d'aquest mercat a pesar de ser plenament competitius.

Com era previsible, l'acorralament exterior contra la PAC, més o menys discret durant alguns anys a pesar de la seva intensitat no disminuïda, va cobrar especial realç en el marc de la Ronda Uruguai del GATT, on,

a mesura que avançaven els anys del decenni de 1980, aquelles objeccions van trobar vies institucionalitzades per formular-se amb persistència i màxim ressò. Aquest fòrum multilateral, efectivament, va incloure per primer cop el comerç agrari dins l'Agenda de negociacions, i va aconseguir, després d'un allargat i ardu procés negociador finalitzat el 1994, acords que van retallar sensiblement el marge de maniobra d'Europa en els intercanvis agraris: així, els acords relatius a la disminució d'aranzels, a la retallada de les exportacions subvencionades i a la distinció entre ajudes que es poden mantenir i ajudes subjectes a plans de reducció amb vista a la total eliminació posterior. A part d'això, la Ronda Uruguai va establir un precedent pel que fa a la incorporació del capítol agrari a les successives tandes de negociacions en el si del GATT o de la seva successora, l'Organització Mundial del Comerç, com ho demostra la Ronda de Doha –avui dia oberta i que s'haurà de concloure el 2005, quan acaba el termini establert per a la firma de l'Acta final corresponent–, amb negociacions en curs sobre noves millores en l'accés als mercats, disminucions més acusades de les ajudes a l'agricultura i la plena eliminació de les subvencions a l'exportació dels seus productes.

No pot sorprendre, davant de tot això, que els intents reiterats de canvi de la PAC formin part, i part substancial, de la seva pròpia història, moguts per l'ànim de corregir els problemes interns i externs que ha plantejat la seva aplicació i per l'afany d'entreveure un nou horitzó d'objectius per a l'impuls de les agricultures europees. La PAC coneixerà, consegüentment, des de ben aviat –tant com les proclames de Mansholt el 1968–, un procés de reforma permanent que adopta com a reclam –més testimonial que no pas real, és cert– el segon dels pilars sobre els quals hauria de descansar, la política d'estructures o de desenvolupament rural, i amb el comú denominador d'una sèrie d'objectius inalterats: reducció dels excedents com a mitjà per limitar les exportacions subvencionades i els costos financers de la PAC, manteniment d'un nombre suficient d'agricultors en el medi rural i sosteniment de les rendes agràries.

Dues etapes es poden distingir bàsicament en el desenvolupament d'aquests impulsos reformadors. La primera recorre les dècades de 1970 i

1980; la segona parteix de la Reforma MacSharry el 1992 i salta la barrera del segle sense solució de continuïtat fins avui dia. Dues etapes diferenciades amb resultats alhora diferents. Durant la primera, les mesures adoptades –taxes de corresponsabilitat, quota làctica, retirada de terres, etc.–, en no qüestionar els procediments de regulació agrària, només acabaran servint per contenir momentàniament la riuada de tensions i problemes que tenen l'origen en la PAC. Durant la segona, la voluntat reformadora, si més no, mostrarà més fondària al llarg de les tres fases successives en què es desplega fins avui dia: la que serveix d'arrencada, o Reforma MacSharry de 1992, primer intent seriós d'arribar fins a l'arrel dels conflictes arrossegats durant tant de temps, i que aborda una substitució gradual de la política de preus i mercats les subvencions de la qual, implícites i ocultes sota unes elevades cotitzacions, són finançades pels consumidors, per una altra d'ajudes directes a les rendes, amb subvencions explícites i sostingudes pels contribuents; es marca així un apreciable cop de timó en la PAC, i es manté amb fermesa als anys del tombant de segle, durant la següent fase de reforma, enquadrada en l'*Agenda 2000* de la Unió Europea; serà, en definitiva, durant la tercera fase de l'actual etapa de reformes, des del juny del 2003, quan s'avanci més en la direcció apuntada, i es desvinculin de la producció les ajudes directes a les rendes, si més no en part, i s'aposti –tot i que amb un suport financer magre– per un canvi en profunditat de les preferències de la PAC, cedint protagonisme la política de preus i mercats en favor de la de desenvolupament rural, que és el nom que avui dia té la ja granada política d'estructures.

Aquest és el marc d'orientacions que, a part de tot, presideix la política agrària de la Unió Europea quan es produeix la quinta ampliació, amb la incorporació dels deu nous socis, vuit països de l'Europa Central i Oriental (PECO) més Malta i Xipre. Precisament, les dues últimes fases de reforma mencionades han tractat, al llarg de l'últim lustre, de preparar el terreny per a una operació integradora que és, sobretot des de la perspectiva agrària, tot un repte. A ningú no se li escapa l'elevat pes que té l'agricultura en les economies dels països que ara s'estrenen com a socis comunitaris, i el seu retard en termes comparatius. Un repte no menor, certament, en el qual

cadascú haurà de posar la seva part per superar-lo amb èxit: els nous socis –en particular, els PECO– es veuran obligats a fer un esforç notable per adaptar-se a la normativa comunitària i modernitzar les estructures productives per complir els estàndards exigits de qualitat, sanitat i medi ambient; la Unió Europea haurà d'assimilar l'impacte que comporta la incorporació de quatre milions d'agricultors, que inevitablement seran «consumidors de pressupost», amb tot l'abast financer que això comporta; els agricultors comunitaris, d'altra banda, hauran d'acceptar que, des de la primavera de l'any 2004, compten amb nous socis que a més de clients són nous competidors.

A prop ja del mig segle de l'originària formulació de la PAC, aquesta última es troba avui dia, doncs –reprement el que s'ha dit en pàgines precedents–, davant d'un escenari profundament transformat, en una situació que té molt de final de trajecte. Tres notes finals poden servir per subratllar-ho. En primer lloc, s'ha de tenir present que la liberalització en el mercat mundial de productes agraris, impulsada amb força des de fa ja més d'una dècada, continuarà avançant, dins i fora de la Unió Europea; i es podrà discutir sobre el ritme al qual ho farà, però no sobre la seva inexorabilitat, cosa que vol dir, entre altres, que els preus institucionals continuaran baixant a Europa i que les exportacions subvencionades, ja disminuïdes sota la pressió internacional, abans o després desapareixeran.

D'aquí ve –i aquesta és la segona nota– que la PAC dels primers lustres del segle XXI culmini la metamorfosi en què el seu prolongat procés de reforma hagi de desembocar. Una PAC que s'integri definitivament en l'ampli embolcall d'una abraçadora política de desenvolupament rural, en consonància amb les demandes socials i els requeriments econòmics d'aquest temps, que demana que els agricultors sumin a les seves tasques productives tradicionals –orientades ara cap a l'oferta de qualitat més que no pas de quantitat d'aliments–, altres funcions econòmiques i mediamambientals relacionades amb la transformació artesanal alimentària, la potenciació de l'atractiu turístic del paisatge rural, la defensa de la cultura camperola i la conservació del patrimoni natural, aquest bé públic del qual els camperols són garants.

Consegüentment –es pot afegir com a nota final–, les subvencions i ajudes pressupostàries atorgades al sector agrari seran, a més de limitades i decreixents amb el pas dels anys, selectives segons les característiques dels diferents sectors, explotacions, maneres de producció i, també, àrees geogràfiques, amb atenció especial en aquest últim cas a aquelles zones que, per les seves dificultats per al desenvolupament d'activitats productives, estiguin amenaçades de despoblament i de degradació del medi ambient, és a dir, en perill de desertització tant humana com física. Un suport que, per tant, buscarà justificar-se cada vegada més en la remuneració d'externalitats positives, en la producció de béns i serveis públics i en el compliment de funcions socials que el mercat no retribueix.

Una nova PAC, en definitiva, truca a la porta de la multiplicada Europa que s'endinsa en el segle XXI.

I. Naixement i desenvolupament d'una idea: de la Conferència de Stressa de 1958 a la Reforma MacSharry de 1992

José Luis García Delgado

Catedràtic d'Economia Aplicada. Universitat Complutense

Ha estat Degà de la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresarials de la Universitat d'Oviedo (de la qual va ser investit Doctor «honoris causa» en 1994). També ha estat Director del Departament d'Estructura Econòmica i Economia Industrial de la Universitat Complutense, de l'Escola d'Economia del Col·legi d'Economistes de Madrid i Rector de la Universitat Internacional Menéndez Pelayo. Cofundador de les revistes «Investigaciones Económicas» i «Revista de Economía Aplicada», és Director d'aquesta última. Els seus principals treballs estan referits a diversos aspectes del procés industrialitzador a l'Espanya contemporània.

M. Josefa García Grande

Professora Titular d'Economia Aplicada.
Universitat de Valladolid

Professora Titular d'Economia Aplicada a la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresarials de la Universitat de Valladolid. És Directora del màster Globalització i desenvolupament econòmic de l'Institut Universitari d'Investigació Ortega i Gasset. Ha treballat principalment en temes relacionats amb el sector agrari i la indústria agroalimentària. És autora de diversos llibres i ha publicat diferents articles a les revistes «Papeles de Economía Española», «Economistas» i «Economía Industrial».

1.1. ¿Es necessària la política agrària?

El sector agrari ha experimentat, en les últimes dècades, un profund procés de transformació afavorit, entre altres factors, pels avenços biotecnològics, que n'han modificat substancialment el funcionament fent-lo semblant, cada vegada més, al del sector industrial. No obstant això, i a pesar d'aquestes similituds creixents, l'agricultura presenta, encara avui dia, peculiaritats importants que la diferencien de la resta d'activitats econòmiques.

Sense ànim d'exhaustivitat, entre aquestes diferències val la pena destacar les relacionades amb factors d'oferta i de demanda. Les primeres tenen a veure amb la immobilitat del factor terra, amb les canviants i incontrolables condicions climatològiques, que provoquen, a la curta, fluctuacions molt notables en la producció agrària, o amb l'estacionalitat i el caràcter perible de gran part de la producció agrària. En relació amb les diferències vinculades als factors de demanda, és de sobres conegut que els productes alimentaris, al contrari del que passa amb la major part dels béns industrials, posseeixen una baixa elasticitat preu i renda (Llei d'Engel) i la seva demanda està limitada, en última instància, per la saturació de les necessitats humanes. Així, mentre que en el sector industrial els increments de productivitat es poden traduir simultàniament en una davallada de preus i en un increment de la retribució dels factors productius, en el sector agrari, exposat a la lliure competència, els augments de l'oferta a causa, per exemple, de millores tecnològiques o simplement de les canviants condicions climatològiques es tradueixen en una caiguda significativa dels preus (Llei de King) i, en conseqüència, de les rendes dels agricultors.

Precisament, per evitar el deteriorament relatiu dels ingressos agraris i aconseguir un cert grau d'equitat sectorial en la distribució de la renda, els poders públics han intervingut tradicionalment en aquest sector. Altres raons addicionals que justifiquen la intervenció estatal són el desig de les autoritats polítiques d'evitar una excessiva dependència exterior en l'abastament de productes alimentaris i la necessitat d'aconseguir un cert grau d'estabilització dels mercats i dels preus agraris en condicions raonables per als consumidors. Més recentment aquesta intervenció està avalada per la

necessitat d'evitar el despoblament del medi rural i atendre les noves demandes socials en favor d'un sector subministrador d'externalitats positives (medi ambient, paisatge, oci, etc.).

Sense posar en dubte totes les raons exposades i, en especial, aquestes últimes, tampoc no es pot amagar que el desemparament del suport que actualment rep l'agricultura en els països desenvolupats no és fàcil, ja que els governs es resisteixen a enfrontar-se a la fèrria oposició dels agricultors que consideren aquest hipotètic desemparament com la vulneració d'uns drets adquirits.

Pel que fa a la Unió Europea, des de l'inici de les converses per a la constitució de la Comunitat Econòmica Europea (CEE) es va fer evident que la regulació del sector agrari dins del club comunitari havia de seguir les mateixes pautes; dit d'una altra manera, que calia comptar amb una política agrària comuna. Motius econòmics i polítics es mesclaven en aquesta necessitat.

En primer lloc, encara que les polítiques agràries aplicades pels diferents països fundadors de la CEE coincidien en els seus objectius, diferien en els instruments d'intervenció i en el grau de protecció atorgat al sector, per la qual cosa s'haurien introduït distorsions serioses en el mercat de productes agraris si no existís una política conjunta; en segon lloc, es feia difícil comptar amb un mercat comú real per als productes industrials si simultàniament no hi era per als béns agraris, ja que la falta d'aquest mercat comú afavoriria l'existència de diferències importants en els salaris reals –afectats pel cost de l'alimentació–, i en conseqüència, en els costos de producció, que alteren la competència interna. En tercer lloc, era impensable que països amb avantatges comparatius en els productes agraris (França) accedissin a la formació d'un mercat comú i en deixessin fora els béns en els quals podien competir més bé i acceptessin la lliure competència en què (béns industrials) altres països (Alemanya) tenien clars avantatges. Finalment, hi havia Estats (Bèlgica, Holanda) les agricultures dels quals estaven orientades als mercats externs o eren complementàries (Itàlia) amb les d'altres socis comunitaris i podien treure profit tant d'aquesta complementarietat com de comptar amb una política comuna que els permetés ampliar els mercats.

Un cop establerta la necessitat de dotar-se d'una política agrària comuna, s'havia de decidir quin tipus de regulació s'articulava; la solució va ser, aparentment, senzilla: havia de ser una política que no perjudicés cap dels països membres. Amb aquestes premisses, es va articular la Política Agrària Comuna (PAC), una política que, amb els seus defectes i virtuts, es va erigir, durant les primeres dècades de la construcció comunitària, en eix vertebrador i en un autèntic baluard de la integració europea. La PAC ha estat durant molts anys l'única política realment comuna de la Unió Europea, la més ben implementada, però també la més complexa i la més controvertida tant dins com fora de la Unió Europea.

En les pàgines que vénen a continuació es farà, primer, un repàs de com es va posar en marxa aquesta política i de quins van ser-ne els objectius, els principis i el funcionament. Després s'examinaran les repercussions internes i externes de la PAC durant les tres primeres dècades de la seva vida; el capítol acabarà amb un repàs de les modificacions que va ser necessari introduir en aquesta regulació fins al 1992, any que es pren com a punt de partida del segon capítol d'aquest llibre; i això és així perquè l'any 1992 es du a terme la primera reforma en profunditat de la PAC, la que es coneix amb el nom de Reforma MacSharry, que inaugura un canvi decisiu en aquesta política.

1.2. La complexa construcció de la política agrària comunitària: objectius i principis

El 1958, i seguint el que estableix l'article 43 del Tractat de Roma, es van iniciar, en la Conferència de Stresa, els treballs preparatoris per a l'establiment de la PAC. Allí es va concloure que l'agricultura era una part essencial de l'economia i de la societat europea i que la PAC havia de fomentar la millora de les estructures agràries i el creixement de la productivitat, contribuir al desenvolupament del comerç intern, a l'equilibri entre l'oferta i la demanda i protegir el model d'agricultura familiar europeu garantint unes remuneracions equitatives als factors de producció.

El 1960 la Comissió va donar al Consell de Ministres el que s'ha denominat *Primer Informe Mansholt* en el qual s'establien les bases de la PAC, informe que després de ser llargament debatut, va ser aprovat el 1962. A partir d'aquesta data, no sense dificultats, es van posar en marxa les diferents Organitzacions Comunes de Mercat –OCM– (conjunt de normes que regulen la producció i comercialització d'un determinat producte o grup de productes agraris), de manera que l'any 1964 el 85% de la producció agrària ja estava regulada per la seva corresponent OCM i la PAC estava pràcticament articulada.

Cinc van ser els objectius que es va proposar originàriament la PAC, establerts en l'article 39 de la versió primitiva del Tractat de Roma:

1. Incrementar la productivitat fomentant el progrés tècnic i assegurant el lloc de treball òptim dels factors de producció, en especial de la mà d'obra.
2. Estabilitzar els mercats agraris.
3. Garantir preus raonables als consumidors.
4. Garantir la seguretat dels aprovisionaments.
5. Garantir un nivell de vida equitatiu a la població agrícola.

En relació amb aquests objectius cal fer, si més no, dues consideracions. La primera es refereix a la imprecisió amb la qual estan formulats alguns d'ells: «preus raonables per als consumidors» o «nivell de vida equitatiu». La segona, no pas menys important, té a veure amb la dificultat de comptabilitzar-ne alguns; així, assegurar uns preus raonables als consumidors i alhora garantir un nivell de vida equitatiu a la població agrària no és senzill d'aconseguir quan la PAC, com veurem de seguida, ha tractat d'eleva les rendes mitjançant la fixació d'uns preus generosos per als productes agraris.

A aquests objectius inicials, s'hi ha anat afegint, amb el pas del temps i l'aprovació de les diferents reformes de la PAC, molts més, tants que es fa difícil, sinó impossible, per a una sola política aconseguir-los tots. Entre aquests objectius val la pena destacar el desig de les autoritats comu-

nitàries de facilitar l'ajust entre l'oferta i la demanda, promoure el desenvolupament rural, preservar el medi ambient o salvaguardar el model d'agricultura familiar europeu.

Per aconseguir les metes fixades en el Tractat de Roma, la PAC s'ha articulada sobre la base de tres principis que han guiat totes les seves actuacions:

1. *Unitat de mercat.* Implica la lliure circulació de productes agraris en el si de la Unió Europea, la fixació de preus idèntics per a tot el territori comunitari i la posada en marxa d'un sistema d'intervenció comú. La unitat de mercat es garanteix mitjançant la supressió interior de les barreres aranzel·làries, les restriccions quantitatives i altres mesures de caràcter similar.

2. *Preferència comunitària.* Comporta la protecció de la producció interna en relació amb la competència exterior mitjançant un complex i eficaç sistema de defensa en frontera. Aquest principi és necessari perquè els costos de producció en la Unió Europea són, en general, superiors als dels grans productors mundials i, en conseqüència, també els preus, si bé, els preus comunitaris més alts són deguts tant a aquests majors costos de producció com a la generosa política de preus aplicada per la Comunitat, l'objectiu de la qual ha estat elevar els ingressos dels agricultors.

3. *Solidaritat financera.* Aquest principi implica que el finançament de la PAC es fa a través del pressupost comunitari. Alhora, aquest pressupost es nodreix dels ingressos que genera aquesta política. La gestió financera de la PAC està encomanada al Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrària (FEOGA), que serà analitzat en l'epígraf 1.5 d'aquest mateix capítol.

La PAC s'assenta sobre dos pilars molts desiguals: la política de regulació de preus i mercats, que ha estat la més important pel que fa als recursos absorbits i a les actuacions realitzades, i la política d'estructures (que en el futur es vol que sigui una política de desenvolupament rural), que ha tingut escassa entitat, primer, perquè els recursos que se li han assignat han estat insuficients i, segon, perquè ha exigint el cofinançament dels Estats membres, cosa que ha provocat que es mantingui en segon pla.

En aquest capítol es farà un repàs, necessàriament breu, de quina ha estat l'evolució de cada una d'elles, i es prestarà una atenció especial a la

política de preus i mercats, mentre que la política de desenvolupament rural serà objecte d'anàlisi en el capítol III.

1.3. Les regles de joc: la regulació dels mercats i la política d'estructures

Política de preus i mercats

Com ja s'ha dit, la producció i comercialització de cada producte o grup de productes es regula a través de la corresponent Organització Comuna de Mercat. La regulació de cada OCM és realment complexa, i es fixa o es calcula, per a cada una d'elles i per a cada campanya, uns preus que es poden agrupar, segons l'objectiu perseguit, en tres grans apartats:

a) *Preus guia*. Aquests preus són els que les autoritats comunitàries volen que tinguin els productes agraris en el mercat de tal manera que siguin suficientment remuneradors per als agricultors. La seva autèntica rellevància radica en què serveixen de referència per a la resta de preus, però no desencadenen cap actuació per part dels organismes d'intervenció. En cada OCM aquests preus reben un nom diferent: indicatiu (cereals, per exemple), d'orientació (boví), de base (porcí) o objectiu (cotó).

b) *Preus garantits o preus sòl*. Representen els preus mínims dels productes agraris en el mercat interior. S'estableixen a partir dels preus guia i desencadenen una sèrie d'actuacions que depenen de l'OCM de què es tracti. Així, en el cas dels cereals, els organismes d'intervenció de la Comunitat tenen l'obligació, amb les limitacions de quantitats i qualitats establertes, d'adquirir els productes que els ofereixin els agricultors a aquests preus que reben el nom de «preus d'intervenció». En l'OCM de fruites i verdures, quan en el mercat s'aconsegueixen aquests preus, que s'anomenen «de retirada», es concedeixen ajudes per retirar la producció del mercat fins que els preus es recuperin. Una actuació similar s'adopta en l'OCM del vi, en què els preus garantits es denominen «desencadenants».

c) *Preus d'entrada o preus sostre*. Són els preus mínims d'entrada de les importacions en la Unió Europea. El seu objectiu és que els productes

procedents de tercers països accedeixin al mercat interior en unes condicions que no posin en perill la producció interna, i es poden fixar o calcular segons l'OCM. Igual que en els casos anteriors, segons la producció reben un nom diferent: llindar (cereals), resclosa (porcí) o de referència (fruita i hortalisses).

Els preus institucionals es va establir inicialment, per la pressió dels Estats membres, en uns índexs elevats, i posteriorment es van incrementar, fins al decenni de 1980, de forma sostinguda.

Però la fixació dels preus en les diferents OCM només és una part de la política de preus i mercats; l'altra cara de la moneda la constitueix el règim d'intercanvis amb tercers països, també molt complex.

La regulació del comerç exterior, en la major part de les OCM, tendeix a propiciar la separació entre el mercat intern –amb preus més elevats– i extern mitjançant la utilització de tota una sèrie d'instruments que dificulten i graven les importacions amb el fi d'evitar l'entrada massiva de productes forans i la consegüent caiguda de preus. Entre aquests instruments cal mencionar la Tarifa Exterior Comuna (TEC), un dret *ad valorem*, i els *prélèvements*, que són exaccions que penalitzen les importacions amb una quantitat variable calculada com a diferència entre els preus d'entrada i els preus del mercat mundial, i que es constitueixen, durant molts anys, en l'autèntica arma defensiva de l'antiga Comunitat Europea.

A més d'aquests instruments, per protegir el mercat interior també s'utilitzen altres mecanismes defensius: taxes compensatòries i sumes suplementàries (exaccions semblants als *prélèvements* que s'apliquen a fruites i verdures, les primeres, i a carn de porc, aus i ous, les segones), normes fitosanitàries (requisits que han de complir els productes agroalimentaris que vulguin accedir al mercat europeu) o clàusules de salvaguarda (suspensió de les importacions si s'aprecien distorsions internes greus).

En relació amb les exportacions, com que els preus dels productes agraris a la Unió Europea són més elevats que en el mercat mundial, les vendes externes resulten poc competitives, i per col·locar els excedents productius, en els mercats exteriors, cal subvencionar (restitucions) les exportacions.

La regulació dels intercanvis externs es completa amb diversos acords comercials que consideren determinades preferències comercials amb tercers països. Exemples d'aquests acords són els firmats amb els països del nord d'Àfrica o amb els països ACP (Àfrica-Carib-Pacífic).

Els que hem descrit són els sistemes habituals que utilitza PAC per protegir la seva producció, si bé en alguns cultius, com per exemple les llavors oleaginoses, s'utilitza el sistema de *deficiency payments*. Aquest sistema permet que aquests productes s'intercanviïn en el mercat comunitari als preus que regeixen en el mercat internacional, i que garanteixen a l'agricultor un ingrés determinat mitjançant una subvenció o *deficiency payments*.

En resum, la política de regulació de preus i mercats va crear, des del seu naixement, un sistema molt complex que mitjançant la fixació d'uns preus alts, va estimular espectacularment la producció interna, i va obligar, com a conseqüència, a establir una rigorosa protecció en frontera per evitar la invasió dels productes externs més barats, una protecció que no ha arribat uniformement a tots els productes agraris. Així, encara que les tres quartes parts de la Producció Final Agrària de la Unió Europea han tingut el suport més gran, aquest suport ha estat molt més gran en les produccions continentals (cereals, carn, sucre, llet, etc.) que en les mediterrànies (fruites, hortalisses, etc.), tal com s'examinarà detalladament al capítol IV d'aquest llibre.

El sistema de regulació descrit ha estat vigent fins a ben entrada la dècada de 1980. Des d'aleshores, les successives reformes de la PAC, i també els acords de la Ronda Uruguai del GATT, han anat modificant, i en certa mesura desmantellant, tot el complex entramat erigit, com es detallarà més endavant en aquest mateix capítol i, sobretot, en el següent.

La política d'estructures

Un cop exposats els trets més sobresortints de la política de preus i mercats, el primer pilar de la PAC, ara toca fer el mateix amb la política d'estructures, el segon pilar. L'anàlisi serà molt breu, ja que en el capítol III s'examina extensament la política de desenvolupament rural, successora de la d'estructures.

L'aplicació de la política de preus i mercats sobre unes estructures productives molt dispers (dimensions, capitalització de les explotacions, orientació productiva, etc.) com eren, i són, les de la Unió Europea, no garantia la consecució dels objectius fixats en l'article 39 del Tractat de Roma. A més, l'existència d'aquestes disparitats i la pervivència d'explotacions al límit de la marginalitat aconsellaven complementar la política de mercats amb una altra d'estructures.

La política d'estructures va començar la marxa l'any 1962, si bé no és fins al 1968, després de la presentació del *Segon Informe Mansholt (Pla Mansholt)*, quan es posen realment les bases del seu funcionament. Quatre etapes es poden diferenciar en l'esdevenir d'aquesta política durant el període que aquí s'examina, és a dir, des de 1962 fins a 1992.

1. En el primer període, que va del 1962 a 1972, les actuacions en matèria d'estructures es van limitar a coordinar les diferents polítiques aplicades en cada un dels sis Estats membres.

2. La segona etapa, marcada pel *Segon Informe Mansholt*, abasta el període 1972-1985. El *Pla Mansholt* veu la llum, com s'ha dit, l'any 1968 i, alhora que s'hi recomana una política de preus més restrictiva es proposen diverses mesures sobre modernització d'explotacions, formació de la mà d'obra, cessament anticipat de l'activitat agrària, ajudes a zones en dificultats (desafavorides i de muntanya) o sobre reducció de la superfície agrària útil i del cens vacum de llet, mesures que s'haurien d'haver posat en marxa en aquesta segona etapa de la política d'estructures, tot i que finalment només es van adoptar, i de manera molt atenuada, tres *Directives* el 1972 (Modernització d'explotacions, Cessament anticipat i Formació professional) i una més l'any 1975 (sobre Agricultura de muntanya i zones desafavorides).

La crisi econòmica viscuda pels països occidentals a principi dels setanta, que va limitar molt els recursos financers disponibles per a l'aplicació de les reformes proposades, i les reserves amb les quals va ser acollit el *Pla Mansholt* van fer que les actuacions en matèria d'estructures fossin, també en aquesta segona etapa, molt limitades. El *Pla Mansholt*, realment ambiciós, comportava, a més d'un elevat cost financer, una significativa reestructuració del medi rural a la qual, en aquell moment, la Comunitat no

es volia enfrontar. La realitat ha demostrat que es va perdre una oportunitat valuosíssima de dur a terme una transformació profunda en el medi rural comunitari que, a la llarga, hauria comportat un estalvi considerable de recursos financers i hauria tingut uns efectes molt beneficiosos per a tot el sector agrari.

3. El tercer període que s'ha mencionat abasta més de tres anys: 1985-1988. L'escàs èxit de la política estructural fins a aquell moment, l'aprovació de l'Acta Única Europea i la Reforma Financera de la Comunitat són alguns dels fets que marcaran aquesta nova etapa, si bé els objectius perseguits per la política d'estructures no són radicalment diferents dels mencionats fins aquí. No obstant això, la generalització dels excedents productius en les OCM més importants, fa cada vegada més evident la necessitat de, d'una banda, potenciar la política d'estructures perquè contribueixi a aconseguir l'equilibri entre l'oferta i la demanda i, de l'altra, prendre com a referent ineludible el mercat. L'extensificació de la producció, el foment d'activitats forestals i la preservació del medi ambient són altres elements de la política estructural en aquest període. Les consecucions en aquesta nova etapa, desgraciadament, no difereixen gaire de les anteriors a causa, novament, de l'escassetesa de recursos financers i de l'obligació de cofinançar aquestes actuacions per part dels Estats membres.

4. Des de 1988, i fins a la reforma de la PAC de 1992, la filosofia que inspirarà la política estructural tindrà com a eixos centrals els següents: restablir l'equilibri entre l'oferta i la capacitat d'absorció del mercat, mantenir una comunitat agrària viable fins i tot en zones poc propícies a l'activitat agrària (muntanya i desfavorides) i la protecció del medi ambient. Novament, la falta de recursos financers condicionarà l'eficàcia d'aquesta política.

En resum, fins a la reforma de 1992, la política estructural va anar sumant de forma reiterativa, a mesura que sorgien els problemes, una sèrie de mesures que no sempre es van posar en marxa i quan ho van fer, la falta de recursos (menys del 10% del pressupost de la PAC) i la reticència dels governs nacionals davant l'obligació de cofinançar els projectes estructurals, van condicionar-ne els resultats.

1.4. Els problemes monetaris de la PAC: els tipus verds

Com s'ha vist en el segon apartat d'aquest capítol, un dels principis bàsics de la PAC és la unitat de mercat, que entre altres coses ja mencionades, implica la fixació de preus idèntics per a tota la Unió Europea.

A l'hora d'establir aquests preus, en els orígens, la Comunitat tenia dues opcions: fixar els preus directament en cada moneda nacional o crear una unitat de compte per a tot el territori comunitari. Es va optar per la segona solució, i es va crear, el 1962, només per als productes agraris, la UCA,⁽¹⁾ la Unitat de Compte Agrícola definida per una paritat or de 0,88867088 grams, igual que la del dòlar. D'aquesta manera, els preus s'establien en UCA, i després cada país els transformava a la seva pròpia moneda aplicant el tipus de canvi vigent.

Aquest sistema va funcionar bé mentre hi va haver estabilitat canviària, però quan el 1969 França va devaluar la seva moneda i llavors Alemanya va revaluar la seva, els preus, que fins aleshores eren comuns, van deixar de ser-ho, de manera que pel fet d'expressar-los en UCAs, els preus francesos s'elevaven per efecte de la devaluació i els alemanys baixaven. També les ajudes rebudes pels agricultors d'aquests països es veien alterades; incrementaven les quantitats rebudes pels productors francesos mentre que les dels alemanys disminuïen.

La situació creada per la inestabilitat canviària no era desitjable per cap dels dos països mencionats, ja que a França es podien desencadenar importants pressions inflacionistes mentre que a Alemanya els agricultors patirien una pèrdua de renda significativa. Per aquest motiu, tots dos països van demanar un termini per poder-se adaptar a les noves circumstàncies, petició que va ser atesa autoritzant els dos Estats a mantenir, pel que feia referència al sector agrari, els seus antics tipus de canvi davant de la UCA. Com a resultat d'aquesta autorització, a partir d'aquell moment hi havia dos tipus

(1) A la CEE van arribar a haver-hi fins a 16 unitats de compte diferents, amb diferències entre elles que podien arribar fins al 25%. Des de 1980, i fins a la posada en marxa de l'euro, l'única unitat de compte va ser l'ECU.

de canvi, el que es va denominar *tipus verd*, i que es va aplicar exclusivament a l'agricultura, i el tipus central, que es va aplicar a la resta de l'economia.

Els *tipus verds* es fixaven per a cada campanya coincidint amb l'establiment dels preus institucionals, i es mantenien al marge de les fluctuacions dels tipus centrals. No havien de ser iguals en totes les OCM, si bé aquesta possibilitat, a la pràctica, només s'ha utilitzat en alguns sectors i països, entre ells Espanya.

Alhora que apareixien els *tipus verds* s'originava un problema monetari que, com una bola de neu, es va anar engrossint cada any, i que només l'arribada de la moneda única ha aconseguit neutralitzar, ja que encara que fins aleshores els intents de solucionar-ho van ser molts, els resultats no van ser satisfactoris.

El problema monetari va sorgir perquè en mantenir-se dos tipus de canvi, el central i *el verd*, i fixar-se els preus en UCAs, preus que es mantenien constants durant tota la campanya, un comerciant podia comprar el producte a França, vendre'l a la intervenció a Alemanya, cobrar en la seva moneda nacional i finalment canviar els marcs per francs al tipus central, i així obtenir, com és obvi, un benefici en l'operació. Si no s'hagués arbitrat algun sistema, això hauria provocat moviments especulatius de mercaderies en tot el territori comunitari que haurien alterat, en funció exclusivament de raons monetàries, la competitivitat de cada país.

Per evitar aquests problemes es van crear, en principi amb caràcter transitori, els *imports compensatoris monetaris (MCM)*, i així va sorgir el sistema agromonetari europeu, «una aberració intel·lectual difícilment superable pel que fa a l'abstracció dels seus fonaments i a la complexitat del seu funcionament» (Massot, 1995).

Els MCM eren uns gravàmens i subvencions que s'aplicaven al comerç intracomunitari i de tercers països de certs béns agroalimentaris, principalment als intercanvis dels productes en què les compres d'intervenció tenien un paper fonamental en la regulació. Podien ser negatius i actuar com un impost que gravava les exportacions de béns agraris d'aquells Estats

la moneda dels quals havia estat devaluada, o positius, i comportar-se, en aquest cas, com una subvenció a la importació. En el cas que la moneda hagués estat revaluada els MCM actuaven en sentit contrari, és a dir, les exportacions rebien un import compensatori positiu o subvenció i les importacions eren gravades amb un MCM negatiu o exacció.

Quan l'MCM era una exacció, representava un ingrés per a les arques comunitàries; en canvi, si era un subsidi implicava una sortida de recursos del pressupost europeu. Les relacions comercials existents van voler que el balanç final entre ingressos i despeses comportés una nova càrrega que s'havia d'afegir al ja inflat pressupost de la PAC.

La complexitat del càlcul dels imports compensatoris monetaris, ja presumible pel que acabem d'exposar, s'agreuja pel fet que calia diferenciar entre imports compensatoris fixos, si la moneda flotava en la banda estreta del Sistema Monetari Europeu, i variables, en cas contrari, i aquests últims s'havien de calcular setmanalment. Com és fàcil de suposar, tot aquest entramat exigia un aparell administratiu molt nombrós que s'afegia al requerit per tota la gestió de la PAC.

El sistema agromonetari va intentar desmantellar-se en moltes ocasions sense èxit. Així, el 1984 es va implantar, amb l'objectiu de desmuntar els MCM en un termini breu, un element corrector que es va denominar *switch over* (també hi va haver, posteriorment, un *mini switch over*), la funció del qual, simplificant molt, era acostar els *tipus verds* als centrals. No obstant això, en la pràctica va succeir que cada vegada que tots dos tipus s'acostaven, es produïa un reajust de paritats en el Sistema Monetari Europeu que tornava a eixamplar la bretxa. Davant del fracàs del mecanisme es van arbitrar, el 1987, dos sistemes, un de reducció automàtica per a les monedes integrades en l'SME i un altre d'aplicació per a les no integrades. Novament, l'intent va resultar fallit, per això el 1988 i el 1993 es produeix una nova reforma del règim agromonetari i la Comunitat es resigna finalment a acceptar que només la unió monetària podria posar fi definitivament a aquesta aberració, ja que encara que el juny del 1995 desapareix el sistema de forma definitiva, se substitueix per un règim de compensació nacional, règim que es manté per als Estats que no han adoptat l'euro.

En definitiva, un sistema l'objectiu del qual era preservar la lliure circulació de mercaderies i la competència interna, va ser incapaç de corregir les distorsions del comerç creades per l'existència de dos tipus de canvi i va acabar sent incompatible amb l'establiment del Mercat Únic Europeu, en exigir controls en frontera. Durant molts anys la Comunitat no va poder eliminar el règim agromonetari, ja que el seu desmantellament era assumible per part dels països amb moneda dèbil, ja que devaluant el *tipus verd* es produïa un increment de preus i ajudes per als seus agricultors, però no per als països amb moneda forta, per als quals l'eliminació del sistema implicava una reducció de preus, ajudes i, consegüentment, de rendes agràries difícilment acceptable pels seus agricultors.

1.5. La gestió financera de la PAC

El 1962, alhora que es creen les primeres OCM, es posa en marxa el Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrària (FEOGA) la funció del qual és dur a terme la gestió financera de la PAC.

EL FEOGA no té ni personalitat jurídica ni autonomia financera i és gestionat per la Comissió. Els seus recursos financers provenen del Pressupost Comunitari, que, com se sap, es nodreix del que s'anomenen recursos propis tradicionals (drets de duanes, *prélèvement* i altres drets establerts sobre els intercanvis amb tercers països i cotitzacions sobre el sucre i la producció d'isoglucosa), recursos procedents de l'IVA i un percentatge sobre el PNB dels Estats membres.

El Fons té dues seccions, la de Garantia i la d'Orientació; la primera s'ocupa bàsicament de la política de regulació de preus i mercats i la segona de la política d'estructures. En el quadre 1.1 es recull l'evolució de la despesa del FEOGA. Com es pot apreciar, el Fons ha anat absorbint cada vegada més recursos del pressupost comunitari fins a arribar al màxim l'any 1978, en què gairebé el 80% dels recursos pressupostaris es dedicaven a la política agrària. Des de la Reforma MacSharry de 1992, no obstant això, la despesa de la PAC en termes absoluts ha mostrat un creixement moderat i ha disminuït en termes relatius.

DISTRIBUCIÓ DELS RECURSOS DEL FEOGA. 1973-2002

	Secció de Garantia		Secció d'Orientació		Total despeses FEOGA	
	Milions d'ecus-euros	% sobre el total del FEOGA	Milions d'ecus-euros	% sobre el total del FEOGA	Milions d'ecus-euros	% sobre el total del Presupost
1973	3.928,3	95,4	187,6	4,6	4.115,9	–
1978	8.673,0	96,4	324,0	3,6	8.997,0	79,2
1980	11.314,9	94,9	603,1	5,1	11.918,0	73,1
1984	18.346,4	96,4	676,2	3,6	19.022,6	69,9
1988	27.687,2	95,9	1.179,5	4,1	28.866,7	70,2
1991	33.353,0	93,7	2.235,4	6,3	35.588,4	60,9
1993	35.052,0	92,1	3.003,4	7,9	38.055,4	56,0
1995	34.502,7	90,5	3.609,0	9,5	38.111,7	50,5
2000	37.350,0	89,5	4.390,0	10,5	41.740,0	44,4
2002	40.360,0	90,1	4.420,0	9,9	44.780,0	45,8

Font: Comisió Europea, DG d'Agricultura.

Per seccions, i encara que en el reglament pel qual es va crear el FEOGA s'assignaven els dos terços dels recursos a la secció de Garantia i la resta a la d'Orientació, la realitat ha estat que, fins a la reforma de 1992, al voltant del 95% del pressupost del FEOGA l'ha absorbit la secció de Garantia i únicament el 5% la secció d'Orientació (quadre 1.1), recursos, aquests últims, sens dubte, insuficients tenint en compte, no tan sols la seva reduïda quantia, sinó la naturalesa dels problemes que amb ells es pretenia resoldre.

El FEOGA-Garantia reparteix els seus recursos entre les intervencions de mercat, les restitucions a l'exportació (les dues partides més importants), els imports compensatoris d'adhesió i els imports compensatoris monetaris, i s'amplia, des de la Reforma MacSharry, el seu camp de competències, en finançar, a més, les ajudes directes i determinades actuacions que abans corresponien a FEOGA-Orientació; concretament, des de 1992 finança els programes de reforestació de superfícies agràries, les mesures agroambientals i el cessament anticipat de l'activitat agrària, és a dir, les denominades mesures d'acompanyament que s'examinaran en el capítol següent. L'Agenda 2000 va tornar a reforçar el camp d'actuació d'aquesta

secció, i es va encarregar de finançar des d'aleshores algunes mesures de desenvolupament rural (inversió, instal·lació de joves agricultors, indemnització compensatòria en zones desfavorides, etc.) en les regions que no estan classificades com a Objectiu 1, és a dir, en les regions més pròsperes.

En relació amb el FEOGA-Orientació, les seves actuacions són cofinançades amb els Estats membres. El 1993, any en què es van modificar els Reglaments dels Fons Estructurals (Fons Europeu de Desenvolupament Regional –FEDER–, Fons Social Europeu –FSE– i el que ens ocupa), es van ampliar les seves competències i se li va assignar com a objectius fonamentals el desenvolupament rural i l'ajustament de les regions menys desenvolupades (zones Objectiu 1), funcions que comparteix amb el FEDER. En les antigues zones Objectiu 5a i Objectiu 5b, ara Objectiu 2 (zones amb deficiències estructurals), promou l'adaptació de les estructures agràries en el marc de la reforma de la PAC i fomenta el desenvolupament rural en col·laboració amb el FEDER i l'FSE (algunes d'aquestes funcions corresponen des del 2000, com ja s'ha dit, al FEOGA-Garantia).

1.6. Balanç de tres dècades de vida de la PAC

Fins aquí s'ha fet un repàs, necessàriament breu, de l'articulació de la PAC des dels seus orígens fins al començament de l'última dècada del segle xx. És possible interrogar-se ara sobre els resultats aconseguits amb aquesta política, per a la qual cosa convé separar els efectes que ha provocat en el mercat intern dels ocasionats sobre els mercats exteriors.

Pel que fa als efectes en el mercat comunitari, l'avaluació s'ha de fer tenint en compte la relació objectius proposats/objectius aconseguits i valorant alhora els possibles efectes secundaris provocats en tractar d'aconseguir aquests objectius. A continuació es procedeix a repassar cada un dels objectius establerts en l'article 39 del Tractat de Roma per determinar-ne el grau de compliment.

Increment de la productivitat. Aquest és un objectiu, sense cap mena de dubte, àmpliament aconseguït, ja que els increments de productivitat de la mà d'obra en el sector agrari europeu han estat verdaderament significa-

tius. Així, durant la dècada dels vuitanta del segle passat, la taxa anual mitjana acumulativa de creixement d'aquesta variable va superar el 4%, doblant així la corresponent al conjunt de l'economia. A pesar d'aquest major increment de la productivitat en el sector agrari, encara en el llindar de la dècada dels noranta, la productivitat del factor treball en l'agricultura se situava per sota del 50% de la mitjana de l'economia. No cal dir que els índexs de productivitat, així com els increments experimentats per aquesta variable, són molt diferents en el si de la Unió Europea; per posar només un exemple, la productivitat de la mà d'obra a Dinamarca o a Holanda multiplicava, el 1991, per deu la corresponent a Portugal.

Aquest important increment de l'eficiència de l'agricultura comunitària és clar que no és degut exclusivament a l'existència de la PAC, sinó que està relacionat amb el major consum d'*inputs* intermedis, amb les millores en la capitalització de les explotacions i amb la superior qualificació de la mà d'obra.

Més complex és determinar si s'ha aconseguit l'*estabilitat dels mercats*. Si la variable que es pren com a referència són els preus, es pot considerar que aquest objectiu també s'ha aconseguit, perquè no hi ha hagut grans fluctuacions, això sí, a costa d'haver-los fixat en uns índexs elevats. En canvi, si la variable que es té en compte són les quantitats produïdes, el desequilibri productiu en la major part de les OCM és evident.

En relació amb el fet de *garantir preus raonables als consumidors* sembla que, sense entrar a valorar què es considera raonable, els consumidors europeus paguen preus més elevats pels productes agraris dels que regeixen en el mercat mundial. No obstant això, no és segur que si no hi hagués hagut la PAC els preus internacionals s'haurien situat en els mateixos índexs en què ho han fet havent-hi aquesta política, ja que no s'ha d'oblidar que la Unió Europea aboca considerables quantitats de productes agraris en els mercats mundials (la Unió Europea és la primera potència importadora i la segona exportadora, després dels Estats Units, de productes agroalimentaris), pressionant a la baixa els seus preus. D'altra banda, s'ha de tenir en compte que, amb independència del fet que en fixar preus

en origen elevats s'està donant ja una coartada perquè els preus en destinació siguin alts, entre l'agricultor i el consumidor hi ha la cadena de distribució, ben organitzada, a diferència del que passa amb els productors, que imposen les seves pròpies regles, i són molts els exemples en què uns preus baixos a peu d'explotació es tradueixen, després que el producte ha recorregut tot el canal de distribució, en unes elevades cotitzacions en els mercats de consum.

En definitiva, és difícil determinar si l'absència de la PAC hauria permès que els consumidors tinguessin al seu abast productes més barats o l'existència d'aquesta política és la que ha fet que l'aprovisionament dels mercats de consum s'hagi fet a preus raonables.

No hi ha gaires dubtes, en canvi, sobre l'objectiu de *garantir un nivell de vida equitatiu* a la població rural, ja que fugint igualment de la discussió sobre el significat d'«equitatiu», el que és evident és que la renda mitjana dels productors agraris continua estant per sota de la mitjana de la resta de sectors econòmics. No obstant això, no es pot negar que la renda per ocupat agrari (unitat de treball any) ha millorat sensiblement, com no podia ser d'una altra manera tenint en compte l'evolució global de l'economia de l'Europa comunitària des dels anys seixanta, una millora que va ser essencialment notable els primers anys de marxa de la PAC, mentre que els anys més recents, els increments han estat més moderats.

Determinar quin factor o factors expliquen aquest creixement i en quina mesura hi ha contribuït la PAC no és una tasca fàcil i excedeix les previsions d'aquest capítol. Sens dubte, un element que ha contribuït de forma decisiva a aquesta millora és l'espectacular reducció d'ocupats agraris; així entre 1970 i 1992 la mà d'obra es redueix a la meitat mentre que la renda agrària cau, entre 1980 i 1992, en termes reals, gairebé un 20%. Pel que fa a la política agrària, si es fes cas de la Comissió, s'hauria de concloure que la col·laboració de la PAC a aquest propòsit ha estat modesta, ja que el 1985, en el *Llibre Verd*, es reconeixia la dificultat de la política de regulació de preus i mercats (gairebé l'única existent fins al 1992) per aconseguir l'objectiu que ara es considera. No obstant això, i tot i que s'està d'acord amb el

que expressa el *Llibre Verd*, tampoc s'ha de menysprear la contribució de la PAC a l'increment de les rendes; només cal assenyalar que el 1991 les subvencions agràries suposaven al voltant del 13% de la renda dels agricultors.

D'altra banda, aquest és un objectiu que en tractar d'aconseguir-lo mitjançant una generosa política de preus ha tingut efectes col·laterals molt nocius, ja que l'incentiu d'uns preus elevats i un sistema ampli de compres d'intervenció ha incitat els agricultors a incrementar la producció sense tenir com a referent la situació del mercat i ha generat uns excedents abundants.

Però hi ha més coses; en aquest model, buscant beneficis a les petites explotacions, a qui realment s'ha afavorit és a les grans, ja que la política de preus ha remunerat els productors de forma proporcional al seu volum de producció, de tal manera que el 80% dels recursos han estat absorbits pel 20% de les explotacions. Alhora, s'han introduït greuges comparatius entre els Estats membres, ja que les estructures productives són molt diferents dins de la Unió Europea, tant pel que fa a produccions, molt desigualment recolzades, com a volum de les explotacions o capitalització.

En resum, sembla que la política de regulació de preus i mercats ha estat poc eficaç a l'hora d'eleva les rendes agràries, i a més, no ha actuat com un element de cohesió, ja que ha estat poc equitativa entre països, explotacions i produccions (vegeu capítol IV).

Finalment, l'objectiu de *garantir l'aprovisionament* de productes agraris no tan sols s'ha aconseguit, sinó que la PAC, en paraules de Lamo de Espinosa, ha estat víctima del seu propi èxit. En efecte, la regulació de preus i mercats aplicada per la Comunitat des del seu naixement va incentivar la producció fins al punt de generar-se, com s'ha dit, voluminosos excedents en les OCM més importants. Així, a mitjan dècada de 1980, els índexs d'autoabastament en sucre, blat i llet, per citar tres exemples, se situaven al voltant de 140%, 124% i 118%, respectivament, i l'acumulació d'estocs causava problemes financers greus en el si de la Comunitat. La solució adoptada per donar sortida a aquests excedents va ser col·locar-los en els mercats internacionals, de manera que es va generar un nou problema alhora que es va alimentar un desajust financer ja existent.

Efectivament, i amb això s'entra de ple en els efectes de la PAC sobre els mercats exteriors, per col·locar aquests excedents en el mercat mundial, l'actual Unió Europea havia de subvencionar les exportacions, ja que com s'ha dit, els preus comunitaris eren més elevats que els mundials. La irrupció dels ingents excedents europeus en els mercats internacionals, el que feia era, d'una banda, deprimir els preus mundials i, de l'altra, distorsionar els intercanvis internacionals fent una competència deslleial als països productors en desenvolupament que no poden permetre's polítiques tan proteccionistes com la Unió Europea, marginant-los d'aquests mercats a pesar de ser més competitius que la mateixa Comunitat. A més, com més excedents es col·locaven en el mercat, més es deprimien els preus, i com més baixaven els preus, més calia subvencionar les exportacions comunitàries i més gran era la pressió sobre el pressupost de la Unió.

Només els països en desenvolupament no productors de productes agraris han tret algun profit d'aquesta situació, en poder proveir-se en els mercats internacionals a preus més baixos, això sí, optant per proveir-se en el mercat mundial estan renunciant a aconseguir un cert grau d'autoabastament alimentari, depenent, en molts casos, excessivament dels subministraments exteriors.

Finalment, per acabar aquesta breu avaluació de la PAC, caldria considerar els efectes globals d'aquesta política sobre el benestar social (guanys o pèrdues experimentats pels productors, consumidors i contribuents). Els estudis empírics disponibles en relació amb això parteixen de supòsits diferents i incorporen restriccions que obliguen a treure conclusions amb les precaucions adequades. No obstant això, tots coincideixen a assenyalar que la PAC produeix una redistribució de rendes a favor dels productors, redistribució que resulta ineficaç, ja que, segons diversos treballs, per incrementar en una unitat monetària la renda dels agricultors, el conjunt de la societat ha de gastar entre 1,2 i 3,2 unitats.

En resum, la política agrària durant els seus primers trenta anys de vida ha estat bàsicament una política de preus que ha marginat el necessari canvi estructural del sector i que buscant la independència alimentària de la

Unió Europea ha estimulat espectacularment la producció, generant abundants excedents que han comportat un cost financer elevat i han introduït serioses distorsions en els mercats internacionals. Una política que s'ha caracteritzat per atorgar una protecció molt desigual als sectors (ha afavorit especialment les produccions continentals), als Estats membres (beneficiant principalment els països del Nord de la Comunitat) i a les explotacions (donant suport, sobretot, a les grans).

1.7. Les primeres reformes de la PAC: canviar una cosa perquè tot continuï igual

Entre 1962, data de la posada en marxa de les primeres OCM, i a mitjan dècada de 1970, la PAC va seguir el seu camí sense grans problemes. No obstant això, encara que aquests problemes no van aflorar en aquella etapa, ja s'estaven gestant. De fet, el 1968, amb motiu de l'elaboració del *Pla Mansholt*, el seu progenitor, el comissari d'agricultura Sicco Mansholt, advertia molt enèrgicament sobre les conseqüències negatives de la PAC i, en especial, sobre els efectes de la política de preus: estímulo per a la generació d'excedents, escassa atenció a la modernització de les explotacions, falta de relleu generacional en el camp, etc. Tres lustres després, aquests problemes eren ja una tràgica realitat, i la necessitat d'emprendre reformes en profunditat de la PAC era ineludible.

El procedir de la Comunitat a l'hora d'emprendre reformes en la seva política comuna agrària, amb independència de la profunditat, sol ser el següent: en primer lloc s'elabora un document de reflexió en el qual s'identifiquen els problemes i les necessitats en matèria agrària i s'exposen els desitjos en aquest camp (els informes *Orientaciones para la agricultura europea*, 1981; *El Libro Verde*, 1985 o *Un futuro per la agricultura europea*, 1986, són alguns exemples d'aquests documents de reflexió). A continuació, la Comissió proposa el que sol ser una reforma ambiciosa i el Consell de Ministres disposa, després d'àrdues negociacions entre els diferents països membres, en les quals un vol treure el major profit possible, el que serà la reforma, una reforma que sol ser molt més modesta de la proposta per la

Comissió (de vegades són els caps d'Estat i de Govern els que acorden finalment els termes de la revisió).

D'altra banda, encara que cada reforma ha tingut les seves especificitats, en totes elles hi ha hagut un denominador comú pel que fa als seus propòsits: control de la producció com a forma de reduir les despeses financeres de la PAC i manteniment dels ingressos dels agricultors.

Des de finals de la dècada de 1970, i com a conseqüència dels problemes que ja estava acusant la PAC, van anar apareixent diversos informes sobre aquesta política i sobre la situació del medi rural. En ells s'incidia en la necessitat de donar més protagonisme al mercat a l'hora d'articular la política agrària, en la conveniència de diversificar les produccions, acostar els preus comunitaris als del mercat internacional, mantenir l'activitat agrària en zones poc propícies per a això (desafavorides i de muntanya) i preservar el model agrari europeu.

Tots aquests desitjos es van concretar en la posada en marxa, al llarg del decenni de 1980, de diverses mesures correctores del funcionament de la més important de les seves polítiques, mesures que, no obstant això, no en qüestionaven els fonaments, que eren els que realment estaven causant problemes.

Efectivament, la generosa política de preus, com s'ha dit ja en més d'una ocasió, implicava un estímul permanent per a la producció i, en conseqüència, per a la generació d'excedents, uns excedents que calia col·locar amb subvencions en els mercats internacionals. I, en lloc de tornar-se a plantejar aquesta política i donar més protagonisme a les actuacions en matèria d'estructures que modernitzessin les explotacions i reorientessin la producció d'acord amb les necessitats dels mercats, es va continuar sense qüestionar ni els objectius de la PAC, acordats amb les necessitats de l'Europa de mitjan segle xx, però segurament desencertats, alguns d'ells, trenta anys després, ni els mètodes per aconseguir aquests objectius.

D'aquesta manera, es va intentar aturar els problemes de la PAC des de finals del decenni de 1970 mitjançant la introducció de mesures d'ajust que no atacaven l'arrel del problema. Entre aquestes mesures cal destacar la

reducció en els sistemes de garantia o la moderació, i en alguns casos la congelació, dels preus agraris. També es van establir taxes de corresponsabilitat en les OCM de la llet (1977-78) i els cereals (1986-87), de tal manera que s'establien uns llindars de producció, i si se superaven, els agricultors comunitaris havien de pagar una taxa de corresponsabilitat (una espècie d'impost) amb la qual es finançaven els excedents alhora que es reduïen els preus d'intervenció.

Un altre dels sistemes que es va posar en marxa, i que ha estat un dels que ha tingut efectes més positius sobre la gestió de l'oferta, és l'establiment de quotes de producció en diversos sectors, especialment en el sucre i el sector làctic. En aquest últim cas, la seva fixació es va fer el 1984, de tal manera que a cada país se li va assignar un nombre determinat de tones de llet que podia produir, superades les quals, havia de pagar una multa. El sistema va funcionar i els estocs es van reduir, si bé el règim va introduir rigideses i distorsions en el mercat de la llet que encara persisteixen avui dia.

També en la dècada de 1980 es va posar en pràctica el programa de retirada de terres. Mitjançant aquest sistema els agricultors havien de retirar de la producció, cada any, un percentatge de la seva superfície, unes terres que es podien destinar a guaret, al cultiu de lleguminoses o a la ramaderia extensiva. El que en un principi van fer els agricultors, amb bon criteri, va ser retirar les terres més marginals, les menys productives, amb la qual cosa els efectes de la mesura sobre els excedents van ser insignificants. Després es va obligar que la retirada fos rotatòria, però els agricultors van respondre cultivant més intensivament la resta de la superfície, ja que l'estímul dels preus continuava vigent.

Gairebé acabada la dècada de 1980, i davant l'agreujament de la situació (els excedents no deixaven de créixer, el cost financer de la PAC es feia insuportable i les pressions internacionals davant les voluminoses subvencions a l'exportació creixien), veu la llum el que es va anomenar *Paquet Delors*, un ampli conjunt de mesures, no de reformes, per afrontar els greus problemes de la PAC. Entre aquestes mesures cal destacar-ne especialment dues: els Estabilitzadors Agropressupostaris, mecanisme relativament automàtic d'aplicació en les més importants OCM, que consistia en la reducció

de preus i garanties quan la producció o la intervenció superaven determinats índexs; i la Directriu Agrícola, instrument de disciplina pressupostària que establia que l'increment de les despeses del FEOGA-Garantia no podia superar el 74% del creixement del PNB.

Finalment, dins d'aquest ampli programa de mesures es va aprovar també la Reforma dels Fons Estructurals de la Comunitat, entre ells el FEOGA-Orientació, amb el propòsit d'aconseguir una coordinació més gran entre tots ells.

Els resultats aconseguits per als diferents sistemes provats per resoldre els problemes generats per la PAC, durant el decenni de 1980, van ser realment modestos, i en el llindar de 1990 la major part de les distorsions que havien motivat el programa de mesures durant el decenni precedent, continuaven sense resoldre's. D'altra banda, l'agricultura va aprendre a sobreviure amb aquest ampli programa de penalitzacions i complicacions normatives, i a adaptar-se a totes aquestes situacions.

En definitiva, els dics erigits per contenir la riuada de problemes en el si de la PAC durant la dècada de 1980, en el millor dels casos, només van aconseguir contenir-la momentàniament, però aviat les parets es van esquarterar i van amenaçar d'inundar tota la Unió de conflictes.

Per aquest motiu, la Comissió va plantejar en un nou document de reflexió, *Evolución y futuro de la PAC*, 1991, una reforma en profunditat d'aquesta política, una reforma que, com sempre, molt suavitzada per les negociacions entre els diferents països membres, seria aprovada el maig de 1992. Aquesta reforma, i les posteriors, seran objecte d'anàlisi en el capítol següent.

Orientació bibliogràfica

Entre l'abundant bibliografia existent sobre la PAC, per al període aquí considerat, es recomanen els treballs de REIG, E. (1999): «La Política Agrària Común» a Jordán Galduf, J. M: (coord.): *Economía de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, en el qual es fa un repàs molt interessant de les

raons que avalen la intervenció pública en el sector agrari, les característiques més sobresortints de la PAC inicial i de les successives reformes que ha patit fins a 1999; són també molt interessants els amplis estudis sobre aquesta política de VILLAR, C.; CARBONELL SEBARROJA, J. (1996): *La agricultura europea y la Política Agraria Comunitaria*, MAPA, Madrid; BARCELÓ, L. V.; GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. (1987): *El futuro de la Política Agrícola Común y la economía española*, Mundi-Prensa, Madrid, FERNÁNDEZ DEL HOYO, J. S. (1994): *La Política Agraria Común (PAC) y sus reformas*, Ceura, Madrid, i ROMERO, J. J. (2002): *Los efectos de la política agraria europea. Un análisis continuo*, Declée de Brouwer, així com el treball de BONETE, R. (1994) *Condicionamientos internos y externos de la PAC*, MAPA, Madrid, en què l'autor s'interroga sobre els factors que han marcat l'origen i el desenvolupament de la PAC fins a 1992, i dedica una atenció especial a la influència dels condicionaments interns i externs com a factors explicatius del manteniment de la protecció via preus en el sector agrari. Una referència clàssica en l'estudi de les raons i les conseqüències de la intervenció pública en l'agricultura, i l'actuació de la PAC en aquest context és la que fa HITIRIS, T. (1999): *Economía de la Unión Europea*, Prentice Hall, Madrid. La *Revista de Estudios Agrosociales* ha dedicat uns quants números a aquesta política. Per a l'etapa aquí examinada són especialment interessants els números 140 i 156. Aspectes parcials de la PAC s'aborden a MASSOT, A. (1995): «El sistema agromonetario comunitario: la larga crónica de una muerte anunciada», *Revista Española de Economía Agraria*, número 173, el sistema agromonetari; els efectes interns i externs de la PAC a GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. (1999): «Un análisis de la Política Agraria Común desde la perspectiva de la racionalidad económica» (mimeo); i l'evolució de la renda agrària a GARCÍA GRANDE, M. J. (1996): «La renta agraria en España y en la Unión Europea» a JIMÉNEZ, J. C. (coord.): *España en la Unión Europea. Balance de un decenio*, Civitas. La *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, dedica el número 4, 1987: *El futuro de la agricultura*, a discutir els objectius, tendències i efectes de les polítiques agràries, i centra l'atenció en la PAC. Les conseqüències de la PAC en les relacions comercials internacionals són abordades en diversos treballs;

entre ells val la pena destacar el de ROSENBLATT, J.; MAYER, T.; BARTHOLDY, D.; DEMEKAS, D.; GUPTA, S.; LIPSCHITZ, L (1988): *The Common Agricultural Policy of the European Community: Principles and Consequences*, Occasional Paper, 62, IMF, Washington. És recomanable també la lectura dels diversos informes de la Comissió sobre el món rural així com l'informe anual que sobre el sector elabora: *La situació de la agricultura en la Unió europea*. La visita de la seva pàgina web resulta també molt interessant http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_es.htm.

II. L'últim decenni: aplicació i conseqüències de les reformes de la PAC

M. Josefa García Grande

Professora Titular d'Economia Aplicada.
Universitat de Valladolid

Professora Titular d'Economia Aplicada a la Facultat de Ciències Econòmiques i Empresarials de la Universitat de Valladolid. És Directora del Màster Globalització i desenvolupament econòmic de l'Institut Universitari d'Investigació Ortega y Gasset. Ha treballat principalment en temes relacionats amb el sector agrari i la indústria agroalimentària. És autora de diversos llibres i ha publicat diferents articles, entre altres, a les revistes «Papeles de Economía Española», «Economistas» i «Economía Industrial».

2.1. La necessitat de reformar la PAC a les acaballes del segle xx

En el capítol anterior s'ha fet un recorregut pels primers trenta anys de vida de la Política Agrària Comunitària (PAC), un període que acaba amb la incorporació de diversos ajustos a aquesta política. L'objectiu fonamental d'aquests canvis inicials va ser el d'atenuar els efectes nocius de la regulació agrària; els programes de retirada de terres cultivables, l'establiment de quotes de producció o la fixació de taxes de corresponsabilitat, ja descrits a les pàgines precedents, són bons exemples d'aquests primigenis intents de frenar tant el creixement de l'oferta com l'augment desproporcionat de les despeses de la PAC.

Això no obstant, totes les experiències van resultar insuficients per al propòsit que perseguïen, i en el llindar de la dècada de 1990, els exce-

dents amenaçaven de col·lapsar el funcionament de determinades Organitzacions Comunes de Mercat (OCM). Així, els índexs d'autoabastament de blat rondaven el 140%, el 130 de sucre i el 270% de llet.

Gestionar aquests excedents suposava un cost financer elevat per a la PAC, derivat, d'una banda, de les despeses d'emmagatzemament i control administratiu, i de l'altra, de les subvencions necessàries per col·locar els sobrants productius en els mercats mundials (cal recordar que els preus comunitaris s'han situat, generalment, per sobre dels seus homòlegs internacionals).

Però les dificultats pressupostàries eren només una part dels problemes als quals s'enfrontava la PAC al final del segle XX. La regulació agrària havia aconseguit generar un profund clima d'insatisfacció tant entre els agricultors comunitaris com entre l'opinió pública d'Europa i de països tercers, descontents tots amb el funcionament i els resultats de la PAC.

Els agricultors es queixaven del fet que les seves rendes eren més baixes que les de la resta de treballadors, del repartiment de recursos, molt desequilibrat entre països, sectors i explotacions, i de l'escassa capacitat de la PAC per discriminar entre petits i grans productors, entre agricultors a temps parcial i professionals.

L'opinió pública europea estava descontenta, a més d'estar-ho amb aquests aspectes, amb la falta de transparència de les ajudes públiques atorgades al sector agrari –via preus, bàsicament– i amb l'orientació excessivament productivista de la PAC que causava danys mediambientals i inseguretats alimentària. Així, d'una banda, els models intensius de producció que s'havien estès per tota la Unió Europea, però especialment pels països del nord –Holanda, Dinamarca–, ja estaven causant danys greus al medi ambient. De l'altra, l'orientació productivista i la recerca incessant de reducció de costos semblaven ser les causes fonamentals dels escàndols alimentaris ocorreguts en la Unió Europea des de mitjan decenni 1980, alguns d'ells d'una gravetat especial, com l'episodi de l'encefalopatia espongiforme bovina –*vaques boges*–, una malaltia localitzada inicialment a Gran Bretanya i que es va estendre, més tard, per tot el continent europeu. Això no

obstant, i encara que a la PAC se la pot acusar de provocar efectes perversos en el mateix sector i en el conjunt de l'economia, la seva contribució al mal de les *vaques boges* és bastant limitada. Tant aquesta malaltia com el problema detectat a Bèlgica de pollastres amb dioxines han estat més directament relacionats amb la permissibilitat de les autoritats comunitàries per al sector productor de pinsos que no pas amb els agricultors, mentre que aquests últims són, juntament amb els consumidors, les víctimes d'aquesta manera de fer.

Finalment, els països tercers, especialment EUA i el grup Cairns (aquest grup està format per grans productors agraris com Argentina, Brasil, Nova Zelanda, Canadà, etc.) estaven profundament descontents amb la PAC i pressionaven, ara des de la Ronda Uruguai del GATT les negociacions de la qual havien iniciat el 1986, perquè la Unió Europea reduís el grau de protecció a l'agricultura i, sobretot, les exportacions subvencionades.

En el context que s'acaba de descriure és on s'ha de situar la reforma de la PAC de 1992, una reforma que inicia una nova etapa en la forma de regular l'activitat agrària. En efecte, fins aleshores, la política agrària havia estat, com ja s'ha vist, bàsicament una política de preus i mercats els efectes indesitjats de la qual van intentar corregir-se, des de finals de la dècada de 1970, amb diverses mesures que no en qüestionaven, si més no obertament, els fonaments. Des de 1992 aquesta política serà substituïda progressivament per una altra d'ajudes directes a les rendes en la qual s'atorga un creixent protagonisme a la política de desenvolupament rural, més àmplia i completa en les seves pretensions que la seva predecessora, la política d'estructures, els resultats de la qual, fins a la data, havien estat molt limitats.

Doncs bé, el propòsit de les pàgines que segueixen és analitzar, en primer lloc, els objectius i les conseqüències de la Reforma MacSharry de 1992 per, després, en segon lloc, examinar, en els mateixos termes, la reforma de 1999 que s'emmarca dins de l'*Agenda 2000* i que aprofundeix la senda iniciada per la de 1992. El capítol acabarà amb l'examen de l'última revisió de la PAC aprovada el 2003, la que si s'hagués dut a terme en els termes proposats inicialment per la Comissió hauria comportat una autèntica revo-

lució que hauria modificat substancialment la política agrària de la Comunitat. No obstant això, i encara que la reforma aprovada suposi un canvi profund, com ha s'ha dit en el primer capítol, la Comissió proposa i el Consell de Ministres disposa, cosa que rebaixa significativament les pretensions de la Comissió.

2.2. El canvi de rumb de la Reforma MacSharry de 1992

El maig del 1992, després d'un llarg procés de discussió al voltant dels problemes de la PAC, procés condicionat per les negociacions que s'estaven portant a terme simultàniament a la Ronda Uruguai del GATT, s'aprova la Reforma MacSharry.

La naturalesa dels mals que afligien la PAC al començament dels anys noranta eren tan greus que, en els mesos previs a l'aprovació de la reforma havia fet forat la idea que aquesta última seria una revisió profunda que afectaria tant els objectius i principis de la PAC com la majoria de les OCM de la Unió Europea.

No obstant això, tot i que va ser important per les raons que s'exposen més endavant, aquesta reforma va ser parcial i, d'una banda, només va afectar una part de la producció agrària (concretament, els cereals, oleaginoses, proteaginoses, tabac, vacum, oví, cabrum, llet i productes làctics, i deixa fora, per tant, sectors mediterranis importants, com la fruita, les hortalisses, l'oli o el vi), i de l'altra, no va modificar ni els objectius establerts al Tractat de Roma, si bé se n'hi van afegir de nous, ni els principis de la PAC.

Amb tot, encara que a la reforma respectessin, si més no teòricament, els principis de la política agrària, tant la mateixa reforma com els acords firmats per la Unió Europea en el marc de la Ronda Uruguai del GATT, poc després, van fer que aquests principis es veiessin compromesos.

Així, dels tres principis en què es fonamenta la PAC, *unitat de mercat*, *preferència comunitària* i *solidaritat financera*, els dos últims van quedar seriosament minvats. La *solidaritat financera* perquè, després de 1992

va augmentar el nombre d'accions cofinançades pels Estats membres. El de *preferència comunitària* perquè els acords de Marràqueix, amb els quals es tanca la vuitena ronda de negociacions del GATT, obliguen la Unió Europea a la conversió de tota protecció en frontera pel que fa al que s'ha denominat «equivalents aranzelarís» per, posteriorment, procedir a reduir-los. Amb això, es desmantella tot el que havia estat el buc insígnia de la protecció comunitària: *els prélèvements*.

Tres van ser bàsicament els objectius perseguits per la Reforma MacSarry:

1. Reduir els excedents com una via per disminuir els costos financers de la PAC.
2. Acostar els preus dels productes agraris comunitaris als preus del mercat mundial.
3. Mantenir un nombre suficient d'agricultors en el sector agrari amb finalitats productives i de protecció del medi rural.

Per aconseguir aquests objectius, la reforma es va recolzar bàsicament en una reducció de preus institucionals que es va dur a terme de manera gradual al llarg de tres campanyes (a tall d'exemple, és suficient assenyalar que la baixada de preus dels cereals,⁽¹⁾ per als quals es proposa un sistema de preus iguals, va ser del 30%, mentre que en la carn de vacum la disminució va ser del 15%). L'efecte negatiu que aquest descens dels preus podia causar sobre les rendes agràries es va compensar, d'una banda, mitjançant ajudes directes a les rendes i, de l'altra, a través d'una sèrie de mesures d'acompanyament o accions estructurals.

Les ajudes directes es van establir a les OCM de vacum, oví, cabrum, tabac i cultius herbacis (cereals, oleaginoses i proteaginoses). En els sectors ramaders es van articular una sèrie de primes per cap de bestiar la percepció de les quals estava, i està, supeditada al compliment d'una

(1) Amb la baixada dels preus dels cereals es pretenia, a més d'aconseguir els objectius generals, estimular-ne el consum per part del sector ramader europeu que, davant les tradicionals elevades cotitzacions comunitàries, havia desviat el seu abastament cap a productes substitutius (mandioca, soja i els seus derivats) que procedien, en un percentatge elevat, dels mercats internacionals (EUA ha estat un dels proveïdors més importants).

càrrega ramadera màxima (animals per superfície farratgera) i amb un límit de caps de bestiar primables per Estat membre o per ramader (aquest últim és el cas de l'oví i cabrum, en què les primes per cap de bestiar ja existien). En els cereals es van instituir dos tipus d'ajudes: una en funció de la superfície cultivada (igual que en el cas del bestiar hi ha establert un nombre màxim d'hectàrees subvencionables) i una altra segons les hectàrees retirades de cultiu.

La prima per hectàrea es calcula tenint en compte els rendiments històrics de cada comarca: a més rendiment més subvenció. A més, aquests rendiments comarcals determinen si un agricultor s'enquadra en el règim simplificat (petit productor) o en el règim general (grans productors). Un agricultor és petit productor si la superfície per a la qual sol·licita l'ajuda és inferior a la necessària per produir 92 tones de cereals, segons els rendiments mitjans de la comarca en la qual es localitza l'explotació. Les grans explotacions estan obligades a retirar de l'activitat productiva rotacionalment (*set aside*) el 15% de la seva superfície, mentre que per a les petites, la retirada és opcional, però si practica el *set aside* reben, igual que les grans, una subvenció per la superfície abandonada.

Havent calculat les ajudes en funció dels rendiments històrics de cada comarca, d'una banda, les zones més productives de la Comunitat són les que aconsegueixen les primes més elevades (tot això justificat sobre la base que aquestes subvencions són una compensació per la caiguda de preus) i, de l'altra, es consagra el favorable tracte atorgat per la PAC als països del nord (amb una productivitat més gran) en detriment dels Estats del sud (amb rendiments més baixos).

Pel que fa a les mesures d'acompanyament, impliquen una revitalització de la política socioestructural i, si bé són finançades per FEOGA-Garantia, funcionen en règim de cofinançament. Aquestes mesures s'agrupen en tres capítols:

1. Protecció del medi ambient. Amb aquest grup de normes es persegueix fomentar pràctiques de cultiu que respectin i tinguin un efecte positiu sobre el medi ambient. Es concedeixen ajudes per a la protecció d'aigües, el foment de l'agricultura ecològica, l'extensificació de produccions,

la conservació de les terres retirades de la producció o el condicionament d'espais amb vista al turisme.

2. Aforestació de terres agrícoles. L'objectiu d'aquestes actuacions és doble. D'una banda, es tracta de convertir terres agrícoles en terres forestals i, de l'altra, fomentar les activitats forestals en les explotacions agràries. Les ajudes concedides sota aquesta modalitat estan encaminades a cobrir les despeses d'aforestació, manteniment i pèrdues d'ingressos per la conversió de superfícies agràries en terres forestals.

3. Jubilació anticipada. Per a aquesta mesura, que és recurrent, com es dedueix del que s'exposa en aquest capítol i en l'anterior, i que fins ara havia estat poc efectiva, s'incrementen els fons. Les ajudes poden adoptar diverses formes: prima per cessament d'activitat, per hectàrea de terra cedida, complement de jubilació o indemnització anual no vinculada a la superfície cedida.

D'entre els molts canvis que incorpora la reforma cal destacar, almenys, tres aspectes: la forma d'intervenció elegida a partir d'aquest moment per la Unió Europea per protegir el seu sector agrari, la preocupació mediambiental i les noves funcions assignades als agricultors.

Pel que fa al primer dels trets mencionats, la reforma no qüestiona la protecció al sector agrari, però sí la forma en què s'ha fet fins ara. Les serioses distorsions internes (elevats costos financers, excedents, desequilibris regionals, etc.) i externes (exportacions subvencionades) provocades per l'aplicació de la política de preus i mercats van fer evident la necessitat de substituir aquesta política per una altra d'ajudes directes a les rendes, que podia seguir aspirant a millorar els ingressos agraris (un dels objectius primordials fixats en el Tractat de Roma) sense causar tantes alteracions en el mercat comunitari i en els mercats mundials. Amb la Reforma MacSharry s'inicia, precisament, aquest relleu, un relleu que es farà de forma progressiva i que encara avui, després de dues reformes més, les de 1999 i de 2003, que, com de seguida veurem aprofundeixen aquesta substitució, no ha acabat.

El canvi operat en la filosofia de la PAC no és intranscendent, i té diverses implicacions. En primer lloc, si fins aquell moment la política de

preus i mercats havia potenciat un model productivista (s'havia de produir al màxim possible), a partir de 1992 s'incentiva l'extensificació de les produccions (l'agricultor ja no rebrà més subvencions perquè incrementi els rendiments, sinó simplement per posseir una cabanya ramadera, per cultivar unes terres, o fins i tot, per deixar de fer-ho). En segon lloc, si fins a la Reforma MacSharry la PAC era finançada bàsicament pels consumidors, des d'aleshores és sobre els contribuents sobre els que recau, en gran mesura, aquest finançament, i s'introdueix, alhora, més transparència en les actuacions de la política agrària, ja que mentre en la política de preus les subvencions a l'agricultura es mantenen ocultes sota el vel dels preus, en la d'ajudes directes són explícites i se sap perfectament qui són els destinataris i la suma que rep cada un d'ells. Finalment, la reforma pretenia que sense l'incentiu dels preus (reduint-los) la producció disminuís. I si passava això, també ho farien els excedents, el cost financer de la PAC, les exportacions subvencionades i els conflictes en els mercats internacionals, de manera que així es posava remei a gran part dels mals que afectaven la PAC (en relació amb les exportacions subvencionades cal assenyalar que, amb independència dels resultats de la reforma, els acords de la Ronda Uruguai, firmats poc després, obliguen la Unió Europea a reduir d'un 21% les quantitats exportades amb subvenció i d'un 36% els desemborsaments financers per a aquesta finalitat –vegeu el capítol VI–).

No obstant això, del que hem exposat fins ara, no s'ha de concloure que els problemes que havien motivat la Reforma MacSharry quedaven resolts, ni que es va renunciar totalment a la protecció via preus. La reducció de les cotitzacions agràries, tot i que notable, encara deixava molt allunyats els preus comunitaris dels mundials, i la protecció en frontera, encara que disminuïda pels acords de la Ronda Uruguai, continuava sent important (aquests acords van garantir una reducció aranzelària global per al sector agrari del 36%).⁽²⁾

(2) La Unió Europea, després de convertir les seves diverses mesures de protecció en frontera en Equivalents Aranzelaris, es va comprometre a reduccions aranzelàries que, tret d'excepcions, se situaven entre el 50% i el 100% per a les produccions tropicals, el 36% per als productes continentals i el 20% per als cultius mediterranis (no hem d'oblidar que aquests productes són els que tenen menor protecció dins de la Comunitat).

El segon dels trets de la reforma que es vol destacar, la seva preocupació mediambiental, estava motivat pel fet que durant anys l'incentiu dels preus havia provocat una important intensificació tant dels cultius, amb una abusiva utilització de fertilitzants i fitosanitaris, com de les produccions ramaderes; les explotacions ramaderes intensives es van desenvolupar espectacularment a tota l'Europa comunitària, però sobretot als països del nord –Dinamarca, Holanda– especialitzats en la producció de vacum i de porcí. Aquests models de producció causen greus problemes mediambientals davant la dificultat per processar adequadament les ingents quantitats de fems que generen.

Per pal·liar aquests problemes, la Reforma MacSharry aposta, d'una banda, per mantenir un nombre suficient d'agricultors en el medi rural com a forma de conservar un paisatge mil·lenari i un patrimoni natural i, de l'altra, per l'extensificació de la producció, tant vegetal com ramadera. El suport a una agricultura respectuosa amb el medi ambient i amb el foment de la silvicultura, dues de les mesures estructurals comentades anteriorment, s'emmarquen dins d'aquesta preocupació pel medi ambient. També el fet que es condicionin les primes ramaderes al compliment d'unes càrregues màximes i la implantació en el sector de vacum d'una prima d'extensificació, a la qual tenen dret aquelles explotacions la càrrega ramadera de les quals no superi uns límits determinats (1,4 Unitats Ramaderes per hectàrea), s'enquadren en el desig de la Unió Europea de potenciar models de producció que respectin el medi ambient.

Finalment, i aquest és l'últim tret de la reforma que es va mencionar, als pagesos se'ls assignen diverses funcions en la nova regulació. Els agricultors han de continuar fent les tasques productives de sempre, però, a més, han d'assumir altres feines que van des de la conservació i gestió dels recursos naturals fins a la diversificació de les activitats en el si de l'explotació agrària (activitats forestals, turisme rural, transformació alimentària, etc.). Amb aquesta diversificació es pretén que aquelles explotacions agràries que no puguin aconseguir un grau de remuneració factorial acceptable assumint exclusivament tasques agràries, ho facin complementant-les amb altres activitats. Els agricultors seran remunerats per totes aquestes funcions, en uns

casos pel mercat, en d'altres per la societat que retribuirà, a través d'ajudes directes, la prestació de serveis mediambientals.

A l'hora de fer balanç dels resultats de la Reforma MacSharry, que com es va dir es va aprovar el maig del 1992 i es va implantar de forma progressiva al llarg de les tres campanyes agrícoles següents: 1993-1994, 1994-1995 i 1995-1996, s'ha de diferenciar entre els efectes més tècnics, perfectament quantificables, i aquells altres que es presten a una valoració més subjectiva.

Pel que fa als primers, unes quantes dades mostraran l'èxit aparent de la reforma. En primer lloc, la reducció dels excedents, un dels objectius fonamentals de la revisió, va ser espectacular; així, per posar només dos exemples, l'any 1992 els estocs de cereals se situaven en 21,8 milions de tones, mentre que el 1996 les existències es limitaven a 1,2 milions gràcies a l'increment del consum per part del sector ramader (a causa de la baixada de preus) i al modest efecte de la retirada de terres; en carn de vacum, en les mateixes dates, les existències van passar d'1,2 milions de tones a 0,4 milions. En segon lloc, també es va reduir, almenys en termes relatius, el cost de la PAC: el 1991 aquesta política absorbia el 61% del pressupost comunitari, mentre que el 1995 aquest percentatge a penes superava el 50%. En termes absoluts, encara que l'import de despeses no va disminuir, almenys no va continuar augmentant al ritme que ho havia fet els anys precedents. Finalment, si el 1991 el 91% de les despeses del FEOGA-Garantia es van haver de destinar a subvencionar les exportacions i a accions d'emmagatzemament, el 1996 aquest percentatge es va limitar al 20%. No obstant això, no s'ha d'amagar que si bé la reforma va contribuir a aquests resultats, la conjuntura interna i externa (demanda i preus), també va col·laborar favorablement a la seva consecució.

Com a èxits de la reforma menys quantificables, però no menys importants, s'han d'anotar, també, la major inquietud per produir aliments de qualitat, la millora de la transparència de les ajudes rebudes pel món rural, el fet que es tracti de fomentar la cultura de l'extensificació i el tímid suport, per l'escassetesa de recursos posats a la seva disposició, a la política de desenvolupament rural.

Més ambivalents són els efectes sobre el medi ambient, ja que si bé l'extensificació de les produccions va afavorir la reducció del consum de fertilitzants i fitosanitaris, la baixada dels preus dels cereals va beneficiar la ramaderia intensiva. A més, encara que es van incrementar els recursos en el capítol agroambiental, aquests recursos no eren suficientment elevats per promoure l'adopció massiva de pràctiques respectuoses amb el medi ambient.

Però no tot són avantatges en la Reforma MacSharry. El primer aspecte que s'ha de criticar, i aquest és un vici recurrent en totes les reformes, és la falta de claredat i transparència de la Comissió a l'hora d'aïllar les incògnites que sobre la PAC, en general, i sobre les ajudes directes, en particular, es van obrir el 1992 ¿Durant quant temps rebrien ajudes directes els agricultors? ¿Quin model de PAC es volia per al segle XXI? Preguntes no explícitament contestades per les autoritats comunitàries i que van generar i generen encara avui dia, un clima d'incertesa en el sector, gens beneficiós a l'hora de prendre decisions a llarg termini.

Igualment, s'ha de situar en el deute de la nova regulació la forma en què es van determinar els pagaments compensatoris. Com que aquests es fixen en funció dels rendiments de cada comarca i només s'han reformat les OCM continentals, es van introduir distorsions en la competència i es van consagrar les diferències entre Estats, de manera que van sortir-ne més beneficiats els països del nord de la Comunitat i els sectors continentals, mentre que les produccions mediterrànies van quedar relegades en posposar-se la reforma de les seves OCM. També va consolidar la reforma el repartiment d'ajudes entre les grans explotacions i les petites, ja que en determinar-se les subvencions en funció dels rendiments i ser una compensació que guarda relació directa amb els rendiments i les hectàrees cultivades o la cabanya explotada, les grans empreses en van sortir més beneficiades que no pas les petites.

En definitiva, la regulació aprovada el 1992, si bé va establir les bases per solucionar part dels problemes que afligien la PAC, va reproduir els vicis del sistema anterior pel que fa a distribució territorial, sectorial i empresarial de les ajudes.

2.3. La minireforma de 1999: un pas més cap a la nova PAC

Les consecucions obtingudes amb la reforma de 1992 i la convicció que s'estava en el camí correcte, van dur la Comissió a proposar, el 1995, tres opcions de futur per a la PAC:

- Manteniment de l'*statu quo*, cosa que comportava no introduir grans modificacions en la PAC, sinó petits retocs tècnics.
- Liberalització total del sector agrari, és a dir, eliminació de la intervenció en els mercats agraris i desaparició de les ajudes a l'agricultura.
- Aprofundiment de la reforma iniciada el 1992.

Evidentment de les tres alternatives, la Comissió veia com a viable, a la curta, únicament la tercera, i el sector només estava disposat a acceptar la primera o la tercera, però no la segona. Per aquest motiu, la Comissió decideix optar per la tercera via, i el 1999 aprova, en el marc de l'*Agenda 2000*, una nova reforma de la PAC.

La necessitat d'anticipar-se a les exigències que s'havien de plantejar a la pròxima Ronda de negociacions de l'Organització Mundial del Comerç (OMC), que començaria a finals de 1999, les ja imminents incorporacions dels països de l'est d'Europa a la Unió i el problema dels excedents, només temporalment resolt (la Comissió estimava que en la campanya 2005-2006 els excedents de cereals podien tornar a constituir, novament, una seriosa amenaça), van ser les raons principals que la Comissió va invocar per dur a terme aquesta reforma.

Aquesta nova revisió de la PAC continua en el camí que ja va marcar la de 1992, aprofundeix alguns dels seus objectius i en suma altres de nous a la ja llarga llista de propòsits d'aquesta política. La Comissió posa especial èmfasi en la necessitat de:

- a) Millorar la competitivitat del sector agrari mitjançant una nova reducció dels preus institucionals.
- b) Produir aliments de qualitat més adaptats a les demandes del consumidor.

c) Assegurar un nivell de vida adequat i uns ingressos estables a la comunitat agrícola.

d) Fomentar pràctiques respectuoses amb el medi ambient que contribueixin a preservar el patrimoni natural.

e) Diversificar les activitats en el medi rural.

f) Simplificar la PAC.

Encara que la reforma de 1999 aporta menys novetats que la seva predecessora, és interessant cridar l'atenció sobre dos aspectes: l'aposta cada vegada més decidida de la Unió Europea per una política de rendes que substitueixi la tradicional política de preus i l'enfortiment del que s'ha anomenat segon pilar de la PAC, és a dir, el desenvolupament rural.

Pel que fa al primer dels aspectes ressenyats, la baixada de cotitzacions (15% en cereals, 20% en carn de vacum) i l'increment de les ajudes confirmen aquesta aposta. Amb la reducció de preus es pretén, d'una banda, disminuir els estímuls que rep el productor en determinades OCM, i frenar, de passada, el risc que els excedents es converteixin novament en un greu problema i, de l'altra, guanyar competitivitat en els mercats internacionals. En relació amb això, convé assenyalar que la competitivitat es conquista reduint preus i, paral·lelament, controlant a la baixa els costos de producció. Les deficiències estructurals que pateix l'agricultura europea no tan sols influeixen en què els rendiments siguin baixos, sinó també en què els costos siguin elevats; per tant, si l'objectiu d'incrementar la competitivitat és inajornable, també ho és el de millorar les estructures productives. Amb l'increment de les ajudes s'aspira a compensar l'efecte negatiu que la reducció de preus pot causar en les rendes agràries, encara que en aquesta ocasió, l'increment només cobreix parcialment la caiguda de les cotitzacions. Brussel·les justifica aquesta compensació parcial basant-se en les seves previsions sobre l'evolució dels preus agraris en el mercat, preus que segons les seves estimacions se situarien per sobre dels institucionals.

Tant si aquesta és la raó com si no, el cert és que la intenció liberalitzadora de la Comissió, ja perceptible l'any 1992, apareix ara molt més

clara, ja que no tan sols és que s'indemnitzi parcialment els agricultors per la baixada dels preus institucionals, sinó que a més, i aquest també és un tret que val la pena remarcar, se suprimeixen o es limiten els règims d'intervenció (per exemple, en oli d'oliva o vacum), substituint-los, generalment, per ajudes a l'emmagatzemament temporal.

El segon dels aspectes que es volia destacar, és el cada vegada més gran protagonisme atorgat al que constitueix el segon pilar de la PAC, el desenvolupament rural. La política de desenvolupament rural comprèn actuacions horitzontals amb objectius diversos entre els quals es poden mencionar aconseguir un sector agrari viable, evitar el despoblament rural i preservar el patrimoni natural. Per aconseguir aquests objectius es concedeixen subvencions per al desenvolupament d'activitats diverses relacionades amb el medi ambient, el turisme rural, l'agroindústria, la silvicultura o la instal·lació de joves agricultors, per citar només alguns exemples. No obstant això, la política de desenvolupament rural es continua veient encara com de segona categoria, en relació amb la política de preus, i els recursos que se li assignen són modestos.

La conclusió final que s'extreu integrant els dos trets més sobresortints de la reforma és que, amb aquesta reforma, la Comissió vol, d'una banda, forçar el desenvolupament d'explotacions competitives i, de l'altra, mantenir una comunitat rural viable. Les explotacions poden ser competitives ja sigui fent activitats exclusivament agràries o combinant-les amb altres activitats com la transformació alimentària dels productes obtinguts en la mateixa empresa o el turisme rural. Pel que fa al manteniment de la comunitat rural, aquest és un element fonamental per evitar el despoblament del camp i el consegüent deteriorament del medi ambient que comportaria. La conservació del patrimoni natural exigeix la prestació de serveis mediamambientals per part de la població rural, serveis que hauran de ser remunerats a través d'ajudes directes, per part de la societat.

En relació amb els resultats obtinguts per la reforma de 1999, aquests són menys notables que els de la Reforma MacSharry, segurament perquè són menys innovadors; es podrien resumir dient que s'aconsegueix

mantenir a ratlla tant el pressupost com els excedents i que la PAC cada vegada causa menys distorsions en els mercats internacionals. Així, l'any 2001 el 70% de les exportacions fetes per la Unió Europea es van dur a terme sense subvencions.

En definitiva, l'*Agenda 2000* advoca per una agricultura multifuncional (amb funcions productives, mediambientals i socials), un concepte gens nou, però encunyat com a tal a finals de la dècada de 1990 com a escut i defensa del model agrari europeu i de les ajudes que se li han concedit, un model que no difereix, més que en el grau, del que defensa la Reforma MacSharry.

Finalment, s'ha d'assenyalar que la reforma considerava la possibilitat de modular les ajudes rebudes per les explotacions aplicant reduccions a les subvencions quan «l'import total de pagaments que s'han de concedir a un agricultor o ramader per any natural superi determinats llindars», així com penalitzacions, o fins i tot suspensió de les ajudes, a aquelles explotacions que ocasionin danys ecològics. La valoració d'aquestes possibilitats no pot ser més que favorable. És evident que les empreses grans, que solen ser, o han de ser, competitives, no necessiten el mateix grau de suport, ni per les mateixes raons, que les explotacions familiars localitzades en zones marginals, amb poques o nul·les opcions productives diferents de les estrictament agràries.

Això no obstant, la proposta de modulació va quedar finalment molt limitada, ja que, d'una banda, la frontera mínima (100.000 ecus) suggerida per Brussel·les per començar a aplicar reduccions era massa alta, i permetia que una explotació rebés encara un volum molt important de fons públics⁽³⁾ i, de l'altra, la possibilitat de la modulació es va deixar en mans dels Estats membres, i va complicar innecessàriament la situació. De fet, pocs van ser els països que la van dur a terme, i els que ho van fer (França, per exemple) van tenir poc èxit.

(3) Brussel·les proposava el següent: quan l'explotació rebés subvencions compreses entre els 100.000 i els 200.000 ecus, la reducció que s'aplicaria seria del 20%. A partir dels 200.000 ecus la penalització seria del 25% (*Agenda 2000*. Propostes Legislatives, 18 de març de 1998).

2.4. 2003: ¿Més a prop del desmantellament de la PAC?

En la reforma aprovada el 1999 es va determinar que la Comissió faria una revisió de la PAC a mig camí, és a dir, el 2003. Però la Comissió, amb el seu comissari d'agricultura al capdavant, Franz Fischler, va presentar, el juliol del 2002, no una revisió sinó una autèntica revolució de la PAC. La proposta, que havia recollit un ampli rebuig, estava a punt de ser debatuda pel Consell de ministres l'octubre del 2002 quan Alemanya i França, dos països que sempre han fet anar els fils de la PAC, van arribar a un acord, al marge dels altres Estats, perquè fos retirada. Això no obstant, el gener del 2003, Franz Frischler va tornar a presentar una proposta perquè la consideressin, proposta que finalment va ser aprovada el juny del 2003, això sí, substancialment modificada en les seves pretensions.

Diverses són les raons que va adduir la Comissió per posar en marxa aquesta nova reforma. D'una banda, els escàndols alimentaris (*vaques boges*, pollastres amb dioxines) han posat en qüestió el model productivista de la PAC, que incentiva en gran mesura la producció a baix cost. De l'altra, i aquesta tampoc no és una preocupació recent, el medi ambient pateix contínues agressions, tant per part de l'agricultura com dels sectors industrial i de serveis, agressions que cal corregir alhora que s'incentiven les activitats reparadores del medi ambient, com ara les activitats forestals. En tercer lloc, cal buscar la legitimació social de la PAC, doncs cada vegada s'entén menys que els agricultors rebin ajudes per produir uns béns dels quals el mercat està saturat. Finalment, el context internacional també aconsellava, segons la Comissió, una reforma: les negociacions en el si de l'OMC i la incorporació de deu nous països a la Unió Europea obligaven a modificar la PAC per estar més ben posicionats davant les converses de l'OMC i perquè l'ampliació en matèria agrària fos viable (vegeu els capítols V i VI).

De totes les reformes que la PAC ha experimentat fins a la data, la del 2003 ha estat la més profunda sense cap mena de dubtes, la que marca el principi del final de la PAC tal com es coneix actualment. A partir d'ara,

el protagonisme absolut l'adquireix la política d'ajudes directes a les rendes, desvinculades de la producció, un pas previ, sembla, a la instauració d'una única política de desenvolupament rural.

Molts són els canvis que ha incorporat aquesta nova reforma i tots ells de gran profunditat, encara que, com es va dir, la proposta inicial de la Comissió era encara més radical que la que finalment es va aprovar. No es tracta aquí de fer una enumeració de totes les modificacions que aquesta «Revisió Intermèdia» (un dels noms amb els quals es coneix la reforma) incorpora, sinó de destacar els aspectes que es consideren més rellevants i innovadors respecte a anteriors reformes. En concret, tres són els aspectes que es volen ressaltar.

1. *Desacoblament.* La Reforma MacSharry de 1992 es va defensar en els fòrums internacionals (OMC) dient que les ajudes aprovades (incloses dins del que en el context de l'OMC es denomina *caixa blava* –vegeu el capítol VI–) no incentivaven la producció perquè n'estaven desvinculades. Això no obstant, com ja s'ha dit, aquesta desvinculació era més aparent que real, ja que les ajudes estaven lligades als rendiments, a les superfícies cultivades i a la cabanya ramadera.

És en la reforma del 2003, en la que definitivament les ajudes es desacoblen de la producció, i aquest és el tret més insòlit i interessant de la revisió per la ruptura que suposa en la història de la PAC. D'ara endavant, els agricultors rebran ajudes, no per produir aquest producte o aquell altre, o per retirar terres de cultiu d'aquesta finalitat, com fins al moment estaven rebent, sinó simplement per comptar amb una explotació agrària. Les subvencions a partir d'aquí seran al productor i no a la producció, i es rebrà una quantitat fixa per explotació igual a l'obtinguda els últims tres anys, cosa que suposa que, un cop més, les ajudes per explotació s'estableixen en funció de sèries històriques. El pagament únic per explotació s'ha establert per als cultius herbacis, vacum de carn, llet, oví i cabrum.

Per rebre aquestes subvencions no caldrà que els agricultors produeixin res; podran fer-ho o no segons les seves necessitats. L'única condició que s'estableix per poder rebre les primes és que els agricultors mantin-

guin les pràctiques mediambientals adequades i compleixin les normes establertes per la Unió Europea sobre salubritat dels aliments i benestar animal. A partir d'aquí els pagesos adoptaran les decisions productives que estimin necessàries segons la situació del mercat.

Amb el propòsit que en determinades zones, amb rendiments baixos, no s'abandoni l'activitat agrària, es permet que els Estats membres conservin una certa vinculació de les ajudes a la producció, vinculació que en alguns casos (*vacum*) pot arribar al 100% de determinades primes.

2. *Modulació*. La nova regulació estableix que aquelles explotacions que rebin una suma d'ajudes directes superior a 5.000 euros anuals veuran reduïdes les subvencions en un 3% el 2005, en un 4% el 2006 i en un 5% el 2007.

La modulació, entesa en sentit ampli, s'anava aplicant per part de la PAC des de feia uns quants anys: en la reforma de 1992, per exemple, es va diferenciar, com es va veure, entre petits productors i grans productors; el 1999 la percepció d'ajudes directes es va condicionar en relació amb determinats requisits mediambientals que cada Estat membre havia de concretar. A més, la Comissió va proposar un sistema de modulació de les ajudes (vegeu l'apartat anterior) que finalment es va deixar a criteri de cada Estat membre, amb la qual cosa molts d'ells (Espanya, per exemple) no la van dur a terme. Però la modulació entesa com a redistribució de recursos i obligatòria per a tots els Estats membres és una novetat, llargament demandada per molts actors de la PAC, que incorpora aquesta última reforma. I, encara que la penalització establerta és mínima (va d'un 3% a un 5%), té la virtut que, finalment, s'obre pas i la seva aplicació ja no es deixa a criteri dels diferents països, sinó que és obligatòria per a tots els Estats.

Els recursos desviats com a conseqüència de la modulació es destinaran a cobrir noves necessitats financeres derivades de les reformes pendents (sucre, per exemple) i al desenvolupament rural, és a dir, al segon pilar de la PAC, el que d'ara endavant es vol potenciar. Una part d'aquests fons aniran destinats al país en què s'hagin obtingut; la resta es distribuirà entre tots els països en funció de la superfície agrària, l'ocupació i la renda per càpita.

3. *Desenvolupament rural*. El desenvolupament rural constitueix, des de fa uns quants anys, el segon pilar de la PAC. L'aposta que la Comissió fa per ell ha estat, fins a la data, més verbal que real, ja que ni s'han dissenyat unes línies directrius clares, ni s'han aportat els recursos suficients. És ara quan sembla que el suport serà més sòlid, ja que es dota el programa de desenvolupament rural de més fons i s'hi concretaran més esforços. Això no obstant, ni els fons ni els esforços semblen suficientment elevats perquè el desenvolupament rural deixi de ser la ventafocs de la PAC els anys vinents.

Algunes de les mesures ja existents referides a aquest pilar s'han reforçat i s'hi han incorporat altres millores: concessió d'ajudes a les explotacions que es troben en zones compreses dins de la *Xarxa Natura 2000*, més recursos per a la instal·lació de joves agricultors, més suport a l'aplicació de mesures agroambientals, etc. (en el capítol III es desenvolupa àmpliament aquest tema).

Finalment cal assenyalar que la reforma s'ha de desenvolupar dins d'un marc financer estable que cobreix el període 2006-2013, durant el qual els recursos assignats a aquesta política no es veuran modificats (tret de l'increment d'un 1% per compensar la inflació), i, si fos necessari, es reduïrien les ajudes directes per respectar la disciplina pressupostària.

Un cop enumerats els aspectes més rellevants de la reforma, correspon ara fer-ne una valoració, separant els aspectes més positius dels més problemàtics i incerts.

Pel que fa al desacoblament de les ajudes, que la reforma tracti del fet que l'agricultor adopti les seves decisions prenent com a referent el mercat i no en funció de les subvencions que rep, s'ha de saludar molt favorablement. D'aquesta manera, el comportament del sector agrari s'anirà assemblant, cada vegada més, a la resta de sectors econòmics, i les explotacions agràries buscaran ser competitives. Unes podran aconseguir aquest objectiu sense grans dificultats, ja que les seves característiques estructurals i la seva orientació productiva els ho permetran. D'altres hauran de buscar nínxols de mercat i orientar-se cap a produccions de qualitat (potenciades per aquesta reforma i per les anteriors). Les denominacions d'origen, indi-

cacions geogràfiques o l'agricultura ecològica poden ser bones alternatives. Finalment, hi ha un tercer grup d'explotacions que per la seva situació geogràfica, estructura o orientació productiva tindran moltes dificultats per ser competitives; una part d'aquestes empreses desapareixeran, altres subsistirán en rebre retribucions públiques per complir funcions mediambientals i de conservació del patrimoni natural.

La desvinculació de les ajudes en relació amb la producció té una altra faceta positiva, i és que la PAC serà, d'aquesta manera, més respectuosa amb el comerç internacional, una demanda llargament sostinguda pels països tercers. D'altra banda, que el desacoblament en algunes produccions pugui ser parcial, contribuirà al fet que en zones amb rendiments molt baixos es mantingui l'activitat productiva i, amb això, el teixit rural.

No obstant això, el desacoblament parcial de les ajudes pot tenir més efectes negatius que positius, ja que pot retardar, un cop més, el necessari ajust estructural del medi rural. Cal tenir en compte que moltes vegades, com ja s'ha dit, més que no pas els baixos rendiments, el que està darrere de l'escassa competitivitat de les empreses agràries són les deficiències estructurals (dimensions, envelliment de la mà d'obra, etc.).

Però hi ha més coses: el desacoblament parcial introdueix complexitat i asimetria en l'aplicació de la reforma, en ser els països els que decideixen si aquesta desvinculació de les ajudes serà total (segurament països com Alemanya, Regne Unit o Suècia optaran per aquesta via) o parcial (Espanya i França seguiran molt probablement aquest camí).

En el dèbit de la reforma cal situar-hi, clarament, l'escassa o nul·la voluntat política d'aconseguir una certa equitat en la distribució de les ajudes entre els Estats membres, els sectors i les explotacions. Com ja es va fer a la Reforma MacSharry, les subvencions per explotació s'estableixen en funció de drets històrics, de tal manera que les ajudes del futur dependran de les que s'hagin rebut en el passat. Com que tradicionalment les agricultures més afavorides han estat les de rendiments més alts (les del nord de la Comunitat), es consagren definitivament greuges comparatius.

Una altra prova evident de l'escassa voluntat d'aprofitar la política agrària com a element de cohesió, és la timorata modulació aprovada. Treure un 3% (5% en el millor dels casos) dels recursos que reben explotacions que es beneficien d'ajudes públiques molt abundants és veritablement ridícul. La proposta del Comissari Fischler, sense ser una revolució (proposava que cap explotació no superés la xifra de 300.000 euros anuals en subvencions), era més acceptable del que es va firmar finalment el juny del 2003.

En relació amb el desenvolupament rural s'ha de valorar positivament el fet que es destinin més recursos econòmics a aquest pilar, però aquests recursos continuen sent insuficients. A més, exigir el cofinançament dels Estats membres, els països que més necessiten programes de desenvolupament rural, els més endarrerits de la Unió Europea, encara que en teoria seran els més afavorits, a la pràctica es poden veure escassament beneficiats, ja que la posada en marxa d'aquests programes dependrà de les seves possibilitats administratives i pressupostàries.

Precisament, el fet que sigui per aquest segon pilar, el desenvolupament rural, pel que més decididament s'inclina la Comissió, juntament amb la possibilitat ja admesa que cada Estat membre concedeixi ajudes nacionals al sector agrari, si ho considera oportú, implica una renacionalització de la PAC, rebutjada per diversos Estats membres, entre ells Espanya, però vista amb bons ulls per altres com Alemanya, Àustria o Suècia, un perill, el de la renacionalització, que planejava des de fa uns quants anys sobre aquesta política, però que ara s'ha fet efectiu.

2.5. A tall de conclusió: crònica d'una mort anunciada

Fa gairebé mig segle que va néixer la PAC. Durant la primera meitat de la seva vida no va causar greus problemes o, si més no, no es van fer explícits, ja que a mitjan dècada de 1970 aquests problemes ja es gestaven per acabar aflorant, amb tot el rigor, en plena dècada de 1980.

Des d'aleshores, amb l'establiment de les primeres taxes de responsabilitat (1977), s'inicia un període de canvi permanent a la PAC que

encara avui no s'ha acabat. Dues etapes ben diferenciades es distingeixen en aquest llarg anar i venir de reformes; una comença a mitjan decenni de 1970 i es prolonga fins al 1992, any en què, com s'ha vist, es produeix la Reforma MacSharry. La segona etapa va des d'aquesta data fins a l'actualitat.

En el primer període, les modificacions introduïdes a la PAC (cotes de producció, estabilitzadors agropressupostaris, retirada de terres) van ser mers retocs que només van aconseguir contenir conjunturalment la riuada de problemes (excedents, costos) provocats per l'aplicació d'una política totalment escorada cap a la regulació de preus i mercats que estimulava en excés la producció, de manera que es van generar uns excedents copiosos. El finançament d'aquests estocs i la seva col·locació en els mercats internacionals originaven, al seu torn, greus problemes pressupostaris i perturbacions en el comerç internacional.

D'altra banda, la generosa política de preus no havia aconseguit igualar les rendes agràries i no agràries i, en canvi, havia accentuat els desequilibris sectorials (les produccions continentals gaudien, i gaudeixen, d'un suport molt superior a les mediterrànies), regionals (les zones del nord de la Comunitat reben, en termes relatius, més suport que els països del sud) i empresarials (són les grans explotacions les més beneficiades per la PAC).

En la segona etapa de reformes es pretén solucionar, de forma definitiva, els problemes no resolts en la primera fase alhora que se satisfan noves demandes socials. Per això es modifica la forma d'intervenció en l'agricultura substituint la protecció via preus per una altra d'ajudes directes a les rendes. Aquesta substitució es fa de manera progressiva, fins ara en tres fases. En la primera, 1992-1999, la política de preus encara és molt poderosa, i deixa, en tot cas, una obertura important per la qual s'introdueix la política d'ajudes directes que estan vinculades indirectament a la producció. En la segona fase, 1999-2003, la política de regulació de preus i mercats perd força (baixen els preus, es limiten els règims d'intervenció), i es manté la de rendes en termes molt similars al període previ. En aquesta etapa s'obre pas, a poc a poc, el desenvolupament rural com a alternativa a la regulació de mercats amb serioses possibilitats de futur. Finalment, la tercera fase s'inicia el 2003 i sembla que en ella la política de preus perdrà el seu protagonisme

de manera definitiva, i ho farà a favor d'una política d'ajudes directes que, a diferència del que havia passat fins aquest moment, ja no estaran vinculades a la producció (amb algunes excepcions significatives). Novament, sorgeix el desenvolupament rural com l'opció de futur més viable i duradora del camp europeu. La PAC d'aquesta nova etapa es manifesta així més com una política social de rendes que com una política sectorial.

En tot aquest procés, entre els diversos retrets que es poden fer a les autoritats comunitàries i als Estats membres, alguns dels quals ja han estat exposats, hi ha el fet que la Comunitat no sembla actuar seguint un pla pre-determinat i clar. O si el pla existeix, no es dóna a conèixer als principals implicats en el procés, els agricultors, segurament perquè suposa que aquests no podran suportar la veritat. Així, els sotmet a una incertesa constant sense tenir en compte que no hi ha res pitjor per a un sector productiu que estar immers en un clima permanent d'incertesa, estar sotmès a un constant canvi normatiu sense veure exactament cap on es va, quina és la meta final.

Amb això no s'està defensant que les reformes siguin brusques i d'una vegada per sempre. Però una cosa és que les reformes que s'hagin d'emprendre siguin graduals, cosa desitjable, i l'altra que els agricultors visquin aquest procés coneixent només el pas immediat, però sense conèixer amb exactitud tot el camí que els queda per recórrer, amb la qual cosa les seves decisions productives estan viciades pel procés.

Al marge del que s'ha dit i del fet que la meta final no es faci explícita, el camí a recórrer sembla bastant evident des de 1992: progressiva liberalització del sector agrari, que comptarà amb un suport institucional molt diferent al que s'ha viscut fins al moment: la política de preus i mercats, amb preus elevats i compres d'intervenció per a les principals produccions de la Unió Europea, desapareixerà. També ho faran, sota la pressió dels fòrums internacionals, les exportacions subvencionades, si bé els últims anys aquestes estan ja molt minvades.

¿I les ajudes directes aprovades el 1992, confirmades el 1999 i modificades el 2003, fins quan es mantindran? ¿Quines característiques tindrà la PAC del segle XXI?

Començant per l'última pregunta, el més desitjable de cara al futur és que les regles de joc es fixin a llarg termini i que apareguin nítidament explicitades. La PAC del segle XXI serà segurament molt diferent de l'actual i estarà en consonància amb les noves atribucions dels agricultors. Aquests sumen a les seves tradicionals tasques productives, que s'orienten cap a la producció d'aliments de qualitat més que no pas a la quantitat, altres funcions econòmiques (activitats turístiques, transformació artesanal alimentària) i mediambientals (conservació del patrimoni natural).

Serà previsiblement una política de desenvolupament rural en què la política agrària, com a política sectorial, estarà integrada, ja que l'activitat agrària serà una més, i probablement no la més important, de les activitats que es desenvolupin en el medi rural.

Pel que fa a les ajudes directes, aquestes es dirigiran cap a objectius més acordes amb les noves demandes socials (programes de desenvolupament rural, medi ambient, producció de béns de qualitat). No és previsible que es mantinguin indefinidament i per a totes les explotacions. Socialment no és admissible que empreses ben dimensionades i capitalitzades, que poden ser competitives i ho han de ser, continuïn rebent ajudes de manera indiscriminada.

Per a la resta d'explotacions, la continuïtat de les ajudes dependrà, evidentment, de decisions polítiques condicionades per la capacitat (cada vegada menor) de pressió dels agricultors, capacitat relacionada amb les prestacions que aquests puguin fer a la societat.

Las ajudes seran, en conseqüència, selectives pel que fa a sectors, explotacions, maneres de producció i àrees geogràfiques (les zones amb especials dificultats per al desenvolupament d'activitats productives hauran de comptar amb ajudes que evitin el despoblament i la consegüent degradació del medi ambient).

La justificació de les ajudes directes i la seva legitimació social estarà en la remuneració d'externalitats positives, en la producció de béns públics i en el compliment de funcions socials (evitar el despoblament i la desertització del medi rural).

En resum, la PAC del futur serà bàsicament una política de desenvolupament rural que atorgarà una protecció selectiva al sector.

Orientació bibliogràfica

La bibliografia sobre les dues primeres reformes analitzades en aquest capítol és molt abundant, no passa el mateix amb la tercera, a causa de la seva recent aprovació. A GARCÍA GRANDE, M. J. (1993): «El sector agrario de Castilla y León ante la Reforma de la PAC», *Revista de Estudios Europeos*, número 4, s'exposen els detalls de la Reforma MacSharry i a l'AGENDA 2000. PROPUESTAS LEGISLATIVAS, 13 de març de 1998, els de la reforma de 1999. La *Revista de Estudios Agrosociales*, després *Revista Española de Economía Agraria* va dedicar el seu número 156, 1991, a discutir les propostes de la Comissió prèvies a la Reforma MacSharry i el número 176-177, 1996, a debatre el futur de la PAC després d'aquesta reforma; són especialment recomanables els articles de BOUSSARD, J. M.: «¿Será necesaria la política agraria en el siglo XXI?»; BUCKWELL, A.: «Transformación de la PAC en una política más integrada»; MASSOT, A.: «Una política agroalimentaria y rural para la Unión Europea del bienestar», i el de SUMP-SI, J. M.: «La agricultura española ante los nuevos escenarios de la PAC». També la publicació mensual *Información Comercial Española* va dedicar el seu número 720-721 a fer una valoració crítica de la Reforma MacSharry. A GARCÍA GRANDE, M. J. (2000): «La reforma de la Política Agraria Común en la Agenda 2000 y la agricultura española» a GONZÁLEZ BLANCO, R.; MAESSO CORRAL, M. (coord.): *España en el escenario del Euro*, Civitas, Madrid, es comparen les revisions de la PAC de 1992 i de 1999. Un enfocament similar a aquest s'adopta a SUMP-SI VIÑAS, J. M. (1998): «La agricultura española entre dos reformas decisivas», Espanya 1997. Un balanç, *Economistas*, número 77. Una anàlisi crítica de la protecció agrària es pot veure a ARNALTE, E. (1992): «Las ayudas directas. Una nueva forma de protección para la agricultura europea», Espanya 1992. Un balanç, *Economistas*, número 55. Sobre la reforma de 2003 es poden consultar la pàgina web http://europa.eu.int/comm/agriculture/index_es.htm i el número 96 de la revista *Papeles de Economía Española* (2003): «Sector agroalimentario.

PAC y cambios en la demanda», que dedica diversos artículos a examinar la reciente reforma de la PAC. Finalment a GARCÍA AZCÁRATE, T. (2001): «Reflexiones sobre el futuro de la Política Agraria Común» a ÁLVAREZ, A. (coord.): *Economía Agraria y Recursos Naturales. Nuevos enfoques y perspectivas*, Asociación Española de Economía Agraria, Madrid, s'aporten algunes claus sobre la política agrària del segle XXI.

III. El desenvolupament rural: segon pilar de la PAC

José Colino Sueiras

Catedràtic d'Economia Aplicada. Universitat de Múrcia

És professor del Departament d'Economia Aplicada de la Universitat de Múrcia. Llicenciat i Doctor en Economia per la Universitat de Santiago, ha fet estudis de postgrau a Ginebra, Lió i París. Director del grup d'Economia Agrària i Desenvolupament Rural de la Universitat de Múrcia, ha publicat diversos llibres i nombrosos articles en revistes especialitzades en aquest camp d'investigació.

José M. Martínez Paz

Professor d'Economia Aplicada. Universitat de Múrcia

És professor del Departament d'Economia Aplicada de la Universitat de Múrcia. Enginyer Agrònom per la Universitat de Còrdova i Doctor en Economia per la Universitat de Múrcia. Ha publicat diversos articles en revistes especialitzades.

3.1. Introducció

En els capítols anteriors s'ha examinat l'evolució seguida per la PAC al llarg de gairebé mig segle d'existència, des de la Conferència de Stressa el 1958 fins a la Revisió Intermèdia del 2003. Com que en aquests dos primers capítols l'atenció s'ha centrat bàsicament en la política de preus i mercats, principal pilar de la regulació agrària durant molts anys, en aquest s'estudiarà el que s'ha denominat el segon pilar de la PAC, és a dir, la política

de desenvolupament rural, germana petita de l'anterior, no tan sols per la seva relativa joventut, sinó també pels recursos pressupostaris destinats a la seva instrumentació.

En l'apartat 3.2 es fa un repàs dels antecedents de la política de desenvolupament rural, que bàsicament van consistir en un conjunt de mesures socioestructurals que van tenir, en general, una incidència molt marginal en la trajectòria seguida per l'agricultura europea. En els epígrafs 3.3 i 3.4 s'examina l'evolució d'aquesta política des de mitjan dècada 1980, quan la intervenció en els mercats entra en crisi i s'articula la política de cohesió, fins a l'aprovació de l'*Agenda 2000*, en el marc de la qual aquesta política és elevada a la categoria de segon pilar de la PAC. En l'apartat 3.5 s'avalua l'impacte del vessant socioestructural i territorial de la PAC sobre l'evolució de quatre tipus de sectors agraris regionals en l'Europa Verda. I, finalment, l'últim epígraf del capítol es dedica a analitzar les perspectives de la política de desenvolupament rural a mitjà i llarg termini.

3.2. Els antecedents

L'actual *política de desenvolupament rural* de la Unió Europea no va sorgir del no-res sinó que s'ha anat forjant progressivament per la lenta introducció d'instruments de política agrària que, davant del predomini del component sectorial, han intentat posar més èmfasi en el vessant territorial. Gradualisme que, d'altra banda, és un lloc comú dels diferents actius –que, en algunes ocasions s'haurien d'anomenar passius– comunitaris. Per això, resulta convenient passar revista als vessants de la PAC que es poden considerar precedents de l'objecte d'estudi en aquest capítol.

Els objectius que el Tractat de Roma va assignar a la PAC són perfectament coneguts (vegeu el capítol I), i entre ells destaca el que perseguia un augment de la producció agrària amb la intenció d'aconseguir l'autoabastament alimentari. Això no obstant, s'és menys conscient que l'apartat 2 del famós article 39 (avui article 33) del Tractat estipulava que en els procediments concrets per desenvolupar la PAC: «S'haurien de tenir en compte: (a) les característiques especials de l'activitat agrícola que resultin de l'es-

tractura social de l'agricultura i de les desigualtats estructurals i naturals entre les diferents regions agrícoles; i (b) la necessitat d'efectuar gradualment les oportunes modificacions». Com es tindrà ocasió de comprovar, les Institucions comunitàries han estat molt més diligents en el compliment del segon mandat que no pas en el del primer. En qualsevol cas, aquesta cita literal reflecteix obertament que ja en el tractat constitutiu de la Comunitat Econòmica Europea, l'any 1957, els fundadors eren conscients de l'heterogeneïtat estructural i de les disparitats interregionals d'una *Europa Verda* que, en aquelles dates, es formaria a partir de mitja dotzena d'agricultures nacionals. Les successives ampliacions no han fet més que aprofundir la bretxa existent entre els sectors agraris regionals que, des d'una perspectiva estructural, es poden qualificar d'avançats i retardats en el si de la Unió Europea i, per descomptat, es pot anticipar que el grau d'adaptació de la PAC a aquesta realitat cada vegada més complexa ha estat molt limitat.

D'acord amb aquest esperit fundacional, la Conferència de Stressa que, com s'ha vist en el capítol I, fixa els fonaments de la PAC, apunta la necessitat d'«una estreta correlació entre l'ajust de les estructures i la política de mercat» (Tracy, 1994). És cert que, davant dels tres grans principis rectors de la PAC –*unitat de mercat, preferència comunitària i solidaritat financera*–, la reforma de les estructures agràries es va quedar en poca cosa més que un enunciat, però s'ha de tenir en compte que, a finals de la dècada de 1950, resultava raonable prioritzar els instruments encaminats a estimular l'oferta interior per garantir la cobertura d'una demanda que, com a conseqüència del procés d'urbanització i de l'augment del nivell de vida, registrava una notable expansió i, alhora, importants canvis en la seva composició.

Així doncs, es va haver d'esperar el 1972 perquè s'incorporessin mesures estructurals pròpiament dites destinades a modernitzar l'agricultura europea. Les *Directives* adoptades, que ja es van enunciar al capítol I (*Directives 72/159/CEE, 72/160/CEE i 72/161/CEE*), constituïen només una tímida versió del *Pla Mansholt*, formulat quatre anys abans, i estableixen una sèrie de disposicions encaminades a gestionar el procés d'ajust estructural que, necessàriament, havia de tenir lloc en l'agricultura europea. Es pretenia, d'una banda, fomentar el creixement i la modernització de les

explotacions més eficients –les que tindrien possibilitats de sobreviure a l’ajust– i, de l’altra, reduir els costos que provocaria la reestructuració, fonamentalment relacionats amb l’expulsió de la mà d’obra sobrant i la de les explotacions no viables. A més, les *Directives* tenien per objecte –encara que no s’assenyalés de forma expressa– reduir els costos de producció per aconseguir abaratir la política de sosteniment de preus, raó per la qual es poden considerar com un complement d’aquesta última. El seu contingut consistia, bàsicament, en l’establiment d’una sèrie d’incentius amb tendència a la modernització de les explotacions, el cessament de l’activitat i la reassignació de les terres alliberades amb finalitats de millora estructural, sense oblidar la formació professional dels agricultors.

El 1975 veu la llum la *Directiva 75/268/CEE sobre agricultura de muntanya i determinades zones desfavorides*, que reconeix per primera vegada la necessitat de garantir el manteniment de l’espai natural en aquest tipus de territoris i el paper indispensable que, per a això, tenen els agricultors. A més, es destaca el persistent deteriorament de les explotacions d’aquestes zones i el consegüent èxode rural, i es recalquen els inconvenients naturals d’aquests espais agraris que provoquen que les mesures de modernització de les explotacions ressenyades anteriorment hi siguin de molt difícil concreció. D’altra banda, el suport compromès revesteix la forma, per primera vegada a la història de la PAC, d’una ajuda directa, consistent en el pagament d’una *indemnització compensatòria* als agricultors ubicats en les *zones desfavorides*. Com han assenyalat Arnalte *et al.* (1998), «la directiva reconeix molt aviat (només tres anys després de l’adopció de la política socioestructural) els límits del model de modernització d’explotacions i les dificultats per estendre’l de manera generalitzada a tot el territori comunitari», cosa que ja havia estat prevista al *Pla Mansholt*, que va arribar a plantejar una diferenciació regional, amb mesures específiques per a les àrees desfavorides.

Aquestes primeres mesures socioestructurals van donar uns resultats que es poden qualificar de decebedors com a conseqüència d’una sèrie de circumstàncies, entre les quals se’n poden assenyalar tres:

- En primer lloc, un factor exogen a la mateixa agricultura, que no és altre que la crisi econòmica que es desencadena els anys centrals de la dècada de 1970, que dóna lloc a un intens deteriorament del mercat de treball –amb l’aparició de l’*atur massiu*– raó per la qual el discurs de modernització agrària que, en gran part, se sustentava en els excedents de mà d’obra del sector agrari, comença a perdre sentit.

- En segon terme, les *Directives* constituïen un marc que havia de ser ampliat normativament pels Estats membres i, en alguns casos, sobretot en el d’Itàlia, el seu comportament administratiu va deixar molt a desitjar i incomplia sistemàticament els terminis establerts, cosa que va conduir al fet que la seva aplicació –obligatòria, en principi, per als diferents països de la Unió Europea a partir de l’1 de gener de 1974– s’hagués d’esperar fins al 1979.

- Els instruments de modernització tenien un caràcter *horitzontal*, és a dir, proporcionaven un marc d’actuació idèntic per a tots els territoris constitutius de l’agricultura europea, molt difícil de concretar en les regions més endarrerides. De fet, es va produir un resultat paradoxal consistent en el fet que van ser les agricultures dels països més septentrionals les que més fons pressupostaris van rebre de FEOGA-Orientació. Per citar algun exemple, la participació d’Alemanya en el total de plans de modernització aprovats es va elevar a un 25%, mentre que la de l’agricultura nacional amb més problemes estructurals, Itàlia, es va limitar a un 2%. D’aquesta realitat, no va quedar-ne al marge el fet que, a diferència de la política de preus i mercats, les mesures socioestructurals havien de ser cofinançades pels Estats membres.

3.3. El Llibre Verd de la Comissió i l’Acta Única

Dues dècades després de la seva posada en funcionament, la PAC entra en crisi, cosa que ha estat convenientment analitzada en el capítol I d’aquest llibre. Sens dubte, el principal factor desencadenant d’aquesta crisi va ser el desbordament de l’oferta, que va motivar l’aparició d’excedents estructurals en importants esferes agràries, l’eliminació de les quals va generar tot tipus de problemes, entre els quals es pot assenyalar la forta

pressió que el seu finançament va exercir sobre el pressupost de la hisenda europea. Però el que aquí interessa subratllar és que una de les causes per les quals el model de política agrària adoptat comença a perdre *legitimitat interna* –davant la societat europea– obeeix a una perspectiva mediambiental: processos de producció progressivament intensius comencen a ser seriosament qüestionats per l'opinió pública, ja que, per exemple, la utilització d'un volum cada vegada més gran de mitjans de producció corrents procedents de la indústria química –fertilitzants, tractaments sanitaris, etc.– comporta una degradació de la qualitat de l'aigua i del sòl i un empobriment de la biodiversitat.

Així doncs, es va fer evident que els objectius de la política agrícola havien de canviar i, així, l'any 1983, la Comissió va fer una proposta de reforma integral que va formalitzar el 1985 amb la publicació de l'anomenat *Llibre Verd*, en el qual s'avancen algunes de les orientacions que havia de seguir la reforma, entre les quals destaquen les següents:

- És necessari donar prioritat a la modernització de les explotacions que puguin ser viables en un context d'una política restrictiva de preus i fomentar especialment les que reorientin les seves produccions i propiciïn millores de qualitat.

- El manteniment de la renda agrària no pot seguir generant excedents estructurals, per la qual cosa s'ha de frenar el procés d'intensificació i buscar fonts d'ingressos, diferents de les procedents de l'activitat agrícola, per a la població rural.

- Es fa imprescindible la preservació i millora del medi ambient per assegurar la conservació dels recursos naturals.

- Els recursos financers disponibles s'han de concentrar en les regions rurals més desfavorides de la Comunitat, que són les que tenen més problemes per a l'exercici de l'activitat agrària i les que pateixen els dèficits d'infraestructures més greus.

Les recomanacions socioestructurals plantejades al *Llibre Verd* van ser desenvolupades per una sèrie de *Reglaments* al llarg de la segona meitat del decenni de 1980, i es va inaugurar una nova etapa mitjançant la intro-

ducció d'una sèrie d'instruments com: (a) mesures de foment de la silvicultura; (b) possibilitat d'introduir règims especials nacionals per al manteniment de mètodes de producció agrícola respectuosos amb l'entorn natural en certes zones sensibles des d'una òptica ambiental; (c) foment de l'extensificació de la producció; (d) ampliació de les indemnitzacions compensatòries als agricultors de les zones desfavorides; (e) ajudes a la retirada de terres de la producció (*set aside*); i (f) establiment d'un règim transitori d'ajudes directes a la renda agrària amb la finalitat de facilitar l'adaptació de les explotacions més afectades per les noves realitats dels mercats i salvaguardar l'equilibri necessari que garanteixi la vitalitat del món rural.

Tot el que acabem de dir constituïa un conjunt d'instruments que, a pesar de l'elevat grau de dispersió, tenien en certs casos un marcat component territorial i, per tant, van obrir la via per a la gestació de la política de desenvolupament rural. Sigui com sigui, és el 1987, amb l'*Acta Única Europea*, quan la Unió Europea es dota dels elements necessaris per a una formulació molt més consistent en introduir dos nous Títols en el Tractat Constitutiu de la Unió:

- Títol XVII. *Cohesió econòmica i social*. Estableix com a objectiu la reducció de les disparitats regionals i fa menció expressa de les zones rurals. En l'*Acta* s'acorda la reforma dels Fons estructurals per aconseguir aquest objectiu, i, a més, s'incrementen de manera notable els recursos.

- Títol XIX. *Medi ambient*. Es fixen els objectius i principis de la política mediambiental i, en particular, es proclama la necessitat d'una acció preventiva que acompanyi les exigències de la seva protecció i millora, tenint present la diversitat regional existent en la Unió Europea. D'altra banda, es disposa que la protecció mediambiental ha de ser un element constitutiu de la resta de polítiques comunitàries.

A pesar que l'*Acta Única* no va introduir cap *Títol* sobre política rural ni tampoc va modificar els objectius de la PAC, la protecció de les zones rurals es converteix, des de 1987, en un objectiu prioritari –territorial i no sectorial– no tan sols de la PAC, sinó també del conjunt dels instruments de cohesió disponibles: Fons Europeu de Desenvolupament Regional, Fons Social Europeu, etc. Amb aquests elements vertebradors, la filosofia

de l'àmbit rural es concreta en el document de la Comissió que porta l'expressiu títol *El futuro del mundo rural* (Ministeri d'Agricultura, 1989), que és considerat com la primera formulació concreta del segon pilar de la PAC i, per això, resulta convenient fer a continuació una síntesi dels seus principals components.

En primer lloc, es fa un diagnòstic dels problemes amb els quals s'enfronten tres tipus de zones rurals i s'enuncia una estratègia per resoldre'ls. El canvi és, doncs, decisiu ja que els instruments d'intervenció seran diferents per a cada classe de zona:

a) En les regions rurals pròximes a les grans aglomeracions urbanes, els principals problemes es deriven del que la Comissió anomena la *pressió de l'evolució moderna*. Solen ser zones en les quals l'agricultura s'ha modernitzat, via intensificació, però en detriment de l'entorn. A Espanya, per exemple, pertanyerien a aquest primer grup els espais rurals del litoral mediterrani. L'estratègia a seguir per alleujar la pressió que pateixen passa per un enfocament integrat d'utilització i ordenació del territori amb l'objectiu de protegir el medi natural.

b) Un segon problema-tipus és el *declivi rural*, l'aspecte més significatiu del qual és l'emigració de la població jove cap a les ciutats i, en conseqüència, es registra un accelerat procés d'envelliment demogràfic. Afecta zones, com el nord-oest espanyol, en les quals el pes productiu i ocupacional de l'agricultura segueix sent relativament important, amb un predomini de la petita explotació, i en les quals les alternatives extraagràries d'ocupació són molt limitades. L'objectiu central és la diversificació del teixit productiu mitjançant el desenvolupament del potencial endogen, que permeti la creació de llocs de treball econòmicament viables fora del sector agrari.

c) El tercer cas és el de zones especialment marginades, de difícil accés, amenaçades pel *declivi agrari i la despoblació*. Són àrees d'agricultura de muntanya, com els Pirineus i les serralades meridionals de l'interior peninsular, en què les possibilitats de diversificació econòmica són molt limitades i, per tant, resulta imprescindible un reforçament del suport presat per les diferents instàncies de les administracions públiques.

En segon terme, com es desprèn del que acabem d'exposar, convé subratllar que les estratègies emfatitzen la necessitat del desenvolupament no agrari de les zones rurals mitjançant la millora de tot tipus d'infraestructures públiques, el foment d'activitats industrials, el suport a la petita i mitjana empresa, el reforçament del paper de la silvicultura, la millora de l'oferta educativa i cultural, l'ampliació dels serveis turístics, etc. Tot això va implicar un substancial canvi de rumb pel que fa als plantejaments que es formulaven per abordar la problemàtica de les zones rurals, ja que es passava de mesures estrictament sectorials a un conjunt integrat –és a dir, multisectorial i polivalent– d'instruments amb un nítid contingut territorial.

En tercer lloc, aquest tractament integrat exigia una reforma dels Fons Estructurals i així, al llarg del segon semestre de 1988, es van adoptar els reglaments necessaris per garantir una major coordinació entre ells, cosa que va permetre l'establiment de cinc objectius (el 1995, amb l'adhesió de Suècia, Finlàndia i Àustria, es va afegir a l'*Objectiu 6*, orientat a les zones poc poblades per considerar les especificitats de les regions àrtiques dels països nòrdics):

	Objectiu	Finançament
Núm. 1	Fomentar el desenvolupament i l'ajust estructural de les regions menys desenvolupades	FEDER, FSE, FEOGA-O
Núm. 2	Reconvertir les regions, o parts de regions, greument afectades pel declivi industrial	FEDER, FSE
Núm. 3	Combatre l'atur de llarga duració	FSE
Núm. 4	Facilitar la inserció professional dels joves	FSE
Núm. 5	En la perspectiva de la reforma de la PAC: a) accelerar l'adaptació de les estructures agràries b) fomentar el desenvolupament de les zones rurals	FEOGA-O FEOGA-O, FSE, FEDER

Finalment, convé ressaltar que mentre que la normativa comunitària especifica amb precisió les regions afectades per l'Objectiu 1 –regions el PIB per habitant del qual sigui, sobre la base de les dades dels tres últims anys, inferior al 75% de la mitjana comunitària–, no conté cap definició precisa de *zones rurals*, i només assenjala que «les zones elegibles d'acord

amb l'Objectiu 5b) se seleccionaran [...] en funció del nombre de persones ocupades en l'agricultura, el seu grau de desenvolupament econòmic i agrícola, la seva situació perifèrica i la seva sensibilitat en relació amb l'evolució del sector agrícola, en particular, en la perspectiva de la reforma de la política agrària comuna» (Article 11.2 del Reglament CEE núm. 2052/88 del Consell). Per tant, en el passiu de la reforma cal apuntar, pel que fa al tema que ens ocupa, dues partides com a mínim: (a) la indeterminació de les zones rurals; i (b) el naixement del *segon pilar* de la PAC se supedita a la futura reforma del primer, amb la pretensió implícita de compensar les negatives conseqüències de les restriccions futures en la política de preus.

3.4. La Reforma MacSharry i l'Agenda 2000

Les modificacions parcials de la política de preus i mercats van ser, com ja s'ha vist als capítols I i II, insuficients per pal·liar els problemes de legitimitat –interna i externa– de la PAC i, per tant, el 1991, la Comissió es va veure obligada a presentar un document (COM-91-100) en el qual es reprenen gran part de les reflexions fetes el decenni precedent sobre les noves orientacions que han de guiar la PAC. Novament, ressalta l'accent rural dels principis proclamats que, a hores d'ara, comencen a ser poc inèdits:

- La necessitat d'una *política activa de desenvolupament rural* com a única forma de preservar l'entorn natural i un model d'agricultura, l'europeu, que no es més que l'expressió d'un model de societat.

- Reconeixement de la *multifuncionalitat* de l'activitat agrària, que no tan sols produeix aliments, sinó que, a més, executa feines de protecció mediambiental i d'ordenació del territori.

- El desenvolupament rural no depèn únicament del sector agrari, motiu pel qual es fomentaran altres activitats econòmiques que contribueixin a mantenir la població i el teixit productiu de les zones rurals.

Aquest document es va materialitzar, un cop discutit amb els agents implicats, en una proposta de reforma (COM-91-258) que, com ja s'ha vist

en el capítol II d'aquest llibre, suposa un canvi transcendental de la política de preus i mercats. En relació amb la política de desenvolupament rural, no hi ha grans novetats, raó per la qual cada vegada hi ha menys dubtes respecte a un fet que, amb tota seguretat, ha intuït el lector: el desenvolupament rural és, abans que res, un càntic que entonen les institucions comunitàries –amb més convicció la Comissió que el Consell– cada vegada que és imprescindible una volta de rosca en la política de preus.

No obstant això, i tal com estava previst en la comentada reforma dels fons estructurals, a partir de 1989 es posen en marxa els primers *Programes d'Iniciatives Comunitàries*, que estan orientats al tractament de problemes que revesteixin un especial interès per a la Comunitat: Equal, Urban, Interreg i Leader. Dins d'aquest marc s'aprova el 1991 la *Iniciativa comunitària de desenvolupament rural Leader I –Liaisons Entre Actions de Développement de L'Economie Rural–* (1991-1994), que es pot considerar com la primera posada en pràctica d'una política rural de caràcter territorial, integrada i participativa. Està destinada al sosteniment i desenvolupament d'iniciatives locals de desenvolupament rural i els seus trets específics són set:

- L'enfocament *territorial* a l'hora de definir la política de desenvolupament, cosa que suposa basar-se en els recursos particulars de cada comarca, per així poder respondre més bé a les necessitats locals.

- L'enfocament *ascendent* en la recerca de solucions i en la presa de decisions, amb el propòsit de concedir el major protagonisme possible als agents locals.

- El *Grup d'Acció Local* –o partenariat local– com a forma de cooperació horitzontal, que agrupa els agents i institucions locals i comarcals representatius.

- El caràcter *innovador* de les accions promogudes pels beneficiaris en relació amb d'altres intervencions en la zona rural afectada.

- L'enfocament *integral* i *intersectorial*, en considerar-se conjuntament les potencialitats dels diferents sectors de l'economia, la societat i els recursos locals.

- La *descentralització* de la gestió i el finançament mitjançant els Grups d'Acció Local, cosa que hauria de dotar de gran flexibilitat els programes.

- L'*organització en xarxa* i la *cooperació transnacional*, no tan sols per a l'intercanvi de coneixements, experiències i resultats, sinó també a través de l'associació en projectes comuns amb grups d'altres països.

En aquesta primera fase, la iniciativa era aplicable a les Regions Objectiu 1 i a les Zones Objectiu 5b (zones amb deficiències estructurals), i el seu indubtable èxit va permetre la seva continuïtat amb Leader II (1994-1999), incorporant-se les Zones Objectiu 6 (zones poc poblades) i quadruplicant-se el pressupost.⁽¹⁾

Paral·lelament al desenvolupament d'aquesta iniciativa comunitària, la política de desenvolupament rural rep una important consagració –encara que només fos intel·lectual– amb la Conferència Europea sobre Desenvolupament Rural a la ciutat irlandesa de Cork, celebrada el 1996 sota el títol *L'Europa rural: Perspectives de futur*. Després de diferents debats s'aprova la *Declaració de Cork*, un decàleg el primer precepte del qual estableix la *Preferència rural* com a prioritat en les polítiques de la Unió Europea, i els nou restants reiteren elements d'anteriors declaracions de principis i que, en gran manera, s'anaven aplicant amb els programes Leader: enfocament integrat; diversificació productiva; sostenibilitat; simplificació administrativa; gestió descentralitzada; avaluació dels resultats, etc. En definitiva, l'aspecte més innovador i potser també el més conflictiu, es refereix a l'aplicació de la política de desenvolupament rural en totes les zones de la Unió, encara que respectant el principi de concentració, a través d'una modulació del finançament comunitari a favor de les àrees més necessitades.

La futura adhesió de deu nous països planteja la necessitat de revisar el marc financer de la Unió Europea. Després de llargues reflexions el 1997, el document *Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia*

(1) És necessari mencionar el Programa Operatiu de Desenvolupament i Diversificació Econòmica de Zones Rurals a les regions Objectiu 1 (Proder, 1996-1999) que és una proposta del Ministeri d'Agricultura espanyol, única entre els països de la Unió. Té característiques semblants a la iniciativa comunitària i el seu objectiu és impulsar els projectes de zones de les regions Objectiu 1 que, per diferents raons, no van poder accedir a Leader II.

(COM-97-2000) és la resposta de la Comissió als reptes futurs de la Unió, i estableix el marc financer per al període 2000-2006. Entre les propostes de la Comissió hi ha la de consolidar els esforços pressupostaris dels Fons Estructurals, reduint, el 1999, el nombre d'objectius de set a tres, dos regionals i un de caràcter horitzontal:

- Objectiu 1. Promoció del desenvolupament i l'ajust estructural de les regions menys desenvolupades (PIB per habitant inferior al 75% de la mitjana de la Unió Europea).
- Objectiu 2. Reconversió econòmica i social de les altres regions amb dificultats estructurals.
- Objectiu 3. Desenvolupament dels recursos humans.

D'altra banda, se simplifiquen i es redueixen a quatre les *Iniciatives comunitàries*, i Leader+⁽²⁾ és la que s'adreça, principalment, al desenvolupament rural. El seu aspecte més innovador consisteix en què el seu àmbit d'aplicació es generalitza a totes les zones rurals de la Comunitat, tal com s'havia acordat en la Conferència de Cork. Respecte al contingut agrari de l'*Agenda 2000* destaca que, un cop més, es proposa una reforma radical de la PAC i, amb una obstinació mereixedora d'un major suport financer, s'estableixen novament les tres funcions fonamentals que ha d'exercir l'agricultura en els temps actuals: productiva, d'ordenació del territori i ambiental. A més de les mesures que modifiquen les organitzacions comunes de mercat en diversos sectors, la gran novetat d'aquesta reforma és que, per primer cop, s'integren els objectius mediambientals en la PAC –en autoritzar els Estats membres a condicionar els pagaments directes al compliment de determinades funcions ambientals– i s'eleva el desenvolupament rural a la categoria de *segon pilar de la PAC*. D'aquesta manera, els principis fonamentals sobre els quals es basa la nova política rural són: (a) *multifuncionalitat* de l'agricultura; (b) enfocament *multisectorial* i *integrat*; (c) *flexibilització* de les ajudes basant-se en el principi de subsidiarietat; i (d) *transparència* en l'elaboració i gestió dels programes.

(2) La Comunicació de la Comissió als Estats membres, amb data 14-04-2000, fixa les orientacions sobre Leader+ i, a l'empara d'aquest últim, el Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació espanyol aprova els *Programes comarcals de mesures de desenvolupament endogen incloses en els programes operatius integrats i en els programes de desenvolupament rural* (Proder 2, 2000-2006), el gener del 2002.

Les mesures previstes que, en tots els casos, comptaran amb el cofinançament del Estat membre i serviran d'acompanyament i complement d'altres instruments de la PAC es poden agrupar en dos blocs:

- *Mesures d'acompanyament de la PAC*: recull les tres mesures de 1992 (agroambientals, cessament anticipat de l'activitat i aforestació de terres) i les indemnitzacions compensatòries en les zones desfavorides o subjectes a limitacions mediambientals. Seran cofinançades per la secció Garantia del FEOGA en tot el territori, i l'única novetat respecte a la normativa anterior és que les mesures agroambientals passen a ser les úniques d'obligat compliment per part dels Estats membres.

- *Mesures de modernització i diversificació de les explotacions agrícoles*: inversions en les explotacions, instal·lació de joves agricultors, formació professional, millora de la transformació i comercialització dels productes agrícoles, silvicultura i foment de l'adaptació i desenvolupament de les zones rurals. Aquestes mesures seran finançades per la secció Garantia del FEOGA, tret de les zones cobertes per l'Objectiu 1 que aniran a càrrec de la secció Orientació.

3.5. Els resultats

A diferència de la vella PAC, la vocació de la qual ha estat sectorial, el desenvolupament rural, com ja s'ha vist a les pàgines precedents, té una inspiració marcadament territorial. Es tracta, abans que res, d'instrumentar mesures de caràcter multisectorial que permetin el desenvolupament integrat i sostenible de certes àrees deprimides. Davant de les zones de la geografia europea que han estat capaces de modernitzar les seves estructures agràries i que, per tant, tenen una elevada productivitat, cosa que permet una adequada remuneració dels factors utilitzats –terra, treball i capital–, subsisteix un ampli espai en què, per una sèrie de dèficits de naturalesa molt dispar, no s'han donat les condicions per a la implantació de sistemes que es puguin desenvolupar per l'acció exclusiva de les forces de mercat i, per tant, requereixen suport públic per a la seva conservació i promoció.

En aquest epígraf es tractarà de fer un balanç de l'aplicació de la política de desenvolupament rural, o dels seus antecedents estructurals, que, pel que hem dit en el paràgraf anterior, s'ha de fonamentar en bases territorials. Aquest espai agrari especialment vulnerable a l'aplicació estricta de criteris de mercat pot, sense problemes excessius, ser assimilat al conjunt de les zones desfavorides (ZD) que, des d'una perspectiva territorial, no tenen res de marginal, ja que absorbeixen, en números rodons, el 55% de la Superfície Agrària Utilitzada⁽³⁾ (SAU) de la Unió Europea i el 80% de l'espanyola.

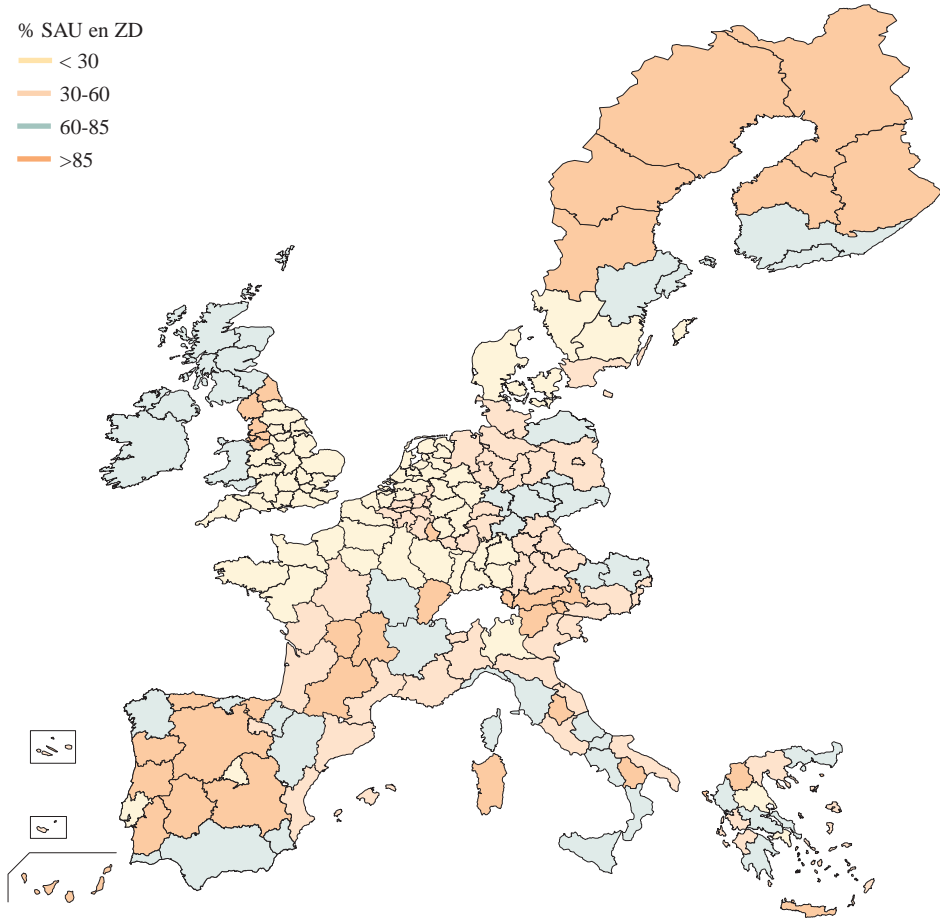
L'examen no està exempt de limitacions, ja que, en primer lloc, la informació econòmica disponible sobre les zones desfavorides no és precisament abundant i, per això, han de ser estudiades a partir de la intermediació de les regions administratives en què estan ubicades. En segon lloc, els criteris de definició de les zones desfavorides no estan clarament determinats. En l'actualitat, la reglamentació comunitària distingeix tres categories de zones desfavorides: (a) les *zones de muntanya*, que es caracteritzen per un augment notable dels costos de producció per treballar la terra; (b) *territoris agraris de baixa productivitat*, en els quals hi ha un alt risc d'abandonament de l'ús de la terra i, per tant, de despoblament; i (c) *les zones afectades per dificultats especials* i en les quals, de conformitat amb certes condicions, ha de prosseguir l'activitat agrària per millorar el medi ambient, preservar el potencial turístic, protegir la costa, etc. La tipologia és raonable, però competeix a cada Estat membre la concreció geogràfica d'aquesta reglamentació, cosa que introdueix tot tipus de desajustos, començant pel principal, que no és altre que el de proporcionar un suport desigual a zones rurals de condicions similars.

Doncs bé, sense perdre de vista els comentaris anteriors, s'enquadraran –per no fer l'estudi prolix– les 129 regions de la Unió Europea-15 en quatre grups, definits en funció de la proporció desfavorida de la seva superfície agrària (mapa 3.1). L'única condició que s'ha imposat és que el nombre de regions europees d'aquests quatre subconjunts fos similar, cosa que ens ha obligat a diferenciar el rang dels intervals resultants:

(3) Comprèn les terres de conreu i les prades i pastures permanents, deixant al marge, per tant, la superfície forestal.

DISTRIBUCIÓ REGIONAL DE LA SUPERFÍCIE EN ZONES DESAFAVORIDES DE LA UNIÓ EUROPEA-15. 1997

Percentatge de Superfície Agrària Utilitzada en Zones Desfavorides (ZD)



Font: Elaboració pròpia amb dades de Regio (Eurostat).

• *Primer grup.* Les zones desfavorides ocupen menys del 30% de la superfície utilitzada. Són 31 regions, entre les quals hi ha una comunitat espanyola: Madrid. La major part d'elles es localitzen a Anglaterra, el nord de França i Holanda, i donen lloc a un territori que, estenent-se des de les

dues ribes més occidentals del Canal de la Mànega fins a Dinamarca, constitueix l'espai agrari que, en el si de la Unió Europea-15, està dotat de millors condicions per a l'exercici de l'activitat agrària, com ho demostra el fet que, al llarg d'aquesta franja, s'ubiquin catorze regions en què la presència de les zones desafavorides és nul·la.

- *Segon grup.* Comprèn 33 regions, en què les zones desafavorides absorbeixen des del 30% al 60% de la superfície agrària. Alemanya, en primer lloc, i la costa mediterrània de la Comunitat, en segon, són les que aporten la major part de sectors agraris d'aquest segon segment, en el qual figuren quatre regions espanyoles: La Rioja, Catalunya, Comunitat Valenciana i Balears.

- *Tercer grup.* 31 regions més formen part d'aquest interval, amb un 60%-85% de Superfície Agrària Utilitzada en zones desafavorides, que posseeixen un marcat caràcter perifèric (mapa 3.1), i en el qual s'ubiquen sis comunitats autònomes espanyoles: Galícia, Cantàbria, Navarra, Aragó, Andalusia i Múrcia.

- *Quart grup.* Engloba 34 regions en les quals les zones desafavorides ocupen d'un 85% a un 100% de la superfície agrària. Astúries, País Basc, Castella i Lleó, Castella-la Manxa, Extremadura i Canàries són les comunitats espanyoles que formen part d'aquesta última classe. L'arxipèlag atlàntic forma part de la dotzena de regions europees en les quals les zones desafavorides absorbeixen la totalitat de la superfície agrària.

L'estratificació satisfà, doncs, el requisit inicial imposat. Lògicament, ja que la participació de les zones desafavorides en la superfície agrària és sensiblement superior a Espanya, la concreció de la segmentació anterior al territori nacional dóna lloc a una majoritària presència de les comunitats espanyoles en els dos últims intervals. A pesar de certes excepcions, el lector es pot adonar que la regla general consisteix en una significativa relació inversa entre el grau de desenvolupament econòmic de les regions espanyoles i la fracció desafavorida de la seva superfície agrària. De fet, les cinc comunitats que formen part dels dos primers intervals són regions *avançades* en el context espanyol, és a dir, tenen un PIB per habitant superior a la mitjana nacional.

Quadre 3.1

CARACTERÍSTIQUES BÀSIQUES PER GRUPS DE REGIONS. 1997

Participació, en percentatge, en el total de la Unió Europea-15

	SAU	Producció	Treball	Núm. d'explotacions
Grup 1	24,4	35,0	19,3	13,9
Grup 2	25,9	30,7	29,7	32,4
Grup 3	27,6	22,1	30,9	33,1
Grup 4	22,1	12,2	20,1	20,6

Font: Elaboració pròpia amb dades de Regio (Eurostat).

Aquesta mateixa circumstància es dona en el conjunt de la Unió Europea. En termes de *paritat de poder de compra*, el PIB per habitant dels dos primers grups de regions se situa al voltant d'un 110% de la mitjana europea de quinze membres, mentre que la dels dos últims ronda el 90%. Un resultat que convé tenir sempre present; les regions amb més del 60% de Superfície Agrària Utilitzada en zones desafavorides estan, en el conjunt de la Unió Europea, *endarrerides*, mentre que, en general, són *avançades* les que no arriben a aquest llindar.

Si el nombre de regions es distribuïa de forma molt homogènia entre els quatre grups, la superfície agrària també es reparteix equitativament entre els quatre intervals, com es comprova en el quadre 3.1, del qual podem destacar, en primer lloc, la similitud existent entre les seves quotes territorials, cosa que, a diferència del nombre de regions, no ha estat una condició prèvia sinó un resultat de la tipologia proposada. Al contrari, les participacions en el producte i en el treball fet són molt desiguals, i el mateix passa amb el nombre d'explotacions. El que possiblement cridi més l'atenció és el contrast existent entre els dos grups extrems. El primer –que, cal recordar-ho, està compost per les regions en les quals les zones desafavorides tenen una menor rellevància– només aporta el 14% de les explotacions i, no obstant això, és el que té una major transcendència productiva: 35% de la producció. El quart integra una de cada cinc explotacions, però la seva contribució a l'*output* agrari es limita a una dotzena part.

En definitiva, sintetitzant al màxim la informació del quadre 3.1, es pot dir que, en els dos primers estrats –per sota del 60% de la superfície acollida a la figura de zona desafavorida– es concentren les dues terceres parts de l’*output* agrari, i el terç restant és aportat pels dos últims. Aquest fet val la pena de destacar-lo, ja que tant la quota territorial, com ja ha estat apuntat, com la participació en la fenia agrària d’aquests dos grans subconjunts és la mateixa, i totes dues se situen en xifres molt pròximes al 50%. La principal conseqüència que es pot extreure de les dades anteriors és que la productivitat mitjana del treball de les 64 regions dels dos primers estrats duplica la de les 65 regions compreses en els dos últims.

Amb independència que es reprengui aquesta qüestió important, ja s’ha de ressaltar, convenientment, que les regions amb una fracció menor de superfície agrària en zones desafavorides, no únicament tenen una renda per habitant superior a la mitjana sinó que, a més, posseeixen, en general, una agricultura més eficient, amb una productivitat més elevada.

Un cop establert aquest corol·lari, cal aprofundir en la descripció dels trets bàsics de les agricultures dels quatre grups seleccionats, per a la qual cosa s’utilitzarà la informació recollida al quadre 3.2:

- A finals del segle xx, la dimensió territorial mitjana de les explotacions agràries d’Unió Europea-15 se situava al voltant de les 20 hectàrees de Superfície Agrària Utilitzada. El grau de dispersió dels nivells de les qua-

Quadre 3.2

PRINCIPALS INDICADORS SOCIOESTRUCTURALS PER GRUPS DE REGIONS. 1997

	SAU per explotació (has.)	Producte per explotació (milers d’euros)	Cultius COP (per 100 has. SAU)	Percentatge de titulars amb 65 anys o més	Ràtio d’estructures (has./UTA)	Productivitat de la terra (milers d’euros/ha.)	Productivitat el treball (milers d’euros/UTA)
Zona 1	31,7	48,7	41,4	21,4	23,0	1,5	35,4
Zona 2	14,4	18,4	34,6	26,8	15,9	1,3	20,2
Zona 3	15,0	12,9	22,6	31,9	16,3	0,9	14,0
Zona 4	19,4	11,5	29,8	30,6	20,1	0,6	11,9
UE-15	18,0	19,4	31,9	28,6	18,2	1,1	19,6

Nota: COP: Cereals, oleaginoses i proteaginoses. UTA: Unitat de Treball Any. SAU: Superfície Agrària Utilitzada.
Font. Elaboració pròpia amb dades de Regio (Eurostat).

tre classes és elevat, i en destaca la major base territorial del segment en què el pes de les zones desfavorides és menor.

- La dimensió econòmica mitjana de les explotacions disminueix notablement a mesura que s'incrementa la fracció desfavorida de la Superfície Agrària Utilitzada, sobretot quan es passa del primer grup de regions al segon. S'ha de ressaltar que l'*output* agrari mitjà generat per les explotacions del primer interval quadruplica el del quart estrat.

- La superfície agrària ocupada per grans cultius –cereals, oleaginoses i proteaginoses (COP)– s'aproxima a un terç en la Unió Europea-15, xifra que només superen els dos grups en què les zones desfavorides absorbeixen menys del 60% de la superfície agrària. Com que no es disposa d'informació sobre les diferents formes de subvencions rebudes per les zones desfavorides, aquesta dada és un reflex del suport públic rebut, ja que són aquest tipus de produccions les més beneficiades per la política de preus. Així doncs, és raonable pensar que la despesa del FEOGA en els dos primers segments és notablement superior a la rebuda pels dos grups restants. Un parell de raons, si més no, avalen aquest plantejament: (a) en termes absoluts, les primeres rebran més perquè les subvencions estan lligades, de manera directa o indirecta, a les quantitats produïdes i, com ja s'ha vist, el seu *output* agrari és substancialment més elevat; i (b) per la seva composició productiva –pel major pes dels grans cultius– rebran, a més, un major volum de subvencions per la mateixa quantitat de producte.

- Gairebé el 30% dels titulars de les explotacions agràries europees tenen una edat igual o superior als 65 anys; grau d'envelliment mitjà que es veu superat en els grups tercer i quart al contrari del que passa amb els dos primers grups.

- La *ràtio d'estructures* –la superfície agrària disponible per treballador– està pròxima a les 20 hectàrees de Superfície Agrària Utilitzada, sense que es registrin grans diferències en funció de la part de la superfície agrària que ocupen les zones desfavorides.

- La *productivitat de la terra*, és a dir, el producte generat per unitat de superfície, rondava els 1.100 euros per hectàrea de Superfície Agrària

Utilitzada. Aquest és l'indicador que presenta una relació més significativa amb la fracció desfavorida de la Superfície Agrària Utilitzada que, a més, és negativa: amb el seu increment, baixa notablement el rendiment productiu de la terra.

• La *productivitat del treball* és el producte dels dos factors anteriors:

$$\frac{Q}{L} = \frac{Q}{T} * \frac{T}{L}$$

on Q = producció; T = superfície; L = treball; Q/T = productivitat de la terra; T/L = ràtio d'estructures; i Q/L = productivitat del treball. Doncs bé, la productivitat del treball agrari en el conjunt de la Unió Europea-15 ronda els 20.000 euros, però aquesta mitjana presenta un alt grau de dispersió i, tal com havia estat anticipat en examinar les quotes dels quatre estrats en l'*output* i en el treball agraris de la Unió Europea-15, els dos primers tenen un grau d'eficiència superior a la mitjana, mentre que amb els altres dos intervals passa justament el contrari. A diferència del que acostuma a ser habitual, la ràtio d'estructures no és el factor determinant de les disparitats existents en l'eficiència productiva, sinó que la productivitat de la terra hi té un paper preponderant.

Per tant, s'ha comprovat que, en el conjunt format pels 129 sectors agraris regionals de la Unió Europea de quinze països, la porció de superfície agrària ocupada per zones desfavorides condiciona, en major o menor mesura, la dimensió econòmica de les explotacions, el grau d'envelliment dels seus titulars i el nivell d'eficiència productiva, bàsicament a través de la productivitat de la terra.

En aquest punt, el lector pot pensar que els resultats obtinguts no són sorprenents. Es podia esperar que les zones desfavorides de l'agricultura europea tinguessin uns registres pitjors que les que no ho són i, per tant, que a mesura que augmentés el pes de les primeres en la superfície agrària de les diferents regions, els indicadors socioeconòmics es depreciessin; i així ha estat. Ara bé, s'ha de tenir en compte que, per no complicar l'exposició, s'ha fet una desagregació mínima descomponent el conjunt de l'agricultura europea en quatre grans grups; i, tot i això, les diferències entre els dos que

ocupen les posicions extremes són més que notables, cosa que pot quedar perfectament exemplificada si s'assenyala que la productivitat del treball de les regions del primer interval triplica la de les que formen part del quart. Perquè el grau de desagregació no amagui els enormes desequilibris territorials existents, s'il·lustrarà a partir de dades mitjanes corresponents a les dues regions de l'Europa Verda que ocupen el primer i l'últim lloc en el rànquing de tres dels indicadors anteriors:

- La dimensió econòmica mitjana de les explotacions de Saxònia, *Länder* oriental d'Alemanya, multiplica per 50 la de la regió grega de Voreio Aigaio.

- La *ràtio d'estructures* (superfície/treball) arriba a un mínim de 0,5 hectàrees per treballador a Madeira, mentre que Escòcia aporta un màxim molt pròxim a les 100 hectàrees.

- La productivitat del treball més elevada és la de la regió més septentrional d'Holanda, màxim que multiplica per 20 la mitjana de les explotacions agràries de Galícia.

Unes diferències tan grans reflecteixen clarament, d'una banda, l'extrema heterogeneïtat estructural de l'agricultura europea i, de l'altra, una disparitat de resultats –productivitat del treball, per exemple– que no tenen comparació amb el que es pot trobar en altres grups d'activitat –indústria, construcció i serveis–, en els quals els desequilibris territorials en el si de la Unió Europea poden ser més o menys significatius, però gens comparables amb els que es registren en el sector agrari.

D'altra banda, és imprescindible ressaltar que l'escenari descrit en els paràgrafs anteriors no ha patit grans alteracions, és a dir, s'ha mantingut vigent al llarg del temps, cosa que no ens ha de sorprendre si es considera el caràcter estructural dels indicadors seleccionats. Més concretament, les diferents relacions han evolucionat amb el pas dels anys, però el que s'ha mantingut molt estable és la situació relativa dels quatre grups de regions, cosa que òbviament implica que els desequilibris territorials de l'agricultura europea no s'han corregit.

Al contrari, restringint el període analitzat al decenni 1987-1997, per poder incloure-hi les regions espanyoles, el més destacable és que el primer grup de regions –en el qual les zones desfavorides ocupen menys del 30% de la Superfície Agrària Utilitzada– és el que presenta un comportament més dinàmic: augmenta la seva quota productiva; augmenta la dimensió econòmica mitjana de les explotacions que engloba a un ritme sensiblement superior a les tres classes restants; amplia moderadament el seu diferencial favorable en els dos factors determinants de la productivitat del treball i, per tant, aquesta última registra un significatiu avenç en relació amb la mitjana europea. Millora que, en general, es fa en detriment dels altres tres grups, raó per la qual les seves posicions relatives no registren canvis dignes de menció.

Els resultats anteriors presenten certs avantatges; és positiu des del punt de vista de l'eficiència agrària que, per exemple, hagi augmentat la quota productiva de les regions amb més potencial competitiu. Efectivament, el segon pilar no ens ha de fer oblidar la necessitat que la Unió Europea compti amb un important grup d'explotacions agràries capaces d'afrontar la competència exterior.

No obstant això, des de la perspectiva de la cohesió territorial, aquests resultats suposen una partida que cal apuntar en el passiu de la PAC, incapaç, sens dubte, de corregir les disparitats interregionals de l'agricultura europea. I és que, des de finals de la dècada de 1980, el discurs comunitari conté molt soroll sobre el desenvolupament rural per gairebé res, és a dir, el finançament de la política de preus i mercats ha continuat gaudint d'una prioritat absoluta. Una bona prova d'això l'aporta el quadre 3.3, que descompon la despesa agrària de la Unió Europea entre els dos pilars per a un període, 1995-2001, més recent i en el qual, per tant, el discurs oficial ha emfatitzat encara més la necessitat ineludible d'enfortir la política de desenvolupament rural.

El 2001, el 85% de la despesa es va orientar cap al finançament del primer pilar i el 15% al segon, cosa que suposa un desequilibri que posa en dubte més d'una formulació de grans principis. Aquesta és, sens dubte, la principal conclusió, que pot ser complementada –i, per tant, matisada– amb unes quantes consideracions addicionals:

DISTRIBUCIÓ DE LA DESPESA AGRÀRIA ENTRE ELS DOS PUNTALS DE LA PAC

Milions d'euros

	1995		2001	
	Espanya	Unió Europea	Espanya	Unió Europea
Preus i mercats	4.482	33.670	5.635	37.137
Desenvolupament rural	680	3.529	1.160	6.509
Total	5.162	37.199	6.795	43.646

Font: Elaboració pròpia amb dades del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació.

- El desequilibri s'ha anat reduint, ja que, el 1995, la quota del desenvolupament rural ni tan sols representava el 10% de la despesa agrària.

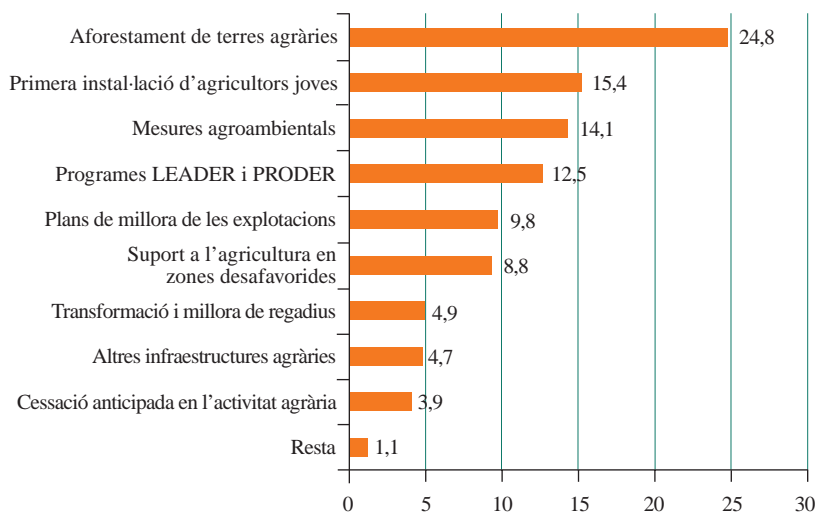
- El 2001, la quantitat assignada a desenvolupament rural va sumar 6.500 milions d'euros, cosa que constitueix un finançament que, de cap manera, s'ha de menysprear.

- Espanya ocupa la segona posició, després de França, en relació amb els fons destinats a la intervenció dels mercats, i el primer lloc pel que fa a recursos mobilitzats en favor del segon pilar. Al llarg d'aquest sexenni, el finançament del desenvolupament rural a Espanya es va situar en 6.400 milions d'euros –pràcticament el mateix import que l'assignat per al conjunt de la Unió Europea el 2001– cosa que representa un esforç pressupostari molt distant del que podrien haver fet les nostres administracions públiques.

Perquè el lector tingui una idea justa del suport prestat a la política de desenvolupament rural a Espanya, el gràfic 3.1 ofereix una distribució de la despesa per programes, respecte al qual, en principi, pot albergar pocs dubtes sobre el seu caràcter estratègic, tant pel que fa a la millora de les bases socioestructurals en què es desenvolupa l'activitat agrària com en relació amb el foment de la seva multifuncionalitat: aforestació, mesures agroambientals, etc. No obstant això, podem lamentar el contingut predominantment agrari dels diferents programes, cosa que no resulta consistent amb l'important principi del caràcter multisectorial de la política de desenvolupament rural.

DISTRIBUCIÓ DELS PAGAMENTS EFECTUATS PER PROGRAMES DE DESENVOLUPAMENT RURAL A ESPANYA. 1996-2001

Percentatges sobre el total



Font: Elaboració pròpia amb dades del Ministeri d'Agricultura, Pesca i Alimentació.

3.6. Perspectives del segon pilar de la PAC

En l'epígraf anterior s'ha donat compte dels grans desequilibris territorials existents en l'agricultura europea. Amb l'ampliació cap a l'Est aquestes disparitats s'aguditzaran en nombrosos àmbits, i això planteja una sèrie d'interrogants: ¿Té sentit una política comuna de preus en un conjunt format per components tan dissemblants? ¿Es pot parlar amb rigor d'un *model europeu* d'agricultura? ¿Pot la regulació supranacional dels mercats agraris contribuir a la reducció d'aquestes disparitats? ¿No hi ha instruments de cohesió molt més eficaços? Aquests interrogants, per la seva complexitat, no poden quedar solucionats amb respostes simples, i per aquest motiu en aquest últim epígraf només es pretén aportar una sèrie de peces que projectin una mica de llum sobre les qüestions plantejades al llarg d'aquest capítol.

L'última reforma de la política agrària de la Unió Europea va ser aprovada pel Consell de Ministres el juny del 2003 i es coneix amb el nom, entre altres, de «Revisió Intermèdia» de la PAC (vegeu el capítol II). És, doncs, la història interminable de la reforma d'una política que, amb la seva actual arquitectura, es troba en estat terminal des de fa més d'una dècada. És cert que un dels grans esculls s'ha salvat amb l'aprovació d'un escenari pressupostari que s'estén fins al 2013, però no ho és menys que segueixen actives altres càrregues de profunditat: acorralament exterior des de l'Organització Mundial del Comerç, atacs interiors procedents dels Estats membres que són contribuents nets a la hisenda europea, possible integració de l'agricultura turca, etc.

No cal dir que, juntament amb la introducció d'una sèrie de canvis restrictius en els instruments d'intervenció, un dels lemes bàsics en el frontispici de la reforma del 2003 torna a ser el *reforçament del segon pilar de la PAC*, fet que s'ha convertit en una cançó enfadada, sobretot si es té en compte que en el marc financer acordat hi ha molt poc marge de maniobra per a un més gran suport pressupostari a favor del desenvolupament rural, ja que es fixa un sostre màxim per a la despesa agrària, coincident amb el pressupost per al 2006 en l'*Agenda 2000*. Es tracta, doncs, d'una cotilla que intenta aconseguir una congelació de la despesa agrària, cosa que, en principi, resulta raonable si es té en compte que l'ampliació, d'una banda, i de l'altra, la reforma necessària d'un bon nombre d'importants sectors –llet, sucre, oli d'oliva, fruites i hortalisses, vi, etc.– introdueixen fortes pressions perquè es produeixi un desbordament de la protecció pública. Però, precisament per això, el més probable és que el pretès transvasament de fons del primer al segon pilar sigui un foc d'encenalls si els esdeveniments no alteren substancialment aquestes previsions pressupostàries.

No obstant això, a llarg termini aquesta és l'única alternativa factible. En l'actualitat, amb vista a les negociacions multilaterals que segueixen una creixent liberalització dels intercanvis agraris internacionals, només el 23% de la despesa agrària de la Unió Europea s'ha classificat dins de la *caixa verda* (ajudes permeses), mentre que la participació de la *caixa ambre* (ajudes distorsionadores dels mercats, que estan destinades a de-

saparèixer en el mitjà i llarg termini) s'eleva a un 54% i la de la *caixa blava* (ajudes parcialment desacobrades de la producció) es limita, per tant, a un 23% (vegeu el capítol VI). Com que el finançament de les ajudes al desenvolupament rural s'inclouen en la *caixa verda*, s'obre espai perquè operi, a llarg termini, una força a favor del segon pilar.

Una condició necessària perquè això passi és que les institucions comunitàries –començant pel Consell i, dins d'ell, els governs dels països beneficiats per l'actual *statu quo*, al capdavant dels quals hi ha França i Espanya– deixin d'utilitzar retòricament la política de desenvolupament rural. És evident que el procés de liberalització continuarà avançant, de manera tan pausada com ferma; el trajecte podrà tenir uns quants alts –com va passar fa poc amb la Conferència de Cancún–, però cada vegada serà menys factible que els països desenvolupats mantinguin barreres comercials per a la protecció de l'oferta agrària domèstica. L'únic que, en el llarg termini, es pot protegir és la multifuncionalitat de l'agricultura.

Efectivament si, com és d'esperar, assistim a un imparable desmantellament de la protecció comercial, els preus que regiran en l'agricultura europea seran els mundials. En aquest escenari hi ha molt poc espai per a la política de preus i mercats. Té sentit plantejar-se que, com que l'obertura a l'exterior no posarà fi a les oscil·lacions productives ocasionades per la variabilitat de les condicions agroclimàtiques, resulta convenient instrumentar mecanismes que permetin teixir una *xarxa de seguretat* que garanteixi l'aprovisionament alimentari de la població. Però aquesta xarxa ha de ser incompatible amb mesures d'intervenció que, purament i simplement, incentivin la producció interior o inundin els mercats mundials amb productes que, per ser subvencionats, es venen a preus inferiors als costos de producció. És curiós que una cosa tan senzilla costi tant de pair a una gran part dels agents institucionals i econòmics implicats en la confecció i l'aplicació de la PAC. Es tracta, sens dubte, d'un conjunt d'interessos creats tan legítim com discutible per a la majoria de l'opinió pública; contradicció que es podria salvar mitjançant un llarg període de transició a un escenari radicalment diferent de l'actual.

Escenari en què es mantindria vigent el finançament públic de certs aspectes de la multifuncionalitat agrària. Concepte que encarna dos trets fonamentals: (a) la producció conjunta de diferents béns i serveis per part dels agricultors; i (b) els *output* resultants són de naturalesa pública i, per tant, en major o menor mesura en la realitat, ni es poden excloure ni són rivals en el consum.⁽⁴⁾ Com que el mercat no existeix per a aquest tipus de béns o, si existeix, presenta errors, resulta factible que siguin les administracions públiques les que garanteixin que la seva producció sigui convenientment remunerada. Per tant, les funcions del segon pilar estan destinades a cobrar un creixent protagonisme, sempre que les preferències dels ciutadans valorin cada vegada més certes prestacions subministrades pels agricultors: defensa de la biodiversitat, ordenació territorial, conservació del paisatge, protecció del patrimoni cultural de les zones rurals, etc.

I tot això no es resol amb el fal·laç argument consistent en què, com que la producció és conjunta, els mecanismes d'intervenció que incentivin el creixement de l'*output* agrari estan contribuint a l'increment d'aquest cúmulo de béns públics, si més no, per dues raons: (a) l'existència –per no utilitzar el terme de proliferació– de sistemes de producció agrària que mantenen una relació substitutiva amb aquests béns i serveis no de mercat, és a dir, que donen lloc a externalitats mediambientals negatives; i (b) perquè la intervenció pública l'únic que ha de retribuir són les funcions dutes a terme pels agricultors que el mercat no remunera.

Els principis que inspiren el naixement de la nova PAC han estat formulats fins a la sacietat des de 1985, amb el *Llibre Verd* de la Comissió. A partir d'ells, és factible desplegar els instruments tècnics necessaris per a la vertebració d'una política agrària amb un mínim grau d'intervenció en els mercats i molt més pendent d'incentivar les funcions no productives realitzades pels agricultors que es poden sintetitzar en dos grans grups: mediambientals i territorials. D'altra banda, certs elements de la política socioestructural haurien de conservar tota la seva funcionalitat, no explotada

(4) L'agricultor que transforma les seves terres de conreu en superfície arbrada està donant lloc a externalitats mediambientals positives, del gaudi de les quals no pot ser exclòs cap habitant de l'entorn, cosa que dóna lloc, a més, a un consum no rival, és a dir, les quantitats de bé públic consumides per X no provoquen una disminució de les possibilitats de consum d'Y.

suficientment per l'antiga PAC: formació professional; cessament anticipat i instal·lació de joves agricultors; modernització d'explotacions; suport tecnològic; foment de la qualitat i de la diferenciació de les produccions; millora de les infraestructures agràries, etc. Per tant, encara que la política de preus i mercats registri un gradual i parcial desmantellament, queda un extens àmbit d'actuació pel que fa a la regulació i intervenció pública en l'agricultura.

Orientació bibliogràfica

La PAC i el desenvolupament rural disposen d'una bibliografia rica i extensa. En primer lloc, podem destacar les fonts procedents de la Comissió Europea, entre les quals sobresurten una sèrie de documents: *Perspectivas de la Política Agrícola Común. El Libro Verde de la Comisión*, 1985, que es pot trobar a «Notes rapides de l'Europe Verte», número 33; *El futuro del mundo rural*, 1988, editat pel MAPA el 1989; *Evolución y futuro de la PAC –COM (91) 100 final–*, 1991; *Desarrollo y futuro de la PAC –COM (91) 258 final*, 1991, aquests dos últims publicats per *Papeles de Economía Española*, en el Suplement del número 60/61, 1994, en el qual també hi ha l'interessant article de TRACY, M. (1994): «El espíritu de Stressa»; *Agenda 2000: por una Unión más fuerte y amplia –COM (97) 2000 final*, 1997–; i *Revisión intermedia de la Política Agrícola Común –COM (2002) 397 final*, 2002.

Una excel·lent visió de conjunt es troba a ARNALTE, E. *et al* (1988): *El desarrollo rural: políticas aplicadas, situación actual del debate y perspectivas del futuro a nivel europeo*, Document de treball, Parlament Europeu, AGRI-106-ES. Importants contribucions a l'anàlisi del vessant socioestructural de la PAC, del desenvolupament rural i de les alternatives existents a la política de mercats són les de MASSOT, A. (1988): «La reforma de la política estructural agrícola de la Comunidad», *Agricultura y Sociedad*, número 49 i «El acuerdo del Consejo Europeo de octubre de 2002: entre la ampliación real y la reforma de la PAC virtual», Fundació Barrié de la Maza, A Coruña, 2002. L'heterogeneïtat estructural de l'Europa Verda i la seva

influència sobre els graus i els guanys d'eficiència productiva en els sectors agraris regionals de la Unió Europea han estat analitzats a COLINO, J.; NOGUERA, P. (1999): «La difícil convergencia de las agriculturas europeas», a GARCÍA DELGADO, J. L. (dir.): *España, Economía: ante el siglo XXI*, Espasa Calpe, Madrid; i a COLINO, J.; NOGUERA, P. (2000): «Patrones estructurales y convergencia interregional en la agricultura europea», *Historia Agraria*, número 22.

Información Comercial Española ha dedicat el número 803 al tema «Globalización y mundo rural» i, en l'apartat *El papel de la política agraria en su consideración del mundo rural*, ofereix dos interessants articles sobre el tema: ARNALTE, E. (2002): «PAC y desarrollo rural: una relación de amor-odio», i REIG, E. (2002): «La multifuncionalidad del mundo rural». Igualment *Papeles de Economía Española*, número 96, és un monogràfic que, amb el títol «Sector agroalimentario: PAC y cambios en la demanda», consta d'una sèrie d'interessants articles, entre els quals podem destacar-ne dos, pel que fa al tema d'aquest capítol: GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M. (2003): «La agricultura española ante la reforma de la Política Agrícola Común», i SUMPSI, J. M. (2003): «Una nueva política agraria para una nueva Unión».

IV. ¿Qui són els autèntics beneficiaris de la PAC?

Josefa Vega Crespo

Professora d'Economia Aplicada. Universitat de Valladolid

Doctora en Economia per la Universitat de Valladolid, ha centrat la seva tasca investigadora en temes relacionats amb les empreses i els sectors productius de Castella i Lleó i ha col·laborat en diversos treballs i projectes sobre el sector agrari espanyol. Actualment és professora ajudant del Departament d'Economia Aplicada de la Universitat de Valladolid.

4.1. Introducció

La Política Agrària Comuna (PAC) és, de totes les polítiques a Unió Europea, la que absorbeix i canalitza una major quantitat de recursos. Encara que les successives reformes li han anat restant participació en el pressupost comunitari, aproximadament la meitat es continua destinant a costejar mesures de política agrària.

Tractant-se, per tant, de la despesa més important de les que es financen amb càrrec a la hisenda europea resulta interessant analitzar cap on es dirigeixen aquests fons ja que, com qualsevol altra política pública, la PAC modifica l'assignació de recursos que resulta del funcionament del mercat i, per tant, la distribució de l'ingrés generant guanyadors i perdedors. De fet, es podria dir que la PAC és la política de la Unió Europea amb més impacte en la distribució de les rendes entre persones, països i regions i, com a conseqüència, el repartiment d'aquests fons és una de les qüestions relacionades amb aquesta política que més polèmica ha suscitat.

És obvi que pel que fa a l'agregació són els agricultors de la Unió Europea els que es beneficien d'uns fons el finançament dels quals, tenint en compte les diverses formes d'intervenció de la PAC (preus garantits, ajudes directes, subvencions a l'exportació, aranzel exterior), recau tant en els consumidors com en els contribuents. Fins a la reforma de 1992 la PAC actuava fonamentalment a través de la política de preus, amb la qual cosa eren els consumidors els que més contribuïen a finançar-la. Amb les successives reformes, la protecció via preus s'ha anat substituint per ajudes directes a les rendes, de manera que actualment són els contribuents els que majoritàriament sostenen aquesta política.

En tot cas, ja que aquí la qüestió prioritària no és l'origen sinó el destí d'aquests fons, l'anàlisi se centrarà a determinar qui hi guanya i qui hi perd des del punt de vista de la distribució dels suports de la PAC, ja que si bé en general els beneficiaris són els agricultors de la Comunitat, quan la qüestió s'analitza amb més detall és fàcil detectar que els guanys es reparteixen de manera molt desigual entre les diverses explotacions, segons les seves dimensions o la seva productivitat, els diferents sectors i els diferents territoris, segons quina sigui la seva especialització productiva.

Una primera via a través de la qual es pot efectuar aquesta anàlisi és la distribució per productes, països, regions, etc., de les despeses del Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrària (FEOGA), a través del qual una part molt important del pressupost comunitari es canalitza cap al sector agrari.

No obstant això, el suport que la PAC atorga als agricultors de la Unió Europea no tan sols es materialitza en ajudes directes a les rendes o fons amb els quals finançar l'emmagatzemament o la modernització de les estructures agràries, en definitiva, en recursos distribuïts a través de la via pressupostària, sinó que a més hi ha altres mesures, com la protecció en frontera, que indirectament també impliquen més ingressos per als agricultors i, per tant, han de ser tingudes en compte si es vol tenir una idea més precisa de qui es beneficia més de la PAC. Per valorar el grau de protecció total que proporciona aquesta política, l'indicador més difós, i alhora el més fàcil d'interpretar, és el popularitzat per l'OCDE i conegut com a Equivalent de Subsidi al Productor (ESP).

L'anàlisi de la distribució territorial, per productes i per dimensions d'exploració de les despeses del FEOGA i l'Equivalent de Subsidi al Productor guiarà, per tant, aquest capítol.

4.2. El repartiment del pastís per sectors, països i explotacions

La majoria dels recursos que la Unió Europea destina al seu sector agrari es canalitzen a través del Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrària, el qual té dues seccions, la secció Garantia, l'objectiu de la qual és finançar la política de preus i mercats, i des de 1992 les mesures d'acompanyament, que absorbeixen el gruix dels recursos assignats al Fons, i la secció Orientació que, com un més dels Fons Estructurals, persegueix i cofinança la reforma i la modernització de les estructures agràries en el si de la Unió i el foment del desenvolupament rural en les zones desfavorides (vegeu capítol I). El seguiment d'aquests fons des del punt de vista de la seva distribució sectorial i espacial constitueix, doncs, una primera línia d'investigació a través de la qual es pot determinar qui hi guanya realment amb la PAC i com ha canviat la distribució dels subsidis amb les successives reformes que ha experimentat.

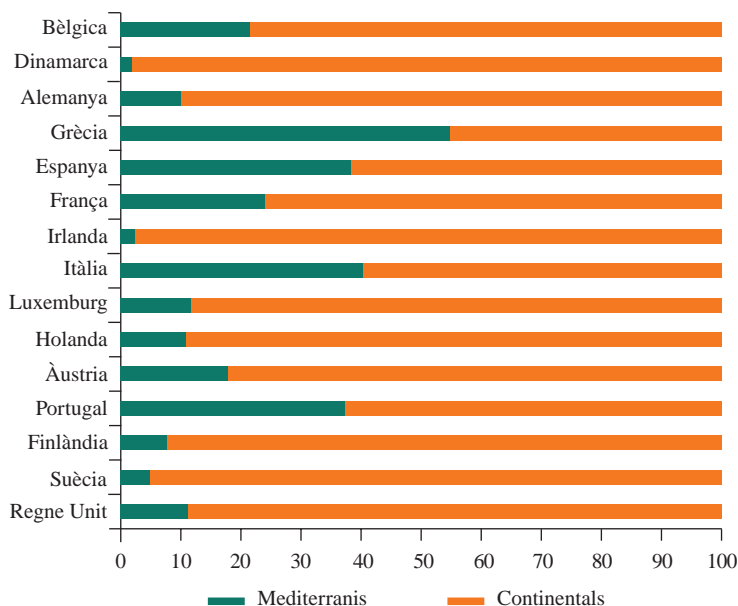
Si bé els objectius de la PAC es refereixen a tot l'àmbit comunitari i, com a conseqüència, els recursos del FEOGA-Garantia (secció que absorbeix més del 90% del pressupost total del Fons) es distribueixen segons criteris de caràcter sectorial i no territorial, ja que no tots els productes es beneficien en la mateixa mesura de les ajudes d'aquest Fons i l'estructura productiva del sector agrari difereix enormement d'uns països als altres, el repartiment d'aquestes despeses per Estats membres i regions és també molt desigual, en funció de la seva especialització productiva, és a dir, del fet que tinguin més o menys presència en els sectors més protegits.

Sense entrar en el detall dels múltiples i diversos mecanismes d'intervenció utilitzats en cada Organització Comuna de Mercat, fet que d'altra banda, no és objecte d'aquest capítol, es pot establir segons la intensitat de la protecció dispensada, una clara distinció entre els denominats productes

Gràfic 4.1

DISTRIBUCIÓ DEL VALOR AFEGIT BRUT AGRARI ENTRE PRODUCTES CONTINENTALS I MEDITERRANIS

En percentatges



Nota: En el grup dels productes mediterranis s'inclouen fruites, hortalisses, oli d'oliva, vi, arròs, tabac i cotó.
Font: Comissió Europea, *Agriculture in the European Union, Statistical and economic information, 2002*.

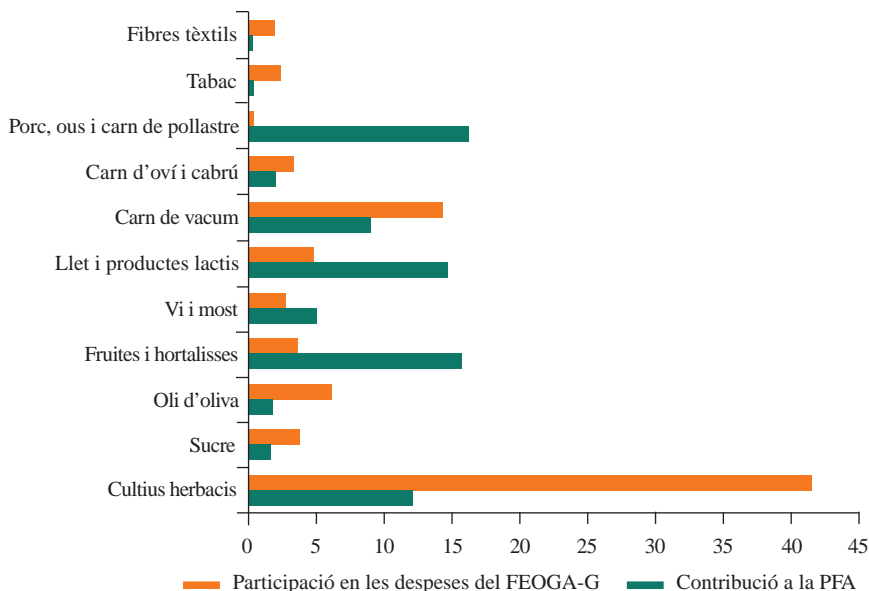
continentals (cultius herbacis, carn de vacum i llet, entre d'altres), amb molt pes en les països del nord de la Comunitat i menys representats en el sud, i els típics de l'agricultura mediterrània (fruites i hortalisses, oli d'oliva, vi, arròs, tabac i cotó), la producció dels quals es concentra fonamentalment en quatre països, Grècia, Itàlia, Espanya i Portugal, on representen més de la tercera part de la Producció Final Agrària (gràfic 4.1). Els primers han gaudit tradicionalment d'un grau de protecció molt més gran que els característics de l'agricultura mediterrània, i han absorbit més del 70% del pressupost del FEOGA-Garantia.⁽¹⁾

(1) Queden al marge de l'anàlisi sectorial els recursos del FEOGA-Orientació el repartiment dels quals es fa d'acord amb criteris territorials i no per capítols productius.

Gràfic 4.2

DISTRIBUCIÓ SECTORIAL DE LA PRODUCCIÓ FINAL AGRÀRIA I LES DESPESES DEL FEOGA-GARANTIA A LA UNIÓ EUROPEA. 2001

En percentatges



Font: Comissió Europea, *Agriculture in the European Union, Statistical and economic information, 2002*.

Com a conseqüència es genera un clar desequilibri entre la contribució de cada grup de productes a la producció agrícola comunitària i la seva participació en les despeses del Fons (gràfic 4.2). Així, els denominats cultius mediterranis, que representen gairebé una quarta part de la Producció Final Agrària de la Unió a penes absorbeixen el 17% de les despeses del FEOGA-Garantia, mentre que un reduït grup de productes típicament continentals format pels cultius herbacis (cereals, oleaginoses i proteaginoses), carn de vacum i llet, amb només un 35% de la producció agrària, concentren el 60% de les ajudes.

Ara bé, encara que és clar que, en conjunt, els productes de l'agricultura mediterrània reben un volum de transferències menor que els carac-

terístics de l'agricultura continental, hi ha notables diferències en el grau de protecció de què es beneficia cadascun d'ells. Així, el mercat de l'oli d'oliva, producte típicament mediterrani, es troba entre els més afavorits per la PAC, ja que la seva participació en les despeses del FEOGA supera amb escreix la seva aportació a la producció agrària europea. Amb tot, el desequilibri no arriba a ser tan important com el que es dona en altres produccions continentals, com els cultius herbacis. En el costat oposat, és el sector de fruites i hortalisses el que proporcionalment està més desprotegit, ja que, amb una aportació de més del 15% de la Producció Final Agrària, a penes capta un 5% dels recursos del FEOGA-Garantia. Aquest és, per tant, el sector que majoritàriament explica aquestes desigualtats en els índexs de protecció de què gaudeixen els productes continentals i els mediterranis.

Així doncs, tenint en compte les enormes diferències que s'observen en la distribució de la despesa per sectors, no és estrany que també hi hagi grans disparitats en el grau de protecció que els diferents països i regions reben de la PAC, i en resulten clarament beneficiats aquells Estats membres que tenen una estructura productiva agrària més orientada cap als productes de tipus continental, i perjudicats els que, al contrari, estan més especialitzats en els sectors amb menys protecció. Països com el Regne Unit, Bèlgica, Dinamarca o Alemanya, on tenen molt pes alguns dels sectors més afavorits (casos del vacum o dels cereals), estan rebent una ajuda que en percentatge del seu Valor Afegit Brut (VAB) agrícola representa una xifra més elevada que la d'altres com Itàlia, Espanya, Grècia i Portugal (quadre 4.1), amb major especialització en produccions de tipus mediterrani i en què un sector que ha rebut molt pocs subsidis, com és el de fruites i hortalisses, representa entre el 20% i el 30% de la Producció Final Agrària. Un cas a part mereixen els casos de Suècia, Finlàndia, Àustria i Irlanda, afavorits per la PAC no tant en funció de la seva especialització productiva, sinó per la via de les denominades mesures d'acompanyament i desenvolupament rural que representen un elevat percentatge dels recursos canalitzats pel FEOGA cap a aquests països.

És necessari precisar, en tot cas, que si bé el menor grau de protecció correspon a un grup de productes típics de l'agricultura continental com

DISTRIBUCIÓ DE LES DESPESES DEL FEOGA ENTRE ELS ESTATS MEMBRES DE LA UNIÓ EUROPEA

	Percentatge del total		Despesa/VAB (percentatge)		Despesa/ UTA (milers euros)		Despesa/Explotació (milers euros)	
	Mitjana 89-91	Mitjana 99-01	Mitjana 89-91	Mitjana 99-01	Mitjana 89-91	Mitjana 99-01	Mitjana 89-91	Mitjana 99-01
Bèlgica	3,3	2,3	33,7	37,6	10,3	13,4	11,6	14,8
Dinamarca	3,9	2,8	28,7	35,5	10,9	16,4	13,8	19,6
Alemanya	15,2	14,5	25,9	35,5	4,2	10,2	6,7	11,9
Grècia	7,6	6,4	23,5	33,5	3,0	4,9	2,6	3,5
Espanya	9,3	14,5	15,6	28,1	2,5	6,6	1,7	5,3
França	19,5	21,7	18,5	30,0	4,1	9,4	6,1	14,1
Irlanda	5,4	3,9	59,8	63,6	5,6	9,3	9,1	11,6
Itàlia	17,0	13,0	16,9	19,8	2,7	4,7	1,8	2,5
Luxemburg	0,0	0,1	6,7	21,7	1,4	6,6	2,1	9,4
Holanda	10,3	3,0	32,0	14,8	12,7	6,0	23,1	12,1
Àustria	0,0	2,4	–	41,7	–	6,0	–	5,0
Portugal	1,6	2,4	15,4	34,9	0,5	2,0	0,8	2,5
Finlàndia	0,0	1,8	–	64,1	–	7,0	–	8,5
Suècia	0,0	1,8	–	51,8	–	11,1	–	9,0
Regne Unit	7,0	9,6	18,1	40,2	4,7	12,4	8,3	18,2
Unió Europea	100,0	100,0	19,3	30,0	3,4	7,1	3,6	6,3

Nota: UTA: Unitat de Treball Any: equivalent al treball que realitza una persona a temps complet durant un any (228 jornades i més).

Font: Comissió Europea, *La situación de la agricultura en la Unión Europea; Agriculture in the European Union. Statistical and economic information 2002 y 31ème Rapport financier concernant le fonds européen d'orientation et de garantie agricole (F.E.O.G.A.). Section Garantie.*

és la carn de porc, el pollastre i els ous, la seva producció està bastant ben distribuïda per tots els Estats membres i, com a conseqüència, la seva incidència en la distribució territorial de les ajudes no és tan important com la de les fruites i hortalisses o els cereals.

Si en lloc d'utilitzar com a indicador el percentatge de despeses sobre el valor afegit brut agrari de cada país es pren com a referència la despesa per explotació o per Unitat de Treball Any (UTA) s'aprecia encara molt més bé el desavantatge dels Estats membres del sud pel que fa al grau de protecció dispensat per la PAC (quadre 4.1). Qualsevol dels dos indicadors

mencionats eleva els primers llocs als països del nord i, especialment, als més veterans de la Comunitat, com és el cas d'Alemanya, Bèlgica, Dinamarca, Regne Unit o França, mentre que els últims llocs corresponen, en general, als del sud. Així, si es compara la situació de cada Estat membre en termes de despesa per Unitat de Treball (l'indicador que possiblement reflecteix més bé l'efecte distributiu de la PAC) amb el percentatge que els fons rebuts representen en el seu VAB agrícola es comprova que, com que el seu sector agrari és menys productiu, gairebé sense excepció, els Estats membres del sud perden posicions i passen a ocupar els últims llocs, amb una despesa per Unitat de Treball que se situa a molta distància de països com Dinamarca, Bèlgica, Regne Unit, Alemanya o França. La diferència és tan ampla que, com s'observa, el màxim de 16,4 milers d'euros per unitat de treball corresponent a Dinamarca és vuit vegades més gran que el mínim de Portugal.

En definitiva, també per països s'estableix una clara distinció entre el nord, on es concentren un alt percentatge de les ajudes, i el sud, en general molt menys protegit. D'aquesta manera, lluny de contribuir a una major cohesió econòmica entre els Estats membres de la Unió Europea, la PAC no fa sinó accentuar els desequilibris territorials.

Espanya ocupa una posició més avantatjosa que la majoria dels altres països de l'àrea mediterrània, amb una despesa per explotació i per Unitat de Treball Any notablement més elevada que la de Grècia, Portugal i, fins i tot, Itàlia, fet que troba l'explicació en el fet que si bé en la seva estructura productiva agrària tenen molt pes determinats productes poc afavorits per la PAC, com les fruites i hortalisses o el vi, que en conjunt aporten el 30% de la producció final, en el sector agrari espanyol també s'hi representen adequadament algunes de les produccions continentals més protegides, com el cas dels cereals o la carn de vacuum que suposen, respectivament, el 9% i el 6% de la seva producció agrària.

Pel que fa als canvis que hi ha hagut al llarg dels últims anys en la distribució territorial dels subsidis, malgrat que, com ha quedat demostrat, els països del nord continuen sent els més beneficiats per la PAC, les reformes de 1992 i 1999, totes dues compromeses amb l'objectiu d'aconseguir

una agricultura més competitiva i un sistema d'ajudes que subvencioni el productor i no el producte, han propiciat que, tot i mantenint-se els tradicionals desequilibris en el repartiment de les ajudes, es produís un lleuger augment del suport a alguns països del sud. La progressiva substitució de la protecció via preus per ajudes directes a les rendes (principal instrument d'aquesta nova orientació de la PAC) en sectors com el vacum, les oleaginoses o els cereals, ha elevat el grau de protecció de què gaudeixen aquests productes i amb això el dels Estats membres en els quals tenen més presència. Així, el percentatge de despeses del FEOGA-Garantia que concentra el sector de cultius herbacis ha passat del 30 a més del 40% del total entre els triennis 1989-1991 i 1999-2001, i ha augmentat també la proporció d'ajudes a la ramaderia bovina (Comissió Europea, *Trigésimoprimer Informe Financiero del FEOGA Sección Garantía*, 2001).

Des del punt de vista territorial, aquest nou sistema de protecció ha fet possible que, com a conseqüència de l'augment del flux d'ajudes directes, especialment de les destinades als cereals, determinats països del sud on aquestes produccions estan relativament ben representades, com és el cas espanyol, guanyaran participació en la distribució de despeses del FEOGA (quadre 4.1). A això hi han contribuït també els fons rebuts per finançar les denominades mesures d'acompanyament que, com ja s'ha vist, van introduir la reforma de 1992 i les de desenvolupament rural incorporades en la de 1999 (vegeu els capítols II i III).

Juntament amb Espanya, que ha passat de concentrar un 9% de les despeses del Fons com a mesura del trienni 1989-1991 al 14% dels anys 1999-2001, i així s'ha col·locat en el segon lloc com a segon país receptor, també França, ja anteriorment un dels països més afavorits per la PAC, i Portugal han evolucionat cap a una major protecció (quadre 4.1), quan, de fet, aquest últim país és un dels més beneficiats amb els canvis, gràcies a les ajudes directes així com a les mesures d'acompanyament i desenvolupament rural. Això no obstant, tenint en compte la gran importància que un dels productes més subvencionats i afavorits per la reforma, la carn de vacum, té en països com Alemanya, Regne Unit o França, i al fet que en alguns sectors concrets (cas dels cereals) les ajudes s'hagin vinculat als ren-

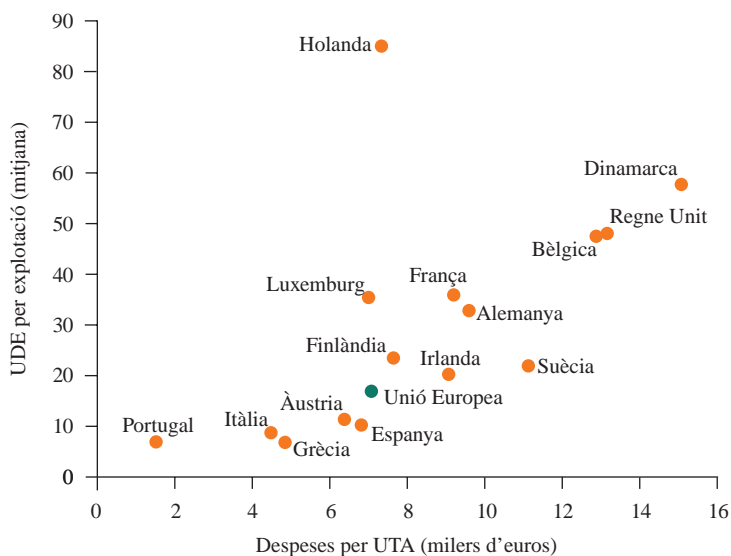
diments històrics de cada comarca, molt superiors en les zones productores del nord que en les del sud d'Europa (vegeu capítol II), els efectes redistributius que, en principi, podria haver tingut la reforma s'han vist concentrats pel sistema de fixació de les ajudes.

L'anàlisi de la distribució dels subsidis segons les dimensions de les explotacions és una altra prova del desequilibri en el repartiment dels fons agrícoles comunitaris. Hi ha, efectivament, una relació molt clara i directa entre les dimensions de l'explotació i el volum d'ajudes rebudes. Així, mentre que en les explotacions de menys de 8 Unitats de Dimensió Europea (una UDE equival a 1.200 euros de marge brut estàndard, variable aquesta última que, alhora, s'obté per diferència entre els ingressos i els costos directes) el subsidi mitjà en forma d'ajuda directa se situa per sota dels 2.000 euros per Unitat de Treball, en les d'entre 40 i 100 UDE s'aproxima als 10.000 i en les de més de 100 supera àmpliament aquesta xifra. Com a resultat del que acabem de dir, les explotacions de més de 40 Unitats de Dimensió Europea, les quals representen només un 18% del total, concentren el 50% de les ajudes directes, mentre que en el costat oposat les de menys de 8 Unitats de Dimensió Europea, que suposen un 40% del total, a penes absorbeixen el 15% de les transferències. Vist des de la perspectiva dels perceptors, les dades indiquen que aproximadament la meitat dels beneficiaris d'ajudes directes reben menys de 1.250 euros l'any, mentre que l'escàs 5% de titulars que cobren més de 20.000 euros l'any s'apropia del 50% del total d'ajudes (Comissió Europea, *Indicative figures on the distribution of direct farm aid*, MEMO/02/198).

Així doncs, encara que la reforma de 1992 va establir les bases perquè progressivament les ajudes es desvinculessin del grau de producció i, per tant, de la dimensió econòmica de l'explotació, un sistema de repartiment basat en el nombre d'hectàrees cultivades o en el nombre de caps de bestiar, ha fet que en la pràctica la PAC continuï afavorint les més extenses i intenses, a costa de les petites que, d'altra banda, continuen sent majoritàries.

Evidentment això té, a més, repercussions territorials, ja que es materialitza en diferents índexs de protecció per a cada país segons les dimensions mitjanes de les seves explotacions. Aquí estem davant d'un nou

DESPESES DEL FEOGA I DIMENSIÓ DE LES EXPLOTACIONS ALS ESTATS MEMBRES DE LA UNIÓ EUROPEA. 2000



Nota: UDE, Unitat de Dimensió Europea; UTA, Unitat de Treball Any.

Font: Comissió Europea, *La Situación de la Agricultura en la Unión Europea: el Informe i FADN Public Database*.

factor que contribueix a explicar que siguin els Estats membres del nord, en general amb unitats productives de major dimensió, els que reben més quantitat de recursos del FEOGA per Unitat de Treball Any. Dinamarca, Regne Unit, Bèlgica o Alemanya, amb explotacions de més de 30 Unitats de Dimensió Europea de mitjana, reben una ajuda que supera els 10.000 euros per unitat de treball. En l'altre extrem se situen Portugal, Itàlia i Grècia, amb menys de 5.000 euros per Unitat de Treball Any i una reduïda dimensió de les seves explotacions. Espanya ocupa també un dels últims llocs, amb a penes 7.000 euros per unitat de treball i aproximadament 10 Unitats de Dimensió Europea per explotació (gràfic 4.3). Es constata doncs, novament, la dualitat entre els països del nord, més subsidiats pel fet de tenir explotacions de dimensions més grans, i els del sud, molt menys protegits.

4.3. El suport total en termes d'Equivalent de Subsidi al Productor (ESP)

Encara que la regulació de la política agrícola comuna ha anat canviant amb el pas del temps i, tenint en compte el pes cada vegada més gran dels pagaments directes als productors, la via pressupostària ha guanyat importància, la protecció que la PAC atorga a l'agricultura comunitària no es materialitza només en les despeses que fa el FEOGA. Hi ha altres regulacions com els preus mínims, la protecció en frontera, les normes sobre qualitat o les mediambientals, que també tenen importants repercussions en els costos de producció dels agricultors, en els preus i, per tant, en les rendes agràries. Així, els valors de tots dos indicadors seran molt pròxims en aquelles produccions en què la intervenció es faci majoritàriament per la via pressupostària, però no passarà el mateix en altres com la llet o el vacum, en què les polítiques de suport al preu (protecció en frontera i intervenció de preus) segueixen tenint un paper important.

Tractant de recollir l'efecte conjunt de les diferents mesures de política agrícola en la renda i el benestar dels agricultors, l'OCDE ha difós l'anomenat Equivalent de Subsidi al Productor (ESP), un indicador sintètic que intenta determinar el valor total de les transferències de renda que reben els productors agrícoles com a resultat de l'aplicació de les polítiques públiques, per facilitar les comparacions entre productes i territoris des del punt de vista del suport rebut. L'ESP té dos components: el primer, calculat per diferència entre el preu del producte en cada un dels països i la seva cotització en el mercat mundial, reflecteix el suport als preus interns que, se suposa, financen els consumidors; d'altra banda, el segon quantifica els pagaments directes als agricultors efectuats amb càrrec a les finances públiques.

Ja que l'OCDE només calcula els valors de l'indicador per a la Unió Europea en conjunt i per a alguns productes agrícoles, diversos autors han centrat els seus esforços a ampliar la seva cobertura a tots i cada un dels països de la Comunitat, alhora que han tractat de depurar-lo amb la finalitat que només inclogui les transferències més directament relacionades amb la

PAC.⁽²⁾ Així, un cop reformat, l'ESP permet mesurar amb més exactitud que la despesa pressupostària el grau de protecció que la PAC proporciona als diferents sectors i territoris de la Unió Europea.

Tenint en compte els valors que l'indicador aconsegueix, podem destacar, en primer lloc, l'alt grau de protecció de què segueix gaudint l'agricultura comunitària amb un ESP que, a pesar del descens experimentat al llarg de la dècada de 1990, encara sobrepassa el 35% del valor afegit brut agrari, segons els càlculs de l'OCDE (el 50% si es treballa amb les xifres de García Álvarez-Coque *et al.*, 1999, que inclouen tots els productes), i sembla que, a més, ha tornat a apuntar els últims anys. Així, considerades amb la precaució deguda, ja que, com s'ha vist, no inclouen tots els productes, les xifres de l'Equivalent de Subsidi al Productor calculades per l'OCDE col·loquen l'agricultura europea per davant de països com Estats Units, Canadà i Nova Zelanda des del punt de vista dels subsidis rebuts pels agricultors. Aquests últims representen el 35% de la producció agrària en la Unió Europea davant del 22 i el 17%, respectivament, a Estats Units i Canadà i només l'1% a Nova Zelanda. No obstant això, el suport de què gaudeix l'agricultura comunitària continua sent molt inferior al que rep la d'altres països de l'OCDE com Suïssa (69%), Corea (64%), Noruega (67%) o Japó (59%) (OCDE, *Producer and Consumer Support Estimates Database*, 2001).

A part d'això, les dades estimades per García Álvarez-Coque *et al.* (1999) confirmen el repartiment desigual de les ajudes entre els diferents sectors de l'agricultura europea. Tabac, boví, arròs, cereals i llet són els sectors que, tenint en compte aquestes dades, reben més subsidis, amb uns índexs de protecció que en alguns casos, com el de l'ordi, el boví, el tabac i l'arròs, excedeixen el 100% del seu valor afegit. En el costat oposat apareixen altres productes com el vi, les fruites i les hortalisses, on les transferències rebudes no arriben ni tan sols al 15% del seu valor afegit brut, o l'oli d'oliva per al qual el suport només representa la tercera part de la

(2) García Álvarez-Coque *et al.* (1998) calculen els valors de l'indicador per als diferents països i regions de la Unió Europea i, utilitzant la metodologia de Nucifora i Sarry (1998), amplien la cobertura als productes de l'agricultura mediterrània, ja que, com s'ha dit, l'OCDE només calcula els valors de l'indicador per a unes poques produccions, la majoria incloses en la categoria de les denominades continentals.

producció. La resta de productes se situen entre tots dos grups, amb índexs de protecció intermedis.

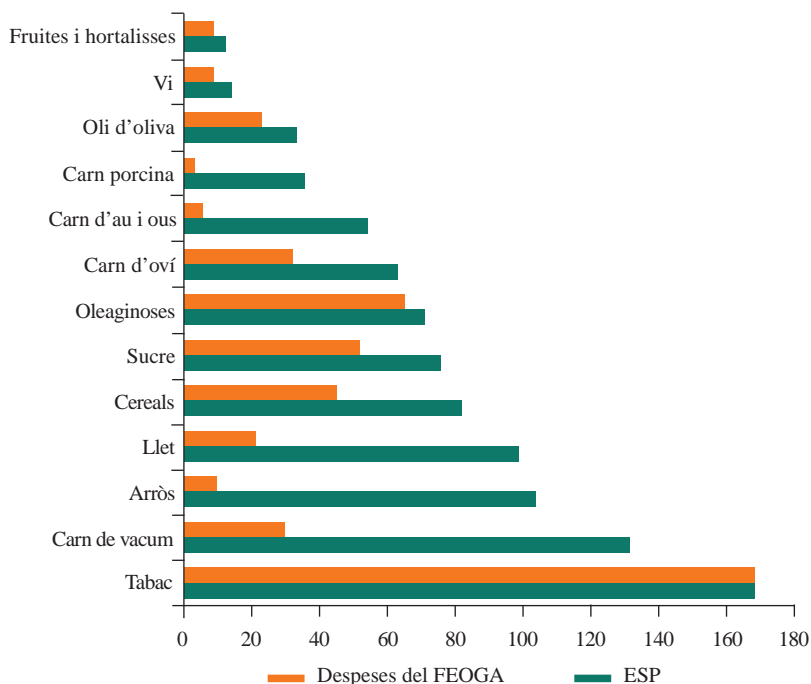
Novament, es constata, doncs, el desequilibri que hi ha en l'índex de protecció que reben els productes denominats continentals i els mediterranis, i els primers són els que resulten més beneficiats en el repartiment, alhora que els últims llocs corresponen a algunes produccions característiques de les agricultures del sud d'Europa que, no obstant això, tenen molt pes en la producció comunitària, com és el cas de les fruites i hortalisses, l'oli d'oliva o el vi.

Aquestes diferències de protecció entre tots dos grups de productes són, a més, molt més notòries des del punt de vista de l'ESP que en el repartiment de despeses del pressupost agrari. Productes típicament continentals com la llet, la carn de boví o els cereals ocupen una posició molt més bona quan el suport es mesura en termes d'ESP per unitat de producte que no pas en la classificació segons el pes de les despeses del FEOGA-Garantia en el seu valor afegit brut agrari (gràfic 4.4), fet que s'explica gràcies a la importància que en els respectius sistemes d'intervenció han tingut les mesures no pressupostàries.

El repartiment desigual de l'Equivalent de Subsidi al Productor que també s'observa en analitzar la distribució per països (quadre 4.2) no és sinó el fidel reflex d'aquestes diferències en l'índex de protecció que reben els diferents sectors. Amb independència de l'indicador utilitzat, les dades tornen a posar de manifest el clar desavantatge dels països del sud de la Comunitat que, per la seva especialització en productes mediterranis, es veuen clarament perjudicats en el repartiment dels suports. Prova d'això és que mentre Espanya, Grècia, Portugal i Itàlia que, en conjunt, generen més de la meitat de l'ocupació agrària de la Unió Europea, a penes s'emporten el 30% dels subsidis, només dos Estats membres del nord, Alemanya i França, absorbeixen més del 40% de les ajudes (García Álvarez-Coque *et. al.*, 1999, pàg. 59).

Davant d'un Equivalent de Subsidi al Productor que suposa més del 60% del valor afegit agrari en països com Bèlgica i Luxemburg, Alemanya o el Regne Unit, a Portugal, Grècia i Itàlia no sobrepassa el 40%. Però les dife-

ESP I DESPESES DEL FEOGA-GARANTIA COM A PERCENTATGE DEL VALOR AFEGIT DE CADA SECTOR A LA UNIÓ EUROPEA. 1995



Nota: ESP, Equivalent de Subsidi al Productor.

Fons: García Álvarez-Coque, *et al.* (1999) i Comissió Europea, *La situación de la agricultura en la Unión Europea*.

rències són encara més palpables quan es calcula el subsidi per unitat de treball, cosa que, com ja s'ha explicat, guarda relació amb els menors índexs de productivitat que l'agricultura d'aquests països segueix mantenint en relació amb els del nord. Mentre a Bèlgica-Luxemburg, Dinamarca i Regne Unit l'Equivalent de Subsidi per unitat de treball supera els 20.000 euros, a Grècia i Portugal ni tan sols arriba a 5.000 i a Espanya i Itàlia se situa en l'entorn dels 6.000. Així doncs, és precisament en aquest indicador on s'observen els desequilibris més grans entre el nord i el sud de la Unió Europea, cosa que torna a posar de relleu l'escassa contribució de la PAC a aconseguir una major cohesió econòmica i social entre els diferents Estats membres.

Quadre 4.2

NIVELLS D'ESP PER PAÏSOS. 1995

	Percentatge de l'ESP total de la Unió Europea	ESP/ VAB agrari (percentatge)	ESP/ UTA (milers d'ecus)
Bèlgica+Luxemburg	2,9	76,0	24,8
Dinamarca	3,0	54,0	26,1
Alemanya	17,0	66,0	17,8
Grècia	3,7	35,0	4,4
Espanya	9,4	41,0	6,4
França	23,9	59,0	16,8
Irlanda	3,3	76,0	11,2
Itàlia	14,0	40,0	5,9
Holanda	5,2	45,0	17,1
Àustria	2,3	47,0	11,6
Portugal	1,4	36,0	1,7
Finlàndia	1,3	33,0	7,7
Suècia	1,8	76,0	15,2
Regne Unit	10,9	70,0	20,2
Unió Europea	100,0	52,0	10,3

Nota: ESP, Equivalent de Subsidi al Productor; UTA, Unitat de Treball Any.

Font: García Álvarez-Coque *et al.* (1999).

Els països que combinen una estructura productiva agrícola dominada pels productes de tipus continental amb índexs de productivitat elevats són els que més es beneficien de la PAC i el contrari passa als Estats membres mediterranis, amb predomini dels sectors menys protegits i una productivitat relativament baixa.

Pel que fa al cas concret espanyol, els valors d'aquest indicador tornen a posar de manifest que, amb una estructura productiva en la qual tenen molt pes determinats productes amb un Equivalent de Subsidi al Productor elevat, com els cereals, el nostre país se situa en una posició lleugerament més favorable que la de la resta d'Estats membres del sud de la Unió amb un subsidi que, tant en termes de valor afegit com d'ocupació agrària, aconsegueix valors més alts que a Grècia, Portugal i Itàlia.

4.4. Distribució dels subsidis per regions. El cas espanyol

Si, com s'ha vist, hi ha grans diferències en el grau de protecció que reben els diferents països de la Unió Europea, molt més grans són les distàncies quan es passa a l'anàlisi regional, tant en el conjunt de la Comunitat com en l'interior de cada un dels països. Les dades estimades per García Álvarez-Coque *et. al.* (1998) reflecteixen les enormes desigualtats en el percentatge que sobre el VAB agrícola representa el subsidi al productor de cada una d'elles. Mentre que a la majoria de les regions franceses, alemanyes i del Regne Unit, les transferències suposen més del 70% del VAB, en les que ocupen els últims llocs la xifra se situa per sota del 10%. Serveixin d'exemple els valors de les regions situades en els extrems: davant d'un ESP que supera el 90% del valor afegit a Limousin i Lorraine, totes dues en territori francès, a Ligúria (Itàlia) i a les Canàries el percentatge és de només d'un 5%.

Quan els valors estimats de l'Equivalent de Subsidi al Productor es posen en relació amb el treball agrícola, les disparitats entre les regions del nord i les del sud d'Europa són encara més visibles. Es pot destacar en relació amb això, la nul·la presència de regions pertanyents als països del sud entre les 15 amb els índexs de protecció més elevats, mentre que en l'extrem oposat la majoria de les situades en els 15 últims llocs es localitzen a Grècia, Portugal, Itàlia i Espanya.

A més, és obligat destacar les grans diferències en les xifres: mentre que en algunes regions franceses (Picardie, Lorraine) i alemanyes (Mec-klenburg-Vorp, Sachsen-Anhalt) l'Equivalent de Subsidi per Unitat de Treball s'aproxima o supera els 30.000 euros, en moltes de les del sud (Madeira, Algarve, Galícia, Canàries, Calàbria, etc.) no arriba ni als 3.000, és a dir, la dècima part.

Novament, els desequilibris en el suport que rep cada producte es tradueixen en una distribució molt desigual de les transferències de què es beneficien les diferents regions, amb un clar avantatge de les situades als països del nord de la Unió Europea en relació amb les del sud.

DESPESES DEL FEOGA A LAS REGIONES ESPAÑOLES. 2000

	Despeses FEOGA (% del total regionalitzable)	Despeses del FEOGA/VAB agrari		Despeses del FEOGA per UTA	
		Percentatge	Índex (UE=100)	Milers d'euros	Índex (UE=100)
Andalusia	29,7	27,5	96	5,6	82
Aragó	8,3	51,4	180	9,7	143
Astúries	0,8	14,6	51	1,1	17
Balears	0,4	9,1	32	1,6	24
Canàries	5,1	56,4	197	5,7	85
Cantàbria	0,4	6,2	22	1,1	17
Castella-la Manxa	13,5	42,2	148	7,8	115
Castella i Lleó	15,9	41,1	144	8,6	126
Catalunya	6,0	17,8	62	4,3	63
Com. Valenciana	2,1	7,7	27	1,4	20
Extremadura	9,8	50,5	177	7,8	114
Galícia	1,8	4,4	16	0,5	7
Madrid	0,9	22,5	79	5,9	87
Múrcia	1,5	7,8	27	1,5	22
Navarra	2,4	32,5	114	8,0	118
País Basc	0,8	7,4	26	1,6	23
Rioja	0,6	8,8	31	2,5	37
Espanya	100,0	24,2	85	5,8	85

Fonts: MAPA, *Hechos y cifras del Sector Agroalimentario y del Medio Rural Español, 2000*. INE, *Contabilidad Regional de España Base 1995 i Censo Agrario, 1999*. Comissió Europea, *La situación de la agricultura en la Unión Europea: el informe 2001*.

Però, com s'apuntava anteriorment, les diferències no únicament són perceptibles entre totes les regions comunitàries, sinó també a l'interior dels mateixos països. Espanya és un clar exponent de les desigualtats regionals pel que fa als índexs de suport rebut, amb una distribució dels recursos del FEOGA que col·loca algunes comunitats autònomes amb un volum de subsidis en relació al VAB o l'ocupació agrària notablement per sobre de la mitjana europea, mentre que altres se situen en índexs molt per sota (quadre 4.3).

En termes absoluts, les regions que reben més fons de la PAC són, per aquest ordre, Andalusia, Castella i Lleó, Castella-la Manxa i Extremadura que en conjunt concentren gairebé el 70% del total, fet que està en

estreta relació amb el pes que el sector agrari té en les seves economies, ja que entre les quatre generen més del 50% del VAB agrícola nacional.

Quan aquestes xifres es posen en relació amb les variables més representatives de l'agricultura de cada regió les diferències en la distribució espacial de les ajudes dins del territori nacional tornen a ser manifestes. Pel que fa, en primer lloc, a l'import que aquests subsidis representen en el VAB agrícola generat en cada comunitat autònoma, s'observa com, en clara concordança amb una estructura productiva en què tenen gran presència alguns productes continentals que reben molts subsidis, com els cultius herbacis, entre les regions espanyoles més beneficiades per la PAC hi ha Aragó, Extremadura, Castella-la Manxa i Castella i Lleó, on les subvencions via FEOGA representen més del 40% del VAB, una xifra molt per sobre de la mitjana europea. Al contrari, les comunitats autònomes la producció agrícola de les quals és majoritàriament de productes mediterranis i, en especial, de fruites i hortalisses –casos de Múrcia i la Comunitat Valenciana–, reben un volum d'ajudes que, en percentatge del VAB, no arriba a representar ni un 10% del total (quadre 4.3).

També els valors que resulten de dividir els fons rebuts entre el nombre d'Unitats de Treball Any de cada regió permeten concloure que a Espanya els agricultors que reben més subsidis són, en general, els del centre i el sud del país, els quals en comptar amb explotacions de grans dimensions s'han vist afavorits per la reforma de 1992 que, com és sabut, va introduir per a determinades produccions (cereals, oleaginoses o vacum de carn) en què aquestes regions estan especialitzades un sistema de suport basat en les hectàrees cultivades o en el nombre de caps de bestiar, del qual òbviament no s'han pogut aprofitar tant comunitats autònomes com Galícia, Astúries, Cantàbria o les regions llevantines, les explotacions de les quals tenen una base territorial molt menor i estan especialitzades en sectors poc afavorits per la PAC com l'hortofrutícola, o sotmesos a quotes de producció restrictives com el vacum de llet. Als seus agricultors corresponen com a conseqüència, els índexs de protecció més baixos.

De fet, igual que passava en la distribució per països, també en l'àmbit espanyol hi ha una correspondència gairebé total entre els índexs de des-

pesa per unitat de treball i la dimensió mitjana de les explotacions de cada regió. Així, són Aragó, Castella i Lleó i Navarra, amb unitats productives que de mitjana tenen més de 14 Unitats de Dimensió Europea, les que gaudeixen d'uns índexs de protecció més alts en termes de despesa per unitat de treball. En el costat oposat, Galícia, Astúries, Cantàbria o la Comunitat Valenciana, on la dimensió mitjana de les explotacions se situa per sota de les 7 Unitats de Dimensió Europea (INE, *Encuesta sobre la estructura de las explotaciones agrarias 1997*), resulten clarament perjudicades en el repartiment dels fons comunitaris assignats a l'agricultura espanyola.

En definitiva, en les comunitats autònomes en què l'agricultura està orientada cap a les produccions continentals, especialment cultius herbacis, i on les explotacions són de grans dimensions, com passa a Castella i Lleó, Castella-la Manxa, Navarra o Aragó, el volum de finançament comunitari arriba a índexs molt per sobre de la resta i s'ha vist incrementat amb les últimes reformes de la PAC. Al contrari, regions com Galícia o Astúries, amb explotacions de petites dimensions i en gran manera orientades a la producció lletera, o aquelles que estan especialitzades en sectors amb molts menys subsidis, com les fruites i les hortalisses, casos de Múrcia i la Comunitat Valenciana, reben un volum de fons per Unitat de Treball que està molt lluny dels mencionats anteriorment. N'hi ha prou en comparar els 9,7 milers d'euros per unitat de treball de la regió més ben situada, Aragó, amb els 0,5 de Galícia. Resultats similars s'observen en mesurar la distribució del suport total a través de l'Equivalent de Subsidi al Productor.

Es demostra així, novament, que la PAC penalitza determinats espais pel simple fet d'estar especialitzats en unes produccions determinades, i genera distorsions fins i tot en l'interior de cada un dels països.

4.5. ¿Qui hi guanyarà amb la nova reforma?

Com s'ha explicat en capítols anteriors, l'última reforma de la PAC, aprovada el juny del 2003, té com un dels elements clau la idea de dissociar les ajudes de la producció atorgant-les no al producte sinó al productor, cosa que, d'altra banda, ja estava present en la filosofia de les reformes anteriors.

L'aspecte innovador d'aquest nou canvi legislatiu és que per aconseguir aquest objectiu el que ara es planteja és substituir les ajudes directes als diferents sectors per una ajuda única a l'explotació, independent de la producció i calculada sobre la base de les quantitats abonades durant els anys anteriors (2000-2002), és a dir, en funció de sèries històriques.

Des del punt de vista del que interessa en aquest capítol, a saber, el nou repartiment dels subsidis que resultarà d'aquesta reforma, el fet que la quantia de l'ajuda única es fixi prenent com a referència els pagaments històrics tindrà com a conseqüència que les subvencions es continuïn concentrant en les mateixes explotacions i, per tant, en els mateixos territoris que ara es beneficien més de la PAC. Així, seran els Estats membres amb explotacions de dimensions més grans, més productives i que ara reben més ajudes directes, en definitiva, els del nord, els que seguiran sent els més afavorits, de manera que el nou sistema no farà sinó consolidar la situació anterior a la reforma en relació amb la desigual distribució de les ajudes entre els països del nord i els del sud d'Europa.

D'altra banda, i encara que la idea és ampliar el sistema d'ajuda única al major nombre de sectors, en principi aquest només afectarà un determinat grup de productes, per la qual cosa, també des d'aquest punt de vista, es discriminarà entre les explotacions dedicades a unes produccions o a d'altres.

En definitiva, tal i com està previst en aquesta reforma, la dissociació total de les ajudes no farà sinó perpetuar una estructura de distribució dels subsidis desequilibrada tant des del punt de vista sectorial com espacial i empresarial.

Un altre dels objectius que, sense aconseguir-ho del tot, ja pretenia l'*Agenda 2000* i que ara persegueix la nova reforma és modular les ajudes directes per destinar més recursos amb l'estalvi resultant per potenciar el segon pilar de la PAC, és a dir, el desenvolupament rural, i finançar les futures reformes sectorials, tot això sense trencar la disciplina pressupostària. El mecanisme a través del qual es pretén aconseguir aquesta redistribució dels recursos entre els dos pilars de la PAC passa per treure un percentatge, que serà progressiu en el temps, de les ajudes concedides a cada explotació, i

queden exemptes les que ingressin menys de 5.000 euros de subvencions anuals (vegeu el capítol II).

Pel que fa a l'impacte d'aquesta segona mesura, tenint en compte que la modulació implica restar ingressos als agricultors per dedicar-los a finançar programes de desenvolupament rural (infraestructures, turisme rural, artesanía, etc.) les despeses dels quals no han de repercutir directament en la renda agrària, una primera conseqüència pot ser la disminució del grau de protecció de què gaudeix l'agricultura comunitària. En aquest sentit, els més perjudicats seran aquells països o regions en l'estructura productiva dels quals tinguin molt pes els sectors que reben la major part del suport per la via de les ajudes directes. D'altra banda, la quantitat que es planteja sostreure a les explotacions que reben més de 5.000 euros l'any és insignificant si l'objectiu que es pretén aconseguir amb aquesta mesura és un equilibri més gran en la distribució de les ajudes a les explotacions.

Pel que fa al desenvolupament rural, l'impacte de la reforma dependrà del repartiment que es faci dels fons recaptats a través de la modulació, ja que aquesta última només contribuirà a una major cohesió econòmica entre els diferents territoris de la Unió Europea si es destinen més recursos als països i regions més endarrerits. En principi, el sistema de distribució que es proposa, basat en el producte per càpita, l'ocupació i la superfície agrícoles, sembla que sí que tindrà efectes positius sobre la cohesió ja que beneficiarà més els països amb més ocupació agrària i menys renda per habitant. Però, en la mesura que els fons destinats al desenvolupament rural exigeixen cofinançament per part dels Estats membres, el volum de recursos rebuts dependrà de les disponibilitats pressupostàries de cada un dels països i regions, i poden resultar afavorits aquells territoris amb un aparell administratiu més potent i amb més capacitat de finançament, en definitiva, els més rics.

Es pot concloure, per tant, que els desequilibris sectorials i espacials en el repartiment dels suports, presents des del mateix moment en què va néixer la PAC, no s'han corregit excessivament amb les reformes anteriors, ni és previsible que ho facin amb la que ara s'ha posat en marxa. Tret que s'estableixin noves bases, seguiran sent els països del centre i del nord, amb agricultures més productives, els que també en el futur resultin més afavorits per la PAC.

Orientació bibliogràfica

A l'hora d'analitzar la distribució d'ajudes per sectors cal saber prèviament els sistemes de protecció corresponents a cada producte i als canvis introduïts amb les successives reformes de la PAC. Es pot destacar en relació amb això el capítol de REIG, E. (1999): «La política agrària comú», a Jordán Galduf, J. M. (coordinador): *Economía de la Unión Europea*, tercera edició, Civitas, Madrid; el número 176-177 de la *Revista Española de Economía Agraria* (1996), així com els treballs de GARCÍA GRANDE, M. J. (1993): «El sector agrario en Castilla y León ante la reforma de la PAC», a *Revista de Estudios Europeos*, número 4 i Tió, C. (1991): «Reforma de la PAC y su impacto a nivel sectorial en España», a *Información Comercial Española*, número 700.

Sobre la distribució per sectors, països i regions de les despeses del FEOGA són d'obligada consulta l'informe de la Comissió: *La Situación de la agricultura en la Unión Europea* y el del mateix FEOGA: *Rapport financier concernant le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)- Section Garantie*, tots dos accessibles en format electrònic a la pàgina web <http://europa.eu.int/comm/agriculture/>. Per al cas concret de les regions espanyoles es pot veure: *Hechos y cifras del sector agroalimentario y el medio rural español*, del MAPA i l'*Informe de Actividad* del FEGA. En aquests temes han centrat, a més, les seves investigacions autors com ARANGO, J. (1995): «Los desequilibrios de la Política Agrària Común: un análisis de las diferencias entre regiones españolas», a *Revista Española de Economía Agraria*, número 171; i FRANZMEYER, F.; HRUBESCH, P.; SEIDEL, B.; WEISEL, C. (1991): *Efectos regionales de las políticas comunitarias*, Serie de Política Regional y Transporte, número 17, Direcció General d'Estudis del Parlament Europeu.

Per a l'anàlisi del suport total a l'agricultura són imprescindibles els treballs de GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; CASTELLANO, E.; SANCHO, M. (1999): «Los efectos redistributivos de la PAC y la cohesión. Un punto de vista mediterráneo» a *Revista Asturiana de Economía*, número 14, i GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M.; COMPÉS LÓPEZ, R.; ALDANONDO, A. (1998): *La política agrícola de la Unión Europea para los productos mediterráneos*, Par-

lament Europeu, Document de Treball AGRI-107 ES 05-1998, on s'estimen els valors de l'ESP per a tots els productes, regions i països de la Unió Europea. Així mateix, són d'especial interès els treballs de NUCIFORA, A.; SARRY, D. (1998): *The PSE/CS Calculations in the fruit and vegetable markets*, OCDE CO;/AGR/APM/TD/WP(98)3, París; i REIG, E. (1991): «Hacia una valoración cuantitativa de las políticas agrícolas: la experiencia de la OCDE», a *Información Comercial Española*, número 700. Igualment es poden consultar en relació amb això els informes anuals de l'OCDE: *Agricultural Policies in OECD countries. Monitoring and evaluation* i la base de dades elaborada per aquest mateix organisme *Producer and Consumer Support Estimates Database*.

Finalment, una excel·lent recopilació d'articles de diversos autors com MASSOT MARTÍ, A. (2003): «La PAC que necesitamos... (en algunos apuntes)», o BARBASO, F. (2003): «Perspectiva a largo plazo de la política agrícola de la Unión Europea», sobre les qüestions més rellevants i les possibles conseqüències de l'última reforma de la PAC es pot trobar al lloc web Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural, del Ministeri d'Agricultura: <http://www.libroblancoagricultura.com/libroblanco/>.

V. L'impacte de l'ampliació de la Unió Europea sobre la PAC

Víctor Martínez Gómez

Professor d'Economia Agrària.
Universitat Politècnica de València

Enginyer agrònom i professor associat a temps complet al Departament d'Economia i Ciències Socials de la Universitat Politècnica de València. Membre de l'Associació Espanyola d'Economia Agrària i de la European Association of Agricultural Economists. Els seus camps d'investigació més rellevants són l'avaluació econòmica dels acords de lliure comerç –actualment fa la Tesi doctoral amb el títol «Impacto de los Acuerdos de Asociación Euromediterráneos en los intercambios de productos agroalimentarios».

Raúl Compés López

Professor Titular.
Universitat Politècnica de València

Doctor enginyer agrònom (especialitat d'Economia) i Professor Titular a la Universitat Politècnica de València. Els seus principals camps d'investigació són la política agrària, el comerç internacional, la logística i l'anàlisi del sector agroalimentari. A més de la seva activitat docent, és autor de nombrosos articles i llibres, i participa en estudis d'assistència tècnica per a organismes nacionals i internacionals.

José M^a García Álvarez-Coque

Catedràtic d'Economia Aplicada.
Universitat Politècnica de València

Doctor enginyer agrònom i Catedràtic d'Economia Aplicada de la Universitat Politècnica de València. Director del Departament d'Economia i Ciències Socials de la citada universitat entre 2000 i 2004, i president de l'Associació Espanyola d'Economia Agrària. Ha estat investigador visitant de l'Institut Internacional d'Investigació de Política Alimentària, a Washington, D.C. (1991) i ha impartit cursos sobre aspectes internacionals de les polítiques agràries en una quinzena de països de quatre continents. Ha estat assessor d'organismes internacionals com FAO, CIHEAM, OCDE, Comunitat Andina i d'institucions europees i espanyoles. Ha publicat 200 treballs relacionats amb l'avaluació de les polítiques agràries, la política agrícola comuna i les negociacions comercials internacionals, en el Mediterrani i l'OMC.

5.1. Un repte enorme per a la Unió

La Cimera de Copenhagen, de desembre del 2002, va eliminar els últims obstacles per a l'adhesió de deu nous Estats⁽¹⁾ a la Unió Europea, a partir del 2004. Es tracta de l'ampliació més important de totes les que han assenyalat la construcció europea des del Tractat de Roma de 1957.

En el dilatat procés de negociacions que ha comportat l'ampliació, l'agricultura ha estat un dels capítols més complexos i sensibles a causa de la dificultat que implica estendre un mercat comú i una Política Agrícola Comuna (PAC) a un grup de països en els quals el sector agrari té, en general, un elevat pes econòmic i social. En certa mesura, els aspectes agrícoles

(1) Xipre, República Txeca, República Eslovaca, Eslovènia, Estònia, Hongria, Letònia, Lituània, Malta i Polònia.

de la negociació han recordat l'antecedent de la incorporació d'Espanya, el 1986, a la Comunitat Econòmica Europea, quan encara calia assentar una molt jove democràcia i incrementar el relativament baix grau de benestar dels ciutadans. Per al sector agrari espanyol, l'adhesió va significar l'oportunitat d'aconseguir el lliure accés per a les exportacions i el benefici del sistema de suport a l'agricultura articulat al voltant de la PAC. Esperances semblants van inspirar els nous Estats membres que amb decisió van sol·licitar l'adhesió a la Unió Europea i la van confirmar –amb l'excepció de Xipre–, a través de referèndum. Aquesta aspiració es va veure culminada amb la fórmula d'ampliació adoptada a la Cimera de Copenhaguen.

L'ampliació de la Unió Europea cap a l'Est ha representat un repte enorme per quatre motius diferents, si bé interrelacionats: el primer és la complexitat d'una negociació que ha involucrat, a més dels quinze països membres, a no menys de deu candidats immersos, la majoria, en un procés de ràpida transició cap a una economia de mercat; el segon es refereix a la dificultat d'adaptació d'aquests països a les polítiques agrícoles comunitàries; el tercer està relacionat amb la necessitat de finançar l'ampliació; i el quart té a veure amb la dificultat de mantenir una PAC tan proteccionista com l'actual en un context d'una Unió Europea amb vint-i-cinc membres, alguns dels quals encara tenen un marcat caràcter rural.

A continuació s'examinen aquests aspectes començant per descriure, en l'epígraf següent, l'economia agrària dels nous Estats membres. Seguidament, en els apartats 5.3 i 5.4, s'analitzen el procés de negociació i les dificultats d'adaptació de les polítiques del socis recents a les vigents en la Unió Europea. A continuació, en l'epígraf 5.5, s'examina l'acord sobre l'ampliació finalment assolit en el seu capítol agrícola, per posteriorment (epígrafs 5.6 i 5.7) estudiar-ne l'impacte, tant des de la perspectiva pressupostària com des del punt de vista de la necessitat de reformar la PAC com a pas previ a l'ampliació. El capítol acaba plantejant alguns interrogants sobre el que implica l'adhesió per a l'agricultura espanyola.

5.2. Els sectors agrícoles als països de l'Est i Centre Europa (PECO)

Els deu nous països, que afegeixen a la Comunitat al voltant de 75 milions de ciutadans (105 si es consideren Romania i Bulgària) als 375 de la Unió Europea-15, presenten, amb algunes excepcions, un retard econòmic considerable en relació amb la resta de la Unió Europea, amb un PIB per habitant que ronda el terç de la mitjana de l'àrea comunitària. Un retard relatiu que es reflecteix, també, en l'elevada participació de l'alimentació en la despesa total de les famílies, molt superior a la mitjana dels anteriors quinze membres. Només Eslovènia i Hongria presenten uns índexs equiparables a la mitjana europea, mentre que la resta dels països arriben a xifres més elevades (quadre 5.1).

En el procés d'aproximació dels nous membres a la Unió, l'agricultura és un capítol especial, entre altres raons, per l'encara marcat caràcter rural

Quadre 5.1

IMPORTÀNCIA DE L'AGRICULTURA EN ELS PECO. COMPARACIÓ AMB LA UNIÓ EUROPEA-15

Països	VAB agrari/PIB 2000 (percentatge)	Ocupament agrari/ ocupament total 2000 (percentatge)	Comerç Exterior Agroalimentari		Despesa familiar en alimentació 1996 (percentatge)
			Export. agroal./ export. totals 1999 (percentatge)	Import. agroal./ Import. totals 1999 (percentatge)	
Polònia	3,3	18,8	6,6	7,7	35
Hongria	4,8	6,5	3,3	3,5	24
República Txeca	3,9	5,1	6,4	6,7	31
Eslovènia	3,2	9,9	7,3	7,8	23
Estònia	6,3	7,4	10,6	13,3	30
Romania	12,6	42,8	6,9	6,8	58
Bulgària	14,5	26,6 ^(*)	8,4	9,5	54
República Eslovaca	4,5	6,7	6,7	6,9	35
Lituània	7,6	19,6	13,2	15,6	52
Letònia	4,5	13,5	8,8	11,5	39
Unió Europea-15	1,8^(*)	4,5^(*)	6,7	6,9	18

(*) Dades corresponents a 1999.

Font: Elaboració pròpia amb dades d'European Commission i World Bank (diversos anys).

de gran part dels PECO, els quals, juntament amb les petites illes de Xipre i Malta, constitueixen el grup dels nous Estats membres. En la major part d'aquests països la contribució de l'agricultura al PIB i a l'ocupació total de l'economia és encara molt significativa i, en alguns d'ells, la participació del sector agrari en el comerç exterior és també rellevant (quadre 5.1).

Dos dels PECO recollits al quadre 5.1, Bulgària i Romania, no formen part del grup de països que s'han incorporat a la Unió Europea el 2004, són precisament els dos Estats en què l'agricultura té més pes en el total de l'economia. Amb tots dos la negociació del capítol agrícola ha començat relativament tard i ha presentat una dificultat especial, cosa que, entre altres motius, els ha allunyat de la primera onada de l'ampliació acordada per al 2004. De la resta de països que ja s'han incorporat a la Unió Europea, és a Polònia i a les repúbliques bàltiques on l'agricultura concentra un percentatge més gran d'ocupació. En aquests Estats el sector agrari ha tingut, en general, un «efecte refugi» per a la mà d'obra en els períodes de deteriorament de la situació econòmica que han viscut des de l'inici del procés democratitzador.

Els països en què el sector agrari té, en el conjunt de l'economia, una importància relativa menor són Eslovènia i les Repúbliques Txeca y Eslovaca, si bé aquesta importància és superior a la mitjana de la Unió Europea-15.

Pel que fa al comerç exterior agroalimentari, és a les repúbliques bàltiques on té més importància, tant si es tenen en compte les importacions com si el que es consideren són les exportacions, cosa que reflecteix, en part, el paper de les repúbliques mencionades com a ports d'entrada/sortida de productes.

Gran part dels nous països membres han estat tradicionalment exportadors nets de béns agroalimentaris, situació que s'ha invertit durant la dècada anterior. De fet, actualment tots són importadors nets de matèries primeres agroalimentàries i aliments; i és a Polònia i Lituània que es presenten els desequilibris més grans. El principal soci comercial de la zona és la Unió Europea, ja que al voltant de la meitat de les importacions agroalimentàries de cada país té aquest origen i per a molts d'ells –Hongria, Polò-

nia– la Comunitat és també un client important (al voltant d'una tercera part de les exportacions d'aquests països es dirigeix al mercat comunitari). També són compradors importants per a ells els països de l'antiga Unió Soviètica, als mercats de la qual es destinen les produccions de menor qualitat. Per a la Unió Europea, els PECO representen un 10% de les seves exportacions agroalimentàries i al voltant del 5% de les seves importacions.

Des d'un punt de vista productiu, l'agricultura en els PECO no ha arribat encara als índexs anteriors a la caiguda dels règims socialistes; només Romania (la incorporació de la qual a la Unió Europea s'ha ajornat, com ja s'ha dit) i Eslovènia han recuperat els índexs de producció previs a aquesta situació. L'explicació d'aquesta realitat cal buscar-la en la liberalització general de l'economia duta a terme en començar la dècada de 1990 que va comportar l'eliminació dels subsidis a la producció i al consum, la liberalització comercial i de preus i la privatització dels sectors connexos amb l'agricultura, i d'aquest procés en resulta un increment més gran dels preus pagats pels agricultors que dels preus rebuts per ells. Si a això, hi afegim la mala situació general dels seus mercats exteriors tradicionals –l'antic bloc comunista– tenim ja gran part de les variables que han afectat negativament el sector agrari.

Per subsectors, el ramader, de vital importància per a molts d'aquests països, ha estat el més afectat per la davallada de les inversions i la falta de capital. Entre 1989 i 1997, les cabanyes de boví i oví van baixar aproximadament al 50% en el conjunt dels PECO, mentre que els sectors avícola, porcí i lleter han mantingut una cabanya al voltant del 70% de l'índex anterior, amb alguns indicis de recuperació els últims anys. Pel que fa a la producció vegetal, s'ha dut a terme una extensificació dels cultius a causa del menor ús d'entrades, fet que ja ha provocat descensos en els rendiments, però que ha redundat en una menor pressió mediambiental per part del sector agrari.

Finalment, en relació amb l'equipament tecnològic de les indústries de primera transformació de productes agraris (lleteries, escorxadors, molins, etc.), és, en molts casos, obsolet, cosa que dificultarà el compliment dels estàndards de qualitat exigits en la Unió Europea.

Un altre aspecte important que val la pena considerar és l'estructura del sector agrari. Encara que la propietat privada de la terra es va restablir de manera diferent a cada país, en tots ells ha cristal·litzat un model dual en què conviuen grans explotacions –hereves de les granges col·lectives i explotacions de titularitat estatal– amb explotacions individuals molt petites, dedicades, sobretot, a l'autoconsum o a la venda de productes agraris en els mercats locals. No obstant això, aquest caràcter dual es va atenuant progressivament, i apareix un estrat d'explotacions de dimensions mitjanes a l'estil de la Unió Europea-15.

En alguns països com Eslovènia i Polònia ja hi havia explotacions privades durant l'època comunista, i potser a causa d'aquesta particularitat, en aquest últim país, el grau de fragmentació de la propietat rústica és molt elevat, amb unes dimensions mitjanes de les explotacions molt reduïdes. En tot cas, la possible reforma estructural que han d'emprendre els PECO estarà condicionada pel funcionament del mercat de la terra, l'execució del qual és mediocre per la lentitud en l'establiment dels drets de la propietat i també per certes limitacions existents en l'adquisició de la terra.

En relació amb el mercat de treball, l'atur «ocult» o subocupació en els PECO afecta, com a mínim, la meitat de la mà d'obra agrària, és a dir, aproximadament 5 milions de persones. Des de 1990, l'agricultura de semi-subsistència (autoconsum) ha contribuït a reduir significativament els costos socials de la transició general d'aquestes economies (reduint, a més, les despeses socials de l'Estat). Això no obstant, a mig termini, la modernització del sector agrari en aquests països passa per la reducció o l'eliminació d'aquest excés d'ocupació. El creixement econòmic en la Unió Europea ampliada ajudarà a absorbir, tard o d'hora, els sobrants de mà d'obra. Com veurem més endavant, la forma en què es posa en marxa la transició agrícola, amb la introducció de pagaments directes i fons de desenvolupament rural, podria tenir un clar impacte sobre la velocitat d'ajustament del sector agrari en aquests països.

5.3. Història d'una aproximació

El Tractat de la Unió Europea, en el seu article 49, anuncia que qualsevol Estat europeu té la possibilitat de sol·licitar l'ingrés en la Unió com a membre de ple dret complint unes condicions bàsiques i uns Criteris d'Adhesió que van des de l'estabilitat democràtica i el respecte als drets humans fins al funcionament de l'economia de mercat.

El recent procés d'ampliació ha implicat que un total de tretze països, incloent els deu PECO, Xipre, Malta i Turquia fossin formalment acceptats com a candidats a l'adhesió. Les relacions amb aquests països de cara a una eventual adhesió es van iniciar, en el cas de Malta, Xipre i Turquia, amb anterioritat a la caiguda del Teló d'Acer, mentre que els contactes amb els PECO es van accelerar precisament arran d'aquesta caiguda.

Des d'aleshores s'ha dut a terme un procés d'aproximació progressiva en què es poden diferenciar diverses etapes; en la primera es van establir els anomenats Acords de Primera Generació o Acords de Comerç i Cooperació que consistien, principalment, en ajudes (tècniques i financeres) a la investigació, la cultura, la indústria o la informació. A més, en l'àmbit comercial, la Unió Europea va ampliar a aquests països el Sistema Generalitzat de Preferències i va eliminar les restriccions quantitatives imposades a les importacions de determinats productes.

Més endavant, el 1989, es va establir el programa PHARE (*Poland and Hungary Aid for the Reconstruction of the Economy*) al qual es van destinar inicialment 300 milions d'ECUs per a l'ajuda a Polònia i Hongria, i més tard s'hi van incorporar la resta dels països. Es tractava de fons no reemborsables destinats, en un primer moment, a finançar projectes d'assistència tècnica definits de comú acord amb els països beneficiaris. Els sectors prioritaris on es va concentrar l'ajuda van ser aquells en què es van identificar greus carències, més urgència o capacitat de desenvolupament (medi ambient, agricultura i energia, respectivament).

Poc després de l'entrada en vigor dels Acords de Cooperació es va comprovar la necessitat d'estrènyer les relacions encara més, amb la finali-

tat de donar suport a reformes en els antics països comunistes per preparar la seva integració a la Unió Europea. D'aquesta manera, es van posar en marxa els Acords d'Associació o Acords Europeus. Aquesta segona generació d'acords cobria aspectes comercials, de diàleg polític i altres àrees de cooperació com l'aproximació de les legislacions. La creació d'una Àrea de Lliure Comerç entre la Unió Europea i els diferents PECO, juntament amb el compromís de no establir noves restriccions quantitatives o aranzels duaners, va ser una de les qüestions comercials amb més impacte d'aquests acords. Per desenvolupar-la, la Unió Europea es va embarcar en un procés asimètric d'eliminació de restriccions comercials favorable als països aspirants a l'adhesió.

Els últims anys del segle xx es van dissenyar noves estratègies per estrènyer encara més les relacions entre la Unió Europea i els PECO i establir dos nous programes de col·laboració: l'ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*), el qual, amb una dotació de 1.040 milions d'euros anuals, finançava la millora de les infraestructures mediambientals i de transport, i el SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*), que és un instrument de suport a les reformes estructurals que ha d'afrontar el sector agrari dels països del Centre i l'Est d'Europa i, a més, ha de facilitar la introducció, en les legislacions nacionals, de l'*acquis* –normativa– comunitari relacionat amb l'agricultura. El seu pressupost és de 520 milions d'euros anuals i, igual que l'ISPA, inicialment es va preveure que fos efectiu en el període 2000-2006.

Adicionalment, el programa PHARE es va ampliar pressupostàriament fins als 1.560 milions d'euros anuals, i es va reorientar en dues direccions: «construcció institucional» –incorporació de la normativa comunitària o *acquis* per part dels països candidats– i suport a les inversions destinades a la modernització d'aquells sectors en què els requeriments de la Unió Europea són més exigents (medi ambient, transport, normes de qualitat, etc.). La duració prevista d'aquest programa és la mateixa que la dels dos anteriors, és a dir, el període 2000-2006.

En l'àmbit agrari, el 1999 i el 2000 es va arribar a uns acords bilaterals de «Tercera Generació» o acords «Doble-Zero» amb l'objecte d'ac-

celerar la liberalització del comerç agrari. En aquests acords es van fer concessions mútues en tres modalitats diferents:

- En els productes de baixa sensibilitat comercial⁽²⁾ (cítrics, oli d'oli-va, carn de cavall, etc.) es va acordar la liberalització total i immediata.

- Per a un altre grup de productes entre els quals s'inclouïa la carn de porcí, d'au, el formatge, els tomàquets i les pomes, es va adoptar l'enfocament «Doble-Zero» consistent en l'eliminació, per totes dues parts, de les subvencions a les exportacions juntament amb l'establiment de contingents lliures d'aranzel ampliables anualment (no tots els productes mencionats van ser acceptats per al conjunt de països, ja que es tractava d'acords Unió Europea/país candidat).

- Finalment, la tercera categoria incloïa productes amb més sensibilitat en els quals s'han fet concessions *ad hoc*, estudiades cas per cas per a cada un dels acords. Per exemple, per a Polònia es van millorar les condicions d'entrada de la carn de vedella, un producte rellevant en les exportacions poloneses a la Unió Europea.

El conjunt d'aquests acords agrocomercials de Tercera Generació suposava la liberalització d'aproximadament el 75% de les exportacions agràries dels PECO i el 40% de les europees amb aquest destí. En termes monetaris, per citar un exemple, amb Polònia l'acord ha comportat més de mil milions d'euros.

A mesura que el procés d'aproximació mútua es va anar consolidant, els PECO van manifestar el desig de formar part de la Unió Europea com a membres de ple dret. En l'àmbit polític va ser el 1993, en el Consell Europeu de Copenhaguen, quan els Estats membres van acordar que els països del Centre i l'Est europeu que ho volguessin podrien ser membres de la Comunitat. Per a això, l'únic requisit que es va establir va ser que el candidat hauria de ser capaç d'assumir les obligacions dels membres i complir les condicions polítiques i econòmiques requerides. En el Consell Europeu de Luxemburg, de 1997, es va afegir que es considerava prerrequisit per a l'am-

(2) Productes exportats pels PECO amb aranzel d'entrada a la Unió Europea menor del 10% i productes comunitaris no cultivats en l'Europa Central i Oriental.

pliació que les Institucions europees es reforcessin i milloressin per assumir les disposicions institucionals del Tractat d'Amsterdam.

A finals de la dècada passada, els deu PECO van iniciar negociacions d'adhesió a la Unió Europea; primer van començar amb aquells països que presentaven un grau de «preparació» més alt o el compliment dels criteris imposats per la Comunitat per accedir-hi. Aquests van conformar l'anomenat «Grup de Luxemburg», compost per Xipre, la República Txeca, Estònia, Hongria, Polònia i Eslovènia. Amb la resta d'Estats, o «Grup d'Hèlsinki», les negociacions es van retardar gairebé dos anys perquè es trobaven més allunyats dels requeriments comunitaris. El juny del 2000 es van iniciar les negociacions del capítol agrari amb el Grup de Luxemburg i un any més tard amb el Grup d'Hèlsinki (incloent Malta, el desembre d'aquell mateix any).

Com a etapa prèvia a la negociació, es va fer una anàlisi conjunta Unió Europea/país candidat de tota la normativa comunitària –*screening*– amb la finalitat d'identificar els problemes d'adaptació i les dificultats de posar-lo en pràctica per part dels candidats.

En relació amb el procés de negociació, aquest va consistir en contactes bilaterals entre cada país candidat i la Unió en els quals es va discutir sobre diferents qüestions agrupades en 31 ítems de l'*acquis* (normativa) comunitari, des de la llibertat de moviment de béns, serveis, persones i capitals, fins a la cooperació en matèria de justícia o política exterior i de seguretat comuna. Com sol ser habitual en aquest tipus de negociacions, el capítol agrari, usualment controvertit, va ser un dels últims a ser abordats i es va mostrar especialment complex, com ja s'ha dit, amb alguns països com Bulgària i Romania.

Las dates d'adhesió previstes van anar variant fins que, finalment, la Cimera de Copenhagen de desembre del 2002, va donar el vist-i-plau a l'entrada dels deu primers candidats a partir del 2004, i va ajornar l'adhesió de Bulgària i Romania fins al 2007. Pel que fa a Turquia, tot i ser un candidat veterà, ja que va iniciar contactes amb la Comunitat l'any 1963 i que va presentar la seva candidatura formal el 1987, ha quedat lleugerament al

marge de les negociacions, i es va acordar, a finals del 2004, l'inici immediat de les negociacions d'adhesió, quan compleixi els criteris polítics fixats a Copenhaguen.

5.4. L'adaptació prèvia dels països candidats

L'ampliació comporta reptes evidents tant per a la Unió Europea, que ha de consolidar el pressupost en una Unió ampliada, com per als nous Estats membres que s'han d'adaptar a la normativa comunitària, i es troben dificultats relatives a la gestió i administració de les estructures, mecanismes i organismes necessaris per aplicar la PAC. En aquest sentit, no es tracta únicament d'aproximar preus o ajudes, s'han de considerar, a més, qüestions delicades com la capacitat de control dels pagaments directes, el grau de preparació administrativa per gestionar les Organitzacions Comunes del Mercat, les inspeccions en frontera, el control d'escorxadors, els tests veterinaris, l'avaluació de residus fitosanitaris, per mencionar alguns exemples de matèries que cal abordar. A més, els graus de protecció general, els estàndards de seguretat dels aliments, de salut animal, etc. són més estrictes en la Unió Europea-15 que en els nous socis, motiu pel qual han de fer un esforç d'harmonització important en aquestes qüestions, i queda, com reconeixia la mateixa Comissió a finals del 2002, un llarg camí per fer.

La Unió Europea, conscient d'aquests problemes, va orientar les ajudes preadhesió amb la finalitat de col·laborar a la construcció d'Institucions nacionals similars a les europees a través del programa PHARE descrit anteriorment; a més, i juntament amb els candidats d'aleshores, va emprendre una fase de *screening* o d'anàlisi profunda del patrimoni comunitari agrícola.

De la mateixa manera, com que la gestió diària de la PAC és més complexa que les de les polítiques agràries nacionals existents en els PECO, la Cimera de Copenhaguen de desembre del 2002 va acordar, com es veurà més endavant, l'aplicació d'un model simplificat per a la gestió de les ajudes directes els primers anys posteriors a l'adhesió.

No obstant això, i a pesar d'aquestes dificultats, cal tenir en compte que el procés d'aproximació es va iniciar el 1989 amb l'inici de la transició

política i econòmica al sistema democràtic i de lliure mercat i que des d'aleshores les polítiques agràries en els països de l'Est i Centre d'Europa han canviat de manera molt radical per adaptar-se a la PAC, contribuint-hi de forma notable el programa comunitari SAPARD. Encara que hi ha diferències entre uns països i els altres, en l'evolució seguida per aquestes polítiques es pot identificar un patró bastant similar. S'hi poden detallar les següents etapes assenyalades per Hartell i Swinnen.⁽³⁾

1. *Desprotecció*. La fi de l'economia planificada va comportar l'eliminació dels subsidis als productors i al consum i la supressió de les barres no aranzelàries, i així els aranzels van quedar com a principal instrument de la protecció.

2. *Neoproteccionisme*. En una fase posterior van reparèixer algunes barreres no aranzelàries, i va augmentar la protecció a l'agricultura.

3. *Aproximació*. En aquesta etapa es van adoptar sistemes d'intervenció pública similars als de la PAC clàssica (aranzels variables, limitacions a la producció, etc.). En alguns països es van limitar les exportacions per evitar desproveïments o preus interns prohibitius.

4. *Convergència*. En l'última fase, amb l'entrada en l'Organització Mundial de Comerç (OMC) de Lituània l'any 2001, l'únic PECO que no era membre de ple dret de l'OMC, es procedeix a l'aranzelització dels drets variables i es reformulen les polítiques agràries orientant-les cap a un model més semblant a la PAC moderna i amb pagaments directes dirigits als agricultors en zones desafavorides. En gairebé tots els països es van instaurar subsidis de diversos tipus, com les entrades (*inputs*) o els crèdits. A Polònia, per exemple, aquest últim capítol suposava una part important del suport a l'agricultura.

A pesar que el procés de canvi havia estat notable, encara persistien diferències importants tant entre les polítiques aplicades pels diferents PECO com entre aquestes polítiques i la normativa comunitària. Així, en primer lloc, i utilitzant l'Estimació de Suport al Productor (EAP) com a

(3) Hartell, J. i Swinnen, J. (2000): «From Central Planning to the Common Agricultural Policy: Analysis and Political Economy Aspects of Agricultural Policy in Central and Eastern Europe» a Hartell, J. i Swinnen, J. (Eds.): *Agriculture and East-West European Integration*, Ashgate.

indicador de la protecció als agricultors, el sector agrari comunitari continuava estant més protegit que el dels PECO, ja que mentre en la Comunitat el suport a l'agricultura subministrat per la PAC equivalia, l'any 1998, aproximadament al 45% dels ingressos dels productors, a Polònia i Eslovàquia a penes sobrepassava el 20%, i a les repúbliques bàltiques, la República Txeca i Hongria estava al voltant del 10%. L'únic país amb un grau de suport similar al de la Unió Europea era Eslovènia, que tenia un EAP pròxim al 40%. Un cas extrem i particular era Bulgària, l'EAP del qual tenia, el 1996, un valor negatiu del 54%, cosa que indica que l'activitat agrària no rebia sinó que feia transferències netes a la resta de l'economia.

En segon lloc, hi havia diferències molt profundes entre els graus de suport atorgats a cada producte en els diferents PECO; únicament per al sucre (producció en què són deficitaris) i la llet, tots els països coincidien en nivells elevats de suport.

Finalment, cal assenyalar que l'entrada en el selecte club de la PAC pot comportar als consumidors dels PECO una pèrdua de benestar econòmic a causa dels preus relativament elevats dels productes agroalimentaris a la Unió Europea i als elevats pressupostos familiars dedicats a l'alimentació en l'Est europeu (vegeu quadre 5.1).

5.5. Principals disposicions agrícoles per a l'adhesió

D'acord amb la decisió adoptada a la Cimera de Copenhagen, Xipre, la República Txeca, Estònia, Hongria, Letònia, Lituània, Malta, Polònia, la República Eslovaca i Eslovènia van passar a formar part de la Unió Europea l'1 de maig de 2004.

Aconseguir un acord d'aproximació de les polítiques agràries dels països candidats a la PAC no va ser com ja s'ha dit, gens senzill. Els agricultors dels nous Estats membres tenen accés immediat a les mesures de gestió del mercat de la PAC, com ara subsidis a l'exportació, mesures d'intervenció en cereals, llet desnatada en pols i mantega. Per a un altre important grup d'aspectes es va fixar un període transitori en què la política agrà-

ria europea s'aplicarà de manera gradual i progressiva. Precisament la determinació d'aquest període transitori va ser un dels primers aspectes conflictius entre la Unió Europea i els PECO, i la Comissió va exigir que aquest període estigués clarament definit i no impliqués modificacions en les polítiques de la Comunitat ni distorsions a la competència.

Però hi ha hagut més particularitats en el procés de negociació agrària que convé destacar. Tres aspectes, almenys, han de ser considerats amb un cert detall:

1. Quantitats de referència de les Organitzacions Comunes del Mercat (OCM).
2. Introducció d'ajudes directes.
3. Mesures de desenvolupament rural.

Quantitats de referència

Quan es parla de quantitats de referència, al que s'està al·ludint és a les quotes i superfícies que serveixen de base per al càlcul de les ajudes directes que rebran els agricultors. Les quantitats de referència aplicades als països de la Unió Europea-15 estan basades en produccions efectivament registrades en períodes anteriors, i normalment són fruit de difícils processos negociadors. Alguns PECO demanaven que per a ells les quantitats de referència es calculessin a partir del seu potencial productiu, tenint en compte el descens patit en les seves produccions durant la dècada passada, o que es calculessin sobre la base de dades històriques relativament llunyanes, ja que les seves agricultures van obtenir pitjors resultats en la dècada de 1990 que no pas en l'anterior. La Comissió no va considerar adequats els arguments dels PECO i va proposar, per calcular aquests valors, utilitzar dades del període 1995-1999. Aquest criteri s'havia de considerar general i no inamovible, i es podia modificar en casos concrets per motius raonats –per exemple, sequeres que van disminuir la superfície de determinats cultius, etc. El criteri finalment adoptat pel Consell Europeu va ser el d'acordar quotes de producció sobre la base dels períodes de referència històrics

més recents sobre els quals es disposava de dades. No obstant això, s'han tingut en compte problemes específics, com ara la crisi de Rússia, les condicions agroclimàtiques o la futura transició de la producció de llet per a l'autoconsum o per a la comercialització. Per a aquest producte s'ha establert una reserva de producció que permetrà, si cal, augmentar la quota làctica a partir de la campanya 2006/2007.

Els càlculs de les quantitats de referència s'han fet a partir de dades estadístiques nacionals harmonitzades amb les de l'oficina estadística de la Unió Europea (EUROSTAT), treball que s'ha estat duent a terme aquests últims anys.

Introducció d'ajudes directes

Un tema candent de les negociacions va ser el com s'aplicarien als PECO les ajudes directes que obtenen els agricultors de la Unió Europea des de 1992 –ajudes per superfície cultivada per a herbacis i per cap de bestiar de vacum i oví (vegeu capítol II). Per evitar que l'obtenció immediata d'aquests pagaments congelés les estructures existents, frenés la modernització i reestructuració dels respectius sectors agraris d'aquests països i creés grans disparitats de renda en el món rural de l'Est i Centre europeu, la Comissió entenia que els pagaments directes s'havien d'introduir gradualment al llarg d'un període transitori. Així s'aconseguia, d'una banda, no deixar al marge d'aquests pagaments els nous socis i, de l'altra, absorbir, sense grans dificultats el seu impacte pressupostari. El període transitori havia de ser, a més, suficientment ampli per permetre que altres ajudes de desenvolupament rural poguessin afavorir la necessària reestructuració de les explotacions. Per a això, el Consell de Copenhaguen va acordar la introducció gradual dels pagaments directes al llarg d'un període de 10 anys. El punt de partida de les ajudes per al 2004 va quedar fixat en un percentatge del 25% de les rebudes els anteriors quinze membres, el 30% el 2005 i el 35% el 2006. En una segona fase, després del 2006, els pagaments directes augmentaran en trams percentuals, de manera que el 2013 els nous Estats membres arribin a la quantitat d'ajuda de la PAC aplicable en aquell moment.

Per compensar la insatisfacció mostrada pels països candidats amb la introducció gradual de les ajudes, se'ls permet que completin les subvencions comunitàries amb fons destinats al desenvolupament rural o amb recursos nacionals. Així, per exemple, un nou soci pot arribar a complementar amb fons nacionals els pagaments directes de la Unió Europea fins a un 30% per sobre de l'import aplicable l'any en qüestió d'acord amb el règim gradual. A la pràctica, aquesta possibilitat comporta un nou pas cap a la renacionalització de la PAC, encara que sigui transitòria i depengui de la capacitat de finançament dels nous membres. No obstant això, l'ajuda directa total que els agricultors poden rebre després de l'adhesió de conformitat amb el règim comunitari aplicable, inclosos tots els pagaments directes nacionals complementaris, no pot superar, en cap cas, l'import de les ajudes directes a què tindrien dret d'acord amb aquest règim en la Unió Europea de quinze Estats.

A més, el sistema de pagaments directes es pot aplicar als nous Estats membres segons un règim simplificat, segons el qual durant un període limitat els països que s'han incorporat tindran l'opció de concedir pagaments directes en forma d'ajudes per superfície dissociades de la producció i aplicades a tota la superfície agrícola, i poden optar a aquestes subvencions tots els tipus de terres agrícoles. L'objectiu d'aquest règim és simplificar la gestió de les ajudes directes (actualment hi ha 15 tipus d'ajudes directes a la Unió) i que el sistema sigui fàcilment assimilable al que s'ha adoptat en la Comunitat a partir de la reforma de 2003 (vegeu capítol II).

En definitiva, l'adaptació normativa als instruments de la nova PAC aparentment no comportarà en els PECO més dificultats.

Desenvolupament rural

Mentre els pagaments directes es van introduir de manera gradual en els nous Estats membres, la política de desenvolupament rural adquireix tot el seu pes ja des del mateix instant de l'adhesió. El major èmfasi pressupostari en les polítiques de desenvolupament rural, en comparació amb les ajudes directes, és degut al fet que les primeres poden facilitar la reestruc-

turació agrària i la correcció dels desequilibris en el medi rural dels països del Centre i l'Est europeu més bé que els pagaments directes. A més, els PECO ja tenen experiència en la gestió d'aquestes mesures a través del mencionat programa SAPARD de preadhesió.

La Cimera de Copenhaguen va acordar reforçar l'estratègia de desenvolupament rural amb 5.100 milions d'euros per al període 2004-2006, establint un àmbit d'aplicació més ampli. A partir del primer dia de l'adhesió, la Comunitat financia fins a un percentatge màxim del 80% d'un ampli ventall de mesures de desenvolupament rural que entren dins de la secció Garantia del FEOGA, igual que passa amb les actuals regions Objectiu 1 de la Unió Europea. Les mesures subvencionables són:

- Jubilació anticipada dels agricultors
- Ajuda a les zones desfavorides o a les zones amb limitacions mediambientals
 - Programes agroambientals
 - Aforestació de terres de conreu
 - Creació d'agrupacions de productors
 - Assistència tècnica
 - Ajuda especial per complir les normes de la Unió Europea

Com s'ha apuntat anteriorment, es posaran en marxa mesures específiques destinades a facilitar la reestructuració de les petites explotacions d'autoconsum, que, com s'ha explicat, són part important del paisatge rural dels PECO. D'altra banda, els nous membres rebran també ajudes del Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER) i del Fons Social Europeu (FSE) per fomentar el desenvolupament econòmic de les zones rurals i introduir mesures relatives al mercat laboral.

5.6. L'impacte de l'adhesió sobre els PECO

Hi ha una àmplia controvèrsia sobre el potencial de producció agrícola en els països del Centre i l'Est d'Europa. Així, mentre alguns autors creuen que aquests països podrien convertir-se ràpidament en grans productors de béns agraris bàsics, altres els situen més aviat com a clients potencials i no com a competidors dels agricultors de la Unió Europea de quinze Estats. Però el cert és que els anys més recents, el creixement de la producció agrària en els PECO ha estat limitat, i només s'ha aconseguit, a pesar de la gran intervenció pública, establir-ne la producció.

Així mateix, hi ha polèmica sobre les diferències de preus i costos de producció entre la Unió i els PECO. És evident que aquestes diferències existeixen, i la Comissió les estima entre un 40 i un 50% per al sucre i entre un 30 i un 40% per a la llet. No obstant això, alguns observadors assenyalen que, com que previsiblement es produiran millores de qualitat en adoptar-se el patrimoni comunitari en aspectes fitosanitaris i veterinaris, els desequilibris es poden retallar més ràpidament del que es pot esperar.

¿Com afectarà l'ampliació a mitjà termini als PECO? Per contestar aquesta pregunta, la Comissió Europea va presentar, el 2002, una anàlisi d'impacte, per a la qual va definir quatre escenaris: (a) un escenari «base» que considerava la no-adhesió; (b) un segon escenari en què els agricultors dels PECO no rebrien cap de les ajudes directes actuals de la Unió Europea-15 i les quantitats de referència s'establirien segons dades estadístiques recents (els PECO es beneficiarien únicament dels majors preus institucionals de la PAC); (c) un tercer escenari en què les quantitats de referència es calcularien també sobre la base de períodes recents però permetent la percepció completa de les ajudes directes; i (d) un últim escenari amb ajudes directes i quantitats de referència calculades utilitzant dades històriques més llunyanes, tal com sol·licitaven els aleshores candidats (pagaments directes més grans que en el supòsit «c»). Els resultats d'aquests escenaris es van calcular per a l'any 2007, i l'escenari «c» és el que més s'assemblava a l'adoptat a la Cimera de Copenhagen.

A grans trets es pot dir que la situació de «no-adhesió» hauria significat uns pitjors resultats per a les agricultures de l'Est que qualsevol de les

altres tres possibilitats. Únicament els sectors porcí i avícola haurien sortit beneficiats amb aquest escenari, ja que l'adhesió comporta una major competència amb els productors europeus, que fan un ús més eficient dels pinsos, tenen preus més baixos i productes d'alta qualitat.

En relació amb els cereals i les oleaginoses, s'estima que la producció dels PECO augmentarà al voltant del 15% davant la situació de no-adhesió, a causa de l'al·licient que representen els preus institucionals més alts. És previsible, igualment, que una part de les terres dedicades actualment a pastos i prats es destini a produir cereals, sense rebre grans efectes del *set aside*, o retirada voluntària de terres. Per productes, els resultats més destacables provindran de l'enorme increment de la producció de sègol dels PECO, de difícil sortida en els mercats (no és casualitat que la Unió Europea-15 adoptés, el juny del 2003, l'acord de suprimir el sistema d'intervenció de sègol). També augmentarà previsiblement la producció de blat de moro, que serà reabsorbida dins de la Unió Europea, i la de blat, l'increment de la qual no es considera tan problemàtic com el del sègol, ja que s'esperen uns preus més alts en els mercats internacionals.

Pel que fa al sector làctic i al boví de carn, aquests haurien estat els més perjudicats per la no-adhesió, que hauria implicat la continuació en els descensos de la cabanya vacuna. El quart escenari (ajudes directes i quantitats de referència calculades sobre la base de dades històriques) hauria comportat primes més elevades per al vacum de carn, però hauria afectat negativament el ja saturat mercat europeu d'aquest producte. El citat estudi constata, a més, que després de l'adhesió un factor determinant en la producció de carn de vacum serà l'índex de la quota làctica. Un índex massa baix pot limitar seriosament el potencial productiu del sector vacum a causa de les característiques productives del sector, en el qual conviuen explotacions de semisubsistència amb altres d'orientació comercial. Mentre persisteix aquest model dual, el potencial productiu dels PECO es veurà frenat, ja que les petites explotacions no comercials no es veuran afectades per les mesures de control de l'oferta i, en canvi, l'existència d'una quota làctica limitarà la quantitat produïda per les explotacions comercials. La desaparició d'aquestes petites explotacions –lligada previsiblement a canvis en els

hàbits de consum– comportarà, amb probabilitat, l'expansió de la producció làctica dirigida al mercat. Per aquest motiu, la Cimera de Copenhaguen va acordar establir una «reserva per reestructuració» d'acord amb els índexs d'autoconsum en cada país, per facilitar la transició cap a una major producció de llet orientada al mercat.

L'anàlisi de la Comissió conclou amb l'estudi sobre com evolucionarà la renda per treballador en una hipotètica explotació de dimensions mitjanes situada en cada un dels deu PECO. En gairebé tots els països era preferible l'adhesió –en els termes considerats– que l'escenari de no-adhesió. Únicament Romania (país encara candidat en l'actualitat) –i, en menor mesura, Eslovènia– veurien caure aquest indicador si la incorporació es dugués a terme sense pagaments directes. Amb pagaments directes, la renda per treballador obtinguda arribaria a ser més gran que els salaris mitjans de l'economia, amb diferències apreciables en gairebé tots els països. Per això, la ràpida adopció dels pagaments directes podria frenar el necessari ajust del mercat de treball agrari, i l'opció finalment adoptada a Copenhaguen sembla que és la més racional.

5.7. Els reptes de l'ampliació per a la Unió Europea

El caràcter rural i agrícola dels PECO, unit a l'elevada protecció i suport de què gaudeix l'agricultura en la Unió Europea, configuraven el gran repte agrari de l'adhesió i feien evident la necessitat de reformar la PAC abans que l'ampliació es materialitzés i que els nous membres tinguessin plens drets.

La connexió de la política agrícola comuna amb l'ampliació de la Comunitat és clara: la Unió Europea de vint-i-cinc països té al voltant d'un 30% més de superfície agrària –ha passat d'uns 130 milions d'hectàrees a 167 milions–, la cabanya bovina s'ha incrementat en un 13%. Els deu nous països representen un augment en la població total d'una mica més del 20% i han afegit gairebé 4 milions d'agricultors als 7 milions de la Unió Europea-15. Aquests agricultors són potencials «consumidors» de pressupost

agrícola, mentre que la capacitat dels PECO per finançar les polítiques agrícoles és bastant limitada. Tot això va posar en dubte la viabilitat d'una PAC sense reformar en una Unió ampliada.

Davant d'aquesta situació es van plantejar dues estratègies d'actuació diferents: o bé s'ampliava el pressupost comunitari per mantenir els índexs de suport existents a la Unió Europea-15 o bé els perceptors renunciaven a part de les seves ajudes quan s'incorporessin els deu nous països.

¿Ampliació del pressupost?

L'ampliació del pressupost agrícola no era ni és popular en l'opinió pública de la Unió Europea que, en general, no s'oposa a la lenta però inexorable reducció del pes de la despesa agrícola en el pressupost total.

El Consell Europeu de Berlín, del maig de 1999, va donar el vist-i-plau a l'*Agenda 2000* i va resoldre, en part, aquesta qüestió aprovant els compromisos pressupostaris per a l'ampliació des del 2002 fins al 2006, encara que en aquells moments es preveia que només hi entrarien sis nous Estats. Es tractava que la Unió Europea fes els passos preparatoris necessaris per poder assumir, amb garanties, el repte financer de l'ampliació.

Els problemes pressupostaris van tornar a ser examinats per la Comissió quan el gener del 2002,⁽⁴⁾ va formular el seu document de discussió sobre l'ampliació i l'agricultura reafirmant la necessitat de mantenir el sostre pressupostari acordat a la cimera de Berlín per basar les seves propostes agràries per als països candidats. Això no obstant, aquesta proposta de la Comissió ja reconeixia que, tret de Bulgària i Romania, els PECO –juntament amb Malta i Xipre– s'incorporarien a la Unió Europea el 2004. Així doncs, es va acceptar que les despeses agrícoles previstes per assumir la incorporació de deu Estats, per al període 2004-2006, no excedissin el llindar previst a Berlín, si bé les perspectives financeres per als anys posteriors seguien sense ser calculades.

(4) Vegeu http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/financialpackage/sec2002-95_en.pdf.

El debat sobre la despesa va reobrir la proposta de Revisió Intermèdia de l'Agenda 2000 que va presentar el Comissari d'Agricultura Franz Fischler el juliol del 2002 (vegeu capítol II). D'una banda, subsistien certs dubtes, especialment en alguns Estats membres com Alemanya, que l'ampliació de la Unió Europea a vint-i-cinc membres complís els límits fixats a l'Agenda 2000. De l'altra, novament Alemanya, juntament amb altres contribuents nets de la PAC, com el Regne Unit i Holanda, estaven a favor que la Revisió Intermèdia fos quelcom més que una revisió de la PAC. Segons aquests països, calia reformar la PAC en profunditat abans d'arribar a un compromís amb els països candidats.

El Consell Europeu de Brussel·les, d'octubre del 2002, va confirmar l'oferta agrària i financera als països candidats com a pas previ a la Cimeira de Copenhaguen (desembre del 2002). Poc abans del Consell de Brussel·les, els presidents Chirac i Schröder van arribar a un preacord en matèria pressupostària en els termes següents: preservació de la PAC fins al 2006; acceptació de la concessió (parcial) d'ajudes directes als nous Estats membres i estabilització de la despesa agrària a partir del 2006 al mateix grau, en termes constants, que el fixat a Berlín per a aquest exercici. El Consell Europeu de Brussel·les va avalar aquest preacord i va establir un marc d'estabilitat financera mitjançant el qual la despesa agrícola per a una Unió a vint-i-cinc no podrà superar, entre 2007 i 2013, la quantia, en termes reals, fixada en el Consell de Berlín per a l'exercici 2006, incrementada amb l'import disposat per als nous membres per a aquesta mateixa data i amb un 1% d'augment nominal anual com a compensació per la inflació.

Aquest quadre financer no permet albergar excessives esperances que el pressupost de la Comunitat augmenti significativament per reforçar les polítiques de desenvolupament rural en la Unió Europea ampliada. És més, els recursos disponibles no permetran mantenir el poder adquisitiu de les actuals ajudes directes ni abordar compensacions suplementàries, via ajudes, de futures reduccions de preus institucionals, havent, a més, d'afrontar-se a la pròxima reforma del sector làctic i a l'increment de les ajudes directes dels deu nous Estats membres a fi que l'any 2013 aquestes ajudes arribin als índexs vigents en aquell moment en la resta de països membres.

Per afrontar els problemes estructurals de les zones rurals dels nous Estats membres, ja s'ha assenyalat anteriorment que la Cimera de Copenhaguen, per la qual es va confirmar l'adhesió, va acordar dotar amb 5.100 milions d'euros per al període 2004-2006, cosa que representa un notable esforç financer en comparació amb els fons de desenvolupament rural assignats als països integrants de la Unió Europea-15. Les despeses agràries previstes durant el període 2004-2006 per als deu Estats membres acabats d'incorporar queden reflectides al quadre següent:

Quadre 5.2

DESPESES AGRÀRIES PREVISTES PER ALS NOUS ESTATS MEMBRES

Millions d'euros de 1999

	2004	2005	2006
Total ajudes directes	–	1.211	1.464
Despeses de mercat	327	822	858
Desenvolupament rural	1.570	1.715	1.825
Total	1.897	3.748	4.147

Font: Comissió Europea (Acord del Consell Europeu de Copenhaguen de desembre del 2002).

A aquestes quantitats s'hi ha d'afegir part dels recursos dels Fons Estructurals que aniran destinats a finançar mesures addicionals de desenvolupament rural. Així, l'acord de Copenhaguen estableix que, per a l'etapa 2004-2006, una part dels 21.900 milions d'euros amb els quals es doten aquests fons en els PECO vagi a parar a zones rurals desafavorides. S'estima que el 2006 els Fons Estructurals subministraran un índex d'ajuda per habitant als nous Estats del voltant dels 137 euros, mentre que aquesta mateixa data els països de la Unió Europea-15 que es beneficien de fons de cohesió rebran 231 euros per habitant. En termes relatius, les transferències fetes als països que es van incorporar el 2004 a la Comunitat s'acosten al 2,5% del seu PIB.

Com ja es va dir anteriorment, sembla clar que la PAC heretada de la reforma de 1992 i l'*Agenda 2000*, s'havia de reformar amb anterioritat a

l'ampliació per ser compatible amb un escenari d'estabilitat pressupostària que la pogués finançar. Alguns estudis quantitius predeien un quadre financer dramàtic per a la Unió Europea ampliada sense reforma agrícola. Així, l'estudi de Banse, Münch i Tangermann⁽⁵⁾ estimava que l'augment de despesa agrícola estaria entre els 3.500 milions d'euros anuals, sense pagaments directes per als PECO, i els 11.000 milions si els agricultors dels PECO rebien, des del moment de l'adhesió, pagaments similars per hectàrea i per cap de bestiar als existents a la Unió en el moment de la incorporació. Com s'ha vist al quadre 5.2, el cost pressupostari de l'ampliació ha quedat reduït a menys de la meitat en relació amb la citada previsió, gràcies a l'acord de Copenhaguen i a les mesures adoptades en la reforma del 2003 a les quals s'al·ludirà en l'epígraf següent i que apareixen detallades al capítol II.

En certa mesura, l'ampliació ha comportat un fre més al creixement de la despesa agrària de la Unió. Això no obstant, davant les enormes pressions financeres dels països contribuents nets, la Cimera de Copenhaguen va assegurar el gruix del pressupost agrari més enllà de la reforma del juny del 2003 i de les negociacions comercials multilaterals que s'estan duent a terme en el si de l'OMC (vegeu capítol VI). La consolidació pressupostària suposa una nova línia directriu per a la despesa agrària des del 2006 fins al 2013, però no es té en compte que el 2007 s'hi podrien adherir Bulgària i Romania, i que això podria comportar un increment addicional del pressupost.

Així doncs, el finançament de la política agrària per a vint-i-cinc membres està garantit, si bé amb un import de despesa agrària pràcticament congelat fins al 2013, sembla, en principi, difícil que es puguin alliberar recursos substancials cap a les polítiques de «segon pilar» (desenvolupament rural). A més, el quadre pressupostari s'ha reforçat en els acords de la reforma de juny del 2003 mitjançant un mecanisme de disciplina financera, que s'introduirà a partir del 2007. Segons aquest mecanisme, les ajudes directes aprovades en la citada reforma seran objecte d'ajust sempre que les previ-

(5) Banse, M.; Münch, W. i Tangermann, S. (2000): «The Implications of European Union Accession for Central and Eastern European Agricultural Markets, Trade, Government Budgets and the Macroeconomy» a Hartell, J. i Swinnen, J. (Eds.): *Agriculture and East-West European Integration*. Ashgate.

sions indiquin que, en un determinat exercici pressupostari, es puguin sobrepassar en més de 300 milions d'euros els fons previstos per a la PAC. Aquesta flexibilitat, en definitiva, dóna via lliure a la Comissió per a futurs ajustos en els imports d'ajudes directes per a la Unió Europea de vint-i-cinc Estats.

Reformar la PAC abans de l'ampliació

Els primers anys del segle XXI, la PAC s'enfrontava a un canviant marc que semblava que n'aconsellés una reforma. D'una banda, hi havia la por que el potencial productiu dels països que anaven a incorporar-se a la Unió Europea s'incrementés a la llarga, increment que posaria en dificultats l'actual regulació agrària. De l'altra, calia consolidar un escenari d'equilibri financer en una Unió ampliada, si més no fins al 2013. Finalment, calia que la PAC per a vint-i-cinc membres fos compatible amb els compromisos de liberalització comercial que es negociaven en el marc de la Ronda Doha de l'OMC. Precisament, l'acord de reforma aconseguit el juny del 2003 es pot llegir com un intent que, per primer cop, sigui la reforma de la PAC la que determini el procés de negociació a l'OMC i no al revés. D'altra banda, era evident que la reforma de la PAC amb una Unió Europea de quinze membres resultaria difícil, però si la reforma s'hagués postergat més enllà del 2004, amb una Unió Europea de vint-i-cinc socis, el canvi hauria resultat políticament inviable.

Un cop establerta la necessitat de la reforma, el pas següent era determinar la forma. Tres opcions s'han plantejat els últims anys.

Una opció radical consistent a liberalitzar totalment –amb un període transitori més o menys llarg– els mercats agraris, aproximant els preus interns de la Unió Europea als de la resta del món, eliminant restriccions a la producció –com les quotes– i reduint la protecció exterior. El manteniment de les rendes dels agricultors s'aconseguiria per mitjà d'uns pagaments directes, desacoblats de la producció, que es podrien condicionar al compliment de criteris mediambientals o socials. Ara com ara, ni la Unió Europea de quinze membres, ni la de vint-i-cinc sembla que estiguin preparades políticament per a un canvi dràstic.

L'opció oposada, és a dir, manteniment de l'*statu quo* amb alts graus de suport en determinats sectors –sobretot continentals–, es presentava bastant complicada, ja que és precisament en aquests sectors –boví i làctic fonamentalment– on els PECO tenen un gran potencial productiu, i una combinació de preus i ajudes elevades provocaria la formació d'excedents i un elevat cost per a les arques comunitàries.

Un escenari intermedi, i més plausible, era degut a una disminució progressiva addicional d'alguns preus d'intervenció en productes làctics i cultius herbacis, de manera que s'eliminassin alguns dels desequilibris existents en aquests mercats. Aquest va ser, a la pràctica, l'escenari finalment establert per l'acord de reforma de juny del 2003 que, a més, va transformar les ajudes directes de la PAC en ajudes desacoblades que la Comissió presuposa compatibles amb l'anomenada *caixa verda* de l'Acord sobre Agricultura de l'OMC intentant així, la Unió Europea, «blindar» un grau de suport substancial a la seva agricultura (vegeu capítols II i VI).

D'altra banda, la realització d'aquests ajustos abans de la incorporació dels PECO podia justificar que aquests països no exigissin pagaments addicionals com a compensació per la reducció de preus institucionals acordada en la reforma. Per citar retallades en alguns productes rellevants per a alguns d'aquests països, a la reforma de juny del 2003 s'ha suprimit el sistema d'intervenció per al sègol i s'han reduït els preus d'intervenció de la mantega i la llet en pols. Tot això abans de l'ampliació.

D'altra banda, la introducció de pagaments directes serà gradual i, durant algun temps, els agricultors dels PECO, tot i sent més pobres com a mitjana, rebran menys ajudes. Per evitar, al menys en part, que aquesta introducció gradual situï els adherents com a membres de «segona classe» dins de la Unió Europea, l'acord de juny del 2003 estableix que les retallades per modulació de les ajudes directes adoptades per la reforma (vegeu capítol II), no afectaran els nous Estats fins que aquestes ajudes arribin al grau normal de la Unió Europea.

5.8. ¿Un compromís satisfactori per a Espanya?

Com ha passat en altres processos d'ampliació, la posició negociadora de la Unió Europea ha reflectit l'existència de temors de les potencialitats agrícoles dels nous adherents. Aquests temors han comportat el retard a l'hora de tancar el capítol agrícola de la negociació i han donat com a resultat una certa duresa en les condicions finals imposades als nous països. Però, més enllà dels canvis en l'equilibri institucional entre els Estats membres, és difícil negar els avantatges que per a l'economia europea, en general, i per a l'espanyola, en particular, es deriven d'un mercat comunitari més ampli.

No obstant això, subsisteixen algunes incerteses i es plantegen almenys tres reptes. El primer es refereix al futur dels fons de desenvolupament rural finançats pel FEOGA-Orientació en les regions Objectiu 1 de la Unió Europea (aquelles en les quals el PIB per càpita és inferior al 75% de la mitjana comunitària). L'ampliació comporta una reducció significativa del PIB per càpita mitjà europeu i això implica que algunes regions que formen part de l'Objectiu 1 deixen automàticament de ser-ho. Aquest temut efecte estadístic porta a què a Espanya només Andalusia i Extremadura quedin incloses dins de les regions Objectiu 1. No obstant això, i al marge de l'ampliació, Canàries, Cantàbria i la Comunitat Valenciana ja abans del 2004 han superat el llindar del 75% de la renda mitjana europea, motiu pel qual deixaran de rebre ajudes per l'import que ho estaven fent. Com que el percentatge de finançament comunitari en les regions Objectiu 1 dels projectes estructurals és més gran que en la resta, la pèrdua d'aquesta condició per gran part de les comunitats autònomes espanyoles pot disminuir la seva capacitat per finançar programes propis de millora de les condicions estructurals de la seva agricultura i medi rural.

Un segon repte prové de la competència exterior dels PECO en el sector agroindustrial. Mentre aquests països encara han de fer un esforç d'adaptació en allò que fa referència a especificacions tècniques de qualitat, cada cop més exigents en el mercat europeu, no és menys cert que els països de l'ampliació gaudeixen d'un avantatge en costos laborals, amb salaris

mínims mensuals inferiors al 50% dels vigents a Espanya, cosa que pot implicar una desviació d'inversions directes cap a ells. Espanya, en aquest sentit, no únicament ha de millorar la productivitat en el sector industrial, sinó que a més ha de fer un esforç d'aprofitament de les noves oportunitats d'inversió que ofereixen aquests mercats emergents.

També hi ha avantatges potencials derivats de l'ampliació del mercat de productes mediterranis deficitaris en la majoria dels nous membres, com les fruites i hortalisses. Aquí sí que apareix una oportunitat real per a l'exportació espanyola. Com apunta Lamo de Espinosa en referir-se al mercat agrícola dels nous Estats membres, «pot ser que hi trobem el lloc que necessitem per seguir creixent en les nostres exportacions».

Finalment, el tercer repte mencionat fa referència a la possibilitat de sostenir una PAC subsidiadora en una Unió Europea ampliada. En principi, la Cimera de Copenhaguen i l'acord aconseguit a la Comunitat el juny del 2003 han consolidat l'escenari financer i instrumental de la PAC, almenys fins al 2013. La desvinculació de les ajudes directes acordada implicarà uns menors incentius a la generació d'excedents en productes sensibles per a l'agricultura espanyola com els cereals, la carn de vacum i la llet. Els pagaments directes, amb les condicions de modulació adoptades el juny del 2003, semblen garantits per a l'agricultura continental espanyola en el pròxim decenni. Això amb independència que altres processos com les negociacions de l'OMC o la negociació en curs amb el MERCOSUR puguin comportar nous desequilibris en el futur.

Orientació bibliogràfica

La bibliografia publicada en castellà sobre l'impacte de l'ampliació en l'agricultura comunitària no és, desgraciadament, gaire abundant. Són d'inexcusable consulta els estudis publicats per la Comissió Europea, especialment el document «*Ampliación y agricultura: hacia una integración acertada de los nuevos Estados miembros en la PAC*», Brussel·les, 30.1.2002 SEC (2002) 95 final, que segueix sent una referència bàsica per entendre l'adaptació de la PAC als nous membres. També es pot consultar

la pàgina web de la Comissió dedicada a l'Ampliació: http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/index_es.html.

En un àmbit més analític, alguns treballs consideren l'impacte socioeconòmic de l'ampliació. Aquest és el cas del text de MARTÍN, C.; HERCE, J. A.; SOSVILLA RIVERO, S.; VELÁZQUEZ, F. J. (2002): *La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española*, "la Caixa", Col·lecció Estudis Econòmics, número 27, abril 2002. Per al sector agrari es poden citar els articles de MASSOT, A. (2002): «La Política Agrícola Común y la ampliación hacia el Este», *Boletín Económico de Información Comercial Española*, número 2731, del 10 al 16 de juny del 2002; i de Lamo de Espinosa, J. (2002): «La agricultura mediterránea. Desafíos y oportunidades ante la próxima ampliación» a GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M. (coordinador): *La agricultura mediterránea en el siglo XXI*, Col·lecció Estudios Socioeconómicos Mediterráneo Económico número 2, Instituto Rural Cajamar, Almería. Naturalment, l'ampliació ha tingut un clar impacte sobre la reforma de la PAC, com queda de manifest en els treballs publicats al número 96 de la revista *Papeles de Economía Española*, 2003. Són especialment interessants els articles de GARCÍA ALVAREZ-COQUE, J. M.: «La estrategia española ante la reforma de la PAC»; SUMPSI VIÑAS, J. M.: «Una nueva política agraria para una nueva Unión»; i SILVA MUÑOZ, J. M.: «Ampliación de la UE y futuro de la política agraria común».

VI. La PAC i les negociacions comercials internacionals

Montserrat Millet Soler

Professora Titular d'Economia Aplicada.
Universitat de Barcelona

Professora d'Organització Econòmica Internacional i Integració Europea de la Universitat de Barcelona, ha centrat la seva activitat investigadora en les dues àrees mencionades. En l'àmbit de l'Organització Econòmica Internacional, els seus treballs s'han dirigit a l'estudi dels problemes de deute extern, el Grup del Banc Mundial i el GATT/OMC i les Rondes d'Uruguai i de Doha. En l'àmbit de la Integració Europea els temes analitzats són diversos: les Institucions europees, l'impacte del Tractat de Maastricht, el mercat únic, les reformes de la Política Agrària Comunitària, la construcció de la política europea, la integració d'Espanya en les Comunitats Europees i l'euro i el Sistema Monetari Internacional.

6.1. Introducció

Una de les característiques del disseny originari de les Organitzacions Comunes de Mercat (OCM), reguladores dels mecanismes d'intervenció dels diversos productes agrícoles, era la seva elevada protecció davant de la competència de tercers països en aplicació d'un dels principis rectors de la PAC: la *preferència comunitària*. La seva posada a la pràctica va permetre el desenvolupament d'una agricultura europea caracteritzada per uns preus interns molt superiors als internacionals i aïllada de la resta del món mitjançant uns preus d'entrada (preus llindar) que garantien la necessària protecció de la competència externa. D'altra banda, i com a conseqüència de la sobreproducció generada per la mateixa PAC, la Comunitat

Econòmica Europea es va veure obligada a subvencionar les exportacions per donar sortida als excedents agraris i compensar els agricultors per la pèrdua de renda que pateixen en vendre a preus mundials.

Aquest règim va ser acceptat per la comunitat internacional gràcies a l'excepció que, per al cas dels productes agrícoles, consideraven les normes del GATT, reguladores de la liberalització del comerç internacional. Això no va impedir que en la dècada de 1980 s'incrementessin els litigis, principalment entre Estats Units i la Unió Europea, per les exportacions agrícoles que rebien subsidis. Les tensions es van mantenir fins que, finalment, en la Ronda d'Uruguai del GATT (1986-1994) es va aconseguir un Acord específic sobre el Comerç Agrícola. D'entre els diversos aspectes recollits en aquest Acord es poden destacar, per la seva importància, els tres següents: el disseny d'unes normes internacionals que regulen i distingeixen entre ajudes permeses i ajudes que s'han d'eliminar gradualment; l'obligació de convertir totes les mesures en frontera en aranzels per, d'aquesta manera, conèixer l'abast de la protecció als productes agrícoles i, finalment, el començament d'un procés gradual de reducció de les subvencions a l'exportació. Encara que el seu objectiu últim era la liberalització del comerç agrícola, els resultats que es van obtenir a la Ronda Uruguai van ser molt limitats (vegeu el quadre 6.1).

Quadre 6.1

COMPROMISOS DE REDUCCIÓ ADOPTATS EN LA RONDA D'URUGUAI

En percentatges

	Països desenvolupats 6 anys: 1995-2000	Països en desenvolupament ⁽¹⁾ 10 anys: 1995-2004
Aranzels promig	36	24
Mínim per producte	15	10
Ajuda Interna: reduccions de l'MGA ⁽²⁾ per sector	20	13
Subvencions a l'exportació:		
Reduccions dels pagaments	36	24
Reduccions de les quantitats	21	14

(1) Els Països Menys Avançats (PMA) no tenen obligacions.

(2) MGA: Mesura Global d'Ajuda.

Font: Organització Mundial del Comerç.

Malgrat tot, l'Acord va estar darrere d'alguns dels més importants canvis introduïts per la Reforma MacSharry en els mecanismes originaris d'intervenció de la PAC (vegeu capítol II), i encara que hi havia raons internes (costos pressupostaris i excedents) que justificaven suficientment aquesta reforma, és evident que el seu abast i el canvi en els mecanismes de suport van estar directament influenciats per les negociacions agrícoles que s'estaven produint en el Marc de la Ronda Uruguai.

En tot cas, aquest Acord era només el punt de partida, i de fet, en el mateix text es fixava ja el calendari de les futures negociacions internacionals sobre el comerç agrícola. Segons estipulava l'article 20 del mencionat document, l'any 2000 s'iniciarien noves negociacions per continuar avançant en l'eliminació de les pràctiques contràries a les normes pactades i prosseguir la liberalització dels intercanvis agrícoles. Per fer front a aquest nou escenari, la Unió Europea va aprovar, a la Cimera de Berlín de 1999, una nova reforma de la PAC, emmarcada dins de l'*Agenda 2000* (vegeu capítol II).

Un dels acords importants de la Ronda Uruguai va ser la creació de l'Organització Mundial de Comerç (OMC) el 1995. Aquesta organització és l'hereva del GATT, Acord General sobre Aranzels i Comerç, que va regular el procés de liberalització del comerç internacional des de la firma, el 1947, fins a la constitució de l'OMC.

Els primers esforços de l'OMC es van centrar en la convocatòria d'una nova Ronda de negociacions comercials internacionals, el primer intent a Seattle, el novembre del 1999, va fracassar. Dos anys després, el novembre del 2001, es va aconseguir el consens entre els seus membres, i a Doha (Qatar) es va convocar formalment una nova Ronda que ha estat batejada com la Ronda de Doha o Ronda del Desenvolupament.

La inclusió del capítol agrari en les negociacions de l'OMC a partir de la Ronda Uruguai ha comportat, a més d'un notable impuls per a la liberalització del comerç de productes agraris, un canvi qualitatiu en les negociacions d'aquesta Organització. El capítol agrari forma part d'una agenda global en la qual hi ha inclosos diversos temes (reduccions aranzelàries,

comerç de serveis, drets de propietat intel·lectual relacionats amb el comerç, normes comercials –*antidumping*–, comerç i inversions, etc.), de manera que el procés només es tanca quan hi ha acord en tots ells, inclòs el comerç agrícola. A més, les concessions en cada un dels camps de negociació estan subjectes a què s’obtingui un tracte satisfactori en els altres. Així, els potencials acords en matèria de comerç agrícola seran moneda de canvi de les demandes en altres sectors o temes de l’agenda de la Ronda.

La Comissió Europea, aquest cop, s’ha preparat seriosament per afrontar les negociacions que es desenvolupen en el marc de la Ronda de Doha. Així, després del pas fet amb la reforma de 1999, el juliol del 2002 la Comissió va presentar una nova proposta de reforma de la PAC que, suavitzada en diversos aspectes, va ser finalment aprovada el juny del 2003.

La posició de la Unió Europea en les actuals negociacions agrícoles dins de l’OMC ha estat incòmoda i difícil. Les diferències entre la Comissió i el Consell Europeu en relació amb la futura reforma de la PAC van motivar que la proposta presentada per la Unió Europea a l’OMC el mes de desembre del 2002 no fos creïble. Per aquest motiu, la data límit de març del 2003 per fixar les fórmules i modalitats dels compromisos va quedar invalidada. La situació va canviar quan, finalment, el juny del 2003 el Consell de Ministres d’Agricultura va aprovar l’esmentada reforma. Això va permetre que la Unió Europea presentés els nous canvis en la PAC com la seva contribució a les negociacions internacionals en matèria de comerç agrícola i va obrir el camí a un possible acord a la reunió de Cancún, celebrada el setembre del 2003. Un primer pas en aquest sentit va ser el consens aconseguit el mes d’agost entre la Unió Europea i Estats Units en alguns dels temes més espinosos i on tots dos defensaven postulats diferents. Aquest pacte va permetre a l’OMC preparar un projecte de Declaració per a la reunió de Cancún que, en matèria de comerç agrícola, recollia les línies bàsiques de l’acord Unió Europea-Estats Units. Això no obstant, aquesta proposta va ser considerada insuficient per un grup de 22 països en desenvolupament (l’anomenat G22, liderat per Brasil, Índia, Xina i Sud-Àfrica) que no la va acceptar. Així, davant la incapacitat de totes les parts d’aproximar postures en aquest capítol, la V Reunió Ministerial de l’OMC

va fracassar sense que s'aconguís avançar en els objectius de la Ronda del Desenvolupament.

Les negociacions van continuar a Ginebra durant els mesos següents i es va aconseguir un nou programa de treball de la Ronda de Doha l'agost del 2004. Pel que fa al comerç agrícola, finalment es va arribar a un acord en els aspectes més conflictius que bloquejaven els avenços: l'eliminació de les subvencions a l'exportació i la fórmula per disminuir els aranzels.

És evident, doncs, que les negociacions comercials internacionals han condicionat les successives reformes de la PAC. Per valorar i constatar l'abast d'aquesta influència, es procedirà a analitzar l'evolució de les normes internacionals que han regulat el comerç agrícola i les diferents propostes que s'han presentat i que actualment s'estan debatent a l'OMC. Per últim, es valorarà si les reformes de la PAC de 1999 i 2003 seran suficients per afrontar les actuals negociacions comercials.

6.2. La regulació del comerç agrícola en el GATT

El compromís de respectar les polítiques agràries de cada un dels països membres va fer que l'Acord GATT originari considerés importants excepcions als seus principis generals per al cas concret dels productes agrícoles. Així, es van admetre excepcions a la prohibició de l'ús de restriccions quantitatives i de subvencions a l'exportació. En tots dos casos, les normes del GATT n'acceptaven l'ús però acotaven les circumstàncies que en permetien l'aplicació. Les primeres només es podien utilitzar quan en el país s'establissin mesures governamentals per afrontar una situació d'excedents o d'escassetesa de productes agrícoles i s'haguessin d'utilitzar de manera proporcionada. Les subvencions a l'exportació estaven permeses per als productes bàsics, sempre que no incrementessin la participació «equitativa» en el comerç internacional d'aquests productes.

Amb tot, els països exportadors de productes agrícoles mantenien l'esperança que aquest comerç es pogués alliberar en el si del GATT un cop

superats els problemes agrícoles de la postguerra. Això no obstant, el 1955 Estats Units va sol·licitar un «*waiiver*» o excepció general a la seva llei agrícola, en constatar que el seu problema d'excedents era permanent i no temporal. Aquest fet va establir un precedent, i molts països van justificar les seves polítiques internes de suport al sector utilitzant com a argument l'excepció nord-americana. Aquest va ser el cas de la PAC; en defensa de la qual, la llavors Comunitat Econòmica Europea va argumentar que l'ús de restriccions quantitatives per part d'Estats Units no responia a un programa de reducció interna de producció.

Els intents de liberalitzar i disciplinar el comerç agrícola internacional van ser nombrosos al llarg de la vida del GATT i, paradoxalment, des de la dècada dels anys seixanta, van estar liderats per Estats Units, les exportacions agràries del qual es veien seriosament perjudicades per la PAC. Tant a la Ronda Kennedy (1964-1967) com a la Ronda de Tokio (1973-1979), hi va haver propostes fermes per posar fi a l'excepcionalitat del comerç agrícola, reduir-ne els elevats graus de protecció i, sobretot, eliminar les subvencions a l'exportació. En tots dos casos, la Comunitat Econòmica Europea s'hi va oposar radicalment defensant negociacions separades, i només va acceptar alguns acords específics per als productes més problemàtics (blat, làctics i boví).

Els enfrontaments entre Estats Units i Europa per les exportacions agrícoles subvencionades van empitjorar en la dècada de 1980, i va ser necessari, en determinats casos (farina de blat, oleaginoses), acudir a la Solució de Diferències del GATT per vulneració del Codi de Subvencions. D'altra banda, les polítiques agrícoles eren cada vegada més costoses i menys sostenibles en l'àmbit internacional. La seva aplicació estava creant un autèntic cercle viciós: d'una banda, les polítiques de suport a l'agricultura fomentaven una producció superior a la demanda i generaven excedents creixents, una part important dels quals es col·locava amb subvencions en els mercats internacionals; de l'altra, aquesta oferta, que podem qualificar de «fictícia», pressionava a la baixa els preus mundials dels productes agrícoles i alhora encarien la recol·locació dels excedents i, per tant, els costos d'aquestes polítiques.

Així doncs, els enfrontaments internacionals i els problemes presupostaris ocasionats per les polítiques agrícoles en l'interior dels països van propiciar un clima més favorable per abordar un acord internacional en aquesta matèria. A això cal afegir el paper que té en relació amb això l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE). Aquest organisme va contribuir a què els seus membres adquirissin el compromís polític de resoldre els problemes del comerç agrícola (Declaració Ministerial, 1982) i a fixar l'abast de les reformes necessàries (Declaració Ministerial, 1987). D'altra banda, els seus exhaustius estudis sobre les mesures de política agrària aplicades en els diferents països que conformen l'Organització van permetre conèixer el grau de protecció a l'agricultura en cada un d'ells i els costos que això representava per als consumidors i els contribuents.

6.3. L'Acord Agrícola de la Ronda Uruguai

L'Acord Agrícola subscrit a la Ronda d'Uruguai del GATT va establir, per primera vegada, els principis que haurien de regir el comerç internacional de productes agraris i les normes que els països havien de complir per eliminar les conductes que obstaculitzaven la llibertat de comerç. L'Acord s'estructurava al voltant de tres eixos: accés al mercat, ajudes internes i subvencions a les exportacions, que es complementaven amb un pacte sobre mesures sanitàries i fitosanitàries. Els compromisos aconseguits es resumeixen al quadre 6.1.

Tenint en compte la panòplia de mesures en frontera que aplicaven els països per restringir i controlar les importacions, l'Acord va establir el requisit que totes les barreres comercials es convertissin en aranzels (aranzelització) per, d'aquesta manera, conèixer l'abast de la protecció al comerç agrícola. Així mateix, i suposant que els aranzels resultants serien molt elevats, com de fet va passar a la pràctica, es va establir un complex sistema de quotes (anomenat contingents aranzelaris o tarifaris) per garantir un accés mínim als exportadors tradicionals a tipus aranzelaris més baixos. Els compromisos adquirits per a la reducció dels aranzels es detallen al quadre 6.1.

En relació amb l'ajuda interna, aquesta es va catalogar en diversos compartiments o «caixes» (en l'argot de l'OMC), amb l'objectiu d'aclarir quin tipus de subsidis tenien efectes distorsionadors sobre el comerç internacional o quins no en tenien. Amb relació a això es van establir tres categories d'ajudes o caixes. En primer lloc hi ha la *caixa verda*, que inclou les ajudes públiques permeses. Són, en concret, les destinades a serveis generals, catàstrofes, programes de desenvolupament regional i mediambiental, investigació i desenvolupament i ajudes a la renda dels agricultors desconectades o desvinculades de l'activitat productiva. A la *caixa ambre* s'hi recullen les ajudes prohibides. Com a ajudes prohibides es consideren les que donen suport als preus i/o a la producció agrícola, les quals es computen en la Mesura Global d'Ajuda (MGA) i estan subjectes a l'acord de reducció pactat (quadre 6.1). Finalment, i gràcies a l'acord aconseguit el desembre del 1992 entre Estats Units i la Unió Europea (acord Blair House), es va estipular que les ajudes directes concedides als agricultors dins del marc de programes de reducció de la superfície cultivada o per cap de bestiar s'inclourien en l'anomenada *caixa blava* i no tindrien compromís de reducció. Aquest és el cas, per exemple, de les ajudes directes introduïdes en la Reforma MacSharry. Així mateix, es va establir l'anomenada *clàusula de mínimis*, que exclou dels compromisos de reducció les ajudes directes catalogades com a prohibides quan aquestes representen menys del 5% del valor de la producció, per al cas dels països desenvolupats, i del 10% per als països en desenvolupament.

Per a les subvencions a l'exportació es va acordar un doble sistema de reducció basat en imports i quantitats, tal com es detalla en el quadre 6.1. En l'Acord es feia també referència succincta a altres operacions que indirectament poguessin significar una subvenció: els crèdits oficials a l'exportació (amb l'objectiu no complert d'elaborar unes normes comunes) i l'ajuda alimentària. En qualsevol cas, les normes sobre subvencions dels productes agrícoles s'han de regir per les específiques de l'Acord Agrícola i no per les que afecten el comerç de mercaderies (Codi de Subvencions).

L'Acord també va incloure una *clàusula de salvaguarda especial* i una *clàusula de pau*. La primera permet incrementar temporalment els aran-

zels quan es produeix o bé un augment de les importacions, o bé una forta caiguda dels preus mundials (trenta-vuit països van sol·licitar la possibilitat d'aplicar-la). La segona, demanada per la Unió Europea, estableix que per a un període de nou anys (fins a finals del 2003) no es podria recórrer cap de les ajudes notificada com de *caixa verda* o *blava*.

6.4. La Unió Europea i l'Acord Agrícola de la Ronda Uruguai

Els modestos compromisos de liberalització establerts a la Ronda Uruguai i la possibilitat d'aplicar-los amb un cert grau de flexibilitat han permès a la Unió Europea complir els mandats d'aquesta Ronda sense excessives dificultats. Concretament, i per a cada una de les principals obligacions assumides, el balanç de l'aplicació de l'Acord és el següent:

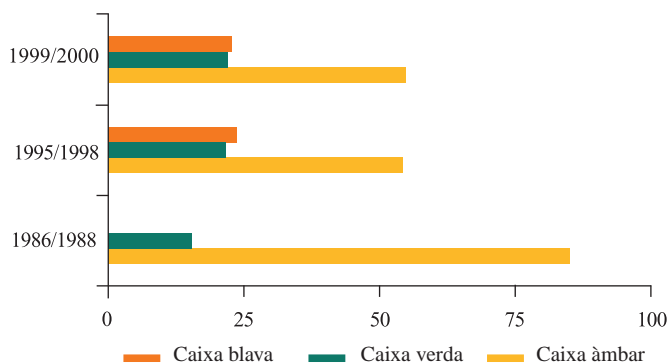
- *Accés a mercats.* La Unió Europea va procedir a convertir els seus preus llinars en aranzels i ha complert les rebaixes convingudes en l'Acord Agrícola. Per conèixer l'aranzel mitjà dels productes agraris es disposa de dos treballs els resultats dels quals presenten diferències significatives. El primer, publicat el 2001 (Gibson i altres, 2001), l'estima en un 30%, si bé el d'alguns productes com els làctics i el sucre és molt superior (100 i 350%, respectivament). El segon, de juliol del 2003 (Gallezot, 2003), situa l'aranzel mitjà en un 20,7% (17,5% si el càlcul es fa ponderant per les xifres reals de comerç).⁽¹⁾ Una diferència de 10 punts és molt rellevant, raó per la qual és objecte de discussió a les negociacions actuals. En tot cas, és evident que la Unió Europea conserva per als productes agraris un grau de protecció molt elevat, sobretot si es compara amb la mitjana que aplica als productes industrials, inferior al 5%. A més, les condicions pactades a la Ronda Uruguai li han permès mantenir aranzels elevats per als productes sensibles o poc reformats (làctics, sucre).

- *Ajuda interna.* D'acord amb les notificacions comunicades a l'OMC i segons els càlculs de l'OCDE (2002, 2003), la Unió Europea ha

(1) El treball de Gallezot revisa el treball de Gibson i demostra que hi van haver errors en transformar els aranzels específics (molt utilitzats a la Unió Europea) en aranzels *ad valorem*, la modalitat aranzelària comparable.

COMPOSICIÓ DE L'AJUDA INTERNA

En percentatge



Font: Elaboració pròpia amb dades OCDE (2001) i OMC (notificacions).

complet els seus compromisos de reducció dels subsidis catalogats dins de la *caixa ambre*, i ho ha fet sense que, en termes absoluts, disminuís l'ajuda total als agricultors. Simplement, determinades partides han deixat de ser computades en la *caixa ambre* per passar a la *caixa verda* i, sobretot, a la *caixa blava*. L'evolució del repartiment de les ajudes internes des del període base (1986-88) fins al 2002 es detalla en el gràfic 6.1. En relació amb l'import total, les dades del quadre 6.2 mostren com, efectivament, en termes absoluts l'ajuda interna ha augmentat, si bé el seu pes relatiu en l'economia s'ha reduït de manera significativa.

Quadre 6.2

TOTAL TRANSFERÈNCIES A L'AGRICULTURA. UNIÓ EUROPEA⁽¹⁾

	1986-1988	2000	2001	2002 (2)
Milions d'euros	100.624	108.577	110.456	119.438
Percentatge del PIB	2,7	1,3	1,3	1,3

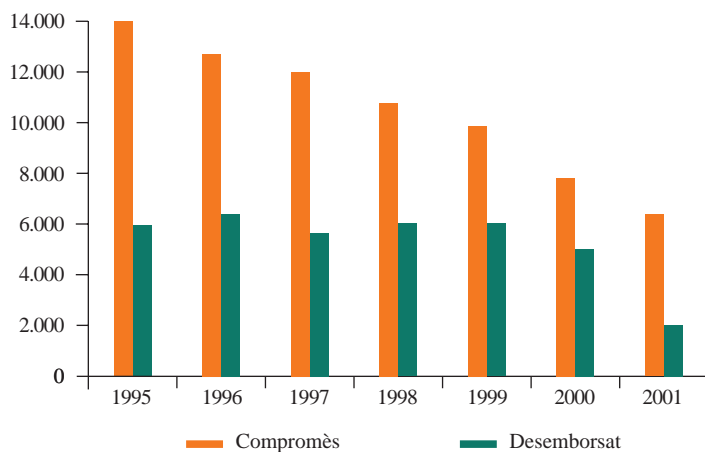
(1) Inclou la transferència dels consumidors pels majors preus.

(2) Dades provisionals.

Font: OCDE (2003).

UNIÓ EUROPEA. SUBVENCIONS A L'EXPORTACIÓ

Milions de dòlars



Fons: OCDE i OMC.

• *Subvencions a l'exportació.* La Unió Europea ha complert àmpliament amb l'estipulat en l'Acord Agrícola en matèria de subvencions a les exportacions, tal com es mostra en el gràfic 6.2.

Diversos fets s'han conjugat per explicar el descens de les subvencions a l'exportació: d'una banda, el període base de càlcul establert (1986-1990) coincideix amb una etapa en què els desemborsaments van ser molt elevats; de l'altra, s'ha produït una disminució dels excedents d'alguns productes per als quals s'han adoptat polítiques de reducció de la producció i, finalment, hi ha hagut diversos anys en què els preus internacionals han estat elevats i s'han pogut exportar sense recórrer a les ajudes.

Les xifres globals emmascaren algunes situacions en les quals s'arriba, i fins i tot se supera, al màxim de subvencions permès. Així ha succeït amb la carn de porcí, el sucre i els alcohols. En tot cas, l'Acord Agrícola, que limita també per productes les quantitats màximes permeses, autoritza a traslladar a altres anys les subvencions no utilitzades, i suavitza,

així, la disciplina dels compromisos. En definitiva, el compliment dels acords ha estat relativament fàcil en l'apartat de desemborsaments, però molt més complicat en el que fa referència als volums permesos.

6.5. La Unió Europea davant de les noves negociacions agrícoles internacionals

Tal com estava estipulat en l'article 20 de l'Acord Agrícola,⁽²⁾ l'any 2000 s'havien d'iniciar noves negociacions per liberalitzar el comerç de productes agraris. Aquesta vegada la Comissió Europea volia estar preparada, i no veure's condicionada per les negociacions comercials internacionals com havia passat el 1992. Amb aquest propòsit i amb l'objectiu no explícit de complir les obligacions pactades a la Ronda Uruguai, la Comissió va presentar una nova reforma de la PAC el 1999 dins del marc de l'*Agenda 2000*. No s'ha d'oblidar que la producció agrícola europea seguia creixent i que el marge per exportar amb subvencions s'esgotaria per a alguns productes l'any 2000.

Tot i que la reforma aprovada el 1999 va ser menys ambiciosa que la plantejada inicialment per la Comissió, sí que va permetre precisar algunes de les propostes que després la Unió Europea va presentar a l'OMC, alhora que va resoldre determinades qüestions internes que dificultaven la compatibilitat de la PAC amb l'Acord Agrícola. Una de les mesures aprovades va ser la reducció dels preus d'intervenció en aquells productes en què les diferències amb els preus internacionals eren més evidents i en els quals es detectaven problemes de sobreproducció (vegeu capítol II). En aquesta situació hi havia la carn i els cereals, per als quals es van acordar rebaixes

(2) El text de l'Art. 20 (subratllat de l'autor) és el següent: «Reconeixent que la consecució de l'objectiu a llarg termini de reduccions substancials i progressives de l'ajuda i la protecció que es tradueixin en una reforma fonamental és un procés continu, els membres acorden que les negociacions per prosseguir aquest procés s'inicien un any abans de l'acabament del període d'aplicació, tenint en compte:

a) L'experiència adquirida fins a la data en l'aplicació dels compromisos de reducció.

b) Els efectes dels compromisos de reducció sobre el comerç internacional.

c) Les preocupacions no comercials, el tracte especial i diferenciat per als països membres en desenvolupament i l'objectiu d'establir un sistema de comerç agropecuari equitatiu i orientat al mercat, així com els altres objectius i preocupacions mencionats en el preàmbul d'aquest acord; i quins nous compromisos són necessaris per aconseguir els mencionats objectius a llarg termini.»

del 20 i el 15%, respectivament. La pèrdua de renda es va compensar amb ajudes directes (*caixa blava*), subjectes a compromisos de retirada de terres. Aquesta nova rebaixa de preus permetria incrementar la competitivitat dels productes agrícoles comunitaris i, d'aquesta manera, reduir els suports financers a l'exportació dels excedents. Les xifres de subvencions a l'exportació de l'any 2001 avalen aquest fet (gràfic 6.2).

Un altre dels aspectes que val la pena destacar en relació amb aquesta reforma és que el desenvolupament rural va passar a convertir-se en el segon pilar de la PAC, i així va respondre a la necessitat d'orientar aquesta política a la filosofia de l'Acord Agrícola. Cal tenir en compte que les diverses actuacions que engloba el desenvolupament rural (reforma d'estructures, preservació del medi ambient, desenvolupament regional, etc.) es comptabilitzen dins de la *caixa verda* i, per tant, estan permeses. Però, a pesar de la importància que sobre el paper semblava que tenia aquesta mesura, a la pràctica el trasllat de recursos del primer pilar al segon ha estat molt modest (vegeu els capítols II i III).

El 2001 es van establir, en la Declaració de Doha, els resultats als quals es volia arribar en les negociacions agrícoles dins de la Ronda del Desenvolupament. Aquests eren els següents: *millora substancial* en l'*accés als mercats*, *reducció progressiva* de totes les formes de *subvenció a les exportacions* fins aconseguir finalment l'*eliminació i reducció substancial* de les *ajudes* catalogades a la *caixa ambre*. Així mateix, es va establir que s'atorgaria un tracte especial als països en desenvolupament per atendre les seves necessitats de desenvolupament rural i seguretat alimentària, alhora que es tindrien en compte les demandes presentades en les diferents propostes sobre les anomenades preocupacions no comercials.⁽³⁾ Les dades del quadre 6.3, on es detalla el grau de suport que rep actualment l'agricultura en els països de l'OCDE, reten compte del llarg camí que encara queda per recórrer.

(3) La Unió Europea ha liderat la demanda d'incloure en les negociacions les qüestions no comercials o aspectes multifuncionals de l'agricultura: el ser paper de cohesió del territori (desenvolupament rural) i de preservació del medi ambient (inclosos els cultius ecològics o els destinats a la regeneració mediambiental) i el benestar dels animals.

INDICADORS DE RECOLZAMENT A L'AGRICULTURA. PAÏSOS OCDE 2002*

	Agricultura/ PIB (percentatge)	Total Suport/ PIB (percentatge)	PSE (percentatge)	Suport a mercats + ajudes directes/ PSE (percentatge)	Suport als inputs/ PSE (percentatge)	Productor NPC	Consumidor NPC
Austràlia	3,3	0,3	5	5	71	1,00	1,02
Canadà	2,2	0,8	20	65	7	1,12	1,16
República Txeca	3,6	1,7	28	88	11	1,28	1,27
Unió Europea	2,1	1,3	36	87	8	1,35	1,42
Islàndia	9,6	1,6	63	78	9	2,38	1,89
Japó	1,1	1,4	59	93	5	2,34	2,04
Corea	4,9	4,5	66	93	3	2,80	2,77
Nova Zelanda	7,2	0,3	1	78	22	1,01	1,06
Noruega	1,5	1,5	71	75	20	2,91	2,56
Polònia	4,1	1,3	14	74	22	1,14	1,12
Suïssa	1,2	2,0	75	75	4	3,00	2,83
Turquia	14,1	4,1	23	78	2	1,23	1,24
Estats Units	1,4	0,9	18	50	18	1,10	1,10
Mitjana OCDE	–	1,2	31	81	9	1,31	1,37
Mitjana OCDE (1986-1988)	–	2,3	38	97	–	1,57	1,63

Notes: (*): dades provisionals; PSE: Transferències de consumidors i contribuents als agricultors; Productor NPC: Ràtio entre el preu rebut per l'agricultor i el preu mundial; Consumidor NPC: Ràtio entre el preu pagat pels consumidors i el preu mundial.

Font: OCDE, 2003.

Ja que la reforma de la PAC aprovada el 1999 era insuficient per afrontar aquestes negociacions, el juliol del 2002 la Comissió va presentar un nou projecte de renovació de la PAC que, com es detalla al capítol II, després d'un llarg procés de debat, va ser aprovat el juny del 2003.

En aquesta situació, i amb els instruments aportats per les dues últimes reformes de la PAC, la Unió Europea arriba a la negociació del capítol agrari dins de la Ronda de Doha de l'OMC.

6.6. Situació actual de les negociacions internacionals sobre el comerç agrícola

Les diferents propostes van ser presentades a la mesa de negociacions de l'OMC al llarg del 2002 amb l'objectiu d'establir les fórmules i modalitats de compromisos el març del 2003. La falta de consens en la data prevista (a pesar de la proposta de compromís presentada el febrer pel Sr. Harbinson, director de les negociacions agrícoles de l'OMC), va ajornar el possible acord a la reunió de Cancún del mes de setembre, on tampoc es va aconseguir aproximar postures. Les negociacions es van reprendre el mes de desembre a la seu de l'OMC, i han donat fruits. El 2 d'agost de 2004 es va elaborar un nou programa de treball de la Ronda de Doha que, pel que fa al comerç agrícola, estableix un nou marc, més precís, en el qual s'han d'aconseguir els acords finals. D'altra banda, conscients que la data de gener del 2005 establerta per a la conclusió de la Ronda era un objectiu difícil d'aconseguir, s'ha allargat el període de negociacions fins al desembre del 2005.

Les causes per les quals van fracassar els dos primers intents de consensuar un nou acord sobre el comerç agrícola són diverses. En el primer cas, l'explicació es troba en les grans diferències que presentaven les principals propostes. Aquestes últimes, al seu torn, il·lustren les diferents postures dels països o grups de països davant el comerç agrícola. D'una banda, hi ha les més liberalitzadores, encapçalades per Estats Units i el grup Cairns.⁽⁴⁾ De l'altra, les més proteccionistes, liderades per la Unió Europea, amb el suport del Japó, Corea i altres països europeus. La proposta de compromís de l'OMC, de febrer del 2003, es va situar en un punt intermedi, tot i que més pròxim a les demandes liberalitzadores.

En el segon cas, perquè la nova estratègia liderada per la Unió Europea i Estats Units no va obtenir la resposta esperada. Davant del bloqueig en les negociacions el mes de febrer, la Unió Europea i Estats Units van presentar una proposta conjunta el mes d'agost del 2003, que va comportar l'acceptació per part nord-americana d'algunes de les premisses plantejades

(4) El grup Cairns està integrat per països desenvolupats i en desenvolupament exportadors de productes agrícoles: Argentina, Austràlia, Brasil, Canadà, Xile, Colòmbia, Hongria, Indonèsia, Malàisia, Nova Zelanda, Filipines, Tailàndia i Uruguai.

per la Unió Europea i va permetre aproximar postures tan allunyades. Tractant-se de dues de les principals potències del comerç mundial, l'esmentat acord va fer que es modifiqués la proposta de compromís en matèria de comerç agrícola presentada per l'OMC a Cancún. Però aquest cop, a diferència del que va passar a la Ronda d'Uruguai, l'acord entre les dues grans potències comercials no va tenir l'efecte desitjat, i algunes de les seves premisses van ser categòricament rebutjades. El nou acord, que es va aconseguir l'agost del 2004, concilia les postures enfrontades i, com veurem, accepta demandes per totes dues bandes.

S'observen, doncs, canvis significatius durant aquest llarg procés negociador i, en aquest sentit, es considera de gran interès valorar tant l'evolució com la situació actual de les negociacions internacionals. Per això, s'analitzaran, en primer lloc, les ofertes originals presentades el febrer del 2003 per Estats Units, el Grup Cairns, la Unió Europea i la de compromís de l'OMC. En segon lloc, s'examinaran les propostes presentades a Cancún; a saber, la conjunta d'Estats Units i la Unió Europea, la resposta del G22 a aquest nou plantejament i la presentada per l'OMC, que recollia l'acord Estats Units-Unió Europea. Finalment, es detallarà el contingut de la Decisió adoptada pel Consell General de l'OMC, l'agost del 2004, i es destacaran les similituds i diferències amb les anteriors.

La primera anàlisi permetrà constatar les grans diferències entre la postura de la Unió Europea i les altres propostes, inclosa la de compromís de l'OMC, mentre que el segon posarà de manifest els canvis en tots els plantejaments originals derivats de l'estratègia Estats Units-Unió Europea. Finalment, el tercer permetrà analitzar l'escenari del futur acord en el comerç agrícola en la perspectiva de tots els canvis experimentats durant aquest complex procés.

Estat de les negociacions el març del 2003

Els principals eixos de les negociacions van ser els següents:

- *Accés als mercats.* En aquest capítol les negociacions es van dur a terme al voltant de la reducció d'aranzels, contingents aranzelaris i clàusula de Salvaguarda Especial.

- *Ajuda interna.* Manteniment de les *caixes verda, blava i ambre* i de la clàusula de «*mínimis*», i determinació de les ajudes que s'havien d'incloure en cada una d'elles.

- *Subvencions a l'exportació.* Directes i indirectes i compromisos de reducció.

- *Caixa del Desenvolupament.* Tracte especial i diferenciat als països en desenvolupament.

- *Qüestions no comercials.*

A més d'aquests temes es van negociar també assumptes relacionats amb la seguretat alimentària, indicacions geogràfiques i empreses comercials d'Estat.

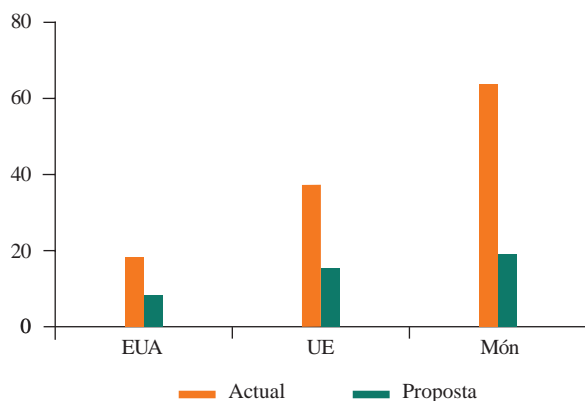
Amb el propòsit de no fer tediosa i massa extensa l'exposició, en aquest apartat s'exposaran exclusivament les propostes de cada una de les parts en relació amb els tres primers eixos de l'Acord, incloent-hi també algunes referències al tracte diferenciat als països en desenvolupament. Els detalls es recullen en els quadres 6.4, 6.5 i 6.6, i la proposta de compromís en els quadres 6.7, 6.8 i 6.9, tots ells inclosos en l'Annex d'aquest capítol. Com veurem a continuació, les diferències entre les postures de la Unió Europea, Estats Units i el Grup Cairns eren evidents.

Pel que fa a l'*Ajuda interna*, la Unió Europea plantejava una reducció del 55% en la *caixa ambre*, mentre que el Grup Cairns advocava per la total eliminació al cap de cinc anys. Estats Units en proposava la reducció fins aconseguir el límit del 5% del valor de la producció agrícola. La proposta de compromís de l'OMC estava més a prop de la posició europea i situava el percentatge de reducció en el 60%. Pel que fa a la *caixa blava*, la Unió Europea es va quedar sola defensant-la, ja que les altres propostes, fins i tot la de compromís, en demandaven l'eliminació total. La *caixa verda* es mantenia, si bé el Grup Cairns i la Unió Europea requerien una revisió dels criteris per garantir que totes les ajudes que s'hi puguin comptabilitzar no emmascarin subsidis vinculats a la producció o als preus.⁽⁵⁾ Per

(5) La Unió Europea desconfia que les ajudes desconnectades que Estats Units va introduir en el seu *Fair Act* de 1996 (norma que va modificar el sistema d'ajudes agrícoles nord-americà) compleixin realment els criteris de la *caixa verda*. El Grup Cairns és més radical, ja que dubta que totes les ajudes desconnectades estiguin efectivament desvinculades de la producció, raó per la qual sol·licita una revisió més a fons dels criteris de la *caixa*.

PROPOSTA AMERICANA DE REDUCCIÓ D'ARANZELS

En percentatges



Font: USDA, 2002.

acabar, només Estats Units donava suport a les ajudes computades en el *mínimis*, i suggeria com a subsidi màxim acceptable el 5% de la producció. La resta de les parts en demanaven l'eliminació. Els països en desenvolupament tindrien un tracte diferencial en relació amb compromisos i terminis en totes les propostes. A més podrien computar en la *caixa verda* determinades ajudes especials per garantir-ne la seguretat alimentària i programes de desenvolupament agrícola.

En el capítol d'*Accés als mercats* (aranzels, contingents tarifaris i clàusula de salvaguarda) les majors divergències es donaven en l'àmbit dels compromisos de reducció aranzelària. La Unió Europea defensava el sistema aplicat a la Ronda Uruguai: 36% de mitjana i un mínim del 15% per producte. Estats Units proposava utilitzar la *fórmula suïssa* que permet una reducció més que proporcional dels aranzels elevats (el gràfic 6.3 il·lustra els resultats en l'aplicació d'aquesta fórmula per a Estats Units, la Unió Europea i la resta del món). El Grup Cairns compartia la posició nord-americana, però era més radical en el plantejament, ja que suggeria reduir el 50% del total acordat durant el primer any. La declaració de compromís de l'OMC

renunciava a aplicar la *fórmula suïssa*, que penalitza els països amb aranzels més elevats, però proposava reduccions percentuals molt superiors a les plantejades per la Unió Europea, les quals, a més, serien majors com més elevat fos l'aranzel final de la Ronda Uruguai. Per exemple, per als aranzels superiors al 90%, la reducció seria del 60%, amb un mínim d'un 45% per producte. Els països en desenvolupament també haurien de fer front a importants rebaixes en les tarifes, ja que els seus nivells aranzelaris consolidats són molt elevats. Però, en aquest cas, la reducció demandada era menor.

Pel que fa als contingents tarifaris, no tan sols es mantenien sinó que, a més, s'haurien d'incrementar per garantir l'accés al mercat de tipus aranzelaris menors o nuls. A més, se sol·licitava una revisió dels sistemes d'adjudicació (subhasta, acords preferencials, etc.) per resoldre el problema de la baixa utilització i, alhora, garantir-ne la transparència i accessibilitat.

Pel que fa a la clàusula de salvaguarda, exceptuant la Unió Europea, la resta de les parts en proposaven l'eliminació. Només l'OMC la defensava per al cas concret dels països en desenvolupament.

En l'apartat de *Subvencions a l'exportació* ens trobem novament amb importants diferències entre les propostes de cada una de les parts. El Grup Cairns en sol·licitava l'eliminació en un període de tres anys, amb una reducció del 50% en el primer exercici. Al contrari, Estats Units plantejava la desaparició de manera proporcional, al cap de cinc anys. Per la seva banda, la Unió Europea presentava una proposta a la mesura de les seves necessitats, oferia la supressió total per a determinats productes (blat, oleaginoses, etc.) així com reduccions del 45% del volum i un percentatge encara més gran (reducció substancial, si bé sense especificar-ne la xifra) en els desemborsaments, per a la resta. A més, condicionava aquestes rebaixes al fet que s'aconseguissin acords sobre altres formes de subvenció a l'exportació, en concret, els crèdits oficials a l'exportació garantits i l'ajuda alimentària.⁽⁶⁾ La proposta de compromís també defensava la desaparició de les

(6) La Unió Europea acusa Estats Units de subvencionar les seves exportacions a través d'aquests dos mecanismes. De fet, Estats Units és el país que concedeix un major volum de crèdits d'aquesta naturalesa (10% de les exportacions agrícoles l'any 2000), i es constata també l'existència d'un vincle entre els seus excedents i els volums d'ajuda alimentària. És més, segons els càlculs de l'OCDE (2002), durant l'any 2000 el component de subvenció dels crèdits a l'exportació va superar, en aquest país, l'import de les subvencions directes.

subvencions, si bé en terminis més dilatats i distingint entre els productes que avui dia acaparen més del 50% de les subvencions, per als quals el procés s'hauria de completar al cap de cinc anys, i la resta, que disposarien de fins a deu anys. S'incloïen, també, suggeriments per establir normes precises que regulin els crèdits a l'exportació garantits i l'ajuda alimentària, amb la finalitat d'evitar que aquests últims siguin una forma indirecta de subvencionar les exportacions. Si aquestes futures normes s'incomplissin, aquestes mesures serien computades com a subvenció i s'haurien de sotmetre als compromisos de reducció pactats.

Com s'ha pogut constatar, la Unió Europea es mantenia⁽⁷⁾ molt allunyada de les peticions d'Estats Units i del Grup Cairns i, fins i tot, distava bastant de la proposta de compromís de l'OMC. Les diferències més notables es donaven en el tractament de la *caixa blava*, la reducció aranzelària i les subvencions a l'exportació. No s'ha d'oblidar que els suports europeus a la seva agricultura són, en termes absoluts, els més importants en el concert internacional, i es demostra que el 90% de totes les subvencions a l'exportació pertanyen a la Unió Europea. En canvi, en termes relatius el suport que Suïssa, Noruega, Islàndia, Corea i Japó atorguen a la seva agricultura és superior al de la Unió Europea (vegeu quadre 6.3). Alhora, només la Unió Europea i Noruega utilitzen la *caixa blava*, i correspon a la primera més del 96% dels imports computats en aquest epígraf. I, pel que fa als imports d'Ajuda Interna, per citar una altra dada rellevant, dels 313 mil milions de dòlars que totalitzen les subvencions a l'agricultura dels països membres de l'OCDE, el 90% corresponen a la Unió Europea, Estats Units i Japó.

Estats Units també tenia i té importants deures per complir com a conseqüència dels canvis introduïts en el seu sistema d'ajudes. La *Llei Agrària de 1996* va proposar la desvinculació de les tradicionals ajudes a la producció, motiu pel qual van passar a ser computades dins de la *caixa verda*. Això no obstant, els anys 1998 i 1999 els preus agrícoles mundials van patir una forta davallada, raó per la qual l'Administració nord-americana va proporcionar als agricultors ajudes per un import total d'11.100 milions de

(7) Cal recordar que l'única proposta presentada per la Unió Europea a l'OMC és la que s'analitza, la qual cosa és clarament indicativa de l'esforç liberalitzador que la Unió estava disposada a fer.

dòlars, que va dir que atorgava en concepte de pagaments per desastres naturals i pèrdues de mercat. Per acabar-ho d'adobar, l'actual *Llei Agrícola* nord-americana, aprovada el 2002, modifica el que acabem de dir i incrementa novament les ajudes als agricultors dins del marge permès en l'Acord Agrícola. L'anàlisi de les potencials conseqüències d'aquesta nova llei, feta per l'OCDE (2003), conclou que, efectivament, aquesta última amplia les subvencions (els imports depenen de l'evolució dels mercats; 12.000 milions de dòlars l'any 2002), accentua els vincles entre les subvencions i la producció i proveeix una xarxa de seguretat a les rendes, i tot això afavorirà la producció i, com a conseqüència, disminuirà els preus mundials.

Per tant, si la proposta nord-americana, clarament liberalitzadora, responia a una voluntat real, Estats Units (com ho va manifestar el seu Secretari de Comerç) havia de tornar a reduir les ajudes aprovades.

Les propostes presentades a Cancún

El quadre 6.10 (vegeu l'annex) detalla la proposta conjunta Estats Units-Unió Europea, la nova proposta del G22 i la de compromís presentada per l'OMC a Cancún. La primera cosa que es constata és que totes elles s'adaptaven, pel que fa al format, a l'acord aconseguit per Estats Units i la Unió Europea, però sense especificar, en pràcticament cap epígraf, l'abast de les obligacions reals tant en els percentatges de reducció com en els terminis per a implementar-los. Els principals punts de trobada eren els que es detallen a continuació.

En l'apartat d'*Aranzels*, s'acceptava aplicar tres fórmules diferents segons el tipus de productes; uns estarien subjectes a una reducció mitjana i a un mínim obligatori, uns altres a la *fórmula suïssa* i un últim grup tindria aranzel zero. En el capítol d'*Ajuda Interna*, el més destacable era l'acord sobre el manteniment de la *caixa blava*, sempre que els pagaments que s'hi computessin no superessin el 5% de la producció i que aquest percentatge es revisés novament a la baixa al cap d'uns quants anys. Pel que fa a les *Subvencions a l'exportació* s'acceptava la proposta de no procedir a l'eliminació total i es plantejava un calendari més concorde amb les demandes de la Unió

Europea. Així doncs, l'acord Estats Units-Unió Europea era simplement el punt de partida per continuar avançant en les negociacions agrícoles.

La contraproposta del G22 aprovava el nou plantejament, però objectava dos dels seus principals elements: el manteniment de la *caixa blava* i la falta de compromís exprés per eliminar totalment les *Subvencions a l'exportació*. En el *capítol aranzelari* rebutjava la proposta d'una reducció menor per a determinats productes.

La nova proposta de compromís del programa de treball de Doha d'agost del 2004

En el Quadre 6.11 de l'Annex a aquest capítol es detalla el contingut de la nova proposta sobre la qual negociaran els països.

Novament es constata que es tracta d'un conjunt de principis negociadors, cada vegada més acotats, però on s'obvien tots els elements concrets que determinaran l'abast final d'aquesta negociació sobre el comerç agrícola: els productes agrícoles inclosos per a cada compromís de reducció, els percentatges de les fórmules esglaonades i els terminis de què disposaran els països per complir els acords.

Si es compara aquesta proposta amb les presentades a Cancún es pot constatar que:

1. A pesar de les resistències, les subvencions a les exportacions en totes les seves formes s'eliminaran.

2. Les diferències en la fórmula per reduir els aranzels sembla que han trobat un camí, si bé la seva falta de concreció encara no permet arribar a conclusions clares. Sí que se sap que els percentatges de reducció seran diferents segons els productes i que cada país podrà establir una llista de productes sensibles a un tractament aranzelari més suau. En aquest sentit, doncs, han convergit els interessos de tots en relació amb el tractament aranzelari, però falta conèixer l'element fonamental que determinarà l'abast de la liberalització, és a dir, els diferents percentatges que han de permetre una reducció *substancial* de la protecció en el comerç agrícola.

3. En ajudes internes també s'ha trobat un equilibri entre els desitjos de tots. Es manté la *caixa blava* però limitada a un 5% de la producció, la *caixa verda* es revisarà i en la *caixa ambre* s'establirà un percentatge d'ajuda per producte. A més, totes les ajudes distorsionadores (*caixa ambre*, *caixa blava* i *mínimis*) s'hauran de reduir segons una fórmula esglaonada que queda pendent de negociar. Ja se sap, però, que el primer any es reduiran un 20%. Per valorar aquesta reducció només hem de recordar que a la Ronda Uruguai el descens va ser del 20% en sis anys, i només per a les ajudes de la *caixa ambre*.

El camí recorregut fins aconseguir aquest marc negociador ha estat llarg. El resultat permet afirmar que l'objectiu fixat en la Declaració de Doha d'avançar *substancialment* en la liberalització del comerç agrícola ha fet passos significatius. La lluita dels països en desenvolupament per aconseguir compromisos més creïbles en el capítol del comerç agrícola ha guanyat una part de la batalla, però encara queden elements importants per negociar i seran aquests últims els que permetran fer-ne una valoració definitiva.

6.7. ¿Encaixen les reformes de la PAC dins de les negociacions agrícoles internacionals?

La Comissió ha manifestat en les seves propostes de reforma de la PAC que tenien entre els objectius el d'afrontar les negociacions agrícoles a l'OMC i, de fet, alguns dels seus principals elements estan dissenyats expressament per atendre les normes internacionals.

A continuació s'intenta valorar fins a quin punt les diferents mesures introduïdes en les reformes de 1999 i 2003, en les quals ja es parteix dels índexs aranzelaris i d'ajudes pactades a la Ronda Uruguai, encaixen dins de les negociacions agrícoles internacionals.

- Pel que fa, en primer lloc, a les *reduccions de preus* d'intervenció aprovades per a alguns productes (15 i 20%, respectivament, per al blat i el vacum en la reforma de 1999; 15, 25 i 50% per a la llet, la mantega i l'arròs en la de 2003), aquestes reduccions permetran afrontar les rebaixes aranzelàries que finalment es pactin, i indirectament, reduir les necessitats d'exportació amb subvencions.

- D'altra banda, el *desacoblament* de les ajudes directes acordat en la reforma del 2003 (vegeu capítol II) possibilitarà que tots els pagaments registrats en la *caixa blava* passin a comptabilitzar-se en la *caixa verda*, i d'aquesta manera s'atenen les peticions analitzades. Encara que l'acord final no ha aconseguit la desconexió total, l'anterior Comissari d'Agricultura, Sr. Fishler, estimava que aquesta última aconseguiria els dos terços de les ajudes directes. Per tant, la Unió Europea està en disposició de justificar davant l'OMC una important reducció dels seus subsidis.

- Les reduccions en els suports a alguns productes (arròs, sègol, farratges dessecats, etc.) estan igualment en línia amb les peticions de disminució de la *caixa ambre*. Està per confirmar si seran suficients per afrontar els percentatges que finalment es pactin en l'OMC.

- En relació amb la reducció i modulació de les ajudes internes, la Comissió sol·licitava una retallada del 20% que es destinaria íntegrament a finançar mesures de desenvolupament rural. L'acord final va deixar la rebaixa en un 5%, i limitava a un 80% la part d'aquest estalvi que s'ha de destinar al desenvolupament rural de cada país. Aquesta mesura respon a la necessitat de reduir els suports al mercat, per raons pressupostàries, i mentalitzar els agricultors que les ajudes s'han de desplaçar progressivament del primer al segon pilar de la PAC.

Aquestes reformes seran suficients o no segons quin sigui l'acord final en matèria de comerç agrícola a la Ronda del Desenvolupament. El cert és que la proposta d'agost del 2004 millora la posició negociadora de la Unió Europea en alguns aspectes i l'empitjora en d'altres. La possibilitat d'aplicar diferents fórmules en matèria de reducció d'aranzels permetrà oferir rebaixes substancials en aquells productes que puguin competir en els mercats internacionals i preservar una protecció més elevada per als menys liberalitzats. Pel que fa a les ajudes internes, una part de la *caixa blava* es podrà mantenir, ja que la redacció de la Decisió d'agost està feta a la mesura de la Unió Europea, i considera una reducció que, encara que sense detalls, sembla assumible després de la reforma de 2003. En relació amb les ajudes de la *caixa verda*, la revisió dels criteris per al còmput introdueix una determinada incertesa, però és d'esperar que les ajudes desacobrades no

siguin objectades com a tals en les negociacions. La reducció que es pacti a la *caixa ambre* és la gran incògnita per saber si les reformes de la PAC són suficients o no ho són. Se sap, però, que els països amb major volum d'ajudes en aquesta *caixa* les hauran de reduir en una proporció més elevada, i la Unió Europea es troba entre ells.

El gran repte al qual s'enfronta la Unió Europea és l'eliminació total de les *subvencions a l'exportació*. Les reformes adoptades permetran a la Unió Europea exportar sense subvencions blat i oleaginoses, però molts altres productes, entre els quals hi ha els làctics i el sucre, continuaran requerint ajudes tret que se sotmetin a una reforma més profunda. Alguns d'aquests subsidis, especialment els que es concedeixen al sector làctic, s'intentaran defensar dins del concepte ampli de multifuncionalitat (cohesió territorial, agricultura rural, etc.), per garantir-ne d'aquesta manera la supervivència.

6.8. Consideracions finals

Al llarg de la seva existència la PAC ha estat objecte de nombroses reformes motivades tant per factors de naturalesa interna (costos pressupostaris i excedents), com també, i de manera destacable, per causes externes, en concret, la seva adequació a un nou marc de relacions comercials internacionals.

Partint de l'evidència que les excepcionalitats admeses per al comerç agrícola havien arribat al final, la Ronda Uruguai va comportar l'inici d'un procés gradual de liberalització del comerç agrícola i de fixació d'un conjunt de normes comunes dirigides a posar fi a aquelles ajudes estatals que tenien efectes distorsionadors sobre el comerç internacional de productes agraris: a saber, subvencions a l'exportació i ajudes via preus i/o a la producció agrícola. Òbviament, tot això tindria repercussions sobre la política agrària interna de cada un dels països.

A més, l'Acord Agrícola aconseguit a la Ronda Uruguai va ser només un primer pas que va marcar el camí que s'havia de seguir en el futur.

Amb l'objectiu de continuar avançant en la liberalització del comerç de productes agraris, el març del 2000 es va iniciar un nou cicle de trobades, emmarcades ara dins d'una agenda global de negociacions comercials internacionals en què les decisions sobre el comerç agrari deixen de ser independents, perquè estan condicionades als compromisos aconseguits en els altres temes de l'agenda. Tot i que no és difícil d'imaginar que aquesta restricció exerceix una pressió favorable per a la consecució d'un acord en el capítol agrícola, el resultat final encara és incert.

A la Ronda de Doha, el desenvolupament de les complexes negociacions sobre el comerç agrari ha acabat el primer exercici. Després de moltes propostes i contrapropostes s'ha aconseguit un nou marc negociador en què s'han aïllat moltes incògnites i s'han establert els paràmetres fonamentals que han de regir les negociacions finals.

El nou escenari és bastant més liberalitzador que el proposat per la Unió Europea a l'OMC el 2002, i en destaca l'acord referent a l'eliminació de les subvencions a les exportacions. En aquest sentit, i segons quin sigui el resultat final d'aquestes negociacions, la Comunitat i els seus Estats membres s'hauran de tornar a posar a treballar per, fins i tot en el millor dels casos, reduir uns suports que encara absorbeixen més del 40% del pressupost comunitari. La resistència interna a aconseguir una agricultura més orientada al mercat és molt important però, alhora, no s'ha d'oblidar que no tots els països membres comparteixen aquest enfocament i que, de fet, hi ha propostes sobre la taula perquè la Unió Europea deixi de finançar les ajudes a un sector que només representa al voltant del 2% del PIB comunitari i que contribueix modestament a potenciar la capacitat de creixement de l'economia europea.

Orientació bibliogràfica

La història de la regulació del comerç agrícola, en l'àmbit del GATT, ha estat estudiada per diversos autors. Una exposició concisa es tracta a MILLET, M. (2001): *La regulación del comercio internacional. Del GATT a la OMC*, "la Caixa", Col·lecció Estudis Econòmics número 24. També, i des de la perspectiva de la política nord-americana, és interessant l'aportació de GOLDSTEIN, J. (1993): «Creating the GATT Rules: Politics, Institutions, and American Policy», a RUGGIE, J. (ed.): *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of and Institutional Form*, Columbia University Press. Una altra obra rellevant sobre regulació agrícola al GATT és la de DELCROS, F. (2002): «The Legal Status of Agriculture in the World Trade Organization. State of play at the start of negotiations», *Journal World Trade* 36(2). El compliment per part de la Unió Europea dels compromisos de l'Acord Agrícola pactat a la Ronda d'Uruguai ha estat tractat principalment per l'OCDE a *The Uruguay Round Agreement on Agriculture. An Evolution of its implementation in OECD Countries*, París, i en les seves sèries (2001, 2002 i 2003), *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*, París. Els estudis més rellevants sobre els aranzels consolidats i aplicats als productes agrícoles són: el que ha dut a terme GIBSON, P.; WAINRO, J.; WHITLEY, D.; BOHMAN, M. (2001): «Profiles of Tariffs in Global Agriculture», *Agricultural Economic Report* número 796, Washington, USDA, per a la totalitat de països OMC, i el de GALLEZOT, J. (2003): *Real access to the EU's agricultural market*, París, INRA, per a la Unió Europea. La lectura de les reformes de la PAC des de l'òptica de les obligacions subscrietes en l'OMC ha estat tractada per TANGERMANN, S. (2001): «Agenda 2000 and the EU position for the next WTO Round», *The Current WTO Agricultural Negotiations: Options for Progress*, Commissioned Paper número 18, The International Agricultural Trade Consortium; Comissió Europea (1998): *Perspectivas de los mercados agrícolas 1998/2005*, Brussel·les i també a VARELA, J.; MILLET, M.; MARTÍNEZ, X. (2003): «La Política Agrària Comunitària» a MUNS, J. (ed): *Lecturas de Integración Económica. La Unión Europea*, Universitat de Barcelona, 2^a ed., Barcelona. Les diferents propostes per a les actuals negociacions agrícoles internacionals estan detallades

en els documents formals presentats a l'OMC i referenciats en el text. Per últim, és interessant la nova proposta la direcció de la qual ha correspost al professor Sapir, SAPIR, A. (chairman) (2003): *An Agenda for a Growing Europe*, on es plantegen canvis en l'assignació pressupostària de la Unió Europea que, en cas de prosperar, obligarien a un seriós replantejament del sistema actual de suport a la PAC.

Annex

Quadre 6.4

ACCÉS ALS MERCATS

	Unió Europea	Grup Cairns	Estats Units
Aranzels	<p>Fórmula Ronda d'Uruguai: reducció del 36% mitjana dels aranzels consolidats i una reducció mínima d'un 15% per producte. Flexibilitat en l'aplicació de la reducció aranzelària per als PVD en atenció a la seguretat alimentària i a les necessitats de desenvolupament.</p> <p>Reduir la progressivitat aranzelària dels productes d'interès per als PVD.</p>	<p>Fórmula Suïssa. El coeficient utilitzat per als PD serà del 25%. El període d'aplicació serà de 5 anys però el primer any es reduirà el 50% i al llarg dels quatre anys següents l'altre 50%. Per als PVD tres tipus de reduccions i al llarg de nou anys:</p> <p>a) Aranzels entre el 0-50%: fórmula suïssa amb coeficient del 50%.</p> <p>b) Aranzels entre el 50%-250%: reducció del 50%.</p> <p>c) Aranzels superiors al 250% es reduiran a un màxim del 125%.</p> <p>Els aranzels específics es convertiran en aranzels <i>ad valorem</i> mitjançant unes regles de conversió pactades.</p>	<p>Fórmula Suïssa: el coeficient que s'aplicarà a tots els productes serà del 25% i el període de reducció de 5 anys. Els aranzels utilitzats per als càlculs seran els aplicats l'1 de gener de 2000 o el consolidat segons sigui el menor dels dos.</p> <p>Simplificació: un aranzel <i>ad valorem</i> o un aranzel específic.</p>
Contingents aranzelaris	<p>Mantenir-los, però establint unes regles i disciplines que incrementin la transparència, l'accessibilitat i la seguretat per garantir-ne la utilització.</p>	<p>S'haurien d'eliminar. No obstant això, la proposta és d'ampliació dels contingents de la manera següent:</p> <p>PD: Augment del volum dels contingents igual a un 20% del consum intern del producte en un període de 5 anys, però el primer any s'incrementaria el 50% que correspongui. Eliminació dels aranzels de les importacions dins dels contingents durant el període d'aplicació.</p> <p>PVD: L'increment dels contingents serà equivalent al 14% del consum intern del producte i es formalitzarà al llarg d'un període de 9 anys. Reduir o eliminar els aranzels durant el període d'aplicació.</p> <p>Reformar el sistema d'adjudicació per garantir que no restringeixi el mercat.</p>	<p>Augmentar els contingents actuals en un 20% i eliminar els aranzels aplicats als contingents. Millorar els sistemes d'assignació per garantir-ne la plena utilització.</p>
Clàusula de salvaguarda	<p>Mantenir-la.</p>	<p>Eliminar-la per als PD, i es negociarà una especial per als PVD.</p>	<p>Eliminar-la.</p>

Font: Elaboració pròpia a partir de les propostes presentades a l'OMC.

AJUDES INTERNES

	Unió Europea	Grup Cairns	Estats Units
Caixa ambre	Reducció del 55% de la Mesura Global d'Ajuda (MGA) permesa d'acord amb el que es va pactar a l'RU. No proposa modificacions en la composició de l'MGA. Els PVD podran modular la seva ajuda per garantir la seguretat alimentària i el desenvolupament.	PD: eliminar-la al cap de 5 anys amb una reducció del 50% el primer any. Les reduccions anuals es faran sobre la base de l'MGA final compromesa en l'RU i desagregada per productes específics. PVD: eliminar-la al cap de 9 anys.	Reducció al cap de 5 anys fins aconseguir un valor màxim igual al valor de tota la producció agrícola en el període 1996/98.
Caixa verda	Revisar els criteris de l'ajuda interna no específica per a un producte de manera que garanteixi que no està relacionada amb el volum, els inputs o els preus dels productes.	Revisar-la per garantir que els criteris de la caixa verda són clars i precisos i que les ajudes incloses no distorsionen el comerç. Propostes molt clares sobre desconexió i ajudes a catàstrofes.	Mantenir-la.
Caixa blava	Mantenir-la com un bon instrument per donar suport a les reformes de les polítiques que més distorsionen el comerç.	Eliminar-la.	Eliminar-la.
De mínimis	Eliminar-la per als PD perquè ha estat utilitzada per emparar mesures de suport no permeses.	PD: reduir-la amb l'objectiu d'eliminar-la en un període a determinar. PVD: mantenir-la igual. Reforçar les disciplines per evitar que les ajudes a productes específics siguin classificades com ajudes no específiques per producte.	Òbviament mantenir-la, és la màxima ajuda permesa.
Tracte especial als PVD	La caixa verda ha d'incloure les ajudes destinades pels PVD per a seguretat alimentària i diversificació agrícola. La clàusula de "mínimis" s'ha de revisar perquè permeti als PVD donar suport al seu sector agrícola amb l'objectiu de potenciar-ne el desenvolupament econòmic. Totes dues propostes s'inclourien en una nova Caixa denominada Seguretat Alimentària.	Mantenir el tracte diferenciat previst a l'Acord d'Agricultura pel que fa a les ajudes internes.	Per als PVD no exportadors tradicionals donar-los una participació en els contingents aranzelaris ampliat. Crear una Caixa del Desenvolupament: ajudes internes permeses per programes destinats a garantir la subsistència i els recursos als agricultors més pobres.

Font: Elaboració pròpia a partir de les propostes presentades a l'OMC.

SUBVENCIONS A L'EXPORTACIÓ

	Unió Europea	Grup Cairns	Estats Units
Subvencions a l'exportació	<p>Accepta negociar futures reduccions sempre que es redueixin els subsidis incorporats als crèdits garantits a l'exportació i que s'elaborin normes sobre l'ajuda alimentària.</p> <p>Proposa: reducció substancial (sense especificar) mitjana del volum d'exportacions, i una reducció del 45% dels desemborsaments per subvencions a l'exportació. Està disposada a eliminar totalment les subvencions a l'exportació de: blat, oleaginoses, oli d'oliva i tabac.</p>	<p>Els PD: eliminació de totes les subvencions al cap de 3 anys, amb una reducció del 50% el primer any.</p> <p>Els PVD: eliminació de totes les subvencions al cap de 6 anys.</p>	<p>Eliminació de totes les subvencions al cap de 5 anys aplicant una reducció del 20% anual.</p>
Crèdits a l'exportació garantits	<p>Els crèdits garantits i els volums que cobreixen hauran d'estar delimitats i se sotmetran als mateixos compromisos de reducció que les subvencions a l'exportació.</p> <p>Els termes dels crèdits a l'exportació garantits han de ser comercials i el termini màxim s'ha d'establir amb antelació.</p>	<p>Normes específiques (presenten la seva pròpia proposta) per als crèdits a l'exportació que tinguin garantia governamental de qualsevol instància de govern. Els PMA i els PVD importadors nets d'aliments podran tenir normes especials per als crèdits a les exportacions.</p>	<p>Normes específiques sobre els crèdits governamentals a l'exportació o amb la garantia del govern: terminis, calendari de pagaments, tipus d'interès, renovació, primes, etc. Si un crèdit incompleix la nova normativa es considerarà subvenció a l'exportació.</p>
Ajuda alimentària	<p>L'ajuda alimentària s'ha de concedir a grups vulnerables preestablerts o en resposta a catàstrofes naturals reconegudes i a crisis humanitàries. L'ajuda ha de ser en forma de donació i, quan sigui possible, com a aportació dinerària perquè els PVD puguin adquirir els productes als seus agricultors o a altres PVD.</p>	<p>Reforç de les regles i normes dels proveïdors d'ajuda alimentària per garantir que no sigui utilitzada per a la col·locació d'excedents. L'ajuda alimentària ha d'estar destinada a resoldre problemes humanitaris i sempre ha de tenir el caràcter de donació.</p>	<p>Ampliar els requisits de notificació a l'OMC i la transparència en les activitats d'ajuda alimentària perquè no s'utilitzi com a subvenció a l'exportació.</p>

Font: Elaboració pròpia a partir de les propostes presentades a l'OMC.

ACCÉS A MERCATS/OMC

	PD	PVD
Aranzels <i>ad valorem</i> . Tipus de referència: els aranzels consolidats específicats en els compromisos dels països	<p>Per als aranzels superiors al 90%, la reducció mitjana simple seria del 60% i mínim del 45% per producte.</p> <p>Per als aranzels iguals o inferiors al 90% i superiors al 15%, la reducció mitjana simple seria del 50% i mínim del 35% per producte.</p> <p>Per als aranzels inferiors o iguals al 15%, la reducció mitjana simple seria del 40% i mínim 25% per producte.</p> <p>Període d'aplicació: 5 anys.</p>	<p>Elaboraran una llista de productes que siguin importants per a la seguretat alimentària i el desenvolupament rural (SP: Special Products). Per als SP la reducció aranzelària seria del 10% i mínim 5% per producte.</p> <p>Per als altres productes agrícoles:</p> <p>Per als aranzels superiors al 120%, la reducció mitjana simple seria del 40% i mínim 30% per producte.</p> <p>Per als aranzels inferiors o iguals al 120%, la reducció mitjana simple seria del 35% i mínim 25% per producte.</p> <p>Per als aranzels inferiors o iguals al 60%, la reducció mitjana simple seria del 30% i mínim 20% per producte.</p> <p>Per als aranzels inferiors o iguals al 20%, la reducció mitjana simple seria del 25% i mínim 15% per producte.</p> <p>Període d'aplicació: 10 anys.</p>
Progressivitat aranzelària	<p>Si l'aranzel aplicat al producte processat és més gran que l'aplicat al producte primari, la reducció del primer serà equivalent a l'aplicada al segon multiplicat per un factor de 1,3.</p>	
Aranzels específics	<p>Es calcularan els equivalents aranzelaris utilitzant els preus externs de referència de 3 anys sobre un període de 5, exclouent el superior i l'inferior i s'aplicaran les reduccions detallades per als aranzels <i>ad valorem</i>.</p>	
Contingents aranzelaris	<p>Incrementar-los anualment a parts iguals durant 5 anys fins que representi el 10% del consum intern corrent dels últims 3 anys. Els aranzels dins de quota no tenen obligació de ser reduïts, excepte per a productes tropicals i substitutius de drogues, cas en què seran zero. Sí que es reduiran els aranzels en els contingents la utilització dels quals sigui inferior al 65% en els 3 anys anteriors.</p>	<p>Queden exempts els contingents per als SP. Per als altres productes, increments anuals iguals durant 10 anys fins que representi un 6,6% del consum intern corrent. Reducció d'aranzels dins dels contingents la utilització dels quals sigui inferior al 65% en els 3 anys anteriors.</p>
Clàusula de Salvaguarda	<p>Eliminar-la per als PD al final del període de reducció aranzelària o 2 anys abans d'acabar aquest període (pendent).</p>	<p>Possible Clàusula Especial de Salvaguarda per als PVD destinada a atendre les seves necessitats de desenvolupament, seguretat alimentària o desenvolupament rural.</p>
Consideracions de la multifuncionalitat	<p>Pendent.</p>	

Font: Elaboració pròpia amb les dades OMC, TN/AG/W/1/Rev.1, 18 de març de 2003.

Quadre 6.8

AJUDA INTERNA/OMC

	PD	PVD ⁽¹⁾
Caixa Blava	Reducció d'un 50% en 5 anys. La resta ha de ser inclosa en la caixa ambre.	Reducció del 33% en un període de 10 anys. La resta inclosa en la caixa ambre.
Caixa Ambre	Reducció de l'MGA total compromesa en un 60% en 5 anys. L'MGA actual per als productes individuals no ha d'excedir les mitjanes respectives d'aquest suport concedit entre 1999-2001.	Reducció d'un 40% en 10 anys.
De Mínimis	Reducció del 5% actual a raó d'un 0,5% anual durant 5 anys.	Es manté el mínimis del 10%

(1) Per als PMA: no es requereixen obligacions de reducció i els PD han d'eliminar els aranzels dels seus productes i eliminar els contingents per als seus productes.

Font: Elaboració pròpia amb les dades OMC, TN/AG/W/1/Rev.1, 18 de març de 2003.

Quadre 6.9

SUBVENCIONS A L'EXPORTACIÓ/OMC

	PD	PVD
Subvencions a l'exportació	Per als productes agrícoles que representin el 50% dels desemborsaments pressupostaris compromesos en l'RU, aquests últims es reduiran, tant els imports pressupostaris com les quantitats, d'acord amb la fórmula 1, durant 5 anys i amb un coeficient de reducció del 0,3. L'any 6 les subvencions s'hauran eliminat. Per a la resta de productes, les subvencions es reduiran al llarg de 9 anys amb un coeficient de reducció del 0,25 i la mateixa fórmula. L'any 10 les subvencions s'hauran eliminat.	Per als productes agrícoles que representin el 50% dels desemborsaments pressupostaris compromesos en l'RU, aquests es reduiran, tant els imports pressupostaris com les quantitats, d'acord amb la fórmula 1 en 10 anys i amb un coeficient de reducció del 0,25. L'any 11 les subvencions s'hauran eliminat. Per a la resta de productes, les subvencions es reduiran al llarg de 12 anys amb un coeficient de reducció del 0,2 i la mateixa fórmula. L'any 13 les subvencions s'hauran eliminat.
Crèdits a l'exportació	En negociació.	
Ajuda alimentària	En negociació.	

Fórmula 1: $B_j = B_{j-1} - c \cdot B_{j-1}$ $j = 1, \dots, n$ (B = desemborsaments pressupostaris). La mateixa fórmula s'aplica a les quantitats; c = factor constant; j = any d'implantació.

Font: Elaboració pròpia amb les dades OMC, TN/AG/W/1/Rev.1, 18 de març de 2003.

NEGOCIACIONS A CANCÚN

	Unió Europea - Estats Units	Grup G-22	Proposta OMC
Accés a mercats	<ol style="list-style-type: none"> Una part no precisada de les línies aranzelàries es reduiran entre un percentatge màxim i un de mínim, encara no determinats, per producte. A una part no precisada de les línies aranzelàries se'ls aplicarà la fórmula Suïssa. Aranzel zero per a un part encara no determinada de línies aranzelàries. Les línies aranzelàries que superin un determinat aranzel, encara no especificat, es reduiran en un percentatge a determinar o se'ls garantirà l'accés a través dels continents. Almenys un percentatge a determinar de les importacions dels PVD s'oferiran lliures de drets, bé aplicant aranzel zero o mitjançant accés preferencial. La Clàusula de Salvaguarda per als PD s'està negociant i se n'accepta una d'especial per als PVD. Els PVD reduiran els aranzels en un percentatge inferior i disposaran de terminis més grans per complir la reducció. 	<ol style="list-style-type: none"> Manté el mateix redactat però elimina la possibilitat de màxims i mínims: només hi haurà un percentatge encara no determinat de reducció aranzelària. A més, sol·licita que per eliminar la progressivitat aranzelària, quan la tarifa del producte transformat sigui superior a la del producte primari s'aplicarà un factor corrector. i 3. Igual a la proposta UE-EUA. Inclou, a més, que per garantir una reducció substancial dels aranzels, sol·licita que la mitjana de la reducció aranzelària resultant de l'aplicació de les diverses fórmules arribi a un percentatge encara sense determinar. Igual a la proposta UE-EUA, però només té en compte la reducció aranzelària (sense especificar) i no fa referència a una ampliació de contingents. Els PD aplicaran aranzels zero als productes tropicals i també a d'altres productes agrícoles que representin un percentatge a determinar de les importacions dels PVD. Eliminar-la per als PD. Igual a la proposta UE-EUA. Els contingents atorgats pels PD s'han d'ampliar en un percentatge encara per determinar del consum intern i s'eliminaran els aranzels aplicats en els contingents. 	<ol style="list-style-type: none"> 1, 2, 3, 4. Igual a la proposta UE-EUA. No se'n fa menció. S'està negociant. Diferències en el tractament per als PVD. Inclou els Productes Especials que tindran un tractament específic.
Ajudes internes	<ol style="list-style-type: none"> Caixa ambre: Reduir les ajudes que distorsionen més el comerç en un interval encara per determinar. Caixa blava: No superarà el valor del 5% de la producció al final del període d'implantació de l'Acord. La suma de la caixa ambre permesa, la caixa blava i el mínimis s'han de reduir de manera que sigui significativament inferior a la suma de mínimis, caixa blava i l'índex de caixa ambre permès, tots referits al 2004. 	<ol style="list-style-type: none"> Reduir-la en un interval encara per determinar, però la diferència entre tots dos intervals no ha de ser superior a un percentatge encara per determinar. Aquesta reducció s'aplicarà producte per producte. Als productes que tinguin un suport superior a la mitjana, se'ls aplicarà un percentatge de reducció superior, encara sense especificar. La primera reducció no serà inferior a un percentatge per determinar i s'aplicarà el primer any. Als productes subsidiats que s'exporten i les exportacions dels quals hagin representat en un nombre d'anys per determinar un percentatge (per deter- 	<ol style="list-style-type: none"> Igual a la proposta UE-EUA. Igual a la proposta UE-EUA, però el període de referència serà de 2000-2002. Igual a la proposta UE-EUA, però l'any base per al càlcul serà 2000. Igual a la proposta UE-EUA. Els criteris de la caixa verda són objecte de negociació.

Quadre 6.10 (cont.)

	Unió Europea - Estats Units	Grup G-22	Proposta OMC
	4. Reduir el mínimis en un percentatge encara per determinar.	<p>minar) de les exportacions mundials, se'ls aplicarà una reducció més gran (per determinar) amb vista a l'eliminació total.</p> <p>2. Eliminar-la.</p> <p>3. La suma de la caixa ambre i del mínimis s'ha de reduir com a mínim en un percentatge encara per determinar.</p> <p>4. Igual a la proposta UE-EUA però només per als PD.</p> <p>5. La caixa verda no s'ha d'incrementar i/o reduir en els PD.</p> <p>6. Tracte especial per als PVD: ampliar la caixa verda per atendre les seves necessitats de desenvolupament i mantenir el mínimis.</p>	6. Tracte especial als PVD.
Subvenció a les exportacions	<p>1. Eliminació al cap d'un nombre d'anys encara per determinar dels subsidis a l'exportació dels productes d'interès per als PVD que s'hauran d'identificar.</p> <p>2. Per als altres productes es reduiran (sense especificar-ne imports o percentatges) les quantitats subvencionades i els imports corresponents.</p> <p>3. Per als mateixos productes del punt 1 s'eliminaran els crèdits oficials a l'exportació amb efectes de subvenció equivalent. Per als altres productes del punt 2, també es reduiran els crèdits en la proporció que es decideixi.</p> <p>4. S'acordaran disciplines sobre l'ajuda alimentària.</p>	<p>1. Igual a la proposta UE-EUA.</p> <p>2. S'eliminaran en un nombre d'anys per determinar.</p> <p>3. S'establiran regles per als crèdits oficials a l'exportació (però amb tracte especial per als PVD importadors nets d'aliments i per als PMA). S'eliminaran els components de subvenció d'aquests crèdits.</p> <p>4. Igual a la proposta UE-EUA.</p> <p>5. Tracte especial i diferenciat per als PVD.</p>	<p>1. Igual a la proposta UE-EUA.</p> <p>2. Igual a la proposta UE-EUA, però agregant «amb vista a la remoció progressiva».</p> <p>3. Igual a la proposta UE-EU.</p> <p>4. Igual a la proposta UE-EUA.</p> <p>5. Els terminis per a la remoció progressiva de totes les formes directes i indirectes de subvenció a l'exportació és objecte de negociació.</p> <p>6. Tracte especial i diferenciat per als PVD.</p>

Font: Elaboració pròpia a partir dels documents, OMC, www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min03_s/draft_decl_annex_s.htm, UE-EUA, usinfo.state.gov/topical/econ/wto/ag03813.htm, G22: de fet la proposta correspon a la presentada el 20 d'agost per: Argentina, Brasil, Bolívia, Xile, Xina, Colòmbia, Costa Rica, Equador, Guatemala, Índia, Mèxic, Paraguai, Perú, Filipines, Tailàndia i Sud-Àfrica i que respon a les peticions de l'anomenat G22, www.ictsd.org/issarea/ag/resources/Cairns%20Joint%20Text.pdf.

NOVES PROPOSTES OMC

Accés a mercats	<p>S'aplicarà una fórmula esglaonada (per definir) amb la finalitat d'aconseguir reduccions <i>substancials</i> en els aranzels. Els aranzels més elevats es reduiran en una proporció més gran, si bé hi haurà flexibilitat per a productes sensibles (tots els membres podran designar un nombre de línies aranzelàries (a negociar) com a productes sensibles). També s'abordarà la progressivitat aranzelària (aranzels més elevats per als productes agrícoles transformats o semitransformats), que requereixen unes reduccions més grans per eliminar-los i la simplificació dels aranzels agrícoles (conversió dels aranzels específics en <i>ad valorem</i>).</p> <p>El manteniment de la Clàusula de salvaguarda especial es continua negociant i s'establirà un mecanisme de salvaguarda especial per als països en desenvolupament. Els països en desenvolupament reduiran els seus aranzels en una proporció inferior i disposaran de terminis més llargs. Els PMA no tindran obligacions.</p>
Ajudes internes	<p>A <i>caixa ambre</i> s'ha de procedir a una reducció substancial a partir dels imports consolidats. Els països que tenen una MGA més gran⁽¹⁾ hauran de fer unes reduccions més grans. A més, i per garantir reduccions en les ajudes a tots i cadascun dels productes, s'establirà un límit d'MGA per producte d'acord amb la mitjana (càlcul a negociar), i el resultat se sotmetrà a la reducció pactada.</p> <p>La <i>caixa blava</i> es manté però no podrà superar el 5% de la mitjana del valor de la producció agrícola d'un període històric a determinar. Els països que han destinat una part considerable de les seves ajudes a la caixa blava (cas exclusiu de la Unió Europea), disposaran d'una flexibilitat més gran a negociar.</p> <p>El mínimis (5% per a països desenvolupats i 10% per a països en desenvolupament) es reduirà però s'atorgarà un tracte especial als països en desenvolupament, sobretot per a les ajudes relacionades amb seguretat alimentària i garantia d'ingressos per als agricultors més pobres.</p> <p>A <i>caixa verda</i>, el criteri per adjudicar ajudes en aquesta caixa serà revisat per garantir que aquests suports no tinguin efectes distorsionadors, i en tot cas, aquests efectes són mínims, en el comerç o en la producció. Aquesta revisió respectarà els principis bàsics que la sustenten i tindrà en la deguda consideració les preocupacions no comercials.</p> <p>Compromisos de reducció: les ajudes internes que tenen efectes distorsionadors en el comerç (l'MGA consolidada més el mínimis permès més la caixa blava acordada),⁽²⁾ s'hauran de reduir d'acord amb una fórmula esglaonada que encara no té una especificació precisa.⁽³⁾ En qualsevol cas, la primera reducció sobre les ajudes mencionades serà del 20% el primer any d'aplicació.</p>
Subvenció a les exportacions	<p>S'acorda l'eliminació total de les subvencions a l'exportació tant directes com indirectes (crèdits oficials a l'exportació de més de 180 dies, els de 180 dies o menys si no compleixen les normes que es pacten i l'ajuda alimentària que no compleixi les disposicions que es negocien) en un horitzó temporal encara no definit.</p>

(1) Com ja hem ressaltat, la UE 15 representa, juntament amb EUA i Japó, el 90% de les ajudes caixa ambre notificades a l'OMC.

(2) La base per mesurar la caixa blava serà la més gran de: l'índex actual de pagaments computats en aquesta caixa o el límit acordat que la caixa blava no sobrepassi el 5% del valor de la producció en un període històric a determinar.

(3) Si s'ha precisat que la fórmula té l'objectiu d'harmonitzar els diferents graus d'ajuda interna motiu pel qual els països amb més ajudes les hauran de reduir en una proporció més gran.

Font: Elaboració a partir del document OMC, WT/L/579, 2 d'agost del 2004.

Col·lecció Estudis Econòmics

Disponible a Internet: www.estudis.lacaixa.es

- ANUARIO ECONÓMICO
DE ESPAÑA 2004
Estadístiques municipals, provincials
i autonòmiques
1. ESTUDI DE L'OCDE SOBRE
L'OCUPACIÓ. FETS, ANÀLISIS,
ESTRATÈGIES (*Exhaurit*)
 2. LA DEFENSA DE LA COMPETÈNCIA
A ESPANYA I A EUROPA (*Exhaurit*)
Informes del Tribunal de Defensa de la
Competència i de la Comissió Europea
 3. ÈTICA I PROGRÉS ECONÒMIC
(*Exhaurit*)
James M. Buchanan
 4. LA REFORMA DEL SISTEMA PÚBLIC
DE PENSIONS A ESPANYA (*Exhaurit*)
José A. Herce i Víctor Pérez-Díaz
(directors)
 5. POBLACIÓ I ACTIVITAT A ESPANYA:
EVOLUCIÓ I PERSPECTIVES (*Exhaurit*)
A. Blanes, F. Gil i J. Pérez
Centre d'Estudis Demogràfics
 6. EL SECTOR BANCARI EUROPEU:
PANORAMA I TENDÈNCIES
Josep M. Liso (director), Teresa Balaguer
i Montserrat Soler
 7. EL DESAFIAMENT DE LA MONEDA
ÚNICA EUROPEA (2a edició) (*Exhaurit*)
Joan Elias
 8. EL FUTUR DE LES PENSIONS A
ESPANYA: CAP A UN SISTEMA MIXT
José A. Herce, Simón Sosvilla Rivero,
Sonsoles Castillo i Rosa Duce
 9. ESPANYA I L'EURO: RISCOS
I OPORTUNITATS (*Exhaurit*)
Joaquim Muns (director), Susan M.
Collins, Manuel Conthe, Juergen B.
Donges, José Luis Feito, José Luis
Oller-Ariño i Alfredo Pastor
 10. L'OPINIÓ PÚBLICA DAVANT DEL
SISTEMA DE PENSIONS (*Exhaurit*)
Víctor Pérez-Díaz, Berta Álvarez-Miranda
i Elisa Chuliá
 11. ELS BENEFICIS DE LA
LIBERALITZACIÓ DELS MERCATS
DE PRODUCTES
Antón Costas i Germà Bel (editors)
 12. LA SUCCESSIÓ A L'EMPRESA
FAMILIAR
Miguel Ángel Gallo
 13. BENEFICIS FISCALS A L'EMPRESA
FAMILIAR: PATRIMONI
I SUCCESSIONS (*Exhaurit*)
Ernest de Aguiar
 14. L'IMPACTE DE L'EURO ALS MERCATS
FINANCERS
Enrique Vidal-Ribas (director)
 15. LA CULTURA DE L'ESTABILITAT
I EL CONSENS DE WASHINGTON
Manuel Guitián i Joaquim Muns
(directors), Antonio Argandoña, Miguel A.
Fernández Ordóñez, Paul Krugman
i John Williamson
 16. EL SECTOR BANCARI EUROPEU:
PANORAMA I TENDÈNCIES (2a part)
Josep M. Liso (director), Teresa Balaguer
i Montserrat Soler
 17. LA MESURA DE LA INFLACIÓ
A ESPANYA
Javier Ruiz-Castillo, Eduardo Ley
i Mario Izquierdo
 18. L'ECONOMIA DE L'ART (*Exhaurit*)
Bruno Frey
 19. LA REFORMA DE LES PENSIONS
DAVANT DE LA REVISIÓ DEL PACTE
DE TOLEDO
José A. Herce i Javier Alonso Meseguer

20. L'AMPLIACIÓ DE LA UNIÓ EUROPEA A L'EST D'EUROPA
Informe del Commissariat Général du Plan a l'Assemblée francesa
21. DEL DÒL A L'EURO. UNA HISTÒRIA DE LA PESSETA
José Luis García Delgado i José María Serrano Sanz (directors)
22. COM TRACTAR AMB BRUSSEL·LES. EL LOBBY A LA UNIÓ EUROPEA
Robin Pedler
23. CREIXEMENT I OCUPACIÓ EN LES EMPRESES INDUSTRIALS
Ángel Hermosilla i Natalia Ortega.
CEAM (Centro de Estudios y Asesoramiento Metalúrgico)
24. LA REGULACIÓ DEL COMERÇ INTERNACIONAL: DEL GATT A L'OMC (*Exhaurit*)
Montserrat Millet
25. FALLIDES I SUSPENSIONS DE PAGAMENTS: CLAUS PER A LA REFORMA CONCURSAL
Fernando Cerdá Albero i Ignacio Sancho Gargallo
26. L'EURO: BALANÇ DELS TRES PRIMERS ANYS
Joan Elias (director), Pere Miret, Àlex Ruiz i Valentí Sabaté
27. L'AMPLIACIÓ DE LA UNIÓ EUROPEA. EFECTES SOBRE L'ECONOMIA ESPANYOLA
Carmela Martín, José Antonio Herce, Simón Sosvilla-Rivero i Francisco J. Velázquez
28. INTERNET: SITUACIÓ ACTUAL I PERSPECTIVES
Fèlix Badia
29. EL GOVERN DE L'EMPRESA (*Exhaurit*)
Vicente Salas Fumás
30. LA BANCA A L'AMÈRICA LLATINA. REFORMES RECENTS I PERSPECTIVES
Josep M. Liso, Montserrat Soler, Montserrat Manero i Maria Pilar Buil
31. ELS NOUS INSTRUMENTS DE LA GESTIÓ PÚBLICA
Guillem López Casanovas (director), Jaume Puig-Junoy, Juan José Ganuza i Ivan Planas Miret
32. LA COMPETITIVITAT DE L'ECONOMIA ESPANYOLA: INFLACIÓ, PRODUCTIVITAT I ESPECIALITZACIÓ
Francisco Pérez (director), Pilar Chorén, Francisco J. Goerlich, Matilde Mas, Juliette Milgram, Juan Carlos Robledo, Ángel Soler, Lorenzo Serrano, Deniz Ünal-Kesenci, Ezequiel Uriel
33. LA CREACIÓ D'EMPRESES. UN ENFOCAMENT GERENCIAL
Josep Maria Veciana
34. POLÍTICA AGRÀRIA COMUNA: BALANÇ I PERSPECTIVES
José Luis García Delgado
M. Josefa García Grande (directors)

Disseny, maquetació
i impressió: www.cege.es
Ciutat d'Asunción, 42
08030 Barcelona
D.L.: B. 30277-2005

Publicació internet:
J.J.Serveis d'Informàtica S.L.
www.comunicacions.com
Travessera de Dalt, 30
08024 Barcelona