

Lourdes Viladomiu Canela i Jordi Rosell Foxà

Grup de Recerca en Desenvolupament Rural de la Universitat Autònoma de
Barcelona (DRUAB)

RESUM

L'objectiu de l'article és sintetitzar l'evolució de la política agrícola comuna (PAC) al llarg dels seus cinquanta anys, assenyalant les principals modificacions introduïdes en les diferents reformes. L'article finalitza discutint els reptes del moment actual i les propostes de reforma que semblen imposar-se ara que s'està debatent una nova modificació.

PARAULES CLAU: política agrària comuna (PAC), reformes de la PAC.

CINCUENTA AÑOS DE PAC

RESUMEN

El objetivo del artículo es sintetizar la evolución de la política agrícola común (PAC) a lo largo de sus cincuenta años, señalando las principales modificaciones introducidas en las diferentes reformas. El artículo finaliza discutiendo los retos del momento actual y las propuestas de reforma que parecen imponerse ahora que se está debatiendo una nueva modificación.

PALABRAS CLAVE: política agraria común (PAC), reformas de la PAC.

FIFTY YEARS OF THE COMMON AGRICULTURAL POLICY (CAP)

ABSTRACT

The objective of this article is to summarise the evolution of the Common Agricultural Policy (CAP) over the past fifty years, considering the main changes introduced in the various reforms. The paper concludes with a discussion of the present challenges and the most important changes proposed for the upcoming reform currently under debate.

KEYWORDS: common agricultural policy, CAP reform.

INTRODUCCIÓ

Ara que la política agrària comuna (PAC) compleix cinquanta anys necessita, una vegada més, una reforma profunda. De fet, la història de la PAC està constituïda per una sèrie de reformes i sobretot per llargs períodes de preparació i debat sobre els futurs canvis.

El context socioeconòmic ha evolucionat molt al llarg de les últimes dècades, però la PAC també s'ha vist influïda per canvis en els plantejaments ideològics que defineixen la intervenció pública.

La PAC va ser el mecanisme que va permetre el mercat comú de productes agraris, i s'establí com la millor manera de protegir les agricultures del sis estats membres fundadors de la Comunitat Econòmica Europea. La PAC reflecteix bé el consens franco-alemany, però també conté particularitats enfront de l'agricultura del sud d'Europa i concessions davant dels Estats Units i les colònies o excolònies europees. L'acord va donar lloc a una política complexa. Cada sector o producte formava part d'una organització comuna de mercat (OCM) que tenia mesures particulars, cosa que ha fet que per al ciutadà resultés summament incomprensible bona part de les notícies que han anat apareixent a la premsa durant les últimes dècades.

L'objectiu d'aquest article és repassar de manera sintètica i entenedora els cinquanta anys d'història de la PAC i assenyalar els dilemes als quals avui s'enfronta.

EL PUNT DE PARTIDA

La PAC, com totes les polítiques agràries tradicionals, va néixer per garantir la seguretat alimentària —abastiments suficients a una Europa que encara tenia present la fam de la Segona Guerra Mundial— i per evitar la inestabilitat dels mercats, tot procurant que els interessos dels productors i dels consumidors es veiessin respectats (Tracy, 1989).

Els instruments principals van ser l'establiment de preus de garantia i la protecció en frontera per als productes més rellevants de l'agricultura europea. Els aranzels mòbils o *prélèvements* van permetre aïllar l'agricultura europea dels mercats mundials. Paral·lelament, es va incentivar la modernització del sector, tecnificant i ampliant les explotacions. Els resultats van ser ràpids i espectaculars: el nombre de treballadors i d'explotacions agràries va disminuir ràpidament mentre la producció i els rendiments s'incrementaven.

Mentre que als anys seixanta els països europeus eren deficitaris en molts dels productes bàsics del seu consum agrari, vint anys després el saldo comercial havia canviat. La garantia que tenien els agricultors que la totalitat de la producció seria venuda com a mínim al preu de garantia actuava com un al·licient per produir. Les negociacions anuals per establir els nivells de preus s'acompanyaven de manifestacions a Brussel·les i de declaracions dels estats membres a favor dels seus agricultors, de manera que els preus es mantenien elevats encara que es registressin guanys de productivitat importants i un creixement del consum cada vegada més lent.

Els anys vuitanta van estar caracteritzats per excedents agraris importants. Són els anys de les *muntanyes* de sucre, mantega, llet en pols, carn de boví i alguns cereals. Els estocs s'acumulen, són cars de mantenir i quan es fan desaparèixer abocant-los als mercats mundials requereixen subvencions per compensar la diferència entre els preus de garantia i els preus dels mercats mundials. Tot això succeeix en un context de preus mundials molt baixos per als productes agraris, després del boom de les matèries primeres dels anys setanta.

La PAC es converteix així en una política cara per als consumidors, que exigeix un esforç dels contribuents per finançar les despeses dels estocs i que genera conflictes importants amb els exportadors mundials. La

Comissió Europea és denunciada per fer dúmping i lliurà un conflicte constant amb els Estat Units per raons agràries.

En conseqüència, la PAC original encara que complia a bastament els objectius marcats en l'inici, havia de ser reformada per tal de controlar la despesa, d'evitar els enfrontaments amb països tercers i d'impedir que els nous estats membres seguíssin la trajectòria de creixement de la seva producció que havien experimentat altres països després de l'adhesió (cas d'Irlanda). Des de 1983 s'introdueixen instruments per contenir l'oferta: quotes per a la llet (32 % de la despesa pressupostària en el període 1980-1983) i el sucre (9 %); una disminució dels preus de garantia i una retirada voluntària de terres subvencionada. Els resultats d'aquestes mesures van ser significatius per als productes sotmesos a quotes, però la resta va continuar experimentant un augment continuat. L'any 1991, els estocs eren de 25 milions de tones de cereals i de 900.000 tones de carn de boví, enfront de 10 milions i 380.000 només tres anys abans. De fet, molts agricultors sotmesos a limitacions en la seva producció principal havien ampliat altres produccions, com és el cas de la producció de llet enfront de la carn de boví.

D'altra banda, des de 1986 i en el marc de la ronda Uruguai, l'agricultura va ser inclosa en les negociacions de l'Acord General sobre Aranzels Duaners i Comerç (GATT), el precedent de l'Organització Mundial del Comerç (OMC). La reforma de la PAC es va convertir en condició *sine qua non* per a poder tancar les negociacions comercials mundials.

LA REFORMA DE 1992 O MAC SHARRY

La reforma de 1992 va representar un canvi molt important en l'enfocament de la PAC. Per limitar els excedents s'optà novament per rebaixar els preus de garantia i apropar-los als nivells del mercat mundial, de manera que fos possible exportar sense subvenció. Per evitar la pèrdua de renda, s'estableixen uns *pagaments compensatoris* segons hectàrees o caps de bestiar. Els pagaments es varen determinar segons el nivell mitjà de rendiment de cada regió de producció, que eren més alts a les zones més productives. Per rebre el pagament calia retirar obligatòriament un percentatge de les terres de la producció. D'altra banda, les quotes es varen mantenir i els aranzels mòbils van desaparèixer. En aquesta etapa s'introdueixen igualment de manera obligatòria les mesures agroambientals per

incentivar els agricultors a practicar una agricultura més protectora del medi ambient.

Els pagaments compensatoris, que popularment es coneixen com a *pagaments PAC*, van passar a ser l'element central en la nova intervenció agrària. Els agricultors van rebre els primers pagaments amb recel i sorpresa, però aviat van trobar que era un sistema summament avantatjós, entre altres raons, perquè a mitjan anys noranta els preus agraris varen pujar als mercats mundials. Aquests pagaments eren una compensació força peculiar, ja que es rebia fos quin fos el preu de venda de l'any. Cal assenyalar que aquesta compensació no es va establir a tots els sectors, ni en el mateix moment. Amb els anys, els pagaments van canviar de nom i es convertiren en un ajut directe a la renda. La seva aplicació va generar una ampla casuística (qui n'ha de ser el receptor quan són terres llogades, com es transfereixen, etc.) amb distorsions importants en el mercat de la terra i una pressió clarament alcista en els preus de venda i de lloguer.

La reforma va permetre tancar les negociacions comercials internacionals i arribar a l'acord agrari de l'OMC de 1994, en què s'acordà una obertura progressiva del mercat europeu i una reducció de les exportacions subvencionades. Cal destacar, emperò, que els pagaments compensatoris es van incloure dins d'una categoria «intermèdia» d'ajuts (caixa àmbar) considerada transitòria i que havia de ser reduïda progressivament, ja que distorsiona el comerç internacional. L'acord de 1994 va vèncer el 2003.

EL SEGON PILAR DE LA PAC: EL DESENVOLUPAMENT RURAL

En l'*Agenda 2000* —una nova reforma de la política agrària—, es va incorporar un segon pilar a la PAC. Des de l'origen de la política comuna, el fons que finançava la despesa agrària europea (FEOGA) tenia dos àmbits, el de garantia que feia la política de mercat i preus, i el d'orientació, que es destinava a facilitar l'ajut estructural de les explotacions agràries. En resum, mentre que el FEOGA-garantia assegurava els preus, el FEOGA-orientació donava ajudes per modernitzar i tecnificar les explotacions. A mitjan anys setanta a l'àmbit de l'orientació s'hi van afegir ajuts per a les zones menys afavorides i en els vuitanta s'obrí la possibilitat de subvencionar inversions per a la diversificació de les explotacions en activitats no pròpiament

agràries, com ara l'agroturisme o la transformació alimentària (Etxezarreta, Rosell i Viladomiu, 1989).

L'any 1985, la Comissió va publicar «El futuro del mundo rural» (Comisión Europea, 1988). En aquest document es feia explícit que l'agricultura no podia ser l'única activitat econòmica a les zones rurals i que calia diversificar la base productiva. Amb aquest objectiu s'aprova una iniciativa comunitària anomenada *Leader* de diversificació rural, que s'inicià el 1991 amb un plantejament molt ambiciós i inclou com a beneficiaris potencials la totalitat de la població del món rural i no solament els agricultors.

La PAC va anar incoent progressivament intervencions que sobrepassaven l'àmbit agrari pròpiament dit. Sota el paraigua del Pilar II de la PAC s'inclouen bàsicament les tradicionals mesures de modernització agrària, les indemnitzacions a zones amb handicaps, els ajuts a la diversificació i les mesures agroambientals (Viladomiu i Rosell, 1995).

El Pilar II es gestiona actualment a partir dels programes de desenvolupament rural (PDR). Cada estat membre o regió escull les mesures que implementarà d'un menú preestablert i seguint unes ràtios pressupostàries segons eixos temàtics. El PDR actual inclou el període 2007-2013 i comprèn els tres eixos següents: modernització, protecció del medi ambient i diversificació. A més a més, hi ha un quart eix de tipus horitzontal, que inclou les mesures que es posen en pràctica amb metodologia *Leader* (Viladomiu i Rosell, 2008).

El Pilar II funciona en règim de cofinançament amb els estats membres a diferència del Pilar I, és a dir, que no segueix el principi de solidaritat financera que va inspirar la PAC original. Cada una de les mesures del PDR és finançada parcialment pels estats nacionals o les regions. La participació comunitària és més gran a les zones menys desenvolupades d'Europa.

La participació del Pilar II en el conjunt del pressupost de la PAC continua sent limitada, encara que s'ha incrementat en els últims anys fins a arribar a prop del 25 % del pressupost.

LA REFORMA DE 2003: ELS PAGAMENTS DESCONNECTATS O DESACOBLATS

El principal canvi del 2003 va ser el desacoblament o desconnexió dels pagaments, és a dir, que per rebre els ajuts no es requereix fer cap producció.

La reforma es va justificar sota dos elements. El primer consistia a moure l'agricultura europea cap a un model més adient amb la conservació del medi i, per tant, no sotmès a pressions intensificadores. El segon consistia a eliminar tota política que distorsionés el mercat. En paraules de la Comissió, es tractava d'orientar l'agricultura al mercat i que aquest fos el rector exclusiu de les decisions dels agricultors.

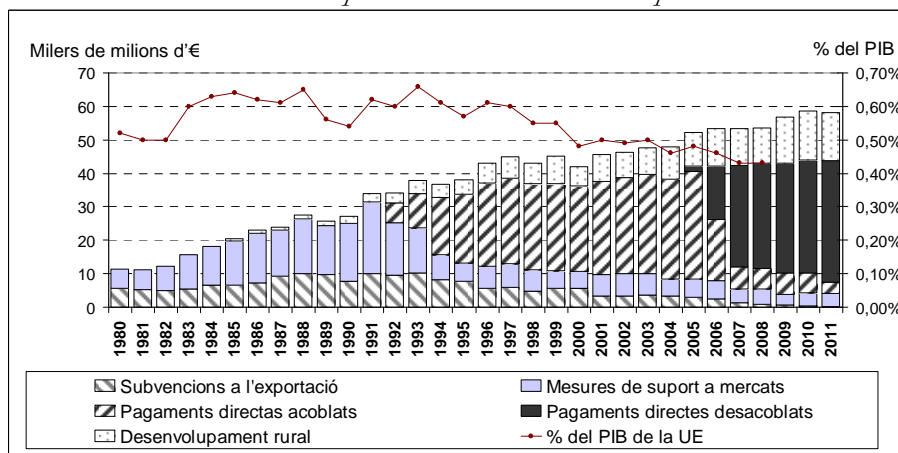
La quantia de l'ajut es determinà a la major part dels països, entre els quals hi havia Espanya, per l'anomenat *sistema històric*, és a dir, que el que rep un agricultor es determina pel que va rebre en el passat, independentment de l'activitat actual (sistema històric). Els drets de pagament van associats a la tinença d'hectàrees i en aquest sistema cada hectàrea pot donar lloc a pagaments molt diferents en funció del passat.

Els països que no van optar per aquest sistema i els nous estats membres tenen un sistema de pagament per superfície amb el mateix import (euros per hectàrea) dins cada regió productiva (sistema regional), és a dir, agricultors veïns i amb terres similars cobren el mateix.

Per rebre l'ajut s'ha de complir la condicionalitat, és a dir, l'explotació receptora ha de respectar els reglaments obligatoris que afecten el medi ambient, el benestar animal, etc. Les terres fora de producció s'han de mantenir en bones condicions ambientals.

En la figura següent es pot apreciar la importància que han adquirit els ajuts, i especialment els desacoblats en els últims anys. També es pot apreciar la importància reduïda dels instruments de mercat que han representat únicament el 3,2 % del pressupost total de l'any 2009.

FIGURA 1. *Evolució de les despeses de la PAC i els seus components*



FONT: European Commission, 2011.

EL MOMENT ACTUAL

Des dels anys noranta, els justificadors de la reforma estaven convençuts que una orientació de les decisions dels agricultors cap al mercat, és a dir, sense les distorsions que generaven els preus garantits, faria innecessàries les mesures d'intervenció dels mercats. Les reserves estratègiques eren considerades cares i prescindibles. La confiança en els mercats mundials com a subministradors més eficients comportava que la PAC havia de quedar limitada pràcticament als ajuts directes i al desenvolupament rural.

A partir del 2007 la situació dels mercats mundials ha estat inestable i preocupant. La Comissió s'ha vist obligada a incloure entre els seus objectius estratègics la seguretat alimentària, entesa com el compromís de la UE a contribuir a la satisfacció de la demanda mundial d'aliments i a considerar la volatilitat com un dels elements justificatius de la necessitat de la reforma (Comisión Europea, 2010). D'aquesta manera, els objectius clàssics han tornat als documents de la Comissió encara que, de moment, les propostes més concretes són les que afecten els ajuts directes i el desenvolupament rural.

Hi ha coincidència que cal reformar els ajuts directes. Els ajuts directes desacoblats tenen un problema de legitimitat, però de moment no se'n planteja la supervivència, sinó canvis petits que permetin una acceptació més

gran. El sistema històric ha de ser substituït pel de tipus regional de manera que dos veïns cobrin el mateix per hectàrea. D'altra banda, les diferències de pagament per hectàrea, que oscil·len actualment entre el 600 euros/ha de Malta i els 100 euros/ha d'Estònia i Letònia, disminuiran progressivament. Els pagaments possiblement seran subdividits en trams, de manera que part dels diners pugui ser més focalitzada i resulti més fàcilment justificable. El problema és que totes les propostes d'ajuts lligades a requeriments ambientals o a qüestions territorials se sobreposen amb les que ja existeixen en el Pilar II.

També sembla que la PAC mantindrà l'estructura en dos pilars. Encara que la frontera entre les mesures dels dos pilars sigui cada vegada més qüestionable des d'un punt de vista conceptual, el diferent règim financer amb el cofinançament del segon pilar fa que qualsevol canvi obligui a una reconsideració pressupostària important i la major part dels estats membres no estan per grans canvis.

En l'àmbit de la intervenció al mercat les propostes estan poc madures. D'una banda, sembla clar que de moment s'atura el procés de desmantellament dels sistemes d'intervenció que encara queden en alguns productes i per tant es conserven els mecanismes de retirada puntual i d'emmagatzematge privat subvencionat en alguns productes. De l'altra, es manté la supressió de les quotes per a la llet el 2015. Les assegurances sobre ingressos o rendes sembla que no és una opció que vulgui ser tinguda en consideració, ni es plantegen iniciatives de subvencionar-ne el consum (com els Estats Units amb els *food stamp*), ni d'utilitzar els preus dels agrocombustibles com a mecanisme regulador (com el Brasil). Per contra, sembla que la Comissió vulgui transferir la tasca reguladora als sectors respectius i que aquests siguin capaços d'establir contractes dins la cadena per garantir un repartiment just dels marges.

CONCLUSIONS

La PAC actual no realitza de manera satisfactòria cap dels objectius principals de la política agrària. La PAC és avui un desincentiu a la producció i no permet estabilitzar els mercats que reben plenament l'impacte dels vaivens del mercat mundial. D'altra banda, la PAC tampoc no contribueix significativament a facilitar l'accés als aliments per a tota la població.

La PAC actual reparteix més de quaranta-quatre mil milions d'euros anuals en ajuts directes, però molts d'aquests euros acaben a les butxaques de propietaris de terres que no són productors actius i que no assumeixen els riscos i les dificultats de la producció agrària i dels seus mercats. La Comissió Europea sembla que vol redreçar el tema quan diu que els ajuts hauran d'anar en el futur cap als agricultors actius i no cap als agricultors de sofà (entre els quals hi ha marquesos, reis, constructors, banquers i ministres d'agricultura). Però el problema és saber com es pot unir un ajut que no exigeix producció amb un destí de l'ajut que vol agricultors actius.

Els ajuts directes desacoblats són una renda bàsica als propietaris de la terra que ha trencat amb tota lògica d'intervenció en el món agrari. Sindicats, cooperatives i organitzacions agràries han quedat mudes; els seus discursos s'han fet sords enfront del poder del repartiment gratuït d'euros del pressupost de la PAC. D'altra banda, els propietaris van trobar en els grups ambientalistes i ecologistes els teòrics d'una PAC que continués gastant el pressupost però que s'apartés de l'agricultura i de la producció d'aliments. Les piruetes ambientals i multifuncionals dels últims quinze anys van proporcionar arguments nous, que semblaven poder donar sentit a una nova forma d'intervenció. La realitat és que els ajuts després de moltes proves i molts errors són ben acceptats i són viables administrativament quan es tracta de transferències fàcils. La resta té uns costos de transacció molt elevats. Se'ns ha dit que són pagaments pels béns públics que produeixen els agricultors, de què tots gaudim i que el mercat no retribueix. Però avui per avui continuem sense saber quins són els béns públics ambientals que produeix l'agricultura, per què els hem de retribuir i què ens pot aportar la seva retribució que no ens porti una reglamentació ben feta.

En el context actual de crisi i d'instabilitat és primordial recuperar una PAC que sigui comprensiva als ulls dels consumidors i contribuents i que serveixi per a garantir la continuïtat dels productors agraris com a subministradors d'aliments.

BIBLIOGRAFIA

COMISIÓN EUROPEA (1988). «El futuro del mundo rural». CE, Brussel·les. Comunicació de la Comissió al Consell i al Parlament. Brussel·les: CE. [COM/1988/7957]

- (2010). «La PAC en el horizonte de 2020: responder a los retos futuros en el ámbito territorial, de los recursos naturales y alimentario». CE. Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social i al Comitè de les Regions. Brussel·les: CE. [COM/2010/672 final]
- ETXEZARRETA, M.; ROSELL, J.; VILADOMIU, L. (1989). «El replanteamiento del proteccionismo agrario y la política de estructuras». *Información Comercial Española*, núm. 666, p. 75-96.
- EUROPEAN COMMISSION (2011). *Agricultural Policy Perspectives Briefs*, núm. 1 (gener): *The CAP in perspective: from market intervention to policy innovation*.
- TRACY, M. (1989). *Government and agriculture in Western Europe 1880-1988*. Nova York: Harvester Wheatsheaf.
- VILADOMIU, L.; ROSELL, J. (1995). «Medio Ambiente y PAC: una primera aproximación a los programas agroambientales españoles». *Boletín Económico de ICE*, núm. 2.484, p. 49-58.
- (2008). «Anàlisi comparatiu dels Programes de Desenvolupament Rural 2007-2013 a nivell espanyol i europeu». Document de treball [Departament d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural], núm. 7.