

L'AGRICULTURA CATALANA I LA UNIÓ EUROPEA EN EL 2001: A LA RECERCA D'UNA POLÍTICA PER AL CAMP CATALÀ (UN DEBAT QUE COMENÇA)

Albert Massot*

No hi cap vent favorable per a qui no sap a on va.

SÈNECA

1. INTRODUCCIÓ

El debat itinerant obert per la ICEA en el darrer trimestre de 1997 sobre *La Catalunya agrària en l'horitzó del 2001* abasta tres plànols de reflexió diferents: *a)* la situació present de l'agricultura i el món rural de Catalunya; *b)* el context en què ens haurem de moure en els inicis del proper segle que en bona part dependrà del contingut i abast de les decisions del Consell a partir de les propostes de l'agenda 2000; i *c)* les mesures concretes de política agrària, rural o agroalimentària, que s'hauran d'aplicar a Catalunya per fer front als reptes del proper segle.

Són tres eixos d'anàlisi força diferents, però que es retroalimenten, de tal manera que difícilment es pot entendre un d'ells sense conèixer els altres. Altra-ment, la diagnòsi dels problemes del complex agroalimentari català, que correspon a l'esmentat eix *a*, fa temps que

ha estat realitzada i és prou coneguda. Amb aquesta premissa, les pàgines que segueixen se centraran en l'anàlisi dels altres dos eixos, el de l'evolució de la PAC¹ (o eix *b*) i el de les accions, a favor dels sectors agraris i els espais rurals, que aplica el Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca (DARP) de la Generalitat, que és de fet l'administració agrària única a Catalunya (eix *c*). Per aquesta mateixa raó, l'anàlisi de la política agrària estatal *stricto sensu* aplicada a Catalunya només serà comentada en la mesura que és gestionada pels serveis del DARP. Tanmateix, cal assenyalar que la seva anàlisi ja ha estat realitzada per mi mateix en un altre moment. En aquest context, el lector més interessat em permetrà que faci només una ràpida referència bibliogràfica als estudis que ja he publicat sobre els tres temes del debat (vegeu les obres esmentades al final de l'article) i passi directament a exposar les meves opinions sobre la política agrària que caldria fer a Catalunya per al segle vinent.

Pretenem, doncs, parlar de *política agrària*, en els dos principals nivells que la condicionen, el supranacional i l'au-

* Funcionari del Parlament Europeu. Direcció General d'Estudis - Agricultura, Pesca Monts i Desenvolupament Rural. Professor de PAC, Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUEE), Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Les opinions expressades en aquest article són fetes a títol particular i no comprometen la institució en la qual l'autor treballa.

1. Política agrària comunitària.

tonòmic, amb el convenciment que del que es tracta avui és d'aportar idees per enriquir el debat agrosocial, per dues raons: per allunyar-se del perill que ja Sèneca ens recordà; i perquè, tampoc no és suficient conèixer el rumb, cal saber-ho fer i tenir els mitjans escaients per assolir l'enyorada Ítaca. Seran sobretot suggeriments, amb esperit crític i volgut afany provocador, que, indefugiblement, caldrà aprofundir en els anys que vénen, i que, espero, com més aviat millor esdevinguin idees-força i, en darrera instància, objectius i programes que permetin recolzar l'adaptació del sistema agroalimentari català als canvis que s'acosten.

2. L'EIX SUPRANACIONAL

2.1. L'Agroagenda 2000: una proposta conservadora

Durant els anys vuitanta s'explicava aquesta història més enllà del Canal (*british humour*): el dia abans d'una cimera política, Reagan, Gorbtxov i Thatcher s'encomanen a Déu i li plantegen els seus dubtes més íntims; Reagan li pregunta: «Déu meu, arribarà el socialisme al meu país?», i Déu li respon: «No, no durant la teva vida»; Gorbtxov per la seva part pregunta: «Senyor, arribarà el capitalisme al meu país?», i Déu, després de reflexionar, li diu: «Sí, però no durant la teva vida política»; i, per la seva banda, la senyora Thatcher li posa la qüestió: «Senyor, arribarà a reformarse la PAC?», i Déu, resta una bona estona callat i, finalment, respon: «Sí, però no durant la meua vida».

Aquesta història manté la seva actualitat a la llum de les noves propostes

de *reforma de la PAC* presentades el passat mes de juliol per la Comissió dins de l'anomenada *Agenda 2000*. D'entrada, la Comissió atorga un *perfil baix* a la seva proposta de reforma de la PAC en la mesura que la inclou dins una variable més gran, que és la revisió de les perspectives financeres per al període 2000-2006, alhora condicionades per les properes adhesions. I quant el *mètode*, l'executiu comunitari s'ha limitat a seguir, literalment, el que ja havia anunciat amb el document estratègic presentat a la Cimera de Madrid de 1995 (COM (95) 607), tot mantenint l'*enfocament de la reforma de 1992*. Això significa, en síntesi, que:

a) La nova reforma de la PAC manté el seu epicentre sobre els *productes continentals*. Fins el punt que en un principi els *productes mediterranis* van restar exclosos del paquet de l'*Agenda 2000*. Tanmateix, posteriorment el programa de treball de la Comissió per a 1998 ha esmenat aquest punt. En conseqüència, avui en dia hi ha el compromís d'aprovar abans del primer semestre de 1999, la reforma dels sectors del tabac, l'oli d'oliva, els herbacis, el vacú de carn, els productes làctis i el vi, per aquest ordre, acumulant el rosari de canvis d'organitzacions comunes de mercat escampades en els darrers temps i encara pendents d'aprovaçió.

b) Es planteja una *nova caiguda dels seus preus* institucionals amb l'objectiu d'apropar-los als mundials, tot consolidant alhora els *pagaments compensatoris* (parcials) a la renda, amb la possibilitat afegida que una part siguin *modulats* pels estats (fins un 20 % del

seu total, segons el nombre d'ocupats i el seu paper de conservació de les zones rurals) i, alhora, aplicats amb «flexibilitat» (fins un 30 % de les primes ramaderes, mitjançant «enveloppes» nacionals).

c) Es reforça el paper del FEOGA-Garantia en matèria estructural, traspasant-li les accions dels objectius 5a i 5b dels fons estructurals, tot seguint les petges de les *mesures d'acompanyament* de 1992 (accions agroambientals, de reforestació i de prejubilació). L'objectiu implícit d'aquesta introducció és el de donar progressivament un contingut més *rural* a les mesures de la PAC i esmerçar tota la *guide line* o línia directriu agrària (avui en dia amb uns ròssecs de 2.500 milions d'ecus de mitjana anyal), amb mesures justificades socialment.

d) El *continuisme* arriba fins a l'extrem que hom conserva pràcticament el pes relatiu de la PAC dins el pressupost comunitari, mesurada per la seva esmentada *guide line* (44,1 % per al període 2000-2006, front al 45,1 % ja previst per a l'any 1999). Amb una única excepció: que la futura *línia directriu* inclou noves despeses, com són les mesures estructurals i rurals i les despeses agràries de les adhesions (equivalents en total a un 8 % dels crèdits agraris comunitaris).

e) En conclusió, es mantenen dues polítiques comunes per al camp, que evolucionen de forma separada, per un costat la PAC, que amb l'*Agenda 2000* tot just crea dins seu un *germen de política rural*, a partir dels antics objectius 5a i 5b, i per altra banda, la *política de desenvolupament rural*, materialitzada

dins de l'objectiu 1 dels fons estructurals, a la recerca de la cohesió econòmica i social.

Les *novetats* més rellevants de l'Agroagenda 2000 es resumeixen de la forma següent: a) es proposa l'establiment d'un *llindar d'ajuts global per explotació*, que resta, tanmateix, molt alt reconeixent de forma implícita la dificultat que tindrà per obtenir l'aprovació del Consell; b) s'inclouen dins la *guide line* diferents mesures agràries a favor dels nous candidats, contra la pràctica seguida en altres adhesions, la qual cosa pot desembocar en un perillós conflicte d'interessos entre les agricultures dels Quinze i les dels adherents si, eventualment, les despeses creixen per damunt de les previsions (o, en altres mots, el creixement econòmic de la UE i de l'economia mundial ralenteix, una possibilitat cada cop més propera, després de l'explosió de la crisi del sud-est asiàtic); c) es proposa (tímidament) la integració progressiva de les exigències mediambientals dins les Organitzacions Comunes de Mercat (OCM), alhora que la conversió de les Indemnitzacions compensatòries de muntanya i de les zones desfavorides (ICM) en ajuts agroambientals (en conseqüència, probablement amb un finançament complet a càrrec del FEOGA-Garantia); i d) s'introdueix un nou principi dins l'OCM, el de la flexibilitat en la gestió, que pot esdevenir una bomba d'efecte retardat vers la renacionalització de la PAC.

Veient aquests paràmetres pot afirmar-se que:

a) L'Agroagenda 2000 pateix de *conservadorisme* que, alhora, serà sen-

se cap dubte reforçat pel Consell en la seva decisió final. A hores d'ara quasi es pot assegurar que els estats només acceptaran la reforma del sector dels herbacis (p.e., sobre la base dels cereals i unes bonificacions suplementàries per a les oleaginoses i les proteaginoses), la reducció dels preus del vacú serà més petita que la proposada i no s'eliminarà el règim d'intervenció, i és força difícil que surtin endavant ni l'establiment del llindar d'ajuts per explotació, ni la reforma del sector lleter (amb un ajut per vaca lletera virtual basat en les quantitats de referència i els rendiments comunitaris mitjans).

b) Té el gran defecte que talla de soca-rel el gran debat de *principis* que podia, i devia haver començat sobre el *model d'agricultura i de les finalitats últimes de la política comuna* que volem per al món agrorural europeu del segle XXI, en atenció a la manca d'agilitat que pateix el procediment decisor comunitari i el context polític que ens envolta. Cal tenir molt present en aquest darrer sentit que l'*Agenda 2000* no pot ésser debatuda amb rigurositat, i aprovada, abans de les eleccions alemanyes de 1998, de forma que difícilment hi haurà un acord (de mínims) del Consell abans de 1999, quan d'altra banda se'ns exigirà definir el mandat de negociació de la Comissió per a la propera ronda de l'Organització Mundial de Comerç (OMC). En aquestes circumstàncies, si la Comunitat vol tenir una posició coherent en matèria agrària dins la Ronda de Singapur, en menys d'un any s'hauran de discutir, i redefinir els principis de fons de la PAC (que ara per ara ens veiem incapaços de posar sobre la taula!).

2.2. L'ajornat debat de principis

Aquests principis pendents de debat no són altra cosa que les qüestions que planegen actualment de manera permanent sobre qualsevol aspecte de la PAC i són, a títol de breu inventari:

a) La compatibilitat dels objectius tradicionals de la PAC, inscrits en l'article 39 TCE², amb els anomenats *objectius emergents* o noves exigències socials en matèria de política agroalimentària i rural (quant a la protecció de la salut pública, el respecte al medi ambient i la biodiversitat, el foment de la qualitat alimentària, l'ordenació i l'equilibri del territori, el manteniment d'un teixit rural viu, la cooperació i el desenvolupament amb països tercers, la competitivitat agroindustrial, etc.).

b) La recerca d'una definició comunitària de *món rural*, lligat al model d'agricultura europeu i en el seu context, d'*explotació prioritària o beneficiària*, als efectes de l'aplicació d'una política supranacional.

c) El sentit últim de la noció de *Política Rural Integrada*, difosa amb insistència per la Comissió des de 1995, i el seu lligam, en qualitat d'una eventual política comuna per al món rural, amb la resta de polítiques supranacionals (en matèria de realització del mercat únic, de la UEM, de la cohesió econòmica i social, de defensa del medi ambient, de protecció dels consumidors, de salut pública i, eventualment, en matèria alimentària, etc.).

2. Tractat de la Comunitat Europea.

d) El paper d'una política agrorural comuna en relació a la defensa d'un *model social* específicament europeu i, més enllà, dins un projecte d'integració supranacional que hauria de construir una Unió Europea del Benestar.

e) Les relacions entre la *globalització* econòmica i una política agrorural comuna, o en altres mots, entre una *Europa oberta* i una política basada fins el dia d'avui en un principi de *preferència comunitària*, relativitzat ara per ara per la més recent jurisprudència del Tribunal de Justícia de les Comunitats.

f) El futur *model de suport*, compatible amb aquest marc obert de manera creixent, i capaç d'integrar l'objectiu de la defensa de la renda agrària i els nous imperatius socials sobre l'activitat agrària.

g) En aquest context, la possible redefinició del *principi de solidaritat financera* sota un doble prisma, primer, en un sentit compensatori (de la renda), com a contrapartida a la progressiva obertura dels mercats agraris, i segon, com a contraprestació a un ventall de béns i serveis d'interès públic que garanteix el món rural.

h) Les formes i els seus límits, que poden prendre la *desconnexió* del suport respecte els volums de producció, i la seva *modulació*, començant pels herbacis, de lluny el sector amb més despesa del FEOGA-Garantia, centre neuràlgic de l'economia agroramadera comunitària, i avui amb un sistema de suport que supercompensa els grans agricultors. En aquesta línia, són força interessants alguns estudis recents que,

tot seguint el model francès vigent, plantegen com a alternativa el càlcul dels ajuts a herbacis sobre la base de $\frac{2}{3}$ dels rendiments interns i $\frac{1}{3}$ del rendiment mitjà comunitari, amb neutralitat pressupostària per a la UE i amb el resultat d'una redistribució substancial del suport a favor dels països mediterranis (Espanya, Grècia, Itàlia, Portugal) i nòrdics (Suècia i Finlàndia).

i) El grau desitjable d'aquesta *desconnexió del suport de la producció*, que alhora que permeti complir les exigències multilaterals (ajuts de la *Caixa Verda*), faciliti un *progressiu reequilibrament intersectorial*, en funció de la renda final individual.

j) Les possibilitats existents d'*homogeneïtzar* aquest suport, amb mecanismes únics i simples, que alhora obrin pas a una *heterogeneïtzació (o modulació) del tractament* dels seus destinataris potencials, en funció de criteris extraeconòmics (dimensió, ubicació territorial, mitjans de producció utilitzats, ocupació generada, etc.).

k) Amb l'horitzó de la nova ronda negociadora de l'OMC, el calendari precís de reforma dels sectors encara avui basats de manera exclusiva en un *sistema de preus amb quotes de producció*, llet i sucre (sobretot la llet, tenint present que els Estats Units tenen també greus problemes amb el seu sector sucrer), que permeti assolir la seva excepció temporal dins el nou acord multilateral.

l) Els avantatges que té per al món rural el manteniment d'una política comuna, per la seva concepció i suport fi-

nancer, i en paral·lel, els perills que amaga un procés de *renacionalització*, sia encoberta, sia formalitzada obertament mitjançant la seva conversió en una *Política Agrària Concertada*, sota els principis de flexibilitat i subsidiarietat.

m) Tot preservant les bases supranacionals, l'eventual idoneïtat d'una *flexibilització del suport pels estats* segons les condicions específiques de la seva agricultura (vg. d'un percentatge determinat del pressupost que *a priori* tenen assignat com ja es proposa amb l'agenda 2000).

n) En coherència amb tot això, si és convenient substituir el FEOGA per un únic *Fons (Agro-) Rural Europeu*, que preservi de manera definitiva l'autonomia de la política comuna a favor del camp, front als fons estructurals i la política de cohesió econòmica i social.

o) Sobre si és necessari preparar-se per introduir en la propera ronda negociadora de l'OMC l'*especificitat rural* dins del marc multilateral agrari, un cop ha entrat en crisi l'*especificitat o excepció agrària*, que fundamentà les polítiques agràries en vigor en els països industrialitzats des dels anys trenta.

p) Si cal preconitzar per a la propera conferència intergovernamental, al voltant del 2000, un nou redactat del capítol agrari en els Tractats que reculli fidelment els objectius i fonaments d'una veritable Política Agrorural Comuna (PARC) en correspondència amb les exigències del segle XXI.

Lluny de proposar aquest debat de principis, el document de la Comissió

condiciona greument el sentit de les discussions i introdueix els estats i les organitzacions professionals en la polèmica sectorial, de curt termini, sense cap més objectiu que la defensa, afeïssada, dels ajuts que ara ja reben, o que esperen rebre. En definitiva, a una proposta *conservadora* li segueix, indefugiblement, una resposta *conservadora* o *defensiva*, incapaç de plantejar alternatives de fons.

2.3. Crisi de la PAC versus crisi de la construcció comunitària

De tota manera, l'immobilisme de l'Agroagenda 2000 respon fidelment a les circumstàncies que envolten avui la construcció comunitària. Un projecte d'integració que es troba assetjat pel calçament de processos i calendaris: introducció de l'euro, ratificació del Tractat d'Amsterdam, adhesions, definició de les noves perspectives financeres, reforma dels fons estructurals, reforma de la PAC, revisió dels acords comercials bilaterals en vigor, etc. Una conjuntura, certament, gens favorable per a la presa de grans decisions de canvi, sobretot si, implícitament o explícita, es troben ja definides les prioritats màximes: la realització de la UEM, i en paral·lel, l'estabilització de les contribucions estatals al pressupost comunitari. Encara que això comporti ralentir el progrés de les altres polítiques i no avançar vers la Unió Social i Política, com ho ratifica el fracàs de la Cimera d'Amsterdam.

Sota aquesta premissa no és estranya la manca d'iniciativa i ambició que demostra la Comissió Santer, i de re-

truc, el comissari d'Agricultura, Frank Fischler. Només cal recordar les desastroses estratègies seguides en els darrers temps en matèria agrària, i els seus resultats (amb independència que això hagi afavorit de vegades l'agricultura mediterrània): visibles en la reforma de les OCM del vi i de l'oli d'oliva (paralitzades fins a 1998); en la proposta de 1996/97 de preus agraris (respecte la reducció dels ajuts als herbacis per sobrecompensació); en la voluntat del comissari Fischler, escenificada en la Conferència de Cork, d'anar bastint una Política Rural Integrada, capaç de compaginar els aspectes productius amb els mediambientals i els imperatius de la cohesió econòmica i social, més tard públicament rebutjada per la comissària de Política Regional en el Fòrum de la Cohesió de la primavera de 1997 (dels quals van derivar-se els fangs de l'Agroagenda 2000); o, finalment, sobre la gestió de la *crisi de les vaques boges* (encefalomielitis espongiforme bovina o BSE) que, com ja és força conegut, va desembocar en la pèrdua de les competències sanitàries de la D. G. VI de la Comissió (Agricultura) a favor de la nova D. G. XXIV, i en el traspàs formal, en el futur Tractat d'Amsterdam, de les qüestions d'harmonització de les legislacions veterinàries i fitosanitàries de la PAC vers la política de la salut pública (la qual ha esdevingut, en conseqüència, el nucli de la futura política alimentària de la Unió Europea).

En definitiva, la Comissió ha escollit el camí més fàcil, no perquè necessàriament sigui el millor, sinó per por, perquè, front al repte de la UEM, es nega a obrir la caixa de Pandora dins del Consell, que posi en qüestió els fràgils equi-

libris interns en vigor. I argumenta al seu favor que: *a*) potser l'Agroagenda 2000 sigui lenta, però aprofundeix en el bon camí, el de l'aproximació dels preus interns als preus mundials; *b*) com que treballa sobre mecanismes coneguts (preus-ajuts compensatoris) pot obtenir amb relativa facilitat una aprovació global del Consell (per petita que sigui?); i *c*) pot afavorir noves decisions en els propers anys, quan ho imposin les circumstàncies (sia l'OMC, sia el procés d'adhesions), no abans. En aquest darrer sentit, hi ha qui interpreta (maquiavèlicament) que aquesta manca de decisió de la Comissió demostra la consciència generalitzada dins l'eurocràcia que, en la situació actual, només pot aprovar-se un canvi en profunditat sota una pressió externa indefugible, com pot ser la nord-americana en el marc de l'OMC.

Tanmateix, aquesta estratègia (?) planteja seriosos dubtes sobre la seva viabilitat:

– En primer lloc, cal preguntar-se si la UE no està adoptant una posició excessivament defensiva, com ja ens va passar amb la Ronda Uruguai, i està deixant en conseqüència la iniciativa de la reforma de les polítiques agràries mundials als Estats Units, que, assenyallem, ja ha començat el procés de canvi amb la seva *Federal Agricultural Improvement and Reform Act (FAIR)* de 1995. D'altra banda, la reforma de la PAC és obligada, no ho oblidem, per la mateixa lògica interna del marc multilateral pactat a Marràqueix, com va reconèixer la pròpia Comissió en la seva comunicació estratègica de 1995, on donava per segur que el model present de PAC no es podia sostenir a mig termini.

– En coherència amb això, si, com sembla, l'horitzó de canvi ve marcat per la propera ronda de l'OMC, per què no començar a debatre els problemes de fons que el multilateralisme en sentit estricte, i la globalització en sentit ampli, comporten per a una política com la PAC, en objectius i mecanismes? Argument que es reforça si tenim en compte la manca d'agilitat proverbial que caracteritza el procés decisor comunitari, avui a quinze, demà a vint, demà passat... qui sap, fortament atenallat per les conjuntures polítiques internes dels estats.

– En aquestes circumstàncies patim el risc de començar a debatre el futur de la PAC quasi a la vetlla de la inauguració de la nova ronda de l'OMC, amb un any tot just de temps per definir, amb claredat i ambició, el mandat negociador de la Comissió. La qual cosa pot desembocar en una simple còpia de la política nord-americana, acompanyada de fortes compensacions comercials a favor de la resta de països exportadors del món per a les adhesions en curs.

2.4. Les exigències de fons: una nova funcionalitat social de l'agricultura

Però no només cal tenir en compte les exigències de l'entorn en el rediseny de la PAC. L'agricultura i el món rural de l'antic continent han patit grans transformacions des del naixement de la PAC, fins al punt que ha canviat substancialment la seva funció social, i òbviament, la percepció que té la ciutadania europea sobre l'activitat agrària.

Aquestes *transformacions* són força diverses:

a) Demogràfiques, amb la presa de consciència per part dels agricultors del fet que constitueixen una minoria, entre altres, dins el cos social, envellida i alhora en regressió.

b) Empresarials, quan l'explotació agrícola de caràcter familiar, abans beneficiària privilegiada de les mesures de política agrària, es troba amb creixents dificultats per reproduir la seva base social (fundada en la successió) i econòmica (amb una renda que garanteixi una explotació viable).

c) Territorials, a causa del progressiu desarrelament que enregistra la producció agrària respecte a l'espai, en tres sentits: primer, en la mesura que l'activitat primària ha perdut l'hegemonia com a activitat econòmica del món rural i no es veu capaç d'esdevenir el seu principal motor de desenvolupament, la qual cosa desemboca en l'èxode rural i la *desertització*, segon, a causa de la creixent concentració, especialització i industrialització de la producció agrària; i finalment, en tercer lloc, arran del profund procés d'*urbanització* que ha patit el camp, durant el qual ha anat perdent la seva antiga caracterització de ser un espai autònom, de treball i convivència, dirigit exclusivament pels agricultors.

d) De consum, amb el fet de qüestionar-se la funció tradicional de l'agricultura com a proveïdora d'aliments, confrontada com es troba a: una separació creixent del consumidor respecte als productes agraris (considerats ex-

clusivament com a matèries primeres dels aliments finals); la progressiva pèrdua de pes de l'alimentació en els presupostos familiars; la consolidació d'excédents estructurals; i finalment, la desaparició de la seguretat alimentària com un objectiu social.

e) *Mediambientals*, amb la desaparició progressiva de l'agricultura com l'activitat mediatra per excel·lència entre la societat i el món vegetal i animal, amb la generalització de les tècniques intensives i les biotecnologies, amb les seves manifestacions més concretes, la difusió de la contaminació d'origen agrari i la destrucció de la diversitat biològica i el paisatge.

I aquestes mutacions en la funció social de l'agricultura es tradueixen finalment en una pèrdua de *legitimitat* de les polítiques agràries dels països desenvolupats, basats com estaven en el productivisme, i en definitiva, en un suport calculat en funció dels volums produïts. Ha arribat doncs l'hora de plantejar-se una revisió en profunditat del seu exponent màxim a Europa, la PAC.

2.5. Vers una nova política agrorural comuna

En aquesta tasca de redisseny de la PAC que les institucions europees, més aviat que tard, hauran d'afrontar, cal assenyalar algunes qüestions prèvies en matèria d'estratègia:

a) En primer lloc, no cal perdre mai de vista la indisolubilitat de la futura *Política Agrorural Comuna* (o com s'a-

nomeni), amb el procés de construcció comunitària en el seu conjunt, si pretenem mantenir el seu caràcter supranacional. I en aquest sentit cal tenir present que el projecte comunitari a curt termini passa per aprofundir en la seva dimensió social i política fins que esdevingui una *Unió Europea del Benestar*, com abans ja apuntava, en qualitat de digna successora de l'*Estat nacional del Benestar* que avui, front al procés de globalització, es demostra incapaç de garantir el model social de l'Antic Continent.

b) En segon lloc, cal destacar que una *Unió Europea del Benestar* només pot fonamentar-se sobre polítiques comunes, entre les quals la PAC avui dia té una posició rellevant. Altrament, pot afirmar-se que la persistència d'una Política Agrorural Comuna constitueix la principal garantia que la societat del benestar no deixarà de banda el camp. Només cal que recordem que a Catalunya les $\frac{2}{3}$ parts dels recursos públics que arriben a favor de l'agroalimentació provenen del pressupost comunitari (al voltant dels 34 ó 35 mil milions de PTA/anyals), alhora equivalents a un 20 % de la renda global de les explotacions.

c) En tercer lloc, cal treballar perquè aquesta nova política trobi els seus fonaments en els Tractats. En aquest sentit, cal recolzar els actuals esforços dirigits a la creació d'una aliança estratègica entre la Comissió i el Parlament Europeu per a la redacció d'una veritable *Constitució Europea* en l'horitzó de la propera conferència intergovernamental. Dins aquest procés les dues institucions supranacionals per excel·lència podrien obrir, sense les co-

negudes servituds estatals, un debat dels principis sobre els quals s'hauria de basar la futura PARC, i preparar un redactat alternatiu del present capítol agrari del Tractat de Roma.

d) En aquest context, hi ha un nucli de *principis* ja comentats que cal preservar: d.1) integració de les *funcions* productives, comercials, rurals, mediambientals, alimentàries i territorials presents dins l'activitat agrària; d.2) sobre aquesta plurifuncionalitat, defensa d'un *intervencionisme de nou tipus*, que alhora que consolidi una política de rendes, inclogui un suport financer als béns i serveis d'interès públic que tinguin l'origen en el camp; d.3) concepció i finançament *supranacional*, com a expressió concreta de la Unió Europea del benestar, que no ha de ser incompatible amb una certa flexibilitat d'aplicació i una més gran llibertat d'actuació per part de les autoritats locals; i d.4) amb un nou fonament teòric, *l'especificitat rural*, en lloc de *l'especificitat agrària*, que ha de trobar un reconeixement exprés dins les regles de l'OMC, tot seguint la lògica de les anomenades *Caixes Verda i Blava*, en la mesura que les estructures rurals són molt diferents en el món i, malgrat això, han de coexistir i competir en un entorn cada cop més global i obert.

e) Per acabar, quant als *mecanismes* concrets d'aquesta futura PARC, poden delimitar-se en correspondència amb les diferents *funcions* que caldrà complir: e.1) *Funció productivo-espacial*, amb mecanismes de *suport* a la *renda* basats en un fons rural europeu i materialitzats en unes *indemnitzacions compensatòries a la renda*, desconnectades

de la producció i modulades (a dos nivells: mitjançant llimars màxims d'ajut per explotació, i amb complements addicionals en funció de situacions extraeconòmiques), uns *preus d'estabilització* (com una xarxa de seguretat davant les fluctuacions dels mercats mundials), i un *fons d'exportació* (en reducció progressiva, a mesura que es tanqui el procés d'aproximació als preus mundials i els nostres competidors directes mantinguin mecanismes d'aquest tipus); e.2) *funció de foment de la competitivitat*, amb programes estructurals de caràcter sectorial i local; e.3) *funció de desenvolupament rural*, amb programes territorials de diversificació dels ingressos; e.4) *funció conservacionista*, amb programes agroambientals i forestals específics per zones; i e.5) *funció de qualitat alimentària*, amb mesures de promoció.

Contra el què algun escèptic pugui pensar llegint aquestes línies, aquesta nova política agrorural comuna està naixent. Ja ho accepta inclús el Govern francès, el país, no ho oblidem, amb l'agricultura que avui més es beneficia de la PAC i que, malgrat tot, dins la nova *Llei d'Orientació* presentada darrerament i que, en principi, serà aprovada pel legislatiu abans de la fi de l'any 1998, assumeix que:

– primer, l'Organització Mundial de Comerç (OMC) obligarà a canviar el tipus de suport a la producció agrària, tot prioritzant el territori que l'agricultura gestiona sobre la *producció agrària*;

– segon, que cal defensar un model d'*agricultura multifuncional*, trencant amb una llarga tradició a favor de l'*agricultura professional*, i que social-

ment es pretèn justificar com una contribució de l'agricultura a favor del repartiment del factor treball, la gestió dels recursos naturals, i el reequilibrament territorial, tot ultrapassant la seva funció productiva tradicional;

– l'acceptació d'una progressiva *desconnexió* entre ajuts i producció, que ha de permetre dissenyar un nou model de suport, *modulat* i basat en l'estabilització de la renda per ocupat i la *remuneració dels serveis no productius d'interès general* que realitza la pagesia;

– en quart lloc, l'aposta que es fa per una *política contractual* (via *contractes territorials d'explotació*) tot subordinant una part del suport públic al compliment d'un ventall de condicions, i trencant en conseqüència amb l'automatisme tradicional en l'atorgament dels ajuts sectorials, basats en essència en el volum produït;

– aquest suport mitjançant els *contractes territorials* es pretèn explícitament que sigui finançat amb recursos comunitaris (i en aquest sentit hi ha una no gens casual complementarietat entre la llei d'Orientació francesa i l'Agenda 2000 que, com ja hem dit, es basa en el concepte del *flexibilitat* en la gestió, posant a disposició dels Estats un percentatge del FEOGA).

3. L'EIX AUTONÒMIC

3.1. Introducció

Com a complement de l'anàlisi de l'eix supranacional entrem dins l'eix autonòmic, tot partint de la necessitat

urgent que tenim a casa nostra, atesos els canvis que s'acosten, de parlar, amb ànim obert, crític i alhora constructiu, de política agrària, de la política agrària, rural, o agrorural (com es prefereixi) que caldria fer a Catalunya en els propers anys. I en aquest punt no pot obviar-se el comentari sobre el paper que tenen els actors d'aquesta política, i en especial, el Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat (DARP), atès que concentra bona part de les competències amb incidència directa sobre el camp, i avui constitueix l'administració agrària *única* a Catalunya.

Aquesta anàlisi de la política agrària de la Generalitat s'inscriu en la tendència creixent per estudiar les accions subestatals dins els països desenvolupats en general i de la UE en particular. Aquesta línia ja ha arribat a l'agricultura i per confirmar-ho només esmentaré tres casos en què el sotasignat ha participat directament: *a)* un proper volum de la sèrie «Estudios» del MAPA es dedica amb caràcter monogràfic a l'estudi de les agricultures i les polítiques agràries de totes i cadascuna de les comunitats autònomes; *b)* alhora, la D. G. VI, d'Agricultura, de la Comissió, l'any 1997 va contractar un estudi extern amb diferents universitats, dins les quals es troba la UAB, per veure els punts de trobada i de discrepància que té l'evolució de la PAC vers la conversió en una Política Rural Integrada amb el creixent procés de *regionalització* política que enregistren els estats europeus; i *c)* un darrer exemple en la línia de confirmar l'interès per l'acció subestatal dins l'àmbit agrari és l'estudi que, encarregat per l'Escola d'Administració Pública de Ca-

talunya, jo mateix vaig redactar fa un any sobre *La política agroalimentària de la Generalitat*. Les referències bibliogràfiques de tots aquests treballs es troben al final de l'article.

Però sobretot és convenient que ens acostumem a parlar de política agrària a casa nostra perquè són necessaris els canvis, perquè no és possible que la Generalitat mantingui l'actual política agrària amb les transformacions tecnològiques, socioeconòmiques, administratives i de l'entorn mundial i europeu que s'endevinen. El contingut i l'abast dels canvis que s'haurien de fer és, òbviament, un tema obert, altrament tenyit d'ideologia, que ací només es pot pretendre apuntar, en les seves línies més generals, tot tenint en compte que la seva definició exacta és competència dels seus actors, l'Administració i els agents socials. Resumint, ens trobaríem davant sis grans tipus de canvis: 1) sobre els objectius (de la política del DARP); 2) sobre el tipus d'administració; 3) sobre les formes de gestió; 4) sobre els recursos financers; 5) sobre el sistema de planificació; 6) i sobre la participació en els processos decisoris d'altres polítiques d'aplicació a Catalunya i molt especialment la PAC.

3.2. Canvis en els objectius de la política del DARP

Ja ha esdevingut un tòpic el parlar de la *multifuncionalitat* de l'activitat agrària. En aquest sentit, el més interessant és constatar que la UE, de manera lenta, però progressiva, incorpora dins la seva acció aquest caràcter plurifuncional, i en contraposició, les nos-

tres administracions internes van clarament a remolc. En aquest sentit, la PAC ha tingut la virtut de forçar la introducció dins el nostre ordenament d'objectius i polítiques innovadores, tot condicionant l'acció de les autoritats estatals i autonòmiques. I en aquest punt s'han presentat dos tipus de problemes: *a)* en general, les mesures de la PAC han estat aplicades per les nostres administracions de forma excessivament mimètica, sense obrir pas a mesures complementàries i, en definitiva, a una política pròpia i adaptada a les nostres estructures (vg. els programes d'abandó de la llet); *b)* aquesta incapacitat de dissenyar mesures autònomes, amb objectius específics, ha estat particularment greu en aquelles matèries sota cofinançament, on s'ha afegit la manca (cada cop més greu) de diners (sobretot autonòmics). Només cal comentar alguns exemples prou coneguts:

a) Un primer vector present en l'activitat agrària són les exigències dels agricultors en la seva qualitat d'*empresaris*, pel que fa a la defensa de la *viabilitat de les seves explotacions*. En aquest àmbit i dins el marc supranacional és aclaparadora la manca d'iniciatives pròpies del DARP amb finalitats específiques de reestructuració sectorial, inclosa la prejubilació (que, alhora, en un àmbit estatal només han trobat una acollida retardada i parcial). El darrer cas, força debatut socialment, ha estat el de les mesures a favor dels joves agricultors previstes per la normativa comunitària que a Catalunya s'han hagut d'aplicar finalment, malgrat els convenis signats entre el MAPA i el DARP, sense la contribució de la Generalitat.

b) Un vector complementari que cal tenir present és la *garantia d'una renda suficient* per als agricultors, provinent de l'exercici de la seva professió, front a la creixent obertura i competència dels mercats agraris. Pel que fa a la defensa del nivell de vida dels agricultors cal reconèixer que avui la PAC ja és una política bàsicament de *rendes*, per la via dels ajuts directes del FEOGA-Garantia (amb el 65 % dels seus crèdits amb objectius de compensació econòmica). El resultat final és que un 20 % dels ingressos globals de les explotacions catalanes ja depenen avui directament del pressupost de la UE. Tant pel volum de diners que atorga la PAC com per la vocació expansiva que té aquesta política, és cert que el suport provinent del DARP, del MAPA o, eventualment, d'altres organitzacions públiques resta força relativitzat. Tanmateix, hi ha alguns àmbits colaterals sobre els quals podria incidir-se per part de les autoritats catalanes en defensa de la renda agrària: *b.1)* un, per exemple, seria el de les *indemnitzacions compensatòries de les zones de muntanya i desfavorides*, que, amb quantitats quasi simbòliques, avui només van a càrrec del MAPA (per un total de 550 milions de PTA anyals), sense cap complement autonòmic (enfront del que fan moltes altres comunitats autònomes); *b.2)* o per la via d'un reforçament seriós de la política estatal d'*assegurances agràries* (en franca decadència a Catalunya, mentre, en paral·lel, els esporàdics, però forts pagaments per compensar les calamitats naturals són imputats pel Departament d'Economia i Finances de manera sistemàtica en el pressupost del DARP, minvant el seu ja força escàs marge de maniobra); i, finalment, *b.3)*

per la via, de futur, dels *programes agroambientals*, nascuts el 1992, que poden esdevenir veritables eines de suport a la renda com ho demostra el pla en vigor de l'avellaner, a part de complir la seva funció mediambiental.

c) Lligant-ho amb el paràgraf anterior, cada cop són més presents les exigències, de la societat en general i dels moviments conservacionistes en particular, a favor d'un *desenvolupament sostenible i la preservació de la biodiversitat*, i contra un procés cec d'intensificació/industrialització agrària que augmenta els desequilibris territorials alhora que incrementa els excedents a costa del suport públic. La UE ha incorporat formalment fa temps les *exigències mediambientals* en el conjunt de les seves polítiques, inclosa la PAC. L'*Agenda 2000* reforçarà aquest eix, com ja s'ha dit. Tanmateix, aquest encoratjador futur que s'endevina per aquesta línia no troba suficient correspondència a Catalunya. Per una banda, és cert i significatiu, que en els darrers temps la major part del treball legislatiu del Parlament de Catalunya pel que fa a les competències del DARP s'ha centrat en matèries ambientals (normativa forestal, de protecció dels animals, de circulació de vehicles 4x4...). Tanmateix, aquest esforç no ha tingut un suport financer a l'altura de les circumstàncies. Així, els tradicionals crèdits a favor de la reforestació i la lluita contra l'erosió pateixen una contínua i perillosa davallada (malgrat l'existència del cofinançament del programa de l'objectiu 5b). I el DARP pràcticament no ha desenvolupat l'eina més potent de què ha disposat la PAC en aquesta matèria: les *mesures agro-*

ambientals d'acompanyament a la reforma de 1992. En principi aquestes accions s'han formalitzat a Catalunya en dos nivells, en uns programes horitzontals, de caràcter estatal (parcs naturals, aus estepàries...) i en dotze programes específics, de caràcter autonòmic. Tanmateix, a l'hora de la veritat d'aquests darrers dotze programes aprovats per la UE amb responsabilitat del DARP només se n'aplica un de sol, el ja esmentat de l'avellana, per la manca de recursos de la Generalitat. Com a conseqüència d'aquest fet, amb un programa, d'un total de 52 en vigor l'any 1997 a l'Estat espanyol, Catalunya és la comunitat autònoma que menys programes zonals aplica (enfrent de, per exemple, 17 de Castella-la Manxa, 16 d'Extremadura i Aragó, 14 de Castella i Lleó, etc.). Sembla que l'any 1998 començaran a aplicar-se els programes específics del Delta de l'Ebre i els Aiguamolls de l'Empordà, però el retard de temps i la pèrdua de diners de les contribucions comunitàries és ja un fet, que no s'hauria de repetir. D'altra banda, amb els incendis forestals de l'estiu de 1998 hem tingut un darrer tràgic exemple del que provoca una política forestal «*virtual*», sense recursos pràcticament, que no assumeix el suport de les ADF (associacions de defensa forestals) ni les més mínimes mesures de prevenció.

d) En quart lloc, cal comptar amb els interessos dels *industrials alimentaris*, preocupats per un subministrament dels productes primaris, regular, homogeni, d'acord amb les especificacions fixades i a preus competitiu. En aquest àmbit, la PAC manté des de 1977, malgrat tots els intents d'eliminar-la, una lí-

nia d'ajuts a les inversions de la transformació i comercialització agroalimentària que tinguin efectes directes i positius sobre el sector productor. En principi sembla lògic pensar que aquesta àrea hauria d'esdevenir prioritària per a la Generalitat, en la mesura que quasi una cinquena part del total de la indústria alimentària espanyola rau a Catalunya, i que aquesta branca ara ja pesa el doble que el sector primari dins el PIB català. No obstant això, avui dia el DARP limita pràcticament la seva acció a la gestió de la línia d'ajuts que disposa el MAPA en el marc agroindustrial comunitari. En els millors temps, mentre el MAPA ha pagat entre 2.000 i 3.000 milions de PTA anyals a favor de les empreses agroalimentàries, el DARP mai no ha superat la dècima part d'aquesta xifra.

e) Altrament, hi ha les *prioritats dels consumidors*, a favor d'uns productes sans, segurs i de qualitat, periòdicament posades en qüestió per successives crisis de confiança: de les *vaques boges* (BSE), les hormones del creixement, la pesta porcina, etc. Precisament, l'escàndol de la BSE ha marcat un punt d'inflexió dins la Comunitat en matèria alimentària, com ja s'ha comentat, i és d'esperar que, de manera progressiva, es reforçaran els actuals eixos a favor de la *qualitat dels productes* (materialitzats dins la PAC en els reglaments sobre indicacions geogràfiques i productes específics, foment dels productes biològics o, darrerament, identificació del ramat vacú), i *la seguretat i la salut públiques*. En aquest camp, força complex, seria potser desitjable que la Generalitat no es limités al compliment estricte de les normes de control (sobre la qualitat

dels productes, o la sanitat, de vegades fins i tot posades en evidència, com ha passat darrerament amb la pesta porcina clàssica) i tingués una política més activa i global en matèria de consum alimentari (com té per exemple el País Basc). A mig termini caldria plantejar seriosament la viabilitat d'una més gran centralització o, si més no, coordinació, entre els diferents departaments de la Generalitat amb competències en la cadena alimentària, tot seguint el model de la FDA nord-americana o altres.

f) Per acabar, cal tenir molt present les necessitats de la *població rural* en el seu conjunt i de les seves entitats representatives, front al procés de pèrdua de vitalitat econòmica i, en definitiva, els desequilibris territorials, l'èxode rural i la desertització que pateixen extenses comarques de Catalunya. En aquest punt, cal esmentar els programes de l'objectiu 5b i *Leader*, com a apostes expressives a favor del món rural que la UE ha desenvolupat i ha introduït dins les polítiques estatals. Un eix que, en principi, guanyarà noves forces després de l'*Agenda 2000*, si els estats ho permeten i disposen dels recursos suficients dins el nou objectiu 2 dels fons estructurals. Tanmateix, cal reconèixer que aquestes iniciatives comunitàries no sempre s'han materialitzat internament en mesures innovadores i agressives a favor del món rural (vg. en matèria de diversificació dels ingressos rurals). El cas del programa de l'objectiu 5b de Catalunya és un cas evident en aquest sentit, atès que en bona part no és altra cosa que la renovació de les inversions tradicionals en infraestructures de l'IRYDA i l'ICONA, per aprofitar el cofinançament comunitari.

3.3. Canvis sobre el model d'administració

Un segon canvi substancial que cal estudiar és el del *tipus d'administració* que necessita el sector agroalimentari català, partint de la base que l'administració autonòmica ja és ara per ara l'*administració agrària única* a Catalunya. Això comporta, entre altres coses, que el DARP hagi esdevingut el màxim responsable en la gestió dels ajuts públics vigents a favor del camp, sia provinents del pressupost de la Generalitat, sia del MAPA, sia del FEOGA, de lluny la font financera pública més important per a l'agricultura catalana. Només cal pensar que al voltant de 34 mil milions de PTA, provinents del FEOGA-Garantia, arriben anyalment al sector agroalimentari català, equivalent a les $\frac{2}{3}$ parts del finançament públic total liquidat a favor dels operadors (als quals podrien afegir-se entre 1.000 i 1.900 milions més, segons l'executat en exercicis anteriors, d'altres capítols del pressupost). En contraposició, el DARP aporta prop d'un 19 %, i el MAPA un 15 % (amb exclusió expressa dels crèdits no regionalitzables: comunitaris, com són les subvencions a l'exportació; i estatals, com són les despeses del règim especial agrari, les subvencions al gasoil i el foment de les assegurances agràries).

En aquestes circumstàncies hi ha dues qüestions que cal contestar: primera, si el DARP està condemnat a ser, sobretot, el *gestor de les polítiques agràries* que es decideixen fora de la comunitat autònoma, i en especial de la PAC; i segona, si és possible o convenient mantenir en el futur una administració *agrària* com la que avui tenim, herèn-

cia directa de la que ens va traspasar el MAPA. En altres mots, quin tipus d'administració necessita en aquests temps el camp català? Quan parlo d'una administració *agrària*, entenc aquella que concentra la seva tasca al voltant de la producció primària. I dins aquest mateix model, comparant els diferents models autonòmics dins l'Estat es corrobora que pot existir una administració més passiva (dirigida bàsicament a gestionar ajuts, cas de Catalunya en els darrers anys), o més activa (si pretén alhora aplicar línies pròpies a favor dels agricultors, o les seves explotacions i cooperatives, cas tradicionalment del País Basc, Navarra, i més recentment, Castella i Lleó o Extremadura).

Però, amb independència de les seves formes, potser el problema rau en que aquest model d'administració *agrària* és ja caduc, per dues raons bàsiques:

a) En primer lloc, perquè les exigències socials al camp, com ja s'ha esmentat, ultrapassen avui l'àmbit estricte de la producció (de matèries primeres o per al consumidor final) i cal, en conseqüència, plantejar-se fredament si necessitem un «Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca», o volem un «Departament del Medi Rural» (amb la responsabilitat explícita de gestionar i ordenar l'espai rural), o finalment, un «Departament Agroalimentari» (que abasti tota la cadena alimentària). Òbviament, prendre una opció o una altra, no és neutre des del punt de vista organitzatiu. Per exemple, l'opinió del que escriu aquestes línies és que només amb un «Departament del Medi Rural» és possible impedir el traspàs al Depar-

tament de Medi Ambient de les activitats a favor del medi natural, les forestals o, àdhuc les agroambientals, tot i essent eixos de futur de la política agrària comunitària i perdre, en conseqüència, el seu desitjable caràcter *integrat* a favor del món rural. Altrament, una eventual conversió del DARP en un «Departament Agroalimentari» comportaria sostreure competències en matèria d'indústria de segona transformació, de consum i de sanitat a altres Departaments, i potser, desembocaria en el naixement d'un «Institut de la qualitat alimentària» sobre les runes de l'INCAVI. Aquestes són només algunes idees sobre les quals reflexionar, que permeten entreveure la complexitat que amaga un canvi com el que proposem. Un argument que pot ser utilitzat en darrera instància per deixar les coses com ara (i podrir-se fins a la seva explosió).

b) Però hi ha encara un segon gran motiu per avançar vers un departament *no agrària*, i és el procés de canvis que patiran properament els *mecanismes* de la PAC. De forma progressiva anem vers uns ajuts a la renda desconnectats de la producció, modulats o complementats en alguns casos per raons agroambientals, d'ocupació, en definitiva, criteris extraproductius i cada cop amb més pes dels *programes zonals*, en funció d'objectius de *caràcter local* (rurals, productius...). En aquest context, com justificar l'estructura orgànica actual del DARP, abocada majoritàriament a la gestió dels expedients d'ajuts sectorials de la PAC? Es pot mantenir un organigrama com el present per gestionar i pagar uns ajuts a la renda? Això ho poden fer els ajuntaments, els consells comarcals, les cooperatives,

els sindicats o, àdhuc les caixes o altres entitats bancàries, resumint, qualsevol organització amb una xarxa territorial consolidada. I hi ha un corolari complementari: en el futur els problemes del camp necessitaran més la funció de la *concepció* que la de la *gestió*, exigiran menys gestors (d'expedients) i més analistes, o sigui: més experts en temes agroambientals, més tècnics en qualitat total, més experts comptables, més assessors de màrqueting, més veterinaris i tècnics contra plagues, més investigadors..., resumint, més especialistes, amb capacitat d'assessorament i de disseny de programes i mesures zonals, i de fer el seu control i correcció. En definitiva, cal funcionaris per crear una *administració de serveis i assessorament* eficient. Novament, *a priori*, pot semblar un canvi difícil, si pensem que el DARP avui ja compta amb 2.300 funcionaris, i que, si ens guiem pel seu pressupost efectivament liquidat en els darrers anys (no l'aprovat), es pot fàcilment concloure que el principal objectiu de la política agrària catalana ha estat, precisament, la construcció d'una administració agrària (*agrària*) pròpia: més de la meitat dels *crèdits pagats* en cada exercici anyal es dediquen a despeses de funcionament (sous i despeses administratives), a les quals si afegim les despeses en infraestructures administratives de suport (en obres, edificis, compra de béns immobles, despeses de material...), ens dóna al voltant de les 2/3 parts del pressupost del DARP dedicat regularment a ell mateix. Tanmateix, cal comptar que els principals interessats en aquesta reestructuració interna seran els propis agricultors, que mantindran un Departament proper als seus interessos, amb

una visió integrada dels seus problemes, i alhora, els funcionaris del DARP, que veuran així garantida la seva professionalitat.

3.4. Canvis en les formes de gestió

La tercera gran transformació hauria de ser la de la gestió en si mateixa, atès que arreu del món estan canviant les *formes de fer política agrària*, sobretot en la mesura que aquesta esdevé una *política rural*, més territorial i centrada en els homes més que no pas en els productes. En aquest nou context no és possible mantenir la gestió tradicional de dalt a baix. Les administracions necessiten, per raons d'estricta eficàcia, el concurs, la participació activa de tots els sectors interessats en el desenvolupament del món rural i amb capacitat de mobilitzar els seus recursos endògens (*reseaux d'acteurs*). Altrament, front a la creixent complexitat que amaguen les polítiques públiques, avui es tendeix a concertar i a atorgar un paper cada cop més real en el seu disseny i gestió als seus actors i, en darrera instància, beneficiaris.

Cal, doncs, començar a pensar en la descentralització, vers l'exterior, de les accions del DARP, en com fer-les més àgils. Sense cap dubte l'àmbit més senzill de descentralització és el de la gestió dels ajuts, en la mesura que progressivament seran més mecànics i dirigits al suport directe de la renda. Sindicats, cooperatives i altres entitats associatives juguen ací un paper que, complementàriament, reforçaria la vertebració del camp. En aquesta línia és necessari dissenyar un marc legal, una *lleï sobre*

agricultura associativa i d'entitats interprofessionals, si tenim en compte que avui només les associacions de defensa forestal (ADF) tenen un suport legislatiu.

Complementàriament, cal pensar en potenciar els patronats, el consorcis i qualsevol altra fórmula de col·laboració amb les entitats presents en el món rural. Un reforçament de formes, una gestió de l'espai adequada. Un darrer nivell pot ser la creació d'agències o instituts públics, amb règim privat per a la gestió d'alguns àmbits, amb autonomia financera i amb participació directa dels sectors professionals afectats. Els Instituts Tècnics de Gestió de Navarra són un model proper que cal tenir molt en compte.

Per a més detalls, vegem-ne alguns exemples, com ara el dels parcs naturals, que podria obtenir un (diguem) «*Institut català dels Espais Naturals*», dins el marc de la llei del mateix nom, amb la gran virtut de trencar les reticències d'altres administracions (com la Diputació de Barcelona) amb responsabilitat en aquest àmbit, i alhora, donaria una única gestió a tots els parcs de Catalunya, sense tenir en compte la seva adscripció inicial. També, en l'horitzó de construir una administració de serveis, es podria crear un «*Institut de Serveis Agraris*», que assumiria la gestió de les línies de foment de comptabilitats, AGES (agrupacions de gestió), serveis de substitució, cooperatives de maquinària en comú, formació no reglada, i en general, les atribuïdes actualment al Servei d'Assessorament de l'Empresa Agrària dins el DARP. Òbviament, el cost d'aquests instituts i el seu finançament

són els principals punts sensibles que caldria estudiar. Amb la qual cosa, entrem dins el següent vector de canvi, el financer.

3.5. Canvis financers

Sembla evident que els temps de les *vaques grasses* s'han acabat i, amb ells, els de l'expansió de l'administració pública. Ara ja l'acció pública a favor del camp viu restriccions financeres creixents, per la lògica dels programes de convergència a la recerca de la Unió Econòmica i Monetària i, més particularment a casa nostra, pel fort endeutament acumulat per la Generalitat.

Altrament, també és cert que el DARP i els seus organismes autònoms avui no assoleixen més que l'1,6 % del pressupost global de la Generalitat (sense comptar amb la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió), molt per sota del pes del sistema agroalimentari dins el PIB català (5,3 %). A més, en preus constants els pressupostos del DARP es van reduint, any rere any, en un xic més del 2 % anyal.

Si a tot això hi afegim la tendència a la consolidació de les accions de política rural a Europa, formalitzades en programes regionals o zonals, per definició cofinançables, caldrà, primer, tenir molt clares les prioritats de Catalunya en aquest àmbit, i segon, garantir l'existència d'uns recursos financers suficients per a recolzar-les. Si aquests crèdits públics no estan disponibles, les comarques més deprimides corren el risc de restar despenjades alhora que, llastimosament, perdrem cada dia més recursos supranacionals. Al-

trament, una trista realitat avui dia, quan hi ha compromisos insatisfets i línies d'ajuts obertes que no són gestionades per manca de liquiditat (p.ex., a favor dels joves agricultors, de les mesures agroambientals, ja esmentades, o dins del programa de l'objectiu 5b).

En aquestes circumstàncies és urgent augmentar els recursos autonòmics per al camp, la qual cosa, no ho oblidem, va lligada a l'assumpció de les noves exigències socials. I si aquesta condició no es compleix, o es fa de manera insuficient, resten dues línies alternatives d'actuació per estudiar: a) la reestructuració de la piràmide d'objectius del DARP, concentrant recursos en alguns objectius pactats amb el sector, amb veritables masses crítiques, la qual cosa comporta l'eliminació de bona part de les partides pressupostàries (simbòliques) que avui manté el pressupost de la Generalitat.; i b) l'aprimament, tant de l'administració com dels seus organismes autònoms, per alliberar fonts financeres per al sector.

En aquest darrer sentit, cal replantejar-se seriosament l'existència de moltes *empreses públiques* que, sense cap dubte, van néixer per resoldre problemes reals, però que, en la mesura que no han rebut recursos suficients, no poden assolir els seus objectius originals. És el cas, per exemple, de PRODECA, una empresa nascuda per al foment de les exportacions agràries catalanes i que, amb els mitjans que té, sembla millor que sigui subsumida pel COPCA. O és el cas d'Olis de Catalunya, amb unes facturacions que difícilment justifiquen la seva existència, i que, altrament, competeixen amb productes d'altres

cooperatives catalanes, sense suport públic. Semblaria en principi més lògic que la (necessària) promoció dels olis catalans fos feta mitjançant programes genèrics de promoció externa, oberts als projectes de totes les cooperatives del sector³. Un tercer exemple que s'hauria d'estudiar seria el de Forestal Catalana, que podria passar a l'IRTA.

3.6. Canvis en el sistema de planificació

Un canvi d'objectius i accions ha de trobar el seu marc natural dins un nou sistema de planificació, que trenqui amb l'arrelat vici del *nominalisme*: massa sovint a l'administració catalana es pensa que invocant els problemes ja estan resolts.

Una primera expressió d'aquest *formalisme* és el nombre de *lleis agràries* aprovades pel Parlament, dotze en total (deixant de banda les organitzatives). Una quantitat, sense cap dubte, molt honorable però que, malauradament, després no tenen quasi aplicació, manquen d'eficàcia jurídica. De vegades és perquè el seu objecte ha restat tan descolorit que no té cap virtualitat (és el cas, per exemple, de la llei de contractes d'integració). Altres cops hi ha un gran retard en el seu desplegament (cas de la llei forestal, o de la d'espais naturals). I, finalment, en altres casos, manca un suport financer coherent (cas de la llei de modernització de l'empresa familiar agrària).

3. Un cop escrit aquest article s'ha publicat per la premsa la possibilitat de la compra d'olis de Catalunya per una entitat cooperativa que (casualment?) patia la seva competència (més o menys simbòlica).

Però, sobretot, el vici del *nominalisme* es detecta en matèria de planificació *stricto sensu*. Només cal llegir per confirmar-ho l'antic *Pla Nacional Agrari*, o l'actual *Pla Director del DARP*, que tot i sent uns intents lloables per tensar les forces de l'administració agrària, des del seu naixement van estar condemnats a esdevenir uns documents acadèmics, sense pressupostos ni calendaris, on es dibuixen unes diagnòsiques que després no tenen un reflex en les accions que es realitzen amb el pressupost real del DARP. Una situació que, a la llarga, només pot provocar frustració i conflictitat en els seus destinataris naturals i en els funcionaris, un cop les expectatives no es compleixen.

És, doncs, urgent fer un *Llibre Blanc del sector agroalimentari català*, amb la participació de tothom, que desemboqui en la redacció d'un veritable *Pla Estratègic agrorural*, amb objectius quantificats, unes fitxes financeres plurianys reals i calendaris públics, i que, alhora, inclogui dins seu tots els programes arreu del DARP (programa 5b, iniciatives *Leader*, pla de reestructuració del cooperativisme agrari, pla general de política forestal, Foc Verd...). Més endavant s'hauria d'estudiar la possibilitat d'integrar també la resta d'accions públiques de la Generalitat amb efectes sobre el món rural (PEIN⁴, plans comarcals de muntanya, pla únic d'obres i serveis, pla de residus ramaders, etc.).

De fet aquesta problemàtica coincideix avui per avui amb la qüestió de com aplicar l'Agenda 2000. En aquest sentit la

4. Pla d'Espais d'Interès Natural.

recent proposta de la Unió de Pagesos de fer una llei-marc, tot seguint l'exemple de la Llei d'Orientació francesa, abans esmentada, és una molt bona idea que permetria una nova política, amb un enfocament integrat, per resoldre els problemes que acumula el món rural català.

Una *Llei-marc per al Medi Rural* que podria modificar i actualitzar les principals lleis existents que l'afecten (Llei de Muntanya, de l'Empresa Familiar Agrària, Forestal, de Contractes d'Integració, de Cooperatives) i alhora serviria per donar un marc estable i concertat a un nou Pla Director en compliment de les Resolucions del mes de març de 1998 del Parlament de Catalunya. Una Llei amb quatre capítols bàsics: un sobre el tipus d'explotació a recolzar (mitjançant contractes comarcals, un registre obligatori, i quaderns de càrregues per zona); un altre sobre l'agricultura associativa i de serveis; un tercer sobre la qualitat i la promoció comercial; i un darrer sobre el Medi Natural, distingint dos apartats, els boscos i els parcs i àrees d'interès natural.

Altrament, en coherència amb la distribució de competències que es deriva de l'Estat Autònom seria convenient obtenir complementàriament una altra llei-marc a nivell estatal per desenvolupar aquells àmbits que surten indefugiblement fora del marc de la Generalitat: com la legislació social (règim de seguretat social i laboral), la normativa fiscal, la legislació mercantil i d'arrendaments rústics, una part de les normes urbanístiques, el repartiment dels drets de producció atorgats per la PAC a Espanya, o, en fi, la distribució dels recursos provinents dels Pressupostos generals de l'Estat.

3.7. Canvis sobre els processos de decisió d'altres polítiques

Per acabar, cal esmentar un tema que, en principi, pot semblar marginal, però que té una importància estratègica: el de la participació de la Generalitat en els nivells on es decideixen polítiques agràries amb aplicació a Catalunya.

És el cas de l'Estat, que avui només té prevista la presència de les comunitats autònomes dins les *Conferències sectorials agràries*, amb les persones dels diferents consellers d'Agricultura i el ministre, però que, com és fàcil d'endevinar, tenen poca efectivitat com a òrgans de coordinació i planificació. És necessari desenvolupar organismes tècnics que recolzin aquestes trobades periòdiques i les hi donin un contingut negociador real. D'altra banda, cal trobar fórmules de participació directa de les comunitats autònomes en general, i de la Generalitat en particular, en les línies d'ajut del MAPA més importants i que no es concerten: per exemple, el pla d'assegurances agràries.

I és el cas també de la PAC. En aquest àmbit, ja és conegut que fa poc l'Estat ha permès que les comunitats autònomes participin en els anomenats *comitès de gestió* de la Comissió. Tanmateix, aquests comitès exigeixen una presència continuada a Brussel·les, setmana rere setmana, de funcionaris molt especialitzats que és dubtós que puguin sortir de la gestió quotidiana del DARP. I, el que és més important, els temes que aquests òrgans debateixen no tenen, en general (potser amb l'excepció del Comitè STAR d'estructures agràries), un interès directe per a la Genera-

litat: són decisions de gestió, sovint mecàniques, predeterminades pels reglaments sectorials de base sobre els quals, paradoxalment, no s'ha tingut cap incidència en el seu disseny.

Sota aquesta premissa, seria més profitós que l'Administració central deixés participar les comunitats autònomes en els *comitès de treball* del Consell, on es decideixen les grans línies dels reglaments de base per a ser presentats als ministres.

I no vull finalitzar sense citar Blas de Otero que a *Seguir viviendo* va escriure: «Con todos mis errores, acerté». És ben cert que, al cap i a la fi, seran els representants polítics i els agents socials els que hauran de definir la política per al camp català del segle XXI. I dins aquest debat que comença cal incloure aquest article, com un simple ventall de suggeriments. Però, alhora, sincerament, no crec que aquesta política pugui allunyar-se gaire dels principis que ací, parcialment potser, però també obertament, s'han tractat si volem garantir el futur del món rural català.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTÀRIA DE CONSULTA

1. Sobre l'Agenda 2000 i el futur de la PAC

MASSOT, A. (1996). «Una política agroalimentaria y rural para una Unión Europea del Bienestar», *Revista Española de Economía Agraria*. MAPA, núm. 176-177, 2 març.

MASSOT, A. (1997). «¿Política Rural Integrada o desintegración de la PAC?»,

Agricultura, Revista agropecuaria,
núm. 783, octubre.

2. Sobre l'agricultura catalana

BACARIA, J.; MASSOT, A. (1997). «El complejo agroalimentario de producción catalán». Pendent de publicació dins la serie «Estudios» del MAPA, dins un monogràfic dedicat a les agricultures de les CC.AA.

3. Sobre la política agrària autonòmica

MASSOT, A. (1996). «La política agroalimentària de la Generalitat de Catalunya. Anàlisi del passat i perspectives de futur en el marc de la «nova PAC» i l'acord de la Ronda Uruguai», Escola d'Administració Pública de Catalunya.