

---

# Les polítiques

---

PID\_00263253

Laia Mestres i Camps

---

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores

---



**Laia Mestres i Camps**

Laia Mestres i Camps és investigadora post-doctoral a l'Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI), associada al grup de recerca de l'Observatori de Política Exterior Europea. També col·labora com a investigadora nacional amb el *think tank* European Council on Foreign Relations (ECFR). En el passat va treballar a l'Institut Universitari d'Estudis Europeus (IUEE), a la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) i al CIDOB (Barcelona Centre for International Affairs). És doctora en Relacions Internacionals i Integració Europea per la UAB.

Primera edició: febrer 2019

© Laia Mestres i Camps

Revisió i actualització en profunditat de l'anterior versió escrita pel catedràtic de Ciència Política de la UAB, Francesc Morata (1949-2014)

Tots els drets reservats

© d'aquesta edició, FUOC, 2019

Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona

Disseny: Manel Andreu

Realització editorial: Oberta UOC Publishing, SL

*Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars del copyright.*

# Índex

<b>Introducció.....</b>	<b>5</b>
<b>Objectius.....</b>	<b>6</b>
<b>1. La Unió Econòmica i Monetària.....</b>	<b>7</b>
1.1. Procés històric de la UEM .....	7
1.2. Marc institucional de la zona euro .....	12
<b>2. La política de cohesió econòmica i social.....</b>	<b>14</b>
2.1. Procés històric de la política de cohesió .....	15
2.2. Marc institucional de la política de cohesió .....	19
<b>3. La política agrícola comuna.....</b>	<b>22</b>
3.1. Procés històric de la PAC .....	22
3.2. Marc institucional de la PAC .....	26
<b>4. La política exterior, de seguretat i defensa comunes.....</b>	<b>28</b>
4.1. Procés històric de la PESC/PCSD .....	28
4.2. Marc institucional de la PESC/PCSD .....	32
<b>Resum.....</b>	<b>36</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>37</b>



## Introducció

La Unió Europea és l'àmbit des del qual s'afronten cada vegada més els problemes comuns dels estats membres, s'expressen els conflictes d'interessos i es negocien les solucions. La Unió és, sens dubte, una «fàbrica» incessant de polítiques públiques: polítiques de regulació dels mercats, de cohesió econòmica i social, ambientals, de transports, de telecomunicacions, de recerca, de comerç exterior i cooperació, de justícia i interior, etc. El catàleg seria interminable.

La selecció de les polítiques públiques presentades en aquest mòdul ha estat per força arbitrària, tot i que segurament les quatre polítiques seleccionades són les que la majoria d'experts en temes comunitaris definirien com les més paradigmàtiques de la Unió Europea. La integració europea és un procés integral, que no solament té un vessant econòmic, sinó que també es construeix en paral·lel en els vessants polític i social. Així, doncs, aquest mòdul revisarà en primer lloc la integració econòmica mitjançant la construcció de la Unió Econòmica i Monetària (UEM), en segon lloc la política de cohesió econòmica i social com a exemple de la integració social i regional, i finalment la integració política, que es revisarà amb dos casos que segueixen sistemes de presa de decisions molt diferents. D'una banda, la política agrícola comuna (PAC) és una de les més comunitaritzades de la Unió, ja que els estats membres van decidir cedir la sobirania d'aquesta política a les institucions europees a la dècada dels anys seixanta del segle passat, i, de l'altra, la política exterior i de seguretat comuna (PESC), amb el vessant de defensa (política comuna de seguretat i defensa, PCSD), s'ha mantingut en l'esfera més intergovernamental, en la qual els estats membres tenen un paper predominant. A més, dues d'aquestes polítiques, la PAC i la política de cohesió, representen conjuntament més del 70% del pressupost comunitari, i això demostra també la rellevància de revisar-ne l'evolució històrica i el funcionament actual.

## Objectius

Amb l'estudi dels continguts d'aquest mòdul, sereu capaços d'assolir els objectius següents:

- 1.** Analitzar quatre polítiques públiques que han contribuït d'una manera decisiva al progrés de la integració europea com a entitat política: la política econòmica i monetària, la política agrícola comuna, la política de cohesió econòmica i social, i les polítiques exterior, de seguretat i defensa comunes.
- 2.** Conèixer les raons que permeten considerar aquestes polítiques com a exemples concrets de dinàmiques diferents que caracteritzen la integració europea com a sistema comunitari o intergovernamental en la presa de decisions.
- 3.** Conèixer els efectes que ha tingut el desenvolupament d'aquestes polítiques públiques, tant pel que fa a les transformacions politicoinstitucionals sofertes per la mateixa Unió com al seu impacte en la política interna dels estats membres.

## 1. La Unió Econòmica i Monetària

La Unió Econòmica i Monetària (UEM) representa, indubtablement, el salt qualitatiu més important en el procés d'integració europea des dels tractats constitutius dels anys cinquanta del segle passat. Amb la UEM desapareix el poder dels estats membres en els àmbits relatius a l'emissió de moneda, la devaluació i la fixació dels tipus de canvi i d'interès. Ras i curt, desapareix la sobirania monetària dels estats en favor d'un projecte d'integració a escala europea. La translació pràctica d'aquesta cessió de sobirania és la conversió dels bancs centrals nacionals en simples agències descentralitzades del Banc Central Europeu (BCE).

L'esquema institucional de la UEM és de caràcter federal, està basat en la transferència del poder de regulació monetària a una única autoritat, el BCE, dotada d'un alt grau d'independència enfront dels governs i les institucions comunitàries. El BCE persegueix un objectiu primari –mantenir l'estabilitat de preus– i un objectiu genèric –sostenir les polítiques econòmiques de la Unió. El federalisme monetari europeu va consistir en un pacte (formalment, un tractat) entre els governs dels estats membres, i en particular entre Alemanya i la resta de països socis, consistent en l'europeïtzació del model del Bundesbank. Aquest consistia a establir una sèrie de garanties tendents a preservar per damunt de tot la independència del BCE, i amb això la credibilitat de la política monetària enfront de pressions polítiques i possibles comportaments oportunistes. Tanmateix, en la mesura que la política monetària va deixar de ser una prerrogativa dels estats membres, la legitimitat i la responsabilitat política del BCE es va convertir en un fet essencial del procés d'integració europea. Aquests amplis poders del BCE plantegen, no obstant això, la dificultat de preservar els principis democràtics en un context en què les decisions fonamentals es prenen al marge dels estats.

### 1.1. Procés històric de la UEM

Si bé el Tractat de Roma de 1957 no feia cap referència a la possibilitat d'establir polítiques econòmiques comunes, ja a la dècada dels seixanta es va començar a gestar entre els sis la idea de la necessitat d'establir algun tipus de coordinació en matèria monetària. Però no va ser fins al Consell Europeu de la Haia, celebrat al desembre del 1969, que els caps d'estat i de govern van decidir oficialment explorar els camins cap a la unió econòmica i monetària. Per a fer això, es va instituir un comitè d'experts presidit pel primer ministre luxemburguès, Pierre Werner, que havia de formular una proposta. Així, l'Informe Werner, presentat l'any següent, proposava tres etapes per a assolir la posada en marxa de la unió monetària l'any 1980. Els objectius finals preveïen la convertibilitat irreversible de les monedes dels estats membres, la liberalització total dels moviments de capital i la fixació irrevocable de les relacions de paritat, inclosa

la substitució de les monedes nacionals per una moneda única. Si bé la proposta reflectia un nivell d'acord important pel que fa a l'objectiu final, també revelava discrepàncies de fons entre els estats membres sobre com assolir la unió econòmica i monetària.

Malgrat això, els sis van acordar establir la «serp monetària» europea, l'objectiu de la qual era facilitar l'aproximació dels tipus de canvi de les monedes europees i, amb això, reforçar-les respecte del dòlar nord-americà. Però quan els EUA van donar per acabada la convertibilitat automàtica del dòlar amb la fi de l'acord de Bretton Woods al principi dels anys setanta, els socis europeus van intentar el mecanisme de la «serp dins el túnel», que consistia a fer flotar de manera concertada les monedes (la serp) en uns marges de fluctuació estrets respecte al dòlar (el túnel). Tanmateix, tampoc això va acabar de prosperar.

L'any 1979 es va instituir el sistema monetari europeu (SME) amb l'objectiu de reduir la inestabilitat monetària, considerada perjudicial per als intercanvis, les inversions i el creixement econòmic. L'SME es basava en el concepte de tipus de canvi estables, encara que revisables, segons un tipus de canvi central definit en relació amb l'ecu (unitat monetària europea, en vigor des del 1979 fins al 1999, basada en una cistella de monedes formada per les monedes dels estats membres de la Comunitat Europea). Després d'un període inicial, caracteritzat per reajustaments relativament freqüents entre les paritats establertes, durant els vuitanta el sistema va tendir a estabilitzar-se (moment en el qual també s'hi van sumar la pesseta i la lliura esterlina britànica), i es va convertir *de facto* en un sistema de paritats fixes fins a l'any 1992.

En paral·lel, es va reactivar el procés cap a la UEM com la culminació lògica del mercat únic previst per al 1992. En el Consell Europeu de Hannover de 1988 els caps d'estat i de govern dels dotze van instituir un comitè per a l'estudi de la UEM, presidit pel llavors president de la Comissió, Jacques Delors, i integrat pels governadors dels bancs centrals de la CEE i tres experts independents. L'Informe Delors, aprovat a l'abril del 1989, indicava que l'objectiu de la unió monetària era liberalitzar completament els moviments de capitals, integrar plenament els mercats financers, convertir de manera total i irreversible les monedes, fixar irrevocablement les paritats de manera vinculada a l'eliminació dels marges de fluctuació i, eventualment, substituir les monedes nacionals per una moneda única. L'informe proposava un pla en tres fases, que després es desenvoluparia amb el Tractat de Maastricht:

- **Primera fase** (juliol del 1990 - desembre del 1993). Lliure circulació de capitals entre els estats membres, convergència de les polítiques econòmiques nacionals i coordinació de polítiques monetàries.
- **Segona fase** (gener del 1994 - desembre del 1998). Convergència de les polítiques econòmiques i monetàries dels estats membres mitjançant quatre paràmetres macroeconòmics (coneguts com a criteris de convergència): finances públiques (dèficit anual no superior al 3% del PIB i relació deu-



te-PIB no superior al 60%), inflació (no superior al 1,5% de la taxa mitjana registrada als tres estats amb menys inflació), tipus de canvi (estable en els dos anys anteriors a la tercera fase dins els marges de fluctuació normals establerts), i tipus d'interès a llarg termini (no superior en més de 2 punts a la mitjana dels tres països que tinguessin la taxa d'inflació més baixa).

- **Tercera fase** (a partir del gener del 1999). Establiment del Banc Central Europeu, que formula i dirigeix una política monetària única, fixació dels tipus de canvi i introducció de la moneda única (l'euro).

El Consell Europeu, reunit a Madrid al juny del 1989, va decidir posar en marxa la primera fase al juliol del 1990, i la conferència intergovernamental que acabaria amb el Tractat de Maastricht de l'any següent s'havia d'ocupar de negociar les fases següents, l'estructura institucional encarregada de gestionar la moneda única i sobretot l'establiment dels criteris de convergència que delimitarien quins estats membres estaven preparats per a adherir-se definitivament a la zona euro. En aquell moment de la negociació el Regne Unit ja va declarar la seva intenció de no vetar un acord eventual sobre la UEM a canvi de la llibertat de decidir sobre la seva participació.

El Tractat de Maastricht establia així una unió econòmica monetària per etapes i una estructura institucional al voltant del BCE encarregada de gestionar la moneda única. Però si la negociació ja havia estat àrdua, més ho va ser el procés de ratificació. Els ciutadans danesos van oposar-se per referèndum al tractat i els francesos el van aprovar amb uns resultats molt justos. Les turbulències en els tipus de canvi van posar més pressió als avenços cap a la unió econòmica monetària. Finalment, els calendaris es van complir. Un nou Consell Europeu a Madrid, al desembre del 1995, va batejar la moneda única amb el nom d'euro i va fixar el calendari de la seva introducció física, que havia de concloure el 2002. Tres anys més tard, una altra reunió del Consell Europeu, celebrada de manera extraordinària a Brussel·les, va designar els onze països que passarien a la tercera fase de la unió econòmica monetària perquè havien assolit un grau elevat de convergència entre ells. A aquests països s'hi va afegir Grècia el 2001 (podeu veure el mapa d'adhesions a la zona euro). Per fi, l'1 de gener de 2002 es va introduir l'euro com a moneda única dels països de la UEM i es va procedir a retirar les antigues monedes nacionals.

En paral·lel al llançament de la unió econòmica monetària, la Unió va treballar, a proposta d'Alemanya, en l'establiment d'una sèrie de regles de disciplina pressupostària per a evitar, una vegada iniciada la tercera fase, que els governs incorreguessin en deutes i dèficits públics que fessin perillar la moneda única. El Pacte d'Estabilitat i Creixement, aprovat a Amsterdam el 1997, s'articulava en tres punts:

- Els estats membres es comprometen a equilibrar els seus pressupostos a mitjà termini.

- El valor de referència del 3% del dèficit públic roman inalterat.
- Els estats membres que sobrepassen aquest límit poden ser objecte de sancions, els dos primers anys en forma de dipòsits i, més enllà d'aquest termini, de multes si el dèficit no es torna a situar per sota del 3%.

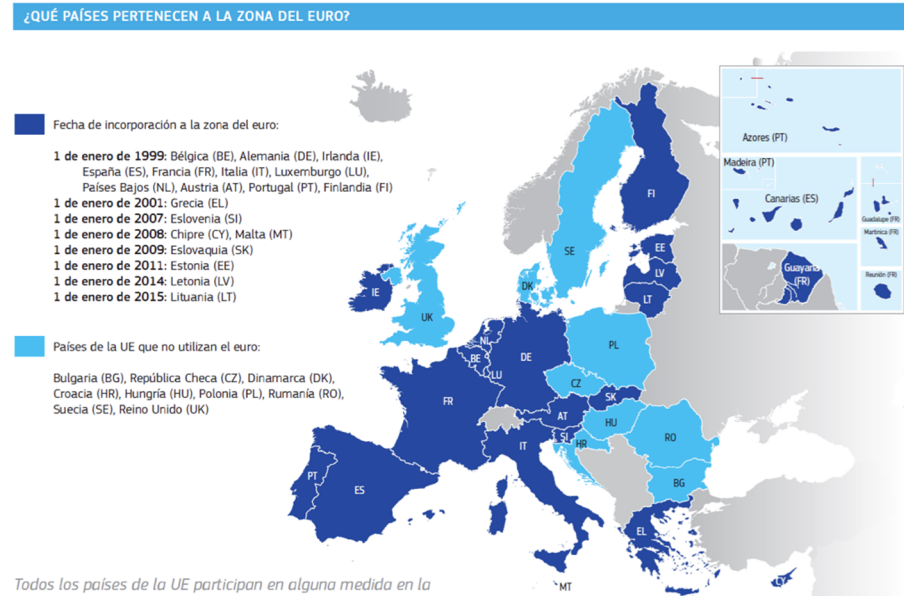
Ja l'any 2002 es van viure els primers senyals d'incompliment d'aquestes condicions a Portugal, però sobretot a França i Alemanya, que van aconseguir que no se'ls imposessin les sancions previstes, fet que va generar molt de malestar a la Comissió però també entre la resta d'estats membres. La revisió del Pacte l'any 2005 va comportar la inclusió del principi de flexibilitat per tal que estats amb un deute baix i un creixement potencial alt poguessin assumir un dèficit major del previst, entre altres mesures.

Tot el sistema institucional de la UEM i la pervivència de la mateixa moneda única van trontollar amb la crisi de l'euro entre el 2010 i el 2014 aproximadament. D'una crisi del deute sobirà d'alguns estats membres es va passar a una crisi del sistema bancari i el sistema econòmic en general fins a qüestionar la mateixa supervivència de l'euro. Tot i això, durant aquests anys, la UE va ampliar geogràficament la zona euro amb la incorporació progressiva dels estats membres de l'ampliació del 2004 que complien els criteris de convergència (vegeu el mapa següent), a la vegada que va haver de fer front a una reestructuració dels seus instruments d'integració econòmica per a prestar assistència als països amb dificultats financeres (Grècia, Irlanda, Portugal, Espanya i Xipre), restablir el creixement econòmic mitjançant una millor coordinació de les polítiques econòmiques i evitar així futures crisis (vegeu el resum de les mesures implementades des del 2010). En aquest sentit, ja són històriques les paraules de Mario Draghi, president del BCE, quan al juliol del 2012 va dir:

«En el nostre mandat, el BCE està disposat a fer el que sigui necessari per a preservar l'euro. I crec que serà suficient.»

A partir d'aquí començà un pla d'intervenció monetària per part del BCE consistent a comprar actius públics i privats per a incrementar la liquiditat del sistema i complir el mandat de l'estabilitat de preus.

## Mapa d'adhesions a la zona euro



Todos los países de la UE participan en alguna medida en la unión económica y monetaria, pero no todos utilizan el euro. Dos países (Dinamarca y Reino Unido) optaron por quedar fuera del euro cuando se firmó el Tratado de Maastricht. Otros no cumplen todavía todos los criterios económicos (por ejemplo, de estabilidad de precios y tipos de cambio) que el Tratado de Maastricht exige para poder adoptar el euro.

Font: Comisión Europea (2014). *La Unión Económica y Monetaria y el euro*. Luxemburg: Oficina de Publicacions de la Unió Europea. [https://europa.eu/european-union/file/la-uni%C3%B3n-econ%C3%B3mica-y-monetaria-y-el-euro\\_es](https://europa.eu/european-union/file/la-uni%C3%B3n-econ%C3%B3mica-y-monetaria-y-el-euro_es)

## Resum de les mesures adoptades a la UEM des del 2010

	Objetivo	Países afectados	
		Países de la zona del euro	Todos los países de la UE
<b>Semestre Europeo</b> (desde 2010)	Coordinación de las políticas económicas	✓ La Comisión puede formular recomendaciones adicionales para los países de la zona del euro	✓
<b>Pacto de Estabilidad y Crecimiento</b> (reforzado con las medidas adicionales: <i>six-pack</i> en 2011 y <i>two-pack</i> en 2013)		✓ Coordinación y supervisión económica y presupuestaria para evitar deudas y déficits excesivos en los países de la UE	✓ Control europeo de los presupuestos nacionales y multas en caso de incumplimiento del Pacto aplicables únicamente a la zona del euro
<b>Pacto presupuestario</b> (Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, 2012)	Prevención del déficit y la deuda	✓ Amplía el Pacto de Estabilidad y Crecimiento: los países se comprometen a mantener sus presupuestos en equilibrio	Firmado por todos los países de la UE salvo Croacia y el Reino Unido. Dinamarca y Rumanía han declarado su vinculación a todos los artículos del Tratado
<b>Mecanismo Europeo de Estabilidad</b> (2012)		✓ Disponible exclusivamente para los países de la zona del euro que hayan firmado el Pacto Presupuestario	✗
<b>Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización</b> (creado en 2006)	Mecanismos de apoyo	✓ Fondo dotado de un presupuesto anual de 150 millones de euros para ayudar a los trabajadores que pierden su empleo como consecuencia de la globalización o de una importante crisis económica y financiera	✓

Font: Comisión Europea (2014). *La Unión Económica y Monetaria y el euro*. Luxemburg: Oficina de Publicacions de la Unió Europea. [https://europa.eu/european-union/file/la-uni%C3%B3n-econ%C3%B3mica-y-monetaria-y-el-euro\\_es](https://europa.eu/european-union/file/la-uni%C3%B3n-econ%C3%B3mica-y-monetaria-y-el-euro_es)

A aquestes mesures cal sumar-hi tots els avenços per a assolir la unió bancària, imprescindible per a tornar a crear les condicions en què el crèdit fluïu en l'economia real. Entre el 2012 i el 2014, els debats a la Unió van ser molt intensos per a dotar al sistema bancari europeu dels mecanismes necessaris per a trencar la relació entre l'augment del risc del deute sobirà i la situació de la banca. En aquest sentit, es va crear un sistema de supervisió i resolució bancàries a escala europea amb un codi normatiu únic i dos eixos: d'una banda, el mecanisme únic de supervisió, que és l'òrgan de supervisió bancària supranacional i, de l'altra, el mecanisme únic de resolució, consistent en un mecanisme per a gestionar les crisis de les entitats financeres que no siguin viables.

Sens dubte, la UEM va sortir reforçada d'aquesta crisi amb nous mecanismes d'actuació i un reforçament de les institucions supranacionals. No obstant això, cal dir que totes aquestes reformes empreses no van comportar una nova transferència de poders i competències a escala supranacional sinó més aviat una intensificació de la coordinació política intergovernamental entre estats membres.

## 1.2. Marc institucional de la zona euro

Des de l'1 de gener de 1999, el Banc Central Europeu és la institució europea que s'ocupa de fer instrumental la política monetària de la zona euro. La base jurídica de la política monetària europea és establerta en el TFUE i en els Estatuts del Sistema Europeu de Bancs Centrals i del Banc Central Europeu. En aquests estatuts s'hi distingeix entre el Sistema Europeu de Bancs Centrals (SEBC), format pel BCE i tots els bancs centrals nacionals independentment que hagin adoptat l'euro o no, i l'Eurosistema, on només participen els bancs centrals nacionals de la zona euro. De fet, ambdues formacions continuaran existint mentre hi hagi estats membres de la Unió que no pertanyin a la zona euro.

Tal com estableix l'article 127.1 del TFUE:

«L'objectiu principal del Sistema Europeu de Bancs Centrals, denominat a partir d'ara SEBC, serà mantenir l'estabilitat de preus. Sense perjudici d'aquest objectiu, el SEBC donarà suport a les polítiques econòmiques generals de la Unió amb la finalitat de contribuir a la realització dels objectius de la Unió establerts en l'article 3 del Tractat de la UE. El SEBC actuarà d'acord amb el principi d'una economia de mercat oberta i de lliure competència, fomentant una eficient assignació de recursos de conformitat amb els principis exposats en l'article 119.»

Font: Unió Europea (2010). «Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea». *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2010/C 83/01, 30 de març de 2010.

En poques paraules, mantenir l'estabilitat de preus significa fonamentalment mantenir baixa la inflació. A més d'aquest objectiu, el SEBC i l'Eurosistema han de sostenir les polítiques econòmiques generals de la Unió, tal com preveu

l'article 3 del TUE mitjançant l'establiment del mercat interior, la promoció del desenvolupament sostenible basat en un creixement econòmic equilibrat, una economia social de mercat tendent a la plena ocupació i el progrés social.

Amb personalitat jurídica pròpia d'acord amb el dret internacional públic, el BCE és l'eix de l'Eurosistema. La seva estratègia per a assolir l'estabilitat de preus es basa en controlar els tipus d'interès a molt curt termini. Per a poder-ho portar a terme, el BCE gaudeix d'independència completa respecte dels governs nacionals. La durada dels mandats dels responsables dels bancs centrals és més llarga que la dels mandats dels polítics que els nomenen per a evitar així interferències polítiques. A més de la independència, el segon element distintiu de l'entramat institucional a l'entorn de la UEM és la transparència, entesa com la comunicació efectiva al públic en general i als mercats de tota la informació rellevant sobre la seva estratègia, avaluació i decisions de política monetària, i també els seus procediments d'una manera oberta i clara.

El BCE és format per un Consell de Govern i un Comitè Executiu. El primer és l'òrgan de decisió màxim i la seva tasca fonamental és formular la política monetària de la zona euro. Això inclou adoptar decisions relatives als objectius monetaris, els tipus d'interès oficials i el subministrament de reserves a l'Eurosistema, a més d'adoptar les orientacions necessàries per a aplicar-les. És format pels sis membres del Comitè Executiu i tots els governadors dels bancs centrals nacionals dels països participants a la zona euro. Per la seva banda, el Comitè Executiu es compon de sis membres: el president, el vicepresident i quatre membres designats pel Consell Europeu per majoria qualificada, per a un mandat no renovable de vuit anys. Aquest òrgan aplica la política monetària segons les decisions i orientacions del Consell de Govern i, per tant, imparteix instruccions als bancs centrals per a aplicar la política monetària. A més, també és responsable de la gestió ordinària del BCE i té poders delegats pel Consell de Govern, inclosos alguns de caràcter normatiu.

En el context de les noves competències de supervisió bancària que té el BCE, una de les noves funcions del Consell de Govern és supervisar prudencialment les entitats de crèdit ubicades a la zona euro i també als estats membres de la Unió que no participen en l'euro. Amb aquestes mesures, preses durant la crisi de l'euro, es buscava contribuir a la seguretat i la solidesa del sistema bancari i a l'estabilitat del sistema financer a la Unió i a cada estat membre. Perquè una unió monetària funcioni, el sistema institucional a l'entorn del Banc Central Europeu ha de ser creïble i legítim. Definitivament, les mesures desenvolupades pel BCE dirigit per Mario Draghi van ajudar a salvaguardar la UEM i augmentar-ne la credibilitat i legitimitat.

## 2. La política de cohesió econòmica i social

Com a contrapunt al possible impacte negatiu del mercat interior i la Unió Econòmica i Monetària en les zones menys desenvolupades de la UE, a partir del Tractat de Maastricht als anys noranta es va incloure la cohesió econòmica i social com un dels objectius fonamentals de la Unió. Aquesta política comunitària persegueix disminuir les disparitats regionals i socials en el si del territori comunitari donant suport a la creació de llocs de treball, la competitivitat empresarial, el creixement econòmic, el desenvolupament sostenible i la millora de la qualitat de vida dels ciutadans europeus. En definitiva, es tracta de la principal política redistributiva de la UE.

Els instruments financers amb els quals es materialitza aquest objectiu són els fons estructurals i d'inversió europeus, que actualment agrupen cinc fons diferents:

- **El Fons Europeu de Desenvolupament Regional** (Feder), que fomenta el desenvolupament equilibrat a les diferents regions de la UE amb la inversió en sectors que fomentin el creixement, la competitivitat i la creació de treball.
- **El Fons Social Europeu** (FSE), que dona suport a projectes relacionats amb el treball a Europa i inverteix en el capital humà europeu (treballadors, joves i demandants de treball) mitjançant l'educació i les oportunitats laborals.
- **El Fons de Cohesió**, que finança projectes de transport i medi ambient a països on la renda nacional bruta per càpita sigui inferior al 90% de la mitjana de la UE, per tal de millorar el creixement ecològic, el desenvolupament sostenible i la connectivitat.
- **El Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural** (Feader), que forma part de la PAC i se centra a resoldre problemes específics de les zones rurals. Fins a l'any 2007 rebia el nom de Secció Orientació del Fons Europeu d'Organització i Garantia Agrícola (Feoga-O).
- **El Fons Europeu Marítim i de Pesca** (Femp), que forma part de la política pesquera comuna, dona suport al sector pesquer a l'hora de practicar una pesca sostenible i a les comunitats costaneres en la diversificació les seves economies i la millora de la qualitat de vida.

## 2.1. Procés històric de la política de cohesió

No va ser fins als anys setanta que la Comissió Europea va començar a plantejar seriosament la possibilitat de crear una política específica per a afrontar els desequilibris regionals, tot i que ja l'any 1958 s'havia creat el Fons Social Europeu. Després de l'ampliació a nou que va tenir lloc al gener del 1973, i amb les primeres propostes d'avançar cap a la UEM sobre la taula, els sis van aprovar en el Consell Europeu de París de 1974 la creació del Feder amb l'objectiu de corregir els desequilibris regionals de la Comunitat mitjançant la participació en el desenvolupament i l'ajustament estructural de les regions endarrerides i la reconversió de les regions industrials en declivi. Tanmateix, el fons era de recursos escassos i va esdevenir més un instrument subsidiari de la política regional de cada estat que un instrument europeu amb entitat pròpia.

No va ser fins a l'any 1988 que aquest fons i altres instruments de finançament es van integrar en una política de cohesió més àmplia. Ja des d'aquest moment, la definició dels objectius de la política de cohesió, dels criteris d'elegibilitat de les regions i del pressupost disponible es van començar a vincular directament amb les negociacions del marc financer plurianual de la Unió, que es programen per períodes de set anys.

Les primeres perspectives financeres per al període, encara quinquennal, 1988-1992 es van negociar en un context en què l'adhesió d'Espanya i Portugal l'any 1986 havia transformat substancialment l'estructura econòmica i social de la Comunitat, ja que la població s'havia incrementat el 18% mentre que el PIB només ho havia fet el 8%. L'Acta Única Europea va consagrar la política regional com una competència plenament comunitària i va convertir els fons estructurals i el Banc Europeu d'Inversions (BEI) en els instruments essencials de la política de cohesió. Perquè això fos realitat, però, calia fer una reforma radical dels fons estructurals, tant en termes de recursos financers com de procediments i objectius. Així, a més de duplicar els fons, es va acordar que la nova política regional comunitària tindria cinc objectius prioritaris (per al període 1988-1992, referendats també per al període següent 1993-1999), en la consecució dels quals intervindrien els diversos fons:

- **Objectiu 1.** Adaptar econòmicament les regions menys desenvolupades.
- **Objectiu 2.** Reconvertir econòmicament les regions en declivi industrial.
- **Objectiu 3.** Lluitar contra l'atur de llarga durada.
- **Objectiu 4.** Inserir professionalment els joves.
- **Objectiu 5.** Accelerar l'adaptació de la Secció Orientació del Fons Europeu d'Organització i Garantia Agrícola (Feoga-O, creada al 1962 dins el marc de la PAC) i el foment del desenvolupament de les zones rurals.

L'assoliment d'aquests objectius se sustentava també en una sèrie de principis, com la concentració en les regions de més necessitat, la programació de plans plurianuals per part de les regions, l'associació (*partnership*), entesa com la concertació estreta entre la Comissió i les autoritats públiques competents de cada estat membre, i l'addicionalitat, és a dir, la no substitució dels fons estatals pels nous fons europeus. Finalment, després d'unes negociacions intenses sobre com s'havien d'implementar els acords del Tractat de Maastricht, es va aprovar redistribuir el fons de cohesió basant-se en criteris estatals i no regionals, els beneficiaris dels quals serien els estats membres amb un PIB inferior al 90% de la mitjana europea (és a dir, Grècia, Irlanda, Portugal i Espanya), i se subvencionarien projectes relacionats amb el medi ambient i les infraestructures de transport.

L'any 1999 els preparatius per a l'ampliació cap als països de l'Europa central i oriental feien necessària una reforma en profunditat que preveïés diversos fons per als nous estats membres que tenien un PIB per càpita molt inferior a la mitjana comunitària. D'una banda, la reforma havia d'assegurar una redistribució de fons per a poder facilitar l'ampliació i, de l'altra, havia de simplificar els procediments de funcionament i millorar l'eficàcia de les actuacions. L'acord passava per una concentració tant pel que fa als objectius com als seus instruments financers. Així, els objectius per al període 2000-2006 es van reduir a tres:

- **Objectiu 1.** Dins l'objectiu de promocionar el desenvolupament i l'ajustament estructural de les regions amb un desenvolupament més lent, s'especificava que en aquest període es podrien acollir regions amb un PIB per càpita inferior al 75% de la mitjana, regions remotes (com els departaments francesos d'ultramar i les illes Açores, Madeira i les Canàries) i regions escassament poblades de Finlàndia i Suècia.
- **Objectiu 2.** La reconversió econòmica de regions en declivi industrial s'ampliava també a altres regions amb problemes estructurals com els econòmics i socials de la indústria i els serveis, a zones rurals en declivi o a zones urbanes i pesqueres amb dificultats.
- **Objectiu 3.** Aquest nou objectiu prestava suport a l'adaptació i modernització de les polítiques i els sistemes d'educació, formació i ocupació.

Les iniciatives comunitàries també es van reduir de les tretze que hi havia hagut en l'anterior període a quatre:

- 1) **INTERREG** (cooperació transfronterera, interregional i transnacional).
- 2) **EQUAL** (lluita contra tota forma de discriminació i desigualtat en el mercat laboral).



3) LEADER (desenvolupament rural sostenible).

4) URBAN (desenvolupament sostenible de les ciutats).

A més, es va incloure un instrument estructural de preadhesió, similar al fons de cohesió, per a enfortir la cohesió econòmica i social i desenvolupar les capacitats institucionals i administratives dels encara estats candidats.

Ja amb una UE a 27, la Comissió Europea es va plantejar, per a les negociacions per a les perspectives financeres de 2007-2013, un nou enfocament estratègic i integrat per a gestionar els fons de cohesió. Això es traduïa en la voluntat d'actuar en coherència amb les línies ja fixades per la Unió de treballar per una economia competitiva i basada en el coneixement (el que es coneixia com a estratègia de Lisboa, aprovada l'any 2000), amb un respecte total pel medi ambient i la sostenibilitat. Però es va demostrar que la transició d'aquests objectius, àmpliament acceptats per tots els estats membres, a la nova distribució dels fons estructurals i de cohesió era més difícil. Es va produir un enfrontament entre els partidaris d'assignar recursos als nous estats membres i els defensors d'una fase transitòria de sortida gradual (*phase out*) dels estats membres que se n'havien beneficiat en els períodes anteriors. Finalment, els objectius que es van consensuar per a 2007-2013 van quedar de la manera següent:

- **Objectiu «convergència».** Es va convertir en l'objectiu prioritari del fons. Consistia a accelerar la convergència dels estats membres i de les regions menys desenvolupades creant unes condicions més favorables per al creixement i l'ocupació. Aquí s'inclouien les regions amb un PIB per càpita inferior al 75% de la mitjana comunitària i les regions que el superaven per l'efecte estadístic causat per l'ampliació a vint-i-cinc estats membres.
- **Objectiu «competitivitat regional i ocupació».** Per a les regions que es quedaven fora del primer objectiu, la UE buscava incrementar la competitivitat i atractiu econòmic mitjançant el foment de l'ocupació, la qualificació dels treballadors, la innovació i l'esperit empresarial, la difusió de la societat del coneixement, la protecció del medi ambient i l'accés a les comunicacions, als transports, l'energia i la sanitat. L'acció se centraria en àrees degradades i de pobresa urbana, regions amb una densitat de població baixa o zones rurals amb població envellida.
- **Objectiu «cooperació territorial i europea».** Aquest objectiu es va fixar al voltant de tres tipus d'intervencions: transfronterera (entre entitats locals o regionals d'ambdues bandes de la frontera), transnacional (més integració dins les agrupacions regionals, inclosa la cooperació bilateral entre regions marítimes) i interregional (foment de l'intercanvi d'experiències i de la creació de xarxes temàtiques d'arreu d'Europa).

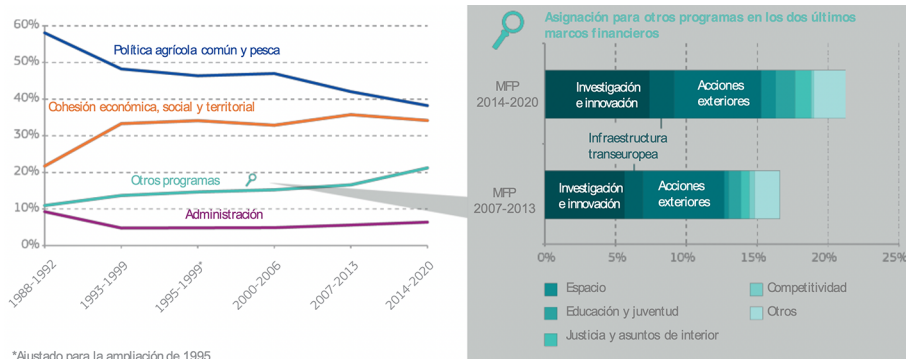
La crisi econòmica i financera global també va impactar de ple en les negociacions per a la reforma de la política de cohesió plantejada per al període 2014-2020. A part de la definició de nous objectius, la Comissió Europea va plantejar la necessitat de debatre en profunditat sobre l'eficàcia de la política i d'establir condicions de compliment específiques abans de canalitzar els fons i objectius més clars i quantificables per a millorar la rendició de comptes posterior. Aquests debats es van concretar en una política de cohesió per al nou període centrada en dos objectius concrets: d'una banda, més inversió per a afavorir el creixement econòmic i la creació de llocs de treball i, de l'altra, un èmfasi major en la cooperació territorial europea. Els fons del Feder, el FSE i la cohesió financen projectes vinculats als temes següents:

- 1) Enfortiment de la recerca, el desenvolupament tecnològic i la innovació.
- 2) Millora de l'accés, l'ús i la qualitat de les tecnologies de la informació i la comunicació.
- 3) Millora de la competitivitat de les PIME.
- 4) Suport a la transició cap a una economia de baixes emissions de carboni.
- 5) Foment de l'adaptació al canvi climàtic i gestió i prevenció de riscos.
- 6) Preservació i protecció del medi ambient i foment de l'eficiència dels recursos.
- 7) Foment del transport sostenible i millora de les infraestructures de xarxes.
- 8) Foment del treball sostenible i de qualitat i suport a la mobilitat laboral.
- 9) Foment de la inclusió social i lluita contra la pobresa i contra qualsevol tipus de discriminació.
- 10) Inversió en educació i formació permanent.
- 11) Millora de l'eficiència de l'administració pública.

Com a balanç, presentem dues figures per a mostrar la importància de la política de cohesió econòmica i social pel que fa a pressupostos i objectius. La primera figura mostra l'evolució pressupostària de la política de cohesió econòmica i social (i territorial) en comparació d'altres polítiques en els successius acords financers plurianuals. Tal com demostra aquesta taula, la política de cohesió, juntament amb l'agrícola comuna que veurem en l'epígraf següent, són les dues polítiques comunitàries amb un pressupost més gran des del primer marc financer plurianual del 1988, tot i que la cohesió va augmentar molt durant la dècada dels noranta i s'ha mantingut més estable posteriorment, mentre que la PAC s'ha reduït a poc a poc fruit de les reformes. En la segona figura,

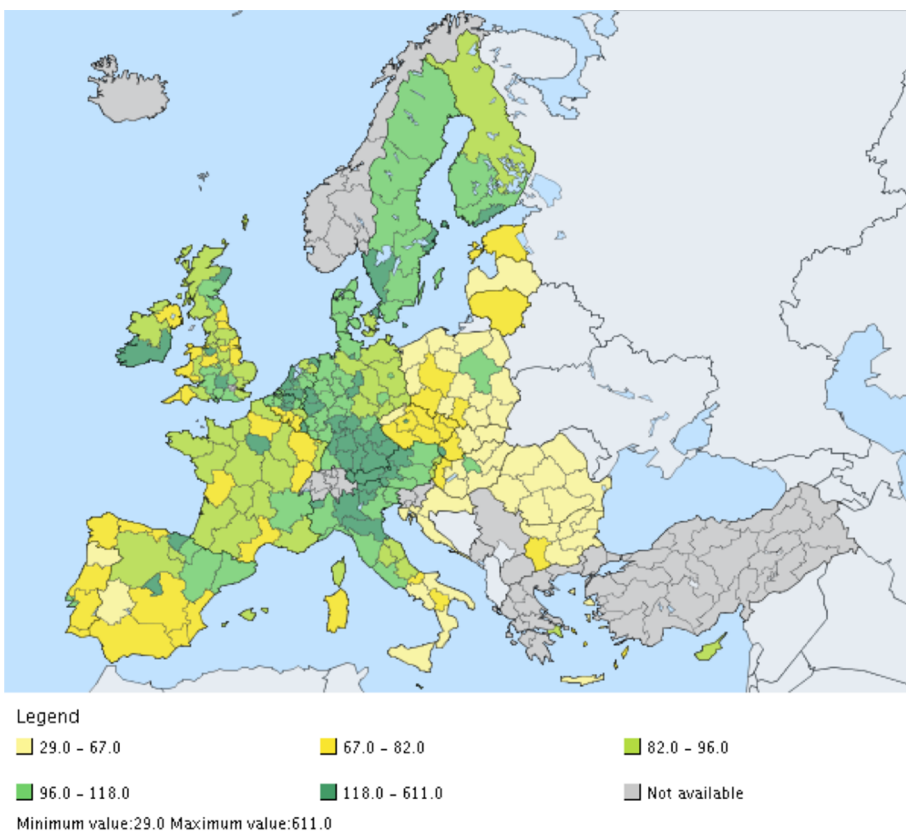
un mapa regional europeu mostra les disparitats existents entre les diferents regions europees, en aquest cas segons el PIB per càpita. És a dir, l'objectiu de la política de cohesió és precisament reduir aquestes disparitats regionals per a aconseguir una societat europea més cohesionada.

**Evolució dels principals àmbits polítics en el pressupost de la UE**



Font: Comisión Europea (2017). Documento de Reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE, COM(2017) 358 final. Brusel·les, 28 de junio de 2017.

**Mapa de les regions europees segons el PIB per càpita (en termes de paritat de poder adquisitiu, en percentatge sobre la mitjana de la UE-28, 2016)**



Font: Eurostat (2016). Regional Gross Domestic Product (PPS per inhabitant in % of the EU28 average by NUTS 2 regions. Disponible a <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/mapToolClosed.do?tab=map&init=1&plugin=1&language=en&pcode=rgs00006&toolbox=types>.

**2.2. Marc institucional de la política de cohesió**

Com a política redistributiva que és, la cohesió econòmica i social de la UE està molt polititzada i en continua negociació per a cada període pressupostari, ja que hi ha en joc ser contribuent o beneficiari de la distribució del marc

financer comunitari. L'arquitectura institucional d'aquesta política es basa en la interacció triangular entre el Consell, la Comissió i les autoritats regionals que reben els fons i implementen els projectes finançats. Molts autors han identificat la política de cohesió com l'exemple més clar de l'enfocament basat en la governança multinivell a la Unió Europea. La integració horitzontal dels diversos fons, la cooperació interadministrativa, el cofinançament dels projectes i els incentius a la constitució de xarxes d'actors públics i privats semblen confirmar aquest tipus de conceptualització.

Si es diferencia entre la fase de negociació i presa de decisió, i la fase d'implementació de la política de cohesió, s'identifica la incidència de diversos actors en cadascuna. En la primera fase de negociacions, el Consell i la Comissió porten la veu cantant. D'una banda, els governs dels estats membres, reunits en el marc del Consell de la UE, decideixen el volum de recursos disponibles per a aquesta política, els estats que aconseguiran més fons i les regions que tenen dret a rebre suport. D'altra banda, la Comissió té un paper important en el disseny de la política mitjançant l'establiment dels principis que limiten l'autonomia dels governs en la presa de decisions i també en la intermediació política. En aquest sentit, tal com hem apuntat en l'apartat d'evolució històrica, des del començament la Comissió va introduir els principis de concentració, programació, associació i addicionalitat que limiten en part l'autonomia dels governs nacionals. El principi d'associació (*partnership*) ha esdevingut important, ja que ha permès a la Comissió evitar els governs nacionals i negociar directament amb els representants de les regions la preparació i aplicació de projectes. L'executiu comunitari també té la capacitat de dissenyar els programes de despesa conforme al pla d'iniciatives comunitàries, segons el qual pot iniciar projectes que atenguin determinades preocupacions que afecten tot Europa.

En la fase d'implementació, el joc està entre la Comissió i els actors regionals. Seguint amb la revisió de l'impacte de l'establiment de principis per part de la Comissió, l'addicionalitat imposada va obligar els estats a demostrar que els fons europeus no substituïen plans de despesa domèstica, per exemple, i alguns governs van haver de canviar les seves pràctiques comptables a l'hora de gestionar la distribució dels fons de cohesió. Les autoritats regionals aconseguixen més notorietat en aquesta fase tant per raons competencials, ja que són el nivell que ha d'implementar els projectes cofinançats, com pel mateix principi de subsidiarietat europeu, és a dir, per la proximitat als problemes i els grups afectats sobre els quals es vol actuar.

I, encara més, les regions han intentat ser més presents a Brussel·les i poder incidir també en el procés de definició dels objectius de la política de cohesió. Les regions més fortes políticament i administrativa, gràcies a la descentralització dels estats membres als quals pertanyen, tenen més capacitat de fer *lobby*, sia establint oficines regionals a la capital europea, per poder tenir contactes més directes amb la Direcció General de Política Regional, o mitjan-

çant el Comitè de les Regions, de caràcter consultiu. No obstant això, l'alt grau d'heterogeneïtat econòmica, social i política entre les regions també repercuteix en les diferències entre regions a l'hora d'actuar en l'arena europea.

En definitiva, el disseny i la implementació de la política de cohesió és un dels àmbits en què participen més actors europeus, des de les ciutats i regions fins a les institucions supranacionals. El projecte europeu és una idea que sorgeix d'instàncies estatals, creix gràcies a les institucions supranacionals i contribueix a descentralitzar i reforçar les autoritats regionals. No obstant això, no es pot parlar d'una Europa *de* les regions sinó més aviat del que alguns han definit com una Europa *amb* les regions. Sens dubte, la política de cohesió ha contribuït a aquesta delegació de la sobirania també cap a les autoritats regionals o subnacionals.

### 3. La política agrícola comuna

La política agrícola comuna (PAC) és per excel·lència una de les polítiques públiques més veritablement supranacionals de la UE. Històricament, va ser el primer àmbit en què les polítiques nacionals van ser substituïdes per mecanismes d'intervenció a escala europea i, encara avui, comporta una de les partides més grans del pressupost europeu, tal com hem vist en la taula anterior.

Concebuda originalment com una política que buscava proporcionar aliments assequibles als ciutadans europeus i un nivell de vida equitatiu per als agricultors, la PAC ha mantingut els mateixos objectius fundacionals tot i que ha fet evolucionar molt considerablement els instruments o mecanismes emprats. Així, l'article 39.1 del TFUE estableix, tal com feia el Tractat de Roma de 1957, els objectius específics següents per a la PAC:

- Incrementar la productivitat agrícola fomentant el progrés tècnic i assegurant l'ús òptim dels factors de producció, en particular la mà d'obra.
- Garantir un nivell de vida equitatiu a la població agrícola.
- Estabilitzar els mercats.
- Garantir la seguretat dels abastiments.
- Assegurar al consumidor subministres a preus raonables.

En aquest sentit, el simbolisme de la PAC és doble, tant perquè és quasi un mite fundacional de la supranacionalització de les polítiques públiques com per la seva defensa del món rural, un sector cada vegada més en declivi a Europa.

#### 3.1. Procés històric de la PAC

Després d'intenses negociacions entre els sis estats fundadors de la CEE, l'any 1962 naixia la PAC fixant tres mecanismes que buscaven complir els objectius establerts en el Tractat de Roma de cinc anys abans:

- **Unitat de mercat:** protecció contra els baixos preus interiors mitjançant la compra dels excedents als agricultors europeus quan els preus estan per sota d'un preu de garantia acordat pel mercat europeu.
- **Preferència comunitària:** protecció contra els baixos preus de les importacions mitjançant aranzels i quotes als béns agrícoles importats amb un preu mundial per sota del preu acordat a escala europea.

- **Solidaritat financera:** sistema de subsidis per a aconseguir preus baixos a les exportacions mitjançant reemborsaments per a exportar béns agrícoles quan el preu mundial està per sota d'un preu acordat.

El resultat va ser un sistema de suport indirecte als ingressos dels agricultors mitjançant els pressupostos comunitaris, és a dir, amb les contribucions dels estats membres, i també dels consumidors europeus mitjançant els recàrrecs en els preus dels productes agrícoles importats. La part pressupostària es canalitzava amb el Fons Europeu d'Orientació i Garantia Agrícola (que rebé aquest nom i l'acrònim FEOGA des del 1962 fins al 2007, quan va ser reformat i reorientat), dividit en dues parts tal com el nom indicava: la secció de garantia, que finançava la política de preus i mercats, i la secció d'orientació, que es dedicava a mesures de desenvolupament rural, com per exemple ajudes a la modernització d'explotacions, a l'establiment empresarial de joves agricultors o a la diversificació.

L'èxit de la PAC va arribar molt ràpid, i en pocs anys es van complir els objectius inicials d'augmentar la productivitat agrícola, assolir l'autosuficiència agrícola i fins i tot aconseguir l'exportació neta de productes agrícoles. No obstant això, la política de preus garantits va comportar un excés de producció per sobre de l'augment de la demanda, generant, tal com van descriure els mitjans de comunicació de l'època, «llacs de vi» i «muntanyes de cereals». Al principi dels anys vuitanta, la PAC s'havia convertit en una política molt cara de mantenir perquè l'emmagatzemament d'aquests excedents era un cost addicional no previst inicialment i les compensacions pels preus baixos en el mercat mundial eren cada vegada més alts i fins i tot van acabar distorsionant els mercats agrícoles dels països menys desenvolupats a escala global. Les reformes que es van impulsar durant aquesta dècada van ser marginals i incrementalistes, com la imposició de quotes o quantitats màximes garantides (per a sectors concrets com els cultius, la llet o els cereals), sense modificar un dels fonaments de la PAC, que era el principi dels preus garantits pels productes agrícoles.

La primera gran reforma de la PAC va tenir lloc l'any 1992 a causa sobretot de pressions internacionals, ja que sis anys abans la Ronda Uruguai del GATT havia inclòs l'agricultura a les negociacions i això havia comportat una restricció política important per als estats membres. La Comissió va aprofitar aquest escenari per a utilitzar el dret d'iniciativa per primera vegada a la història d'aquesta política i presentar una proposta de reforma al Consell de Ministres d'agricultura, més en línia amb els requeriments internacionals. La pretensió era substituir parcialment el sistema de suport als preus agrícoles per un sistema nou de pagaments directes individuals als agricultors com a compensació. De fet, aquesta reforma, que rebé el nom del comissari d'agricultura del moment, Ray MacSharry, significava iniciar el viratge d'una PAC basada en el suport als mercats a una PAC dirigida a donar suport als productors. A més, també es van incloure altres mesures, com retallades en els preus, especialment en els sectors dels cereals i la carn vacuna; un pla de pagament als agricultors

perquè deixessin les terres en guaret en comptes de cultivar unes collites que haurien de ser comprades directament per la Unió; programes d'ajuda per a fomentar el desenvolupament rural, i fins i tot el plantejament de la necessitat de desenvolupar una agricultura que fos més sostenible ambientalment.

L'any 1992 també va implicar iniciar un procés de debat periòdic sobre la reforma d'aquesta política. Ja l'any 1999 s'emprenia una nova reforma que passava definitivament a donar suport als ingressos dels agricultors de manera més clara i directa. En aquest sentit, les retallades en els preus es van estendre a altres sectors com la llet, l'oli d'oliva i el vi. Això també va servir per a reforçar objectius vinculats al desenvolupament rural i al benestar en un sentit ampli, com la protecció ambiental, la seguretat alimentària o el benestar animal. En aquest sentit la reforma va distingir entre dos pilars (que no s'han de confondre amb l'estructura dels tres pilars del Tractat de Maastricht): un pilar ja existent dedicat a l'organització comuna dels mercats dels productes agrícoles, i un pilar per a la política de desenvolupament rural, amb un pressupost molt menor. En les negociacions, el Govern francès va mostrar la seva oposició a les mesures més radicals de la Comissió i va aconseguir alentir la transició cap al suport als productors i no als mercats.

El procés de reforma va continuar l'any 2003 amb una revisió del pressupost plurianual de la Unió, que va servir per a reduir els preus de la intervenció de diversos productes i trencar el vincle entre subsidis i producció. Amb un sistema de règim de pagament únic, es permetia als agricultors rebre pagaments de la UE fins i tot encara que no produïssin res, a canvi que complissin les normes comunitàries de respecte del medi ambient, seguretat alimentària, benestar animal i seguretat en el lloc de treball. Aquesta reforma, coneguda amb el nom del comissari del període, Franz Fischler, i que en principi s'havia plantejat com una revisió menor, va acabar essent històrica a remolc de la Ronda de Doha de l'OMC, que buscava precisament eliminar suports a l'exportació de productes agrícoles per part dels països desenvolupats.

L'any 2008 ja no hi havia pressions internacionals per a una nova reforma de la PAC, però sí raons pressupostàries i d'eficiència econòmica. Aquesta revisió tenia per objectiu racionalitzar els pagaments fets als agricultors sobre la base de tres principis:

- Aconseguir que els agricultors responguessin als senyals del mercat.
- Assegurar que els agricultors rebessin el grau de suport «correcte».
- Proporcionar als agricultors els mitjans perquè poguessin fer front als reptes ambientals globals com el canvi climàtic, la gestió de l'aigua, les energies renovables i la biodiversitat.



És a dir, tant per pressions internacionals de l'opinió pública europea com pels constrenyiments pressupostaris comunitaris, la PAC s'anava convertint amb cada reforma en una política agrícola més verda i més justa. I això és el que va quedar palès plenament en els discursos amb la reforma del 2013, ja que la PAC va començar a entendre's com un bé públic a preservar, tant perquè garanteix una producció viable dels aliments com pels beneficis que proporciona a la societat tenir una gestió sostenible dels recursos naturals, un desenvolupament territorial equilibrat i diversificat i una major preservació de les zones rurals. A la pràctica, tal com veurem en l'apartat següent, els interessos de cada actor van dificultar una reforma de més abast i es va optar per mantenir l'estructura de dos pilars de la PAC. El primer, dedicat a les mesures de regulació del mercat i d'ajudes directes als agricultors, es va orientar a fomentar la producció sostenible amb mesures obligatòries de respecte pel medi ambient i lluita contra el canvi climàtic, introduint un pagament ecològic (*greening*) que dona suport a pràctiques que optimitzen l'ús dels recursos naturals. El segon pilar, sobre desenvolupament rural, va veure's ampliat amb mesures subvencionables que potencien la recerca i la innovació, l'augment de la competitivitat i l'esperit empresarial, tot i que se'n va reduir la partida pressupostària i es va donar l'opció als estats membres de poder transferir una part dels fons d'aquest pilar al primer, on es beneficien un nombre més gran d'agricultors.

El pes pressupostari de la PAC fa que amb cada negociació per un nou marc financer plurianual es plantegi la necessitat de reformar, simplificar i modernitzar aquesta política. Un dels grans cavalls de batalla ha estat històricament la pugna per reduir l'abast pressupostari d'aquesta política entre els estats beneficiaris que s'hi han oposat sempre i els no beneficiaris. En el període 2021-2027, la PAC continuarà buscant la multifuncionalitat econòmica, ambiental i socioterritorial de l'agricultura amb l'objectiu de donar suport a un sector cada vegada més competitiu i sostenible. Més concretament, s'han plantejat els objectius següents:

### Els nou objectius de la PAC per al període 2021-2027



Font: European Commission (2018). *Future of the Common Agriculture Policy*. Brussel·les. Disponible a [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en).

### 3.2. Marc institucional de la PAC

Com que és una política redistributiva i depèn dels marcs financers plurianuals, les reformes de la PAC s'hi han succeït en paral·lel, de manera similar al que hem vist amb la política de cohesió. La PAC del segle XXI s'assembla molt poc a la PAC inicial de l'Europa dels sis a mitjan anys seixanta del segle passat, però el joc institucional entre la Comissió, el Consell i, més recentment, el Parlament Europeu pot servir com a patró per a entendre altres polítiques comunitàries desenvolupades posteriorment.

L'actor principal en la definició de les prioritats de la PAC ha estat sens dubte la Comissió Europea gràcies al seu dret d'iniciativa. Cada una de les reformes s'ha iniciat amb una proposta de l'executiu comunitari presentada al Consell de la Unió per començar les negociacions amb els estats membres. A partir d'aquesta proposta inicial, sempre més ambiciosa en objectius, mesures i reformulacions pressupostàries del que entrarà en vigor al final, comencen les negociacions no solament a la taula oficial del Consell sinó també als passadissos, ja que grups d'interès o *lobbys* i actors regionals i altres institucions europees com el Comitè de les Regions o el Comitè Econòmic i Social hi volen dir la seva. No podem destacar totes les organitzacions nacionals i europees que poden fer *lobby* en aquest àmbit, però sí que és necessari mencionar-ne un, el Comitè d'Organitzacions Professionals Agràries (COPA), una de les organitzacions amb més recursos i personal i millor organitzades de totes les associacions sectorials supranacionals. Aquesta organització, establerta fins i tot abans que la PAC comencés a rodar l'any 1962, manté un contacte periòdic amb el comissari d'Agricultura i Desenvolupament Rural i amb els diputats del Parlament Europeu que participen en la comissió d'agricultura. Per la seva

banda, les organitzacions membres nacionals poden influir de manera més indirecta en el Consell de la Unió a través dels respectius ministres nacionals d'agricultura que hi participen.

Precisament, és en el Consell on es demostren les dificultats per a reformar aquesta política. Tot i que el Tractat de Niça va establir el vot per majoria qualificada al Consell en matèria d'agricultura, entre d'altres, s'ha d'admetre que a la Unió la recerca del consens és encara un principi molt establert. Els ministres d'agricultura negocien amb l'objectiu d'aconseguir el màxim per al seu país, sia de la part pressupostària comunitària dedicada a la PAC o en forma de beneficis a algun sector agrícola concret. Això genera una tendència inflacionista en les negociacions, ja que s'acaben acceptant les condicions imposades per cada ministeri. A més, la negociació intergovernamental fa més fàcil que les propostes de la Comissió de retallar la partida pressupostària a la PAC o racionalitzar-la siguin rebutjades en el Consell o que fins i tot els ministres utilitzin la Comissió com a boc expiatori davant de l'opinió pública nacional, és a dir, el culpí d'una decisió que a escala nacional no s'hauria pres seguint estrictament els interessos del país. Més recentment, ha destacat el paper del Consell Europeu per a definir les línies directrius del Marc Financer Plurianual 2014-2020 i, per tant, per a marcar també la part del pressupost dedicat a aquesta política i la direcció de la política mateixa.

Finalment, en aquest dibuix institucional de la PAC cal destacar que el Tractat de Lisboa, en vigor des del 2009, va comportar l'entrada del Parlament Europeu en el joc negociador de la PAC. Fins llavors, el Parlament hi havia participat molt limitadament, però amb el procediment legislatiu ordinari va passar a actuar com a colegislador conjuntament amb el Consell. Això va tenir un cert impacte en la reforma del 2013, tot i que la falta d'experiència dels eurodiputats i el major pes del Consell Europeu van comportar un major domini del Consell en el compromís final.

En definitiva, la importància de l'agricultura en les economies nacionals s'ha reduït molt significativament durant tot el període de vigència de la PAC. Aquest fet ha marcat molt considerablement els debats sobre la reforma d'aquesta política, tot i que l'esperable reducció en la despesa pressupostària ha estat objecte de moltes reticències entre els estats membres més beneficiaris i continua essent la política comunitària més gran pressupostàriament.

## 4. La política exterior, de seguretat i defensa comunes

«En les seves relacions amb la resta del món, la Unió afirmarà i promourà els seus valors i interessos i contribuirà a protegir els seus ciutadans. Contribuirà a la pau, la seguretat, el desenvolupament sostenible del planeta, la solidaritat i el respecte mutu entre els pobles, el comerç lliure i just, l'erradicació de la pobresa i la protecció dels drets humans, especialment els drets de la infància, i a l'estricta respecte i el desenvolupament del dret internacional, en particular el respecte dels principis de la Carta de les Nacions Unides.»

Font: Unión Europea (2010). «Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea». *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2010/C 83/01, 30 de març de 2010.

En l'article 3.5. del TUE la Unió Europea fixa els objectius generals de la seva política exterior, entesa de manera molt àmplia. De fet, els estudiosos de la política exterior europea han distingit diverses dimensions en l'acció exterior de la Unió: d'una banda, les dimensions que segueixen el sistema comunitari de presa de decisions i que queden recollides en el TFUE com les relacions econòmiques exteriors, entre les quals destaca la política comercial comuna, la política de cooperació al desenvolupament i l'ajuda humanitària, i la signatura d'acords internacionals, a les quals cal sumar també la dimensió externa de polítiques internes com l'energia, el medi ambient i el canvi climàtic o la política de llibertat, seguretat i justícia; i, de l'altra, la política exterior i de seguretat comuna (PESC) i la política comuna de seguretat i defensa (PCSD), incorporades en el TUE i que mantenen un caràcter intergovernamental, ja que no en va es tracta d'un dels nuclis durs de la sobirania nacional. En aquest apartat ens centrarem en aquestes últimes, primer en la seva evolució històrica i definició i després en l'arquitectura institucional establerta pel Tractat de Lisboa.

### 4.1. Procés històric de la PESC/PCSD

Si, tal com hem anat afirmant des de l'inici del procés d'integració europea, aquest va ser concebut com un procés polític i no simplement econòmic, la política exterior entesa àmpliament, inclosa també la seguretat i la defensa, no podia quedar-ne al marge. La prevenció de la guerra i la construcció de la pau són en el mateix ADN de la integració europea des del primer tractat de la CECA, on ja hi apareixien referències explícites. L'intent de creació fallit, l'any 1954, d'una comunitat europea de la defensa és un bon exemple de la voluntat dels estats de perseguir aquest ideal però també de la seva incapacitat de cedir sobirania en aquest àmbit. El salt del carbó i l'acer a una unió política va resultar massa crític, i els sis van optar per centrar-se en la integració econòmica sense renunciar, però, a establir algun tipus de concertació en matèria de política exterior. El Tractat de Roma, però, sí que buscava supranacionalitzar alguns aspectes importants de les relacions internacionals com el comerç exterior, la cooperació al desenvolupament, els acords de cooperació amb tercers països o la capacitat de negociar tractats internacionals.

No va ser fins als anys setanta que es va donar un primer pas en el sentit de coordinar millor les polítiques exteriors nacionals. Naixia, doncs, la Cooperació Política Europea (CPE), desenvolupada amb enormes dificultats i institucionalitzada el 1986 mitjançant l'AUE. En aquell moment no s'estava plantejant una política exterior i de seguretat comuna sinó una mera coordinació de les polítiques exteriors, en la qual s'excloïa expressament qualsevol intervenció per part de la Comissió i el Parlament Europeu.

Entre el 1971 i el 1992, seguint un procés incrementalista, la CPE es va configurar com un mecanisme útil d'informació i harmonització en temes bàsics de política exterior d'interès per als estats membres a partir d'una coordinació cada vegada més estreta entre els serveis diplomàtics nacionals i l'establiment de comitès i grups de treball conjunt. Entre altres innovacions, cal destacar, en primer lloc, la inclusió dels temes de la CPE en l'agenda de les reunions del Consell Europeu, la qual cosa va comportar la presència dels ministres d'affers exteriors quan es debatien aquests punts; en segon lloc, l'establiment d'una xarxa de comunicació immediata entre els diferents ministeris, anomenada Coreu; i, en tercer lloc, la posada en marxa de diferents instruments com les declaracions comunes, les missions de recerca, les missions d'observadors i la participació en conferències de pau, els acords de cooperació o les sancions comercials. La CPE va ser viable durant la dècada dels setanta i vuitanta perquè, a més de ser poc costosa, tots els participants es van poder beneficiar d'un increment de la seva influència internacional. Amb els anys, es va desenvolupar una «comunitat de punts de vista» sobre els temes més variats, des de l'Orient Mitjà fins a l'Àfrica austral, passant per l'Amèrica Central i el Carib. Tanmateix, s'ha de reconèixer que quan algun tema afectava directament els interessos vitals d'algun estat membre la cooperació desapareixia automàticament.

La necessitat de procedir a reformar la CPE va començar a manifestar-se a partir del 1989 amb els canvis democràtics que se succeïen a l'Europa de l'Est i la reunificació alemanya. En la conferència intergovernamental sobre la reforma política es van presentar dues postures contraposades. El Regne Unit amb Dinamarca, Grècia i Portugal estaven disposats a aprofundir en la CPE existent sense sortir del marc intergovernamental, mentre que França, Alemanya, Espanya, Itàlia, el Benelux i la mateixa Comissió optaven per anar més enllà i establir una política comuna. Respecte a la seguretat i la defensa, la divisió enfrontava els més atlantistes (Regne Unit, Països Baixos i Portugal) amb la resta, mentre que Dinamarca, Grècia i Irlanda mantenien postures autònomes, relacionades amb les especificitats nacionals respectives.

Així, el Tractat de Maastricht va substituir la CPE per la PESC per tal de donar més entitat a una política exterior comuna, que no comunitaritzada, en la qual la consulta que es feia fins llavors passava a ser concertació i en la qual s'incloïa, per primera vegada i de manera molt clara, la formulació futura «d'una política de defensa comuna que podria conduir posteriorment a una defensa comuna» (art. 14). El tractat definia cinc grans objectius per a la PESC: la salvaguarda dels valors comuns i dels interessos fonamentals de la

Unió, la independència i la integritat de la UE, el reforçament de la seguretat, el manteniment de la pau, la promoció de la cooperació i de la seguretat internacional, i el desenvolupament i la consolidació de la democràcia, l'estat de dret i el respecte dels drets humans (art.11). Els instruments per a portar a terme aquests objectius també implicaven un major compromís per part dels estats membres en la cerca d'una veu comuna. D'una banda, els estats membres s'autoimposaven l'obligació de concertar-se amb relació a qualsevol tema d'interès general adoptant posicions comunes del Consell cada vegada que s'estimava necessari. D'altra banda, s'operacionalitzaven les accions comunes, el mecanisme de posada en pràctica de les mesures decidides conjuntament.

La posada en pràctica de la PESC es va precipitar pels esdeveniments posteriors a Maastricht. En particular, el conflicte a l'ex-Iugoslàvia va posar de manifest la incapacitat dels mateixos europeus de resoldre un conflicte com aquest al continent. Ni la UE ni la Unió Europea Occidental (UEO, una organització de defensa europea independent de la Unió que va existir des del 1948 fins al 2011) no estaven preparades encara per a actuar políticament i/o militarment, i va haver de ser Nacions Unides qui decidís intervenir utilitzant l'OTAN com a braç armat.

Com a conseqüència d'aquesta mostra d'incapacitat europea, en la CIG del 1996-1997, que va desembocar en el Tractat d'Amsterdam, es va abordar la revisió de la PESC com una de les prioritats principals. Si bé les reformes no van ser tan substancials com per a resoldre el problema de la falta de mitjans adequats d'aquesta política (decisionals, financers, diplomàtics i militars), es van introduir tres canvis significatius. En primer lloc, el tractat va preveure el procediment de l'abstenció constructiva pel qual, si un estat membre volia abstenir-se d'una decisió amb una declaració formal, això no impedia als altres prendre-la, i l'abstencionista quedava exempt d'aplicar-la. En segon lloc, en l'àmbit organitzatiu el tractat va crear la figura de l'alt representant per a la PESC, donant visibilitat, i fins i tot personalitat, a aquesta política (informalment era coneguda com Mr. PESC). Aquesta figura, a la qual també se sumava el càrrec de secretari general del Consell, tenia com a funcions contribuir a formular, preparar i realitzar les decisions, representar la UE en el diàleg polític amb tercers en nom del Consell i dirigir la Unitat de Planificació de Polítiques i d'Alerta Ràpida. La designació de Javier Solana per a aquest càrrec al final del 1999 (es va mantenir en el càrrec durant deu anys) va representar un pas important per a consolidar la PESC i construir una estructura diplomàtica incipient al seu voltant. I, en tercer lloc, en l'àmbit de seguretat i defensa, el Tractat d'Amsterdam va incorporar la UEO com a part integrant del desenvolupament de la Unió, proporcionant capacitat de defensa operacional i donant suport en els aspectes defensius. A més, les missions Petersberg de la UEO també van quedar incloses en el tractat com un mecanisme de cooperació intergovernamental per a garantir el manteniment o restabliment de la pau, la prevenció de conflictes i actuar en emergències humanitàries o de rescat.

Tot i aquests avenços, el debat sobre la construcció d'una política de defensa a escala europea va quedar obert i cada vegada hi havia més veus que parlaven d'una possible militarització de la UE. El desembre del 1998, en una cimera bilateral entre França i el Regne Unit a Saint-Malo, ambdós països van posar-se d'acord a proposar a la resta de socis europeus d'establir una política europea de seguretat i defensa que inclogués una força militar europea amb capacitat d'actuar autònomament. Realment, per a fer aquest pas a escala europea era primordial l'acord de les dues potències militars i nuclears (amb veu en el Consell de Seguretat de Nacions Unides) a Europa, que representaven a més la divisió entre l'atlantisme i l'uropeisme com a opcions per a la defensa europea.

Així, en els consells europeus de Colònia i Hèlsinki, celebrats al llarg del 1999, els quinze van declarar la intenció de dotar la Unió dels mitjans i recursos necessaris per una política europea de seguretat i defensa. Fins i tot es va acordar per a l'any 2003 tenir la capacitat de desplegar seixanta mil tropes europees (dels estats membres) en seixanta dies i durant un any com a senyal de la intenció de ser operacionals defensivament, tot i que aquest objectiu mai no es va arribar a fer efectiu.

El Tractat de Niça de 2000 va aportar poques novetats, encara que es va reforçar el Comitè Polític i de Seguretat (COPS) i es va crear el Comitè Militar de la UE. El COPS, format per representants dels estats membres a Brussel·les i l'equip de l'alt representant (més endavant serien del Servei Europeu d'Acció Exterior), és l'òrgan responsable de seguir la situació internacional i d'exercir un control polític i de direcció estratègica de les operacions de gestió de crisi que porti a terme la Unió. El Comitè Militar, amb tots els caps dels estats majors de la defensa dels estats membres, s'ocupa de donar direcció militar a les missions i operacions de la UE.

La guerra d'Iraq de l'any 2003, encapçalada per la coalició angloamericana, va comportar una de les crisis més importants de tot el procés d'integració europea, i no solament pel paper d'Europa com a actor internacional. Alemanya i França es van mantenir fermes en la seva posició de rebuig, mentre que Itàlia, Espanya i la Gran Bretanya van mostrar-se a favor de la invasió proposada pels Estats Units. Aquest enfrontament intraeuropeu posava en qüestió els avenços, encara limitats, de la PESD. Tot i això, cap al final d'aquell mateix any ja es van notar els primers senyals de distensió. L'inici de les primeres missions civils i militars a l'exterior i l'aprovació per unanimitat de l'estratègia europea de seguretat amb el lema «Una Europa més segura en un món millor» van ser grans avenços en el desenvolupament d'aquesta política. Per primera vegada, la Unió es volia presentar amb una única veu en l'esfera internacional, amb visió pròpia i ambició estratègica coherent.

En les negociacions per a la nonada Constitució Europea que van tenir la continuïtat amb el Tractat de Lisboa, es va demostrar la voluntat dels estats membres de continuar avançant cap a una cooperació més estreta, arribant fins i tot a la integració en les polítiques de seguretat i de defensa. Un exemple d'això va

ser el canvi de PESD a PCSD (política *comuna* de seguretat i defensa), aprovat en el Tractat de Lisboa, en vigor des del 2009. A més, els estats membres també van acceptar incloure una clàusula d'ajuda i assistència mútua en cas d'agressió armada i una altra de solidaritat per la qual els estats membres s'imposaven haver d'actuar conjuntament quan un dels membres patís un atac terrorista o un desastre natural o provocat per l'home. Pel que fa a la PESC, se li va voler donar més múscul institucional amb el reforçament de l'alt representant (tot i que es va haver d'abandonar la idea d'anomenar-lo ministre d'Afers Exteriors, tal com s'havia proposat en la Constitució) i amb la creació d'un veritable cos diplomàtic, que rebria el nom de Servei Europeu d'Acció Exterior i que va ser operatiu a partir del final del 2011 sota el lideratge de Catherine Ashton (alt representant entre el 2009 i el 2014).

Durant el període en què Federica Mogherini va ser alt representant (2014-2019), l'evolució de la PESC i la PCSD va tenir dos vessants ben diferenciats. D'una banda, l'estratègia de seguretat europea (que seria renovada parcialment l'any 2008) havia quedat obsoleta i calia revisar la narrativa, els objectius i l'estratègia de la Unió com a actor global. L'any 2016 Mogherini va signar una estratègia global de la Unió més pragmàtica. Si el 2003 es parlava de la Unió com una potència normativa que volia exportar l'estratègia del multilateralisme eficaç, el 2016 la Unió tindria una mirada més introspectiva de les seves capacitats en un ordre internacional en què el multilateralisme era cada vegada més qüestionat. D'altra banda, els avançaments cap a una defensa europea van ser sorprenents atès el context de múltiples crisis de la UE. Les manifestacions sobre la necessitat d'un exèrcit europeu van anar creixent i, tot i que aquest objectiu és encara una fita impracticable, es va avançar amb passos més petits i factibles, com la cooperació estructurada permanent en seguretat i defensa (PESCO en la sigla en anglès), amb la qual els estats membres que s'hi van adherir (tots excepte Dinamarca, Malta i la sortint Gran Bretanya) van decidir cooperar més estretament en aquest àmbit compromentent-se a augmentar els pressupostos nacionals de defensa i la despesa en inversió, harmonitzar la determinació de necessitats militars, reforçar les capacitats de desplegament de forces i desenvolupar projectes col·laboratius i programes comuns, entre d'altres. La defensa es va convertir en l'àmbit en què, sense necessitat de tornar a negociar un nou tractat, es podia continuar avançant en la cooperació i integració europea com a símbol que la Unió no és un projecte obsolet, tal com els euroescèptics volien demostrar.

#### **4.2. Marc institucional de la PESC/PCSD**

Formalment, la PESC i la PCSD són unes polítiques intergovernamentals de la UE en les quals els estats membres, reunits en el Consell, decideixen per unanimitat. Però precisament l'arquitectura institucional de la PESC, reformada i reforçada pel Tractat de Lisboa, va matisar el pes dels estats membres en favor d'altres institucions europees, representades per dos dels caps visibles de les institucions, el president del Consell Europeu i l'alt representant de la UE per



a Afers Exteriors i Política de Seguretat, i també pel Servei Europeu d'Acció Exterior (SEAE). L'objectiu era, sens dubte, augmentar la coherència entre les institucions que participen de l'acció exterior de la Unió.

Els estats continuen essent representats tant en el Consell Europeu com en el Consell d'Afers Exteriors (CAE), encara que el primer és dirigit pel president permanent del Consell Europeu i el segon per l'alt representant. Mentre que el Consell Europeu defineix la visió estratègica de la Unió i adopta estratègies comunes, el Consell d'Afers Exteriors és qui pren les principals decisions sobre PESC i PCSD (no s'ha arribat a formalitzar mai un Consell de la UE sobre defensa) formulant posicions i accions comunes.

Pel que fa a la figura de l'alt representant, el Tractat de Lisboa va reforçar el càrrec en sumar-hi també la Vicepresidència de la Comissió Europea. Nomenat pel Consell Europeu i amb l'acord del president de la Comissió Europea, el seu mandat és de dos anys i mig, renovables una vegada. Les seves tasques principals són:

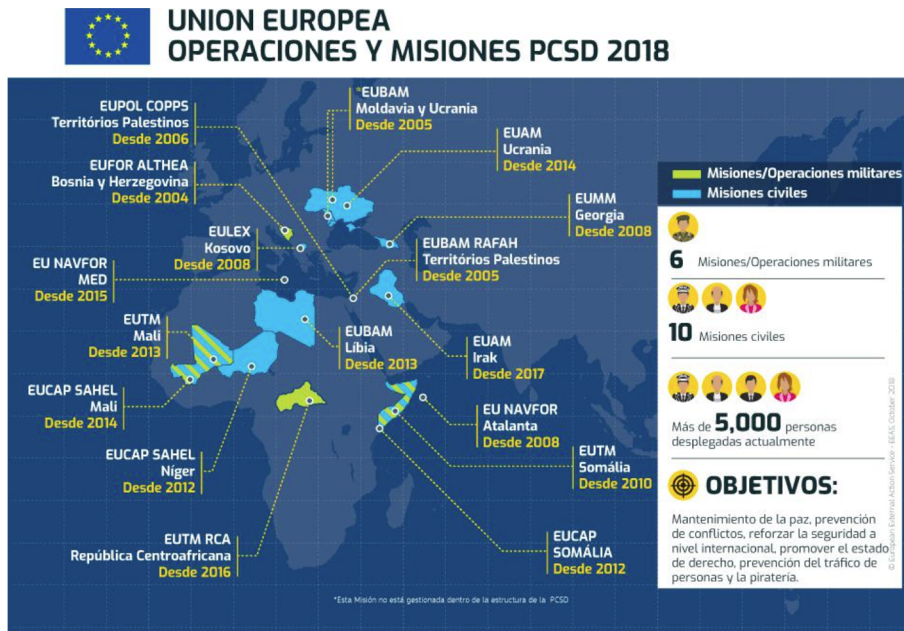
- Presidir el Consell d'Afers Exteriors i participar en els treballs del Consell Europeu.
- Exercir el dret d'iniciativa com a president del CAE de manera compartida amb els estats membres en els àmbits de la PESC i la PCSD, i implementar aquestes polítiques seguint el mandat del Consell i en cooperació amb les diplomàcies nacionals.
- Exercir de vicepresident de la Comissió, amb la tasca d'assegurar la coordinació i la consistència de l'acció exterior de la UE, més enllà de la PESC, en àmbits com l'energia, el comerç exterior, la política de veïnatge o la cooperació al desenvolupament, entre d'altres.
- Negociar acords internacionals en l'àmbit de la PESC i representar la UE en allò relatiu a aquesta política, incloent diàlegs polítics amb estats tercers i la participació de la Unió en fòrums internacionals.
- Exercir la màxima autoritat del SEAE, que té desplegades més de cent delegacions de la Unió en països tercers, i exercir autoritat sobre els representants especials de la UE, nomenats pel Consell.
- Consultar regularment el Parlament Europeu sobre les línies d'acció de la PESC i la PCSD i també sobre la seva implementació.

El Servei Europeu d'Acció Exterior (SEAE) dona suport a l'alt representant com a cos diplomàtic de la Unió, l'objectiu del qual és executar una acció exterior europea més coherent, visible i eficaç per a augmentar així la influència d'aquesta organització al món. És format per personal expert transferit dels serveis diplomàtics dels estats membres, de la Comissió i del Secretariat del

Consell, i també l'integra una xarxa de delegacions de la UE davant altres estats i organitzacions internacionals (a escala nacional serien anomenades ambaixades) amb funcions de representació tant de la Unió com dels seus membres. En aquest repàs d'actors cal apuntar que el Parlament Europeu, en tant que política intergovernamental, no té cap paper formal en la PESC, si bé és informat i consultat regularment i pot dir-hi la seva en la distribució pressupostària dedicada a les missions civils de la PCSD.

Finalment, cal fer un incís sobre els tipus d'instruments que té la Unió a l'abast per a assolir els objectius plantejats amb la PESC i PCSD. En primer lloc, la Unió disposa d'instruments politicodiplomàtics per a expressar un posicionament sobre una qüestió concreta de l'agenda internacional, sia declaracions, gestions diplomàtiques o diàleg polític, i també per a exercir una acció concreta que busqui modificar o reforçar algun comportament d'altres actors en l'esfera internacional (aquí s'inclouen els casos de convocatòria o participació en conferències de pau, imposició de sancions diplomàtiques, embargaments d'armes, però també accions positives com el reconeixement diplomàtic). En segon lloc, hi ha els instruments econòmics, que tenen com a objectiu bàsicament impulsar la introducció de reformes de diversa índole en països tercers. Plantejats des de l'inici de la integració europea amb el Tractat de Roma, inclouen des del Sistema General de Preferències de la Política Comercial Comuna, la celebració d'acords internacionals (de cooperació i d'associació) i el Fons Europeu de Desenvolupament, fins a la imposició de sancions econòmiques i financeres. I, en tercer lloc, els instruments civils i militars desenvolupats des del 2003 mitjançant la PCSD, preveuen la coordinació de forces policials i militars dels estats membres per a desplegar missions civils i operacions militars en zones en conflicte. Això sí, no impliquen cap voluntat de crear ni un exèrcit ni un cos policial europeu.

## Operacions militars i missions civils de la política comuna de seguretat i defensa



Font: Unión Europea (2018). *Operaciones y Misiones PCSD 2018*. Brussel·les: Servei Europeu d'Acció Exterior. Disponible a [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35497/la-ue-intensifica-la-cooperaci%C3%B3n-en-materia-de-seguridad-y-defensa\\_es](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35497/la-ue-intensifica-la-cooperaci%C3%B3n-en-materia-de-seguridad-y-defensa_es).

Tant la PESC com la PCSD són unes polítiques en construcció permanent. El fet que tractin un àmbit tan particular de la sobirania nacional ha donat com a resultat unes polítiques en les quals els estats mantenen la unanimitat però en les quals el desenvolupament institucional i instrumental ha fet de la UE un actor global amb veu en molts espais internacionals.

## Resum

La complexitat de la Unió Europea no està solament en la seva història de superació de les guerres mitjançant la integració regional, ni en la seva arquitectura institucional, que pot comparar-se difícilment a la dels estats, sinó també en el fet de ser un projecte en constant construcció i reforma de les seves polítiques públiques. Cadascun dels àmbits polítics de cooperació i/o integració que s'ha desenvolupat en el marc del procés comunitari no surt del no-res, sinó que és producte d'un joc entre diferents escales d'actors, des de l'escala local i/o regional fins a l'escala global, passant per l'escala nacional, incontestable i més important, en què també tenen un paper destacat els actors socials.

Cada política desenvolupada per la UE al llarg dels anys és producte dels interessos dels actors participants però també de la seva evolució i experimentació, i cal tenir en compte els canvis que això comporta en el desenvolupament econòmic i social dels mateixos estats membres. És a dir, els motius pels quals una política pública va ser transferida en un moment determinat de l'escala nacional a l'escala europea poden haver variat amb el desenvolupament d'aquesta política. Els resultats de la política, però també els instruments o mesures emprats i fins i tot el mètode de presa de decisions, poden modificar el comportament i les valoracions que les societats dels estats membres poden tenir.

El mòdul començava afirmant que la selecció havia estat arbitrària en certa manera, però les polítiques de la UEM, la cohesió, la PAC i la PESC/PCSD resumeixen molt bé l'evolució del mateix procés d'integració europea en els àmbits econòmic, polític i social. A més, també responen a una altra distinció clàssica de la ciència política, entre «*high politics*» (moneda única i política exterior, seguretat i defensa) i «*low politics*» (agricultura i fons regionals i de cohesió), i demostren com el projecte europeu és integral però amb ritmes diferents i diferenciats en cada una de les polítiques.

## Bibliografia

### Lectures seleccionades

**Wallace, H.; Reh, C.** (2015). «An Institutional Anatomy and Five Policy Modes». A: Wallace, H; Pollack, M. A.; Young, A. R. (editors). *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 7a edició, pàg. 72-112.

Aquest capítol de Helen Wallace i Christine Reh, d'un dels manuals més utilitzats sobre la Unió Europea, serveix com a lectura introductòria al mòdul d'anàlisi de diferents polítiques europees. La primera part del capítol repassa l'arquitectura institucional de la UE, vista en el mòdul 2 de l'assignatura, però és la segona part del capítol la que ens interessa, ja que presenta una classificació de cinc modalitats diferents de polítiques europees a partir del grau de centralització i la interacció entre els actors supranacionals, nacionals i socials. Els exemples de polítiques europees escollits en aquest mòdul responen a algunes d'aquestes modalitats.

**Frieden, J.; Walter, S.** (2017). «Understanding the Political Economy of the Eurozone Crisis». *Annual Review of Political Science*, vol. 20, núm. 1, pàg. 371-390.

En aquest article, Jeffrey Frieden i Stefanie Walter aprofundeixen en les causes de la crisi de la zona euro i alhora analitzen, des de la perspectiva de l'economia política, perquè va ser tan difícil plantejar i implementar les reformes necessàries per a superar-la. En aquest sentit, apunten tant als constrenyiments de la unió monetària com als conflictes distributius tant a escala internacional com europea entre estats creditors i estats deutors, i també a escala domèstica entre grups d'interès diferents.

**McCann, P.; Ortega-Argilés, R.** (2013). «Redesigning and Reforming European Regional Policy: The Reasons, the Logic and the Outcomes». *International Regional Science Review*, vol. 36, núm. 3, pàg. 424-445.

Aquest article de Philip McCann i Raquel Ortega-Argilés repassa l'evolució històrica i també els debats de reforma més recents de la política de cohesió de la Unió. A més, situa les reformes successives d'aquesta política en un context més ampli, tant a escala europea amb l'impacte de les ampliacions de la Unió com a escala global amb la interdependència econòmica creixent, alhora que la compara amb altres experiències internacionals. Finalment, és interessant la reflexió sobre un dels conceptes que ja marquen i marcaran les polítiques d'innovació i cohesió de la Unió, que és l'especialització intel·ligent (*smart specialization*).

**Henke, R. et al.** (2018). «The New Common Agricultural Policy: How do Member States Respond to Flexibility?». *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, núm. 2, pàg. 403-419.

En aquest estudi, els autors, encapçalats per Roberto Henke, revisen una de les principals novetats de la reforma de la PAC per al període 2014-2020, que és la flexibilitat que es va donar als estats membres en el sistema de pagaments directes d'aquesta política comunitària. Això permet, d'una banda, comparar la PAC anterior al 2014, molt més centralitzada, amb aquesta PAC més *bottom-up* i, de l'altra, entendre també el comportament dels estats membres a l'hora d'implementar una de les polítiques més paradigmàtiques de la UE.

**Tocci, N.** (2017). «From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: Explaining the Journey». *International Politics*, vol. 54, núm. 4, pàg. 487-502.

Nathalie Tocci va ser l'assessora especial de l'alt representant Federica Mogherini en la redacció de l'estratègia global de la UE aprovada al final del 2016. Aquí Tocci analitza i compara l'estratègia del 2003, aprovada per la UE-15 en un context de tensions intraeuropees per la Guerra d'Iraq, amb l'estratègia del 2016, en què la nova narrativa per a la UE com a actor global es basa en un pragmatisme basat en principis (*principled pragmatism*), abandonant així el discurs en defensa del multilateralisme eficaç de quinze anys enrere.

### Referències bibliogràfiques

**Bache, I.; Andreou, G. (editors)** (2011). *Cohesion Policy and Multi-Level Governance in South East Europe*. Londres i Nova York: Routledge.

**Bachtler, J.; Begg, I.; Charles, D.; Poverari, L. (editors)** (2016). *EU Cohesion Policy in Practice. What Does it Achieve?*. Londres: Rowman Littlefield International.

**Barbé, E. (dir.)** (2014). *La Unión Europea en las Relaciones Internacionales*. Barcelona: Tecnos.

**Baun, M.; Marek, D.** (2014). *Cohesion Policy in the European Union*. Londres: Palgrave MacMillan.

- Cameron, F.** (2012). *An Introduction to European Foreign Policy*. Londres: Routledge, 2a. edició.
- Cunha, A.; Swinbank, A.** (2011). *An Inside View of the CAP Reform Process: Explaining the MacSharry, Agenda 2000, and Fischler Reforms*. Oxford: Oxford University Press.
- De Grauwe, P.** (2018). *Economics of Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press, 12a. edició.
- Hill, B.** (2011). *Understanding the Common Agricultural Policy*. Londres: Taylor and Francis, Earthscan.
- Hill, C.; Smith, M.; Vanhoonacker, S. (editors)** (2017). *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 3a. edició.
- Hix, S.; Høyland, B.** (2012). *Sistema Político de la Unión Europea*. Madrid: McGraw-Hill / Interamericana de España, SL.
- Hodson, D.** (2011). *Governing the Euro Area in Good Times and Bad*. Oxford: Oxford University Press.
- James, H.** (2012). *Making the European Monetary Union*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Keukeleire, S.; Delreux, T.** (2014). *The Foreign Policy of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2a. edició.
- Linde Paniagua, E.** (2008). *Políticas de la Unión Europea*. Madrid: Colex, 5a. edició.
- Lovek, M.** (2016). *The European Union's Common Agricultural Policy Reforms. Towards a Critical Realist Approach*. Londres: Palgrave MacMillan.