

Los obstáculos planteados por el COPA y sobre todo la falta de presión de los Ministerios de agricultura nacionales en sentido contrario, que nunca creyeron profundamente en el Plan, llevó a que la mayor reforma estructural de la agricultura comunitaria no pudiera convertirse en realidad (35). Hasta comienzos de la década de los setenta, como posteriormente analizaremos, no se apreciaron los efectos de este fracaso y no se instrumentaron medidas que luego serían consideradas por algunos como meras adulteraciones de los contenidos del Plan Mansholt (36).

La preparación de la conferencia de la Haya paralizó durante algunos meses las presiones para reestructurar la PAC. El impulso que podía cobrar la CEE en esta conferencia podía ser aprovechado al menos en el plano teórico, para revisar y perfeccionar su pilar fundamental: La PAC. Posteriores acontecimientos nos mostraron que tal tarea se enfrentaba a muchos obstáculos.

2.2. La cumbre de la Haya de 1969: el impulso hacia el período definitivo

Para comprender la trascendencia de la cumbre de la Haya dentro de la historia comunitaria, y en especial en la configuración de la PAC, es necesario explotar las causas que llevaron a los Presidentes y Jefes de Gobierno de los países miembro a la celebración de la misma.

1969 constituía el último año del período transitorio previsto en el Tratado de Roma (37). Era necesario diseñar el

(35) Sin embargo, autores como Priebe, op. cit., 1985, pág. 79, muestran su agradecimiento a los agricultores y políticos europeos por su sentido de la realidad al rechazar el Plan. Incluso llega más lejos al afirmar que las discusiones provocadas por el Plan utilizaron muchas fuerzas que hubieran sido mejor empleadas en la discusión de los problemas reales de la política agraria, pág. 79.

(36) Petit, M. op. cit., 1988, pág. 9.

(37) Artículo 8 del Tratado de Roma.

período definitivo (38), y al no proponer la Comisión la prolongación del período transitorio, como se contemplaba en el Tratado, el Consejo de Ministros confirmó la hipótesis según la cual el paso al período definitivo tendría lugar el 1 de enero de 1970 (39).

Teóricamente podía haberse encargado el Consejo de las Comunidades de dar el impulso necesario para relanzar la Comunidad (40). Toda una serie de razones llevaron a que el protagonismo para impulsar la Comunidad fuera tomado por los Presidentes y Jefes de Gobierno de los estados miembros.

La solución temporal de la crisis de la silla vacía con el compromiso de Luxemburgo introdujo más dificultades para la adopción de acuerdos en el seno del Consejo de Ministros. La posibilidad de esgrimir el interés nacional como justificación de la necesidad de unanimidad disminuyó en gran medida la materialización de los poderes decisarios del Consejo de Ministros. No tardaron demasiado los grupos de intereses de los estados miembros en darse cuenta de las posibilidades de obstruir las decisiones del Consejo presionando a sus respectivos gobiernos (41).

Las expectativas de crear un interés comunitario en la toma de decisiones en el seno del Consejo de Ministros fue desplazado por el interés nacional de cada estado miembro.

El derecho de veto también influía en el peso real de la Comisión en las instituciones comunitarias. La supranacionalidad de la Comisión chocaba con el espíritu del compromiso

(38) Puissochet, J. P. Que signifie la date du 31 décembre 1969 pour la Communauté Economique européenne? *RMC*, 1969, pág. 403.

(39) Esta confirmación tuvo lugar en la sesión del 12 y 13 de mayo de 1969.

(40) Lemaitre, P. H.: «Les travaux préparatoires à la conférence de la Haye permettaient d'être optimiste sur les chances de succès du sommet Européen». *RMC*, 1969, pág. 455.

(41) Bulmer, S.; Wessels, W.: *The European council decision-making in European Politics*. Ed. The Macmillan Press. LTD. London. 1987.

de Luxemburgo, cediéndose así autoridad al Consejo de Ministros como representantes de los intereses nacionales. Una vez potenciado el Consejo de Ministros, la amplitud de los efectos internos en cada estado miembro de la normativa adoptada cuestionaba la representatividad de los correspondientes Ministros.

Con la derrota de la supranacionalidad, era lógico que se empezara a cuestionar la adecuada representación de los Ministros como portavoces de los intereses nacionales. Si se había optado por una menor supranacionalidad, los representantes máximos de los estados miembros debían de desempeñar un papel más relevante.

El incremento de la importancia de los Jefes de Estado y de Gobierno en el proyecto europeo venía además justificada por cuatro motivos.

La ralentización del crecimiento económico en Europa en la segunda mitad de los años sesenta (Cuadro 12) exigía de la Comunidad una respuesta al nuevo escenario macroeconómico al más alto nivel. La Comunidad debía actuar pronto o se convertiría en un mero receptor de decisiones tomadas por otros países. La envergadura de las decisiones a tomar sobrepasaban las posibilidades de reacción de un Consejo de Ministros lento e inoperante. El establecimiento de políticas económicas que propiciarán la reactivación requería un acuerdo previo entre los máximos representantes de los estados miembros.

La pérdida progresiva de la influencia de los Estados Unidos en las relaciones internacionales y sus acuerdos con la URSS exigían también una potenciación de la CEE. Habien-

CUADRO 12

CRECIMIENTO DEL PIB EN LA CEE (TERMINOS REALES)

1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
3,3	4,3	4,1	4,3	4,4	3,6	2,05	3,16

Fuente: Elaboración propia con datos de National Accounts OCDE 1960-85.

do perdido los Estados Unidos parte de su influencia en las economías de europa occidental, los estados comunitarios necesitaban desempeñar un papel más activo (42) en las relaciones internacionales. También aquí el esquema institucional comunitario previsto en el Tratado se mostraba insuficiente para aglutinar el nuevo protagonismo de la Comunidad en un mundo bipolarizado.

Las peticiones de adhesión por parte del Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega precisaban de un foro adecuado por las repercusiones que traería su adhesión a los países miembros. La aceptación de estas adhesiones por los máximos representantes de los estados miembros facilitarían los siguientes pasos a seguir.

Los países del Benelux no veían con buenos ojos la celebración de cumbres europeas por las experiencias sufridas. Las cumbres europeas de 1961 (43), encaminadas a la creación de una Unión Política Europea, habían demostrado un excesivo peso de Francia y la RFA. El Benelux temía una excesiva bilateralización entre los estados más poderosos de la Comunidad. El cambio de actitud de la República francesa disminuyó los temores provenientes del Benelux.

La elección de G. Pompidou (44) para la presidencia francesa allanó muchas de las dificultades para dotar de más peso a los Jefes de Estado y de Gobierno en el marco comunitario. G. Pompidou, además de ser partidario de aceptar al Reino Unido como estado comunitario, tenía una mayor disposición a ceder soberanía, distanciándose así de los criterios

(42) Bulmer, S., Wessles, W. op. cit., 1987, pág. 26.

(43) La primera cumbre tuvo lugar en París, el 10 y 11 de febrero de 1961, y la segunda en Bonn el 11 de mayo de ese mismo año. La cumbre posterior, en 1967, tuvo un carácter meramente testimonial con motivo del décimo aniversario de la firma del Tratado de Roma.

(44) El excesivo pragmatismo de G. Pompidou en lo concerniente a la Comunidad llevaba incluso a dificultar su significado en la práctica. Como así no recuerda Brugmans, H.: «Twelve models for European Union». *The EC in the World*. Ed. Ph P. Everts. Rotterdam. 1972, pág. 27.

mantenidos por De Gaulle. La nueva imagen que transmitía Pompidou al Benelux y a Italia facilitó también en gran medida la celebración de la cumbre de la Haya.

Por todas estas razones, y bajo los auspicios de la presidencia holandesa, se celebró el 1 y 2 de diciembre de 1969 la cumbre en la Haya con el fin de salir del progresivo estancamiento y deterioro de la CEE al final de los sesenta y para relanzarla políticamente, completar las políticas iniciadas en especial la PAC y ampliar al número de miembros.

2.2.1. La cuestión británica y la PAC

El doble rechazo de la candidatura británica por parte de De Gaulle (1963, 1967) dio paso a una visión diferente mantenida por Pompidou en su campaña electoral. Las aspiraciones de De Gaulle de crear una unión política europea liderada por Francia fueron transformadas por Pompidou en una defensa del relanzamiento económico y político de la CEE como primer paso para aumentar el poder de negociación con los Estados Unidos. La aceptación del Reino Unido como miembro podría fortalecer a la CEE y simultáneamente contrarrestar el incremento de poder de la RFA.

La vinculación, desde el inicio de las negociaciones, de la adhesión británica (45) a la aceptación del acervo comunita-

(45) Ya al inicio de la década de los sesenta, con ocasión de la petición de adhesión, no se vislumbraba fácil en engarce del sistema de protección británico basado en la aplicación de deficiency payments con la protección vía precios propia de la incipiente PAC. Este era uno entre los varios problemas existentes. Tracy, M. afirmaba: «Será extremadamente difícil para Gran Bretaña aceptar una tarifa exterior común o derechos de importancia común para los productos agrícolas, en razón de las repercusiones que esta aceptación tendría sobre las importaciones provenientes tanto de la Commonwealth como de países terceros. También es altamente improbable que la indispensable colaboración americana pueda ser obtenida para tal acuerdo con la CEE». Tracy, M.: «L'agriculture Britannique devant une union européenne». *RMC*, 1971, pág. 188.

rio tenía especial importancia para la PAC como elemento esencial del mismo. No era posible la adhesión sin aceptación de la PAC (46).

Merece la pena detenernos en el estudio de los efectos inmediatos de la adhesión del Reino Unido a la CEE en la configuración de la PAC. Nos interesa destacar el importante potencial del aspirante a miembro de la CEE. Los cuadros 13, 14 y 15 nos muestran que si bien la agricultura británica era modesta en cuanto al tamaño, no por eso debía restarse importancia a sus posibilidades de desarrollo.

CUADRO 13

	<i>Reino Unido (1970)</i>	<i>CEE (1970)</i>
Población activa total (millones) ...	24,7	74,4
Población activa agraria (millones)	0,67	9,54
Superficie (millones hectáreas)	24,40	116,80
SAU (millones hectáreas)	19,12	71,83
Número de explotaciones (1.000) .	313	5.254
Número de tractores (1.000)	444	3.465

Fuente: Eurostat y elaboración propia

También en la declaración de Edward Heath realizada el 10 de octubre de 1961 (*RMC*, 1961, págs. 443 y ss.) en la que se recogían las peticiones de Gran Bretaña para formar parte de la CEE podemos ver las dificultades que entrañaban dos sistemas de protección agraria tan distintos y los especiales lazos del Reino Unido con países terceros.

(46) Theau, P.: «Politique agricole et adhesion britannique» *RMC*, 1969, pág. 542. Además de poner de manifiesto esta vinculación presenta las razones que alegaban los británicos para no aceptar fácilmente la PAC: su tradicional «cheap food policy», sus especiales relaciones con la Commonwealth y el choque que podría producir el desarrollo jurídico de la PAC en la regulación nacional de su agricultura.

CUADRO 14

GRADO DE AUTOABASTECIMIENTO PARA ALGUNOS PRODUCTOS EN EL REINO UNIDO Y EN LA CEE (1968-70)

	<i>Reino Unido</i>	<i>CEE</i>
Trigo	42	106
Resto cereales (salvo arroz)	70	84
Azúcar refinado	33	106
Mantequilla	12	110
Queso	42	102

Fuente: Buillet, C. «Adhesion britannique et Politique agricole commune», RMC, 1972, pág. 626.

CUADRO 15

RELACION ENTRE LOS PRECIOS RECIBIDOS (1970)
POR LOS AGRICULTORES BRITANICOS Y LOS RECIBIDOS
POR LOS AGRICULTORES COMUNITARIOS (CEE=100)

	<i>Reino Unido</i>	<i>CEE</i>
Trigo	76	100
Leche	87	100
Carne bovina	67	100
Carne porcina	65	100

Fuente: Buillet. Ibidem, pág. 628.

De todas sus características merecen especial atención dos por su implicación en el posterior desarrollo del proteccionismo agrario. Los precios de los productos agrarios en el Reino Unido eran inferiores a los de la CEE. Un período transitorio que contemplará un acercamiento de los precios agrarios británicos a los comunitarios llevaría a una mayor producción en el Reino Unido (47). Si además tenemos en

(47) Francia temía que unos precios favorables para el Reino Unido incrementara el grado de autoabastecimiento británico durante su período transitorio, como así ocurrió con la RFA. Preocupación razonable si tenemos en cuenta que el país galo necesitaba nuevos

cuenta los distintos niveles de autoabastecimiento entre la Comunidad y este país, la implantación de barreras de protección frente a países terceros que evitaría poder continuar con su «cheap food policy» provocaría la aparición no muy lejana de excedentes. Una agricultura acostumbrada a hacer frente a la competencia exterior y por tanto sustentada en criterios más competitivos que la comunitaria pronto desarrollaría otra de sus características: su potencial crecimiento no limitado por superficies inapropiadas.

La necesaria aceptación sin condiciones de la PAC por el Reino Unido, no trastocó los cimientos de la misma pero sí en cambio incrementó el apoyo del modelo proteccionista comunitario por parte de los productos británicos (48).

El modelo de protección agrario británico, a corto plazo, no influyó en la posibilidad de revisar los cimientos de la PAC. Por el contrario el Reino Unido importó totalmente el

mercados para seguir colocando sus excedentes. Naets, G. en su artículo «L'élargissement de l'europe verte: Les neuf conditions de la réussite». *RMC*, 1971, pág. 117, recogía las inquietudes de gran parte del sector agrario francés y planteaba el cumplimiento de nueve condiciones para una integración más armoniosa de la agricultura británica en la CEE:

- 1) Evitar un período transitorio especialmente largo.
- 2) Establecimiento de previsiones a medio y largo plazo.
- 3) Armonizar dentro de lo posible los costes de producción.
- 4) Modernizar la agricultura continental sin demora.
- 5) Establecer una organización eficaz de la producción y comercialización.
- 6) Evitar una nueva devaluación de la libra esterlina.
- 7) Aplicación del mecanismo de recursos propios a los nuevos estados miembros.
- 8) Armonización de las ayudas nacionales.
- 9) Negociación de acuerdos mundiales.

Reproducimos aquí las condiciones para resaltar que no se cuestionaba aprovechar la entrada de tres nuevos miembros para reducir el grado de protección de la PAC.

(48) La National Farmer's Union interpretó la adhesión a la PAC como unas mayores posibilidades de apoyo al sector.

cuadro proteccionista propio de la PAC sin dar cabida a los interesados por el mantenimiento de la «cheap food policy».

Si bien la admisión de la PAC era un requisito previo (49) a la aceptación del Reino Unido como miembro de la CEE, la excesiva carga económica que supuso al final de la década de los sesenta el sistema de «deficiency payments» y la posibilidad de instaurar pronto un sistema de recursos propios para financiar la PAC que permitiera trasladar parte de la carga presupuestaria, debilitó la construcción de una verdadera oposición capaz de impedir desde el Reino Unido su adhesión a la Comunidad.

2.2.2. Hacia un nuevo modelo de financiación

El primer paso en la financiación de la PAC (50) se dio con la aprobación del FEOGA en el reglamento n.º 25/1962 simultáneamente a la aprobación de las primeras OCM. En este reglamento además de sentarse las bases para alcanzar el régimen de financiación propio del período definitivo, se contempló, en oposición a la idea mantenida en los debates previos, un fondo que no tenía carácter de mecanismo financiero autónomo sino que era una parte integrante del presupuesto de la Comunidad (51). En este reglamento se estableció un sistema de financiación basado en las contribuciones de los países miembros en función de unos criterios que nada tenía que ver con el principio de solidaridad

(49) Aunque realmente no existían lazos jurídicos entre la ampliación de la Comunidad y la financiación agrícola, sí había en cambio claras vinculaciones políticas como nos recuerda Leimaitre, P. H. en «L'accord sur le financement de L'Europe verte ne devrait pas dispenser les six de réformer le marché commun agricole». *RMC*, 1970, pág. 5.

(50) Recogiendo el mandato previsto en el artículo 40.4 del Tratado de Roma.

(51) Olmi, G.: «Les décisions du 21 Avril 1970 sur le financement de la PAC». *RMC*, 1970, pág. 203.

financiera (52). Este sistema de financiación era bastante lógico si tenemos en cuenta que en este momento los precios aún no eran comunes y quedaban muchas OCM por aprobar.

Interesa destacar de este Reglamento el contenido de su artículo 2.1 y 2.2 por su influencia en el diseño posterior de la financiación de la PAC. El artículo 2.1 estipulaba que para el período definitivo (a partir del 1 de enero de 1970) los ingresos provenientes de los prélèvements que gravaban las importaciones agrarias de los países terceros pasarían a formar parte de los ingresos de la Comunidad para lo cual el Consejo tendría en cuenta el artículo 201 del Tratado de Roma (53).

En el apartado 2 del artículo 2 se enunciaba que una vez establecido el mercado único, al estar los sistemas de precios unificados y ser la política agraria ya comunitaria, las consecuencias económicas que resultaran incumbirían a la Comunidad. Por tanto, serían financiadas por el FEOGA las restituciones a las exportaciones hacia los países terceros y las intervenciones destinadas a la regulación de mercados. Este artículo asumía en consecuencia que, al fijarse los precios por el Consejo, no sería lógico que cada estado miembro soportara los gastos de colocación de excedentes de la producción nacional debido a unos precios elevados que no eran fijados por el mismo estado (54).

(52) Los gastos del FEOGA, según el artículo 200 del Reglamento 25/1962, se repartían en función del peso político de los Estados Miembros por ellos mismos reconocidos. A la RFA, Francia e Italia, le correspondería un 28%, a Bélgica y Holanda un 7,9% y a Luxemburgo un 0,2%.

(53) El artículo 201 del Tratado de Roma establecía un procedimiento complejo según el cual el Consejo, por unanimidad, teniendo en cuenta las proposiciones de la Comisión y después de consultar al Parlamento Europeo, aprobará las disposiciones que deberán de ser adoptadas por los estados miembros conforme a sus normas constitucionales respectivas.

(54) Olmi, G. op. cit., 1970, pág. 204.

Como ya ha sido explicado en el primer capítulo, la dificultad de establecer el régimen de los ingresos y de los gastos del FEOGA en el período comprendido entre el 1 de julio de 1965 y el final del período transitorio fue uno de los motivos de la crisis de la silla vacía (55). Para salvar la financiación de la PAC hasta el final del período transitorio se llegó al acuerdo de 11 de mayo de 1966 (56) formalizándose en el reglamento n.^o 130/66. En este reglamento de carácter transitorio, y mientras no se aprobara el que diera contenido a la financiación propia de la PAC, se regulaba que una parte de los gastos del FEOGA garantía se cubriría por un 90% de los prélèvements recibidos por cada estado miembro. El resto de la sección garantía y la totalidad de la sección orientación se cubrirían por los Estados atendiendo a su capacidad contributiva (57). Es importante destacar que Francia ostentaba la mayor carga y que ésta podía modificarse favorablemente si se aprobaba un sistema de recursos propios para la PAC.

Francia, como miembro de un especial interés dada su capacidad exportadora, defendió un compromiso respecto a la financiación de la PAC en la cumbre de la Haya (58). A

(55) Crisis que, como ya hemos señalado, se solucionó con el Compromiso de Luxemburgo consistente en un acuerdo para discrepar y paralizar la toma de decisiones en el Consejo. Swinbank, A.: «The Common Agricultural Policy and the Politics of European Decision Making». *JMCS*, n.^o 4, 1989, pág. 308.

Un problema agro-financiero derivado de la oposición francesa a reordenar la PAC y hacerla menos costosa antes de aprobar la nueva financiación iba a impedir posteriormente cualquier reforma seria de la PAC como nos recuerda Donges, J.: «Is European Integration now. Due to Inertia or Conviction?». *WE*. March 1984, pág. 38.

(56) Para un estudio de las posturas de los distintos países ante este acuerdo: Casadio, P.: *Una política agrícola per L'Europa...* Ed. Il Molino. Milano, 1967.

(57) Francia soportaría el 32%, Alemania el 31,2%, Italia el 20,2%, Bélgica y Holanda el 8,2% y Luxemburgo el 0,2%.

(58) Como señala Berger, C. Francia, al ser la principal beneficiaria de la instauración de un mercado único para todos los productos agrícolas, tenía un interés especial en una configuración del FEOGA

cambio del acuerdo respecto a la financiación de la PAC tuvo que aceptar una mayor dotación de poder de control presupuestario al Parlamento Europeo.

A pesar de ser la petición de más poder presupuestario para el Parlamento Europeo una de las razones de la crisis de la silla vacía, su concesión en cambio no significó la eliminación del compromiso de Luxemburgo adoptado para la superación de tal crisis. En 1969, ya se había consolidado el empleo del «interés nacional» en el seno del Consejo de Ministros para frenar la unanimidad necesaria en los asuntos de especial transcendencia. El derecho de veto, como triunfo del estado comunitario menos supranacionalista, no se cuestionó al dotar al Parlamento Europeo de ciertos poderes supranacionales en lo referente al control del presupuesto. Se perdió así una oportunidad para remover uno de los mayores impedimentos para el futuro desarrollo de la PAC, facilitándose que el Consejo de Ministros de agricultura frenara las posibles orientaciones de la PAC que pudieran amenazar cualquier interés considerado vital por algún estado miembro y en especial de la potencia agraria francesa.

Francia, desde el inicio de la PAC, vio limitado el desarrollo de la misma favorable a sus intereses mientras no seclarificaran los posibles recursos destinados a su financiación y el origen de los mismos. La aprobación de unos recursos propios era interpretada por los agricultores franceses como un aumento de las posibilidades de desarrollo y en especial del sector exportador al poder conseguir mayores restituciones a la exportación.

La disolución de los gastos agrarios entre los distintos estados miembros ampliaba así la potencialidad de exigir un cuadro proteccionista mayor. Al sustituir las aportaciones meramente estatales por un flujo independiente de ingresos, se incrementaba la obtención de recursos y se eliminaban las restricciones presupuestarias derivadas de las aportaciones

favorable. Berger, C.: «La Place du Feoga dans la construction de L'Europe». RMC. 1965, pág. 34.

nacionales. La continua negociación de las aportaciones estatales no favorecía la expansión desmesurada de los gastos agrarios al amparo de políticas proteccionistas. La nueva financiación creaba así unas condiciones más favorables para el incremento de los gastos agrarios.

El establecimiento de un sistema de financiación independiente, además de cumplir lo previsto en el Tratado, era visto por gran parte de los agricultores como una mayor disponibilidad de recursos, olvidando que el resultado final estaría en función de la evolución de las variables de las que dependieran estos recursos propios. Una financiación propia, aunque se interpretaba como una ampliación de posibilidades, no impedía una insuficiencia de los ingresos ante cambios importantes del mercado o del mecanismo protector. Con esta transfiguración, las organizaciones agrarias francesas optaron por una visión a corto plazo al considerar que un cambio del sistema de financiación comunitario, autónomo de las aportaciones estatales, ampliaba las posibilidades de obtener recursos. Se comprende de esta forma que los representantes franceses accedieran a conceder mayores poderes al Parlamento Europeo a cambio de una ampliación de los recursos destinados a la agricultura.

La aprobación de un sistema de recursos propios también se consideró como una manifestación de una mayor supranacionalidad de la CEE y una superación del sistema tradicional de financiación de los órganos internacionales.

La aprobación de las líneas generales que debían regular la financiación agraria, una vez culminado el período transitorio, dio lugar a una variada gama de discusiones encaminadas al cumplimiento de algunos requisitos previos.

El establecimiento de un sistema propio de financiación de la PAC fue condicionada, inicialmente sin éxito, por la RFA, Bélgica (59) e Italia a una limitación de los gastos agrarios. Las

(59) La RFA y Bélgica, cuyas contribuciones al FEOGA sobrepasaban los reembolsos que percibían del mismo, dudaban respecto a la ratificación de un reglamento sin tener garantía de que se frenaría el

presiones de las organizaciones agrarias de estos países pudieron más que las razones estrictamente presupuestarias.

Renunciar a los derechos de aduana y a los prélèvements por parte de los estados miembros también constituyó un punto conflictivo en las negociaciones. Las limitaciones de los poderes presupuestarios del Parlamento tampoco estuvieron exentas de problemas. Incluso algunos países miembros propusieron inicialmente un acuerdo transitorio hasta que concluyeran los procesos de adhesión del Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega.

A pesar de todas estas iniciales discusiones, en el comunicado final de la cumbre de la Haya quedó plasmada la pronta aprobación de un nuevo reglamento financiero agrícola y el reforzamiento de los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo sin cerrar las posibilidades de negociación.

En el punto 5 del comunicado final se recogía la reafirmación de voluntad de los gobiernos de los estados miembros, de pasar de un período de transición a un período definitivo y de aprobar en consecuencia los reglamentos financieros al final de 1969 (60). En este mismo punto del

gasto agrario como así relata Lemaître, P. H. en «Les travaux préparatoires à la Conférence de la Haya permettraient d'être optimiste sur les chances de succès du sommet européen». *RMC*. 1969, pág. 7.

(60) La aprobación del Reglamento correspondiente no fue tan fácil y no se pudo realizar hasta 1970. Una vez finalizado el Consejo de la Haya la fase decisiva de las negociaciones para la aprobación del nuevo reglamento de financiación de la PAC tuvo lugar entre el 19 y 22 de diciembre de 1969. Resultado de estas negociaciones fueron unos acuerdos de principios sobre los poderes presupuestarios del Parlamento y sobre los recursos propios. Estos acuerdos se perfilaron más en las sesiones del 5, 6, y 7 de febrero de 1970 pero hasta el 6 de marzo el Consejo no presentó los diferentes textos de forma definitiva. La delegación italiana bloqueó la adopción de los mismos mientras no se pusiera en marcha las Organizaciones Comunes de Mercado del vino y del tabaco. El bloque italiano concluyó el 21 de abril y la decisión final fue ratificada por los seis Parlamentos Nacionales adquiriendo el mismo status que el Tratado de Roma y publicándose en el DOCE el 28 de abril de 1970 bajo forma de reglamento.

comunicado se resaltaba la conveniencia de sustituir progresivamente, teniendo en cuenta los intereses correspondientes, las contribuciones de los países miembros por recursos propios con la finalidad de llegar a una financiación integral de los Presupuestos de las Comunidades, conforme al procedimiento previsto en el artículo 201 del Tratado de Roma. También se hizo especial hincapié en la exigencia de incrementar los poderes presupuestarios del Parlamento Europeo.

En el punto 7 del comunicado se declaró en cambio que la aceptación de un reglamento financiero para el período definitivo no excluía su adaptación por unanimidad en función de la ampliación de la Comunidad siempre que los principios del reglamento no fueran alterados.

El comunicado final recogió por tanto, las aspiraciones de aquellos países que defendían una adaptación del sistema si se producía la adhesión de nuevos estados pero no vinculaba el control de los excedentes agrarios y la excesiva carga presupuestaria derivada de la PAC a la entrada en vigor del Reglamento. El fracaso del Plan Mansholt, ya analizado, aún dejaba sentir sus efectos y el cuadro proteccionista basado sobre todo en precios elevados y protección frente al exterior no se cuestionó.

Una vez más primaron las consideraciones de corto plazo y se relegó la posibilidad de modificar la PAC aprovechando el marco que ofrecía la determinación de un nuevo sistema de financiación.

El vacío que había producido el rechazo del Plan Mansholt y la defensa de los intereses de las organizaciones de productos nacionales bloqueó la defensa de una mayor racionalización de la PAC por parte de la RFA (61) y Bélgica.

(61) La celebración de elecciones en la RFA en 1969 frenó las pretensiones germanas por el excesivo coste político que hubiera tenido la defensa de una menor protección agrario.

2.2.3. El olvido de la política socioestructural

La escasa importancia que tuvo desde su inicio la Sección Orientación del FEOGA ha sido considerada como una de las pruebas más evidentes de que en la PAC se optó por lo más fácil: proteger vía precios y olvidar en gran medida la reforma de las estructuras agrarias en el marco comunitario.

La historia del FEOGA-Orientación se puede considerar la historia de una política socioestructural muy limitada, residual, subordinada a la política de precios, que no encontró su protagonismo propio en la configuración de la PAC.

Ya en 1960, la Comisión, con el fin de desarrollar el contenido del artículo 40.4 (62) propuso la creación de un fondo de mejoras de las estructuras agrarias. La propuesta fue rechazada y se creó un único fondo que se dividió en dos secciones: FEOGA-garantía destinada al sostenimiento de los mercados agrícolas y el FEOGA-orientación que asumía la reforma de las estructuras agrarias (63).

Este rechazo a la creación de un fondo específico para la reforma de las estructuras agrarias y la dotación presupuestaria inicial reflejaba la despreocupación de la Comunidad por los efectos que podría tener a largo plazo una correcta política socioestructural en el ámbito agrario.

Detrás de esta despreocupación se encontraba el carácter nacional de las medidas de modernización de las estructuras productivas agrarias. El grueso de las actuaciones de la PAC habría de centrarse en la política de precios. Prueba de ello fue el hecho de que en los primeros años de funcionamiento del FEOGA, los gastos de la sección orientación debían de ser

(62) El artículo 40.4 del Tratado de Roma decía que con la finalidad de permitir alcanzar los objetivos de la PAC podían ser creados uno o varios fondos de orientación y de garantías agrícolas.

(63) El FEOGA-orientación se le encomendó el cumplimiento del objetivo recogido en el artículo 39.1 del Tratado de Roma.

iguales a un tercio de los correspondientes a la sección garantía comprometidos en el período contable anterior (64).

Con estas premisas era lógido que en el reglamento 17/64, regulador del FEOGA, las ayudas concedidas por la sección Orientación fueran complementarias de las ayudas nacionales (65) y revistieran forma de subvención. La sección Orientación desempeñaba fundamentalmente un papel de ayuda a la inversión, teniendo en cuenta las necesidades particulares de renovación estructural de los estados miembros y sólo compensaba tímidamente las insuficiencias de la sección garantía.

Por si quedaba alguna duda sobre el papel secundario asignado a la sección Orientación, la decisión del Consejo de Ministros de limitar a partir de 1967 los medios anualmente disponibles a 285 millones de unidades de cuenta, confirmó tal característica (66). La causa de esta decisión arroja más información sobre el carácter marginal de la

(64) Es importante destacar que, a pesar de ser una verdadera limitación inicial, el desarrollo posterior de gastos englobados en el FEOGA-garantía ha impedido que el FEOGA-orientación llegase a alcanzar en algún momento un tercio de los gastos comprometidos por el FEOGA-garantía en la década de los setenta y ochenta.

(65) Esta desviación de la política de modernización de las estructuras agrarias encauzadas dentro de las políticas nacionales podrían haberse evitado si los proyectos se hubieran insertado a partir de 1966 en el cuadro de programas comunitarios que tendría que haber adoptado el Consejo. La paralización de las propuestas de la Comisión impidió que los programas comunitarios constituyeran un instrumento eficaz de coordinación de las políticas nacionales de estructuras agrarias. El Consejo optó por suspender la aplicación del reglamento 17/64 en lo relativo a la financiación de los proyectos condicionados a que estuvieran dentro de un programa comunitario. Al establecer este mismo reglamento que les correspondía a los estados miembros la primera elección de los proyectos el resultado fue la financiación de aquellos proyectos que respondían en primer lugar a los objetivos de política nacional.

(66) Andre, C.: «La sección Orientación du FEOGA». *RMC*. 1973, pág. 454.

política de estructuras (67). El elevado coste de la política de mercados y la restricción presupuestaria lógida, llevó a una disminución comparativa de los fondos destinados a la sección orientación.

Si tenemos en cuenta el Cuadro 16 y que sólo en el segundo semestre de 1969 la sección Garantía del FEOGA dispuso de 1.668 millones de UC y en 1970 llegó a alcanzar 2.604 millones de U.C., es fácil concluir que la década de los sesenta se cerró con un peso casi anecdótico de las medidas socioestructurales de ámbito comunitario.

CUADRO 16

MEDIOS DISPONIBLES PARA EL FEOGA SECCION ORIENTACION
(En millones de UC)

<i>Años</i>	<i>Millones disponibles</i>
1964	9,1
1965	17,1
1966	41,6
1967	26
1968	94,9
1969	160
1970	160

Fuente: Eurostat y elaboración propia.

Estos antecedentes respecto a la finalidad e incidencia de los fondos de la sección Orientación se fueron transformando al amparo de las discusiones provocadas por el plan Mansholt y las medidas surgidas del rechazo del mismo. Estas transfor-

(67) «La política de estructuras agrícolas se reducía a una mera coordinación ilusoria a nivel comunitario de las acciones estructurales de ámbito nacional y a una participación comunitaria en la financiación de actuaciones distribuidas según la ley del justo retorno». Megret, C.: «La politique agricole commune». *RTDE*. 1971, pág. 471.

maciones no fueron profundas desde el punto de vista cuantitativo pero sí desde consideraciones cualitativas (68).

En la cumbre de la Haya no se reclamó un desplazamiento progresivo de una política de mercado a una política de estructuras. El fracaso de las propuestas del Plan Mansholt era aún reciente y el coste político de la defensa de una PAC guiada por la modernización y no por la protección era demasiado elevado. La ausencia de tal política era lógica dentro del modelo agrario defendido mayoritariamente por los representantes de los Estados Miembros (69), pero no se aprovechó la importancia y proyección de la cumbre para entrar en el período definitivo con una nueva PAC. Si en un período transitorio tenían cierto sentido medidas claramente proteccionistas, la perpetuación de las mismas en el período definitivo, la perpetuación de las mismas en el período definitivo, mucho menos defendible, se realizó por asentimiento de los máximos representantes de los países comunitarios guiados por consideraciones de corto plazo.

2.3. Inestabilidades monetarias y protección agraria: la aparición de los MCM

2.3.1. La Unidad de cuenta y la PAC

Aunque en el Tratado de Roma no se recogió la instauración de una Política Monetaria Común (70), en los inicios de

(68) Si bien hasta el Reglamento del 28 de abril de 1970 no se le atribuyó la financiación de las acciones comunes así consideradas por el Consejo. Con este reglamento desapareció la noción de medida particular como objeto de financiación y sólo podrían ser financiadas las acciones comunes que así fueran calificadas por el Consejo.

(69) Con la excepción de Holanda. No en vano ésta era la más competitiva y Sicco Mansholt era ex-Ministro de Agricultura de este Estado Miembro.

(70) Las cuestiones monetarias se regulaban fundamentalmente en el capítulo II: La Balanza de Pagos (art. 103-109) dentro del Título II,