

1. CONDICIONANTES DEL NACIMIENTO DE LA PAC

1.1. La agricultura europea y el movimiento integrador anterior al Tratado de Roma

1.1.1. La inmediata posguerra y la toma de posiciones

Algunos elementos característicos de la Política Agraria Comunitaria (PAC) de nuestros días tienen sus orígenes en las políticas proteccionistas agrarias del siglo XIX y en las medidas tomadas a consecuencia de la Gran Depresión (1). A pesar de

(1) McCalla, A.: «Protectionism in International Agricultural Trade. 1850-1968». *Agricultural History*, n.º 43, USA, 1969, y Tangermann, S.: «What is Different about European Agricultural Protectionism?», *WE*, Londres, 1983.

La respuesta de los distintos países europeos ante la crisis agrícola del último cuarto del siglo XIX y la crisis de 1929 estuvo en función de distintas variables: la escasa importancia de su población agraria, la orientación técnica de su agricultura e incluso por la tradición de neutralidad en caso de guerra.

Dentro de Europa, en relación a lo que posteriormente serían miembros de la CEE; podemos distinguir dos grupos de respuestas:

ello, el estudio de las distintas medidas de política agraria emprendidas en la Europa después de la II Guerra Mundial y de los intentos de creación de un «green pool» europeo, son suficientes para entender el posterior desarrollo de la PAC.

Una vez terminada la II Guerra Mundial, la preocupación primordial de la Europa Occidental fue aumentar la producción agraria para paliar la escasez de alimentos (2). Con el estímulo a la producción agrícola de los distintos estados europeos y territorios ocupados además se pretendía disminuir en lo posible los pagos al exterior en concepto de importación de productos agrarios (3).

1) La vía librecambista, defensora de una «cheap food policy», seguida por el Reino Unido, Holanda, Dinamarca y en menor medida por Bélgica.

2) La vía proteccionista, seguida por Alemania, Francia, España e Italia, basada en posiciones agrarias. Entendiendo el agrarismo como «un conjunto de doctrinas o creencias que atribuyen virtudes particulares a las actividades agrarias y recomiendan políticas económicas favorables a los agricultores», según Bergman, D. y Baudin, P. en *Politiques d'avenir pour l'europe agricole*. Ed. Económica, París, 1987, pág. 25. Para una comprensión adecuada de la historia de la protección agraria vía precios hasta 1945, Shepherd, A.: *Agricultural Price Control*, Ed. Iowa State College Press, USA, 1945. En el artículo «Food Control During Forty-six Centuries» de Mary G. Lacy: *Agricultural History Society*. Washington D.C. 1922 encontramos una enumeración histórica de las distintas formas de protección agraria desde el tiempo de los faraones.

(2) En el invierno de 1946-47 alrededor de 140 millones de personas vivían en Europa con menos de 2.000 calorías al día. Henderson, W. O. en *Genesis of the Common Market*. Ed. Granada. London, 1962, pág. 126. Todos los planes de reconstrucción naciona de la posguerra determinaron como objetivo primordial el incremento de la producción agraria nacional. El hecho de tener que comprar en dólares los productos agrarios necesarios y las lecciones aprendidas del Reino Unido en relación a los efectos de la tradicional política agraria liberal en el período bélico crearon un clima favorable a la protección agraria. Milward, A.: *The reconstruction of Western Europe: 1945-51*. Ed. Methuen, Londres, 1985, pág. 435.

(3) Tracy, M.: *Agriculture in Western Europe: Challenge and Response 1988-1980*. Ed. Granada. London, 1982.

En los primeros años de la posguerra la situación económica empeoró hasta tal punto que en junio de 1947 el General Marshall, Secretario del Estado de los EE.UU., declaró en una conferencia en la Universidad de Harvard que Europa debía recibir ayuda de los EE.UU. o se enfrentaría a un deterioro económico, social y político de graves consecuencias. Europa precisaba ayuda para su resurgir económico y el European Recovery Plan, más conocido como el Plan Marshall, administrado por la OECE, facilitó el nuevo renacer económico europeo.

El Plan Marshall se distinguió de la ayuda estadounidense inmediatamente posterior a la conflagración bélica por la necesidad y exigencia de cooperación entre los países europeos (4) y por constituir una ayuda no a corto plazo y coyuntural («peace meal approach») sino de carácter global.

La cooperación europea pedida en el European Recovery Plan, como se recogió en el preámbulo del mismo aprobado por el Congreso, implicaba el aumento de los lazos económicos entre los distintos países europeos (5). Advirtiéndose que la política de los Estados Unidos respecto a la ayuda destina-

En el período de la posguerra cualquier sacrificio de la producción agraria nacional en el altar de la eficiencia internacional aparecía como estratégicamente peligroso políticamente desastroso y amenazaba la balanza de pagos. Milward, A., *Ibidem*, pág. 435.

(4) El 11 de febrero de 1948, como se recoge en el Senate Committee on Foreign Relations: *Foreign Relief Assistance Act of 1948*, Executive Session, pág. 149; Vandenberg, a la sazón Presidente Republicano de la Comisión del Senado estadounidense para asuntos extranjeros, advirtió que si «los países beneficiarios no se hacían cargo de sus correspondientes responsabilidades para crear una unidad efectiva, el interés norteamericano no tardaría en desaparecer». Citado en Melandri, P.: «Le rôle de l'unification Européenne dans la politique Exterieure des Etats-Unis 1948». Recogido en *Histoire des débuts de la Construction Européenne*. Ed. Raymond Poidevin, Bélgica, 1986, pág. 34.

Aunque no es objeto de nuestro estudio para una revisión crítica del contenido y limitaciones del Plan Marshall consultar, Milward, A., *Ibidem*, 1985.

(5) Como transcribe Melandri, P.: «La realización de sus objetivos implica un plan de reconstrucción europeo, fundado sobre el desarrollo

da a Europa dependería de la continuidad de la cooperación entre los países que participaran en el Recovery Plan.

Estas exigencias tardaron en cumplirse (6) pero mientras tanto los fondos llegaron a Europa y facilitaron el inicio de la recuperación económica.

Los intentos para hacer realidad las exigencias estadounidense fueron múltiples pero todos fracasaron. En este contexto, Francia propuso en la Conferencia sobre la Cooperación Económica Europea de julio de 1947 la creación de una Unión Aduanera entre los países que aceptaran el Plan Marshall. Ante la ausencia de receptividad, Francia formuló una nueva propuesta el 20 de julio de 1948 entre los cinco Estados del Tratado de Bruselas también sin éxito. Tampoco alcanzó a materializarse el intento de formar una Unión Aduanera entre Francia e Italia y el proyecto de Asociación Económica entre Francia, Italia y el Benelux corrió la misma suerte (7).

de la cooperación económica, llevando a término la eliminación progresiva de las barreras aduaneras. Conscientes de las ventajas de las que ha disfrutado los EE.UU. gracias a la existencia de un gran mercado doméstico sin obstáculos interiores que afectarán a los intercambios y convencidos de que ventajas similares pueden ayudar a las naciones europeas... se declara política del pueblo americano motivar a estos países (europeos) a llevar a cabo los esfuerzos que harán posible la cooperación económica en Europa, esencial para una paz y prosperidad duraderas». Citado en Melandri, P., op. cit., 1986, pág. 34.

(6) Las razones del retraso en el cumplimiento de las exigencias norteamericanas se debieron fundamentalmente a las reticencias británicas para aceptar una autoridad supranacional y a la postura francesa, frente a la delicada cuestión de la conversión del territorio alemán en Estado alemán y su ubicación política y económica en Europa» como plantea Schwabe, K. en «Der Marshall Plan und Europa», págs. 47 y ss. y Schröder, H. J. en «Die Amerikanische deutschlandpolitik und das problem der westeuropäischen Integration 1947-48, 1959», págs. 71 y ss., ambos recogidos en la obra, *Histoire des débuts de la Construction Européenne*. Ed. Raymond Poideviu, Bélgica, 1986.

(7) Todos estos proyectos aparecen detallados en el artículo de Guillen, P.: «Le Prolet D'union Economique entre la France L'Italié et le Benelux» en la obra *Histoire des débuts de la Construction Européenne*. Ed. Raymond Poideviu, Bélgica, 1986, págs. 143 y ss.

Mientras tanto, y cuando finalizaba la década, las situaciones de escasez alimentaria se fueron superando y los niveles de autosuficiencia alcanzaron a los anteriores al período bélico (8).

CUADRO 1

INDICE DE PRODUCCION AGRARIA 1949/50 (1934/38 = 100)

	1949/50
Bélgica/Luxemburgo	112
Dinamarca	117
Francia	96
RF Alemania	84
Italia	102
Holanda	117
Reino Unido	121

Fuente: U.N. Economic Survey of Europe in 1950, Ginebra 1951, pág. 43.

Este incremento de la producción agraria facilitado por la ayuda exterior, fue estimulado también en la Europa occidental a través de distintos programas nacionales.

En Francia, con el I Plan de Modernización (1947-1950) de la Agricultura y en Alemania con la institución del Einfuhr und Vorratsstellen (9) se consiguió elevar la oferta de productos agrícolas y superar las situaciones de subalimentación (10).

Tanto en Francia como en la recién fundada Alemania occidental, las organizaciones agrarias defendieron un cua-

(8) Henderson, W. O. op cit., pág. 135.

(9) «Einfuhr und vorratsstellen» (importación y almacenaje) consistía en una complejo de medidas encaminadas a estabilizar los precios. Posteriormente cuando la situación alimenticia mejoró se utilizó para mantener los precios agrarios alemanes por encima de los mundiales.

(10) Las ayudas del UNRRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration) también colaboró en este objetivo común.

dro proteccionista con criterios de corto plazo. En Francia, la Fédération Nationale des Syndicats des Exploitants Agricoles (FNSEA) y el resto de las organizaciones agrarias (11) coincidieron en la defensa de la instauración de unos precios elevados, una progresiva eliminación de las importaciones y una reducción de los precios de los productos industriales utilizados en la agricultura (12).

La tesis defendidas por la Deutscher Bauernverband (DBV) (13) se podían concretar en la consecución en la paridad de rentas con los otros sectores de la economía. Precios remuneradores para el sector y defensa frente al exterior constituían los puntos centrales de su política.

En Francia y Alemania, países que posteriormente desempeñarían un papel clave en la configuración de la Política Agraria Comunitaria (PAC), las distintas organizaciones agrarias defendieron desde un primer momento una política de protección al sector vía precios elevados sin considerar una política estructural que diera resultados a largo plazo (14).

Fue en la posguerra donde los dos protagonistas del origen de la PAC optaron por continuar la trayectoria indicada a finales de 1870 y en la Gran Depresión: la protección de la agricultura. Añadiendo una modalidad más: la protección vía

(11) Entre las que destacaron la Confédération générale de L'Agriculture, Fédération Nationale de la Mutualité, de la Coopération et du crédit Agricole.

(12) Association Francaise de Science Politique. *Les Paysans et la Politique dans la France Contemporaine*. Ed. Colin, París, 1958, págs. 150 y ss.

(13) La DBV desde sus inicios aglutinó a más del 75% de los agricultores alemanes. La DBV tenía una comunicación muy fluida con el recién nombrado canciller Dr. Adenauer, democristianismo como la DBV.

(14) Los años de la reconstrucción fueron un período de una marcada influencia para los europeos pero en particular para los franceses y alemanes. El coste de maximizar la producción nacional agraria se consideraba menor que el alternativo de importar pagando con dólares. La comunidad agraria se consideraba tan estratégicamente indispensable en la posguerra que merecía un tratamiento especial. Milward, A. op. cit., 1985, pág. 435.

elevación de precios. En los dos períodos anteriores la protección se había centrado fundamentalmente en políticas comerciales y concretamente en la restricción de las importaciones agrícolas (15).

El proteccionismo en la agricultura había sido tradicionalmente una manifestación más del retorno al nacionalismo económico pero aún no una defensa de la agricultura familiar y de la paridad de rentas con otros sectores de la economía (16). Este nuevo proteccionismo de la posguerra, reforzado respecto al anterior, tiene su origen en la toma de posiciones por parte de Francia y la RFA principalmente y será clave para entender todo el movimiento integrador posterior en cuestiones agrícolas.

1.1.2. Los intentos de crear un «green pool»

El desarrollo de las distintas políticas agrícolas nacionales no impidió que desde los inicios de la posguerra se sucedieron varias tentativas para la formación de un «green pool». En un principio, las distintas propuestas sólo perseguían un acercamiento de las políticas agrícolas de los países europeos y un intento de organizar en un ámbito europeo los principales mercados de productos agrarios (17) pero posteriormente derivaron en verdaderos planes con distintos grados de integración.

Las propuestas más articuladas para la creación de un «green pool» nacieron en el seno de la recién constituida Asamblea Consultiva del Consejo de Europa en la que se estableció un comité especial para estudiar cómo se podían

(15) McCalla, A.: op. cit., USA 1969.

(16) Como es argumentado por Nôel Gilbert en su Tesis Doctoral publicada bajo el nombre Du Pool Vert a la PAC: Les tentatives de Communauté agricole européenne entre 1943 et 1955. Ed. Económica. París, 1988.

(17) Nôel, G. ibidem, pág. 114.

organizar los mercados agrícolas de los países de Europa occidental. En este comité, Francia fue la máxima defensora de la creación de un mercado común agrícola, en buena medida porque de esta forma vería ampliados los mercados para sus crecientes exportaciones agrarias (18).

El delegado francés René Charpentier, propuso en 1950 un plan (Plan Charpentier) que contemplaba la instauración de una Alta Autoridad con poderes supranacionales en materia agraria. Las funciones principales de esta Alta Autoridad serían controlar la producción, los precios, la eliminación de todas las distorsiones del comercio agrario entre los países miembros y facilitar el establecimiento de un cuadro protector frente a terceros países constitutivo de una verdadera preferencia comunitaria. Este mismo Plan recogía la instauración de precios comunes que se determinarían fundamentalmente en relación al coste de producción y que deberían ser independientes de la oferta y la demanda. Distintos programas facilitarían, además la armonización de los costes de producción de los diferentes estados miembros; en este período transitorio se instaurarían tasas compensatorias para eliminar la diferencia entre los precios comunitarios y los precios nacionales (19).

A pesar de la oposición del Reino Unido, el Comité Especial de Agricultura aprobó el Plan Charpentier y la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa dio luz verde a la preparación de un tratado basado fundamentalmente en este Plan. Sin embargo, la falta de entendimiento posterior

(18) Las primeras versiones del Plan Monnet se centraron en la autosuficiencia agraria. A finales de 1948 se cambió el objetivo por el de las exportaciones agrarias bajo el convencimiento de que un apoyo decisivo a la agricultura francesa vía mecanización y protección conducía a una presencia cada vez más importante de los productos agrarios franceses en el exterior. Francia quería lograr lo conseguido por Dinamarca y Holanda antes, gracias a una mayor inversión en el sector.

(19) Tracy, M. op. cit., 1982, pág. 203.

del Consejo de Europa en cuestiones agrícolas paralizó este proyecto (20).

El Reino Unido, como alternativa al Plan Charpentier, presentó en el seno de la Asamblea consultiva del Consejo de Europa un proyecto heredero de la corriente universalista defensora de los principios del liberalismo clásico (21). Este proyecto británico, denominado *Plan Eccles*, perseguía como objetivo fundamental crear una organización para facilitar los intercambios de productos agrarios en la Europa occidental. Con este fin, y a diferencia del Plan Charpentier y posteriores planes, defendía la conclusión de contratos de importación y exportación a largo plazo entre los países miembros y el establecimiento de precios inferiores a los mundiales. En el Plan Eccles no se renunciaba al desarrollo de una organización de mercado europea siempre que la misma se hiciera englobada en una política abierta al exterior (22). Para eliminar cualquier duda sobre la escasa vocación integradora del mismo, la cúspide del cuadro institucional la ocuparía una Autoridad intergubernamental.

Francia en un nuevo intento de impulsar la creación de un mercado común agrícola confeccionó otro plan cuyas líneas maestras fueron tomadas del plan Charpentier a la vez que propuso el inicio de negociaciones para desbloquear las decisiones tomadas en el Consejo de Europa. El nuevo plan francés, conocido como *Plan Pflimlin* era un proyecto gubernamental a diferencia del Plan Charpentier que era un proyecto de la Comisión Especial de Agricultura.

(20) La diversidad de las estructuras y la variedad de los métodos de proteger la agricultura en los distintos países europeos hacía muy difícil las posibilidades de su aceptación como así señala McMahon, J.: *European Trade Policy in agricultural Agricultural Products*. Ed. Martinus Nishoff. London, 1986, pág. 5.

(21) Nöel, G. op. cit., 1988, pág. 179.

(22) El Plan Eccles concentraba los principios que regirían la política agraria británica hasta la adhesión a la Comunidad Europea. El contenido del Plan británico recogía el fundamento de gran parte de las críticas sufridas por la PAC desde sus inicios.

Simultáneamente, el gobierno holandés, interesado por ampliar su mercado de exportación y bajo la dirección de su Ministro de Agricultura Sicco Mansholt presentó otro plan que recibiría su nombre (23).

El Plan Pflimlin a diferencia del Charpentier, contemplaba como miembros a los países de la posterior CECA con el deseo de que se adhirieran al proyecto Reino Unido y Dinamarca. El objetivo fundamental que defendía era contribuir a la integración económica y política de la Europa occidental organizando los principales mercados de productos agrícolas (24). Con este Plan se pretendía asegurar el desarrollo de la producción agraria y promover una política de progreso técnico y de racionalidad de la producción con la finalidad de elevar el nivel de vida en el campo y aumentar la competitividad. Para la consecución de los objetivos anteriores, se establecían toda una serie de políticas a seguir por etapas y un período transitorio que las hiciera viables.

El consejo institucional lo constituían una Alta Autoridad, un Consejo de Ministros, un Comité Consultivo, una Asamblea y una Corte de Justicia (25).

(23) Este Plan Mansholt, aunque tiene el mismo nombre, no debe de confundirse con el Plan presentado en 1959 y en 1963 ni con el Plan Manshol de 1968 cuyo contenido y objetivos analizaremos en el segundo capítulo.

La postura holandesa en la posguerra estuvo condicionada por el temor a la competencia danesa. Mientras en Copenhague la liberalización el comercio agrario se consideraba positiva en la Haya se veía como un paso peligroso al enfrentarse con Dinamarca en los mercados agrarios británicos y alemanes. En la Haya prevaleció la convicción sobre la superioridad agraria danesa y por lo tanto que una integración sectorial en un mercado regulado era más segura que una liberalización completa de la agricultura, al no perder Holanda sus ventajas sobre Francia en el plano agrario. Milward, A., op. cit., 1985, pág. 442.

(24) En un primer momento se consideraron la comunitarización del trigo, azúcar, productos lácteos y vino.

(25) Cuadro institucional muy similar al instaurado por la CECA.

El Plan Pflimlin, como buen sucesor del Proyecto Charpentier, representaba una tendencia europea favorable a la constitución progresiva de un mercado agrícola europeo específico y al establecimiento de un proteccionismo comunitario frente a terceros países (26).

El *Plan Mansholt* por su parte, con la intención de aglutinar gran parte de la agricultura de la Europa occidental, incluía la posible participación de la totalidad de los países miembros de la OECE. En este Plan se abogaba por la integración económica de la Europa Occidental a través de una liberalización de sus intercambios comerciales gracias a la creación de un mercado europeo único para la totalidad de la producción agraria europea. El Plan Mansholt defendió desde el principio, frente al Pflimlin, un ámbito de aplicación mayor respecto a sus estados miembros y productos afectados. Recogía como objetivos económicos y sociales a perseguir; a diferencia del Plan francés, el crecimiento de la producción agrícola para equilibrar las balanzas de pagos agrarias y hacer frente a las necesidades crecientes de la producción agrícola.

Las diferencias fundamentales frente al plan propuesto por el gobierno francés, salían a la luz en el contenido de las medidas a tomar para conseguir los distintos fines aunque tenían elementos comunes: ambos planes eran partidarios de una liberalización progresiva y completa de los intercambios de los productos agrarios gracias a la supresión de los aranceles y los contingentes. También coincidían en la necesidad de establecer precios interiores de los productos agrarios superiores e independientes de los precios mundiales como medida de protección frente al exterior (27).

No obstante, se diferenciaban de forma irreconciliable en el tratamiento que se debía dar a las distintas prácticas pro-

(26) Nöel, G., op. cit., 1988, pág. 179.

(27) Posteriormente, y al ser compartidas por los restantes miembros de la Comunidad, se concretaría en el principio de preferencia comunitaria.

teccionistas agrarias nacionales. La propuesta holandesa exigía la eliminación de las mismas, posibilidad no contemplada en los proyectos franceses. El Plan Mansholt se alineaba de esta forma con la tendencia internacionalista basada en la liberalización de los intercambios en el seno de la OECE y defendía esta liberalización como base de una política de integración agrícola europea (28).

En el plano institucional el gobierno holandés era favorable a la creación de un Fondo Agrícola Europea cuya finalidad sería evitar en lo posible las fluctuaciones de los precios agrarios (29).

Aunque todos los planes perseguían beneficios concretos para sus respectivos países (30), el proyecto Charpentier, el contraproyecto Eccles, el Plan Pflimlin y el defendido por el Dr. Sicco Mansholt, todos ellos aparecidos a lo largo de 1950, suministraron, argumentos a favor y en contra a los partidarios de la creación de un «green pool».

La aprobación de cualquiera de ellos implicaba definirse sobre dos cuestiones: supranacionalidad o cooperación intergubernamental y si deberían de formar parte de la nueva política todos los países de la OECE o un número menor.

A pesar del diferente contenido de los cuatro planes no se puede dudar de la existencia, al inicio de 1951, de la voluntad real en el plan económico de colaborar para la creación de una Europa más integrada en el sector agrario.

Las respuestas y apoyos de los restantes países europeos a estos planes varió en función de las relaciones comerciales

(28) Nöel, G., 1988, pág. 179.

(29) El debate sobre la creación de un Fondo Agrícola emergió como antecedente a la aprobación del FEOGA.

(30) Los dos planes galos y el holandés buscaban la ampliación de sus posibilidades de exportación de sus excedentes hacia el exterior. El Plan británico pretendía fundamentalmente, facilitar su aprovisionamiento y la defensa de sus consumidores.

con Gran Bretaña y Francia. Unicamente Grecia y Turquía apoyaron las tesis francesas. Los países nórdicos e Irlanda respaldaron la postura británica siendo partidarios de un desarrollo coordinado de los intercambios internacionales basados en contratos a largo plazo entre los países exportadores e importadores. España y Portugal por motivos políticos no se interesaron en el proyecto agrario europeo.

Las dificultades políticas y económicas que se derivaban del contenido de los mismos desembocó en que ninguno de los cuatro proyectos se pusiera en práctica si bien el primero de ellos se llegó a aprobar.

El fracaso de las propuestas no les restó importancia porque representaban dos formas de organizar la agricultura europea que condicionarían el nacimiento de la PAC y su desarrollo posterior.

Una primera, coordinada por una organización intergubernamental y fiel partidaria del libre cambio, defendida por Gran Bretaña y en buena sintonía con las exigencias estadounidenses. La segunda, auspiciada por Francia y dirigida por una autoridad agraria europea de carácter supranacional y con un gran componente integrador y proteccionista. Estas dos versiones se mantuvieron en buena parte de la década de los cincuenta pero en la medida en que el Reino Unido se apartaba del proyecto europeo, tomaban más fuerza los intereses franceses respaldados por la RFA.

El fracaso de los intentos iniciales de crear un «green pool» en Europa se vieron fuertemente condicionados por el debate en torno a la cesión de soberanía estatal necesaria para llevar a cabo una efectiva integración de la agricultura. El cuestionamiento sobre si la organización agraria europea debería de estar regida por principios librecambistas o proteccionistas también impidió la adopción de una política agraria europea hasta que intereses superiores colocaron a la integración de la agricultura de ciertos países europeos como requisito fundamental para progresar en el proceso de integración económica europea.

1.1.3. La CECA y la integración en la agricultura europea

El buen funcionamiento del Benelux y sobre todo las obligaciones asumidas en la CECA, impulsaron las pretensiones de ampliar la integración a otros sectores, y entre ellos al agrícola.

La formación del Benelux el 1 de enero de 1948 fue el resultado del primer triunfo de las ideas federales en la posguerra (31) en los países que lo componían. Ideas federales que se siguieron defendiendo en el Consejo Europeo de La Haya celebrado en mayo de 1948 y en el que se adoptaron diversas resoluciones encaminadas a preparar una posterior unión económica y política de ámbito europeo. El primer paso fue la creación del Consejo de Europa, que no pasó de ser un foro de debates, frutrándose las intenciones de Francia y Bélgica que consideraban que debería de tener carácter de Asamblea Parlamentaria Europea (32).

Dos años después a la formación del Benelux, la Unión europea de pagos eliminó algunos de los obstáculos que existían para aumentar el comercio intraeuropeo.

En julio de 1950, con el establecimiento de la Unión Europea de Pagos, se creó un sistema multilateral de pagos para facilitar las transacciones comerciales entre los países

(31) En la Europa de la posguerra y dentro de la tradición europeísta se podían diferenciar dos corrientes: Una, basada en la idea de la cooperación entre los distintos países pero sin cesiones de soberanía, defendida fundamentalmente por británicos y escandinavos. Otra defensora de un sistema federal europeo capitaneado por Francia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Estos tres últimos países, siguiendo el ejemplo del Zollverein alemán de 1834, instauraron el Benelux. La existencia de una Unión Aduanera entre Bélgica y Holanda en 1922 y los intentos de integrar las economías de ambos países en 1932 facilitaron la labor. Uno de los artificios principales del Benelux fue Spaak, estadista belga que después desempeñaría una importancia clave en el nacimiento de la CEE.

(32) Hill, B.: *The CAP, Past, Present and Future*. Ed. Methven. London, 1984, pág. 17.

miembros de la OECE destinatarios de la ayuda derivada del Plan Marshall. La Unión de Pagos tuvo una función muy destacada en los inicios de la integración europea, al facilitar compensaciones de déficits en balanzas de pago utilizando clearings y limitando así la disminución de las reservas de oro. La importancia de la Unión de Pagos se debió a que «facilitó la liberalización del comercio intraeuropeo, simplificando el establecimiento de las cuentas internacionales y haciendo así posible para los estados miembros abolir prácticamente discriminatorias que había constituido un serio obstáculo para el comercio europeo en los años inmediatamente posteriores a la II Guerra Mundial» (33).

El Benelux y la Unión Europea de Pagos y sus respectivos éxitos facilitaron el avance de las ideas integracionistas pero aún quedaba por resolver el destino final de la recién creada RFA (34).

El primer problema que había que abordar era la búsqueda del heredero de la Autoridad Internacional del Rhur que había controlado hasta el momento la oferta de dos productos fundamentales para la recuperación industrial de Europa: el carbón y el acero (35).

En mayo de 1950, el Ministro francés de Asuntos exteriores Robert Schuman presentó un Plan (36) elaborado por Jean Monnet con un triple objetivo. Terminar con la históri-

(33) Henderson, W. O., op. cit., pág. 134.

(34) Los acontecimientos internacionales Este-Oeste precisaban un reconocimiento de Alemania occidental como un estadio aliado en la defensa del mundo libre.

(35) Acontecimientos internacionales como la explosión atómica soviética provocó presiones por parte de Washington a París para obtener gradualmente la liberación del potencial siderúrgico en suelo alemán, vital para un rearme clásico.

(36) Calificado como el desarrollo político y económico más importante desde el Plan Marshall como así recoge Melandri, P., op. cit., 1986, pág. 45.

ca rivalidad entre Francia y Alemania (37), contribuir a la integración europea y en tercer lugar, aunque nunca se hizo explícito de esta forma, beneficiarse del superior potencial de la producción alemana, a un precio inferior, de ambos bienes tan necesarios en el período de recuperación (38). Alemania aunque vio peligrar la reunificación alemana, aceptó el Plan por distintas razones. Una primera, de carácter económico-político, fue que la importante producción germana pronto otorgaría a Alemania una posición de predominio real en la gestión de la CECA.

En segundo lugar, el control del acero y el carbón por ambos países era preferible al control anterior en el que estaba ausente Alemania occidental. Por último, la devolución del Sarre, región eminentemente minera, a Alemania parecía más probable una vez establecida la CECA (39).

Las ventajas que proporcionaba a Francia y a la RFA facilitó la aprobación del mismo y se abirieron las esperanzas hacia una europa más unida (40).

(37) La presentación del Plan Schuman por parte de Francia se debió fundamentalmente a la existencia de una corriente opinión marcadamente federalista, partidaria de limitar las soberanías nacionales, a la convicción de que se podía conseguir una Europa Unida económicamente a través de la integración sectorial y a la propia concepción de los dirigentes franceses Robert Schuman y Jean Monnet, como así recoge Gesbert, P. en «Les origines du plan Schuman: le choix de la méthode Communautaire par le gouvernement français» recogido en *Histoire des débuts de la construction Européenne*, Ed. Loidevin, Bélgica, 1986, págs. 199 y ss.

(38) El carbón y la industria del acero francesa empezaban a enfrentarse a una industria alemana de nuevo más eficiente gracias a los fondos recibidos del Plan Marshall.

(39) La cuestión de la devolución del Sarre a la RFA no concluyó hasta 1956.

(40) El día en que el Plan Schuman fue aprobado por el gobierno francés este mismo declaró: «La puesta en común de la producción de base, el establecimiento de una Alta Autoridad nueva, cuyas decisiones vincularan a Francia y Alemania y a los países que se adhirieran a esta postura, realiza los primeros pasos concretos de una federación europea indispensable para preservar la paz en Europa». Como así relata Gesbert, op. cit., 1986, pág. 222.

El Plan Shuman fue bien recibido por Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

Italia vio positivo el establecimiento de un mercado común de acero y carbón al ser un importador neto de estas materias y pagar unos precios muy superiores a los alemanes e incluso franceses. La oposición italiana a la CECA vino de los empresarios italianos del sector. El otorgamiento de un período transitorio de ajuste de cinco años facilitó la aceptación final por parte del sector empresarial.

Bélgica temió desde el principio sufrir la competencia alemana en el carbón pero una vez más las concesiones otorgadas, y el empelo de Spaak en defender la integración europea, condujeron a Bélgica a adherirse finalmente. La aceptación belga de la CECA arrastró la decisión de Luxemburgo por los especiales lazos económicos entre ambos países (41).

Holanda abrazó desde el inicio la posibilidad de crear un mercado común en ambos productos por razones fundamentalmente económicas. Sin duda alguna, el desarrollo del comercio de estos productos hacia terceros países beneficiaba al puerto de Rotterdam (42). Además el nivel de competencia holandés en ambos productos era equiparable a los alemanes y por lo tanto cualquier expansión del mercado se veía como favorable desde Holanda.

El Plan Schuman se convirtió en realidad el 18 de abril de 1951 pasando a ser el primer mercado común establecido en Europa bajo el principio de la supranacionalidad (43).

(41) Luxemburgo y Bélgica constituyan una Unión Aduanera desde 1922. La dependencia de Luxemburgo respecto al carbón era casi absoluta y a la vez las posibilidades de exportación de su acero se veían aumentadas.

(42) Henderson, W., op. cit., 1982, pág. 144.

(43) En la adopción de la CECA, los federalistas vieron en la Alta Autoridad un éxito en sus aspiraciones. La corriente funcionalista obtuvo en cambio su reconocimiento al adoptarse una integración gradual de carácter sectorial: la industria pesada.

El impulso integrador derivado de la firma de la CECA afectó al debate sobre la Europa agraria. Los defensores de la integración europea a través de los distintos sectores económicos verían confirmada la posibilidad, de nuevo, de crear el frustrado «green pool» junto con el «black pool» derivado de la constitución de la CECA.

1.1.4. El fracaso del «green pool» y las posibilidades de la OECE

Condicionados por el reciente fracaso de los planes franceses, británicos y holandeses y por la aceptación de la CECA, en marzo de 1952 se convocó la celebración de una Conferencia Agrícola Europea (44).

En las sucesivas conferencias que se fueron realizando a partir de 1953 los puntos de vista mantenidos eran demasiado divergentes para alcanzar un acuerdo común. Las posturas mantenidas en las mismas variaban muy poco de las expresadas previamente en el plan británico, holandés y en los franceses.

El Reino Unido veía incompatible la preferencia comunitaria defendida por Francia con sus relaciones comerciales derivadas de la Commonwealth. Su visión de la agricultura europea pasaba por el establecimiento de una coordinación gradual de las distintas políticas agrarias por la vía del establecimiento de organismos consultivos no supranacionales. La Autoridad supranacional propuesta por Francia no era aceptada por los británicos que abogaban por una Autoridad con funciones de carácter recomendatorio y bajo criterios intergubernamentales.

No sólo cuestiones de carácter agrícola paralizaron la determinación de decisiones concretas. El debate sobre si la

(44) Conferencia que dio lugar a la celebración de reuniones periódicas, en París, entre 1952 y 1954, fuera del Consejo de Europa y agrupados bajo las organizaciones de mercados agrícolas europeos.

organización agrícola comunitaria se debería desarrollar en el seno de la OECE o procedía instituir una organización similar al «black pool» derivado de la CECA y si la integración europea debía realizarse sector por sector o por medio de una integración global de la economía también añadieron dificultades a la toma de decisiones.

A finales de 1953 y principios de 1954 distintos acontecimientos motivaron un cambio de rumbo respecto a la defensa de una europa agrícola («green pool») similar a la europa del carbón y del acero («black pool»). El tímido restablecimiento de los intercambios comerciales entre el este europeo y el oeste y sobre todo la reparación de excedentes en los EE.UU. presionaba, bajo el ambiente de fracaso que reinó en la reunión sobre asuntos agrarios de marzo de 1953, para incidir más en la mejora de los intercambios agrarios intraeuropeos, utilizando una organización de carácter intergubernamental ya creada (45). Esta postura, de clara inspiración británica, pasó a ser mayoritaria en la reunión de julio de 1954, relegándose a un segundo plano a los defensores de una organización de mercado de productos agrarios bajo el mando de una organización supranacional.

La OECE, ocupada más en los problemas comerciales con el fin de mejorar el comercio intraeuropeo, propuso el estudio de la coordinación y armonización pero no la integración de las políticas agrarias de la mayoría de los países de la europa occidental.

A finales de 1954, los países que formaban la OECE buscaban fundamentalmente superponer a sus mercados nacionales un mercado europeo para facilitar sus importaciones o exportaciones. La opción por diseñar políticas a corto plazo para resolver problemas coyunturales eliminó la idea de una verdadera integración en el plano agrario y los esfuerzos empezaron a destinarse a intentar armonizar las políticas agrarias basadas

(45) Nöel, op. cit., 1988, pág. 343.

en una cooperación agrícola intergubernamental (46). Los objetivos, en el seno de la OECE, se centraban en abolir las barreras aduaneras, armonizar los precios y suprimir los contingentes dentro de una organización librecambista, sin ninguna amenaza a la soberanía nacional en materia agraria.

Habría que esperar hasta que el problema agrario se recondujera a los Ministros de Agricultura de los países miembros de la CECA para que la creación de un mercado común agrario se viera de nuevo impulsado. El fracaso de la integración política-militar proporcionó un incremento de las presiones encaminadas a afianzar la unión europea en el terreno económico reavivándose otra vez la posibilidad de crear un «green pool» supranacional.

1.1.5. La CED y la vuelta a la integración económica

Al inicio de los años cincuenta todavía quedaba por determinar la colaboración de Alemania Occidental a la defensa de Europa (47). Francia se oponía tanto a la entrada de la RFA a la OTAN como a la creación de un ejército propio alemán.

Los federalistas europeos propusieron la creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED). La negativa por parte de la Asamblea Nacional Francesa de ratificar el Tratado de la CED (48) terminó con la posibilidad de unir parte

(46) Hasta que los asuntos agrarios no se trasladaron a la esfera de los países miembros de la CECA, las tesis intergubernamentales defendidas por el Reino Unido alcanzaron su máximo apogeo.

(47) El estallido de la Guerra de Corea, en junio de 1950, junto con el temor de que Rusia pudiera atacar Europa Occidental motivó la petición de los EE.UU. a Europa de una mayor ayuda para la defensa del occidente europeo. El planteamiento de la cuestión ponía otra vez sobre la palestra el problema de la contribución de Alemania Federal a la defensa europea.

(48) En agosto de 1954, los gaullistas que no deseaban que nadie que no fuera francés controlara el ejército galo, y los comunistas que se oponían al rearme alemán, se aliaron para no aprobar el tratado constitutivo de la CED.

de Europa política y militarmente y desplazó a la integración económica la misión de conseguir más estabilidad, paz y progreso en Europa (49).

El fracaso de la CED (50) en un primer momento desvió los esfuerzos hacia la cooperación económica apartándose de cualquier intento de integración política inmediata (51).

Los países miembros de la CECA, sirviéndose de la experiencia que suponía el desarrollo de la misma y conscientes de las limitaciones que ofrecía la OECE para alcanzar la integración querida, emprendieron un nuevo camino para delimitar qué forma de integración económica haría posible una mayor unidad europea. A principios de febrero de 1955 los Ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros de la CECA, declaraban la necesidad de atravesar una nueva etapa en la construcción europea basada en gran medida en la esfera económica.

Al declinar el Reino Unido su participación en las reuniones de los países miembros de la CECA para ampliar la integración europea, las discusiones para diseñar el modelo correspondiente y su amplitud se centraron en las posturas alemanas y francesas.

Francia exigió, para no verse perjudicada por la competencia alemana, que la forma de integración no se redujera a una mera unión aduanera sino que se concretara en medidas más amplias de carácter económico y social que facilitaran

(49) P. C. Van den Noort: «European integration and agriculture protection». En *Main Economic Policy Areas of the EEC: Towards 1992*. Ed. Kluwer Academic Publishers. Holanda, 1988, pág. 32.

(50) La aportación de Alemania Federal a la defensa se solucionó pasando a pertenecer a la OTAN como una nación soberana y a la Unión Europea Occidental.

(51) En la CED estaba previsto crear una Comunidad Política Europea (CPE) de carácter federal. La Asamblea Parlamentaria de la CPE hubiera disfrutado de unos poderes muy superiores a los de la Asamblea de la CECA e incluso a los que después se le otorgó al Parlamento Europeo.

una superior integración de las distintas economías. Alemania mantenía una visión de la integración económica favorecedora de sus exportaciones industriales, por lo tanto encaminadas a disminuir en lo posible las barreras comerciales que impidieran tales exportaciones.

Finalmente la amplia visión mantenida por Francia prevaleció, como así se plasmó en la Declaración de Ministros de Asuntos Exteriores de los estados miembros de la CECA celebrada en Messina en junio de 1955, en la que se defendió que el desarrollo de una Europa Unida debía perseguirse con el desarrollo de instituciones comunes, la progresiva fusión de las economías nacionales, la creación de un mercado común y la progresiva armonización de sus políticas sociales (52).

En esta misma reunión se acordó la celebración de negociaciones para allanar los obstáculos que facilitaran el establecimiento de un mercado común y tratar los problemas de su contenido. En esas negociaciones no se planteó la creación de un mercado común agrícola diferenciado del proyecto comunitario (53). El problema agrícola no se abordó en profundidad y de forma separada; sólo se indicó que el mercado común debería de abarcar también a la agricultura y al comercio de los productos agrícolas. Ello significaba la renuncia a la integración sectorial y la absorción de la agricultura, aunque se les reconocían sus peculiaridades, en un ámbito superior con valor específico para la realización de un mercado común europeo.

Las líneas maestras derivadas de estas reuniones, que contenían el tratamiento de los problemas que dificultaban la creación de una amplia área económica capaz de generar el crecimiento económico estable, el rápido crecimiento en el nivel de vida y el desarrollo armonioso entre los estados

(52) Henderson, W. O., op. cit., 1962, pág. 128.

(53) En estas negociaciones se impuso la tesis francesa: «Sin política agraria comunitaria no habría Mercado Común». Margolin, R.: «Le travail d'une vie: Memories 1911-86». París, 1986, pág. 318.

miembros fueron adoptados en Venecia bajo el nombre de Informe Spaak en mayo de 1956 (54).

1.1.6. El mantenimiento y desarrollo de las políticas agrarias nacionales

El movimiento integrador que iba desarrollándose en la primera mitad de la década de los cincuenta no paralizó las distintas políticas agrarias proteccionistas emprendidas en la posguerra por los diversos países. Por el contrario, en la década de los cincuenta tales políticas se fueron incluso reforzando como lo prueba la Ley Agrícola Alemana de 1955, en la que se establecían una serie de objetivos (55), algunos de los cuales después de verían plasmados en el Tratado de Roma.

El mismo sentido proteccionista tenía el «Fonds de Soutien et de Garantie Mutuelle» francés de 1955 (56), y la exigencia de tener en cuenta criterios de paridad de rentas con otros sectores al determinar los precios agrarios.

Los restantes países miembros de la CECA, también iban cerrando lo que no era más que el cuadro protector agrario anterior a la II Guerra Mundial.

(54) Este Informe constituiría el borrador del posterior Tratado de Roma.

(55) Los objetivos eran:

1. Asegurar un razonable nivel de vida para la población agrícola.
2. Aumentar la productividad agraria.
3. Estabilizar los precios agrarios.
4. Asegurar el mantenimiento regular de la oferta a unos precios accesibles a los grupos de menor renta.

Si bien los objetivos no eran en sí mismos proteccionistas sí lo fueron las medidas elegidas cuya pieza fundamental fue la elevación de los precios.

(56) Financiado por el Estado, los productores y un sistema de derechos reguladores a la importación y exportación (*prélèvements*) constituyó el elemento fundamental de la política agraria de los años posteriores junto con el «Fonds d'orientation et de Regularation des Marchés Agricoles» (FORMA).

En Bélgica y Luxemburgo la protección se centró sobre todo en los cereales aunque el precio de los principales productos agrícolas, gracias a un Fondo Agrícola, estaban protegidos en el mercado interior. La mayoría de las exportaciones de excedentes disfrutaban de subvenciones a la exportación. Las barreras a las importaciones las constituían las restricciones temporales y la exigencia de precios mínimos no distorsionadores del mercado interior. En Luxemburgo además los agricultores recibían transferencias que cubrían la diferencia entre el precio garantizado y el precio de mercado.

En Holanda, con la aprobación de la ley agraria de 1957 se consolidaron las distintas formas de intervención existentes con anterioridad a la II Guerra Mundial. La protección, menor que en los otros países, afectaba a la consecución de los precios mínimos y los precios garantizados para gran parte de los productos. La protección frente al exterior era muy recudida pudiendo adquirir a precios mundiales las materias primas que utilizaban para su ganadería, creando así un sector sumamente competitivo.

Italia comenzaba a construir su nuevo andamiaje protector. Si bien parte de la producción agraria disfrutaba de unos precios interiores protegidos, las importaciones de los productos deficitarios en Italia no encontraban barreras para su entrada (57).

Los países que pretendían formar un mercado común que incluyera a los productos agrícolas, disponían todos ellos de distintos ejemplos de proteccionismo a imitar. El peso del cuadro protector de las dos potencias; una agrícola: Francia, y la otra industrial: Alemania, modularía las negociaciones anteriores a la firma del Tratado e incluso condicionaría la adopción final de la PAC. Cualquier intento de organizar los pilares esenciales del futuro del mercado común agrícola bajo un esquema de liberalismo económico del sector tenía muy pocas

(57) Bonuzzi, V.: *L'Agricoltura Nei Primi 25 anni di vita della CEE*. Ed. Milani, Padova, 1986.

esperanzas de triunfar. La correlación de fuerzas, llevaba necesariamente a un protagonismo de Francia y Alemania Federal, ambos países con sectores agrarios muy protegidos (58).

1.2. El Tratado de Roma y la PAC

1.2.1. El Tratado de Roma y la Conferencia de Stresa

Con la firma del Tratado de Roma en marzo de 1957 los estados fundadores de la CEE se inclinaron definitivamente por una política agraria integrada en un proyecto de unión económica superior (59). La inclusión de la agricultura en el Tratado de Roma respondía a razones económicas y políticas (60).

La incorporación de la política agraria como una política común, ofrecía a países como Francia e Italia la posibilidad de ver compensados los efectos perjudiciales que sufriría su industria. De los seis miembros fundadores de la CEE, Francia y Holanda eran grandes exportadores agrarios (61). Las ventajas que les proporcionaba a su agricultura competitiva un mayor mercado sin barreras para sus exportaciones agra-

(58) Las distintas sesiones plenarias celebradas por el Comité agrícola franco-alemán, y especialmente la VIII sesión celebrada en Burdeos del 21 al 22 de abril de 1958 pusieron claramente de manifiesto el peso que en la construcción de la PAC tuvo la RFA y Francia.

(59) En el artículo 3 del Tratado de Roma la adopción de una política común en la esfera de la agricultura aparecía como elemento fundamental para el desarrollo del mercado común.

(60) Carfatan J. Ives.: *L'Europe Verte sous influence*. Editions du Seuil. París 1985.

(61) A mediados de los años cincuenta, Francia tenía excedentes de trigo y vino y los subsidios a la exportación empezaban a ser cuantiosos. Una ordenación supranacional protecciónista traería consigo mayores recursos para las exportaciones y mejores precios para sus agricultores. Un estudio de las posibilidades que le brindaba a Francia la creación de un mercado común agrícola puede obtenerse en V. Giscard D'Estaing: «L'expansión agricole de la France a l'ouverture du marché commun». *RMC*, 1958, págs. 329-334.