

## 2.1. El Plan Mansholt: la oportunidad perdida

El año 1968 se recordará en la historia de la PAC como el año de la verdadera toma de conciencia de las consecuencias de la política de precios agrarios implantada progresivamente desde 1962. Como consecuencia, la necesidad de implantar una política de reforma de las estructuras fue defendida este año, con especial intensidad, por la Comisión.

Si bien la puesta en marcha de la política de precios propias de la PAC se alcanzó en un tiempo satisfactorio (1) no se puede afirmar lo mismo de la política de reforma de las estructuras agrarias de ámbito comunitario. La falta de desarrollo de la misma no fue debida a una ausencia de voluntad (2) sino a la dificultad de implantar una política que hasta entonces se había considerado de ámbito nacional.

Las diferencias de las estructuras agrarias entre los estados miembros y las distintas preferencias nacionales respecto a las reformas estructurales hacían especialmente difícil la implantación de una política de estructuras útil (3). Las

---

(1) Aunque la unidad de precios se estableció por primera vez en 1967 para los cereales, azúcar y productos transformados habría que esperar hasta julio de 1968 para que se unificaran los precios de los productos lácteos y de la carne vacuna.

(2) Ya en la conferencia de Stresa se resaltó la importancia del papel a desempeñar por la política de estructuras. En el punto 8 de la Resolución de la Conferencia de Stresa del 19 de julio de 1958, se afirmaba que «la mejora de las estructuras agrarias debía de permitir al capital y al trabajo utilizado en la agricultura unas remuneraciones comparables a aquellas recibidas en otros sectores de la economía».

Por su parte el punto 3 señalaba que «Una correlación entre la política de adaptación a las estructuras el acercamiento de los precios y la orientación racional de la producción».

En el punto 5 se apoyaba «una política de ayuda a las explotaciones desfavorecidas que hiciera posible las reconversiones necesarias».

(3) Preferencias que no son más que una expresión de la distribución del poder político y económico como nos recuerda Barbero G. Croci-Angelini, E.: «Towards a better structural policy». *ERAE*, págs. 245-254. Amsterdam 1984.

actuaciones de la Comunidad se redujeron fundamentalmente a las limitadas contribuciones del FEOGA-orientación destinadas a la mejora de las estructuras, actuaciones que constituyeron una ayuda a la política estructural nacional pero que en ningún momento se articularon en el marco de una política estructural comunitaria.

Según se iban aprobando más organizaciones comunes de mercado, la protección agraria propia de éstos hacía notar sus efectos: los excedentes y la consiguiente carga financiera (4).

En octubre de 1967 y como primer paso hacia una reordenación global de la agricultura, la Comisión hizo saber al Consejo que había llegado el momento de realizar un verdadero examen de conciencia y de confeccionar las líneas maestras de una nueva PAC. Había llegado el momento de plantear un New Deal capaz de reformar la PAC (5).

El diagnóstico de la Comisión se podía resumir de la forma siguiente:

«Como consecuencia de unas estructuras de producción inapropiadas para las actuales necesidades, las medidas de gestión de mercados resultaban inefectivas y producían excedentes crónicos que imponían una absorción de recursos presupuestarios intolerables sin garantizar a los agricultores un ingreso adecuado» (6).

La Comisión al iniciar su trabajo veía claramente que dada la capacidad productiva de la Europa comunitaria, bajo un sistema de precios garantizados sin limitación en la pro-

---

(4) El coste presupuestario de la PAC en 1968 se acercaba a 2.400 millones de dólares.

(5) Varios: «Un New Deal en politique agricole: Le Plan Mansholt de réforme de l'agriculture dans la CEE». *RMC*, págs. 955 y ss. 1969.

(6) Petit, M.: «The European Community: rationale and future of the Common agricultural Policy». Ponencia presentada en la AAFA Food and Agricultural Policy Workshop: Sharpening our understanding of Food and Agricultural Policies in industrialized Countries, Knoxville Tennessee USA. 30-31 julio, 1988.

ducción, el mantenimiento de la política proteccionista vía precios llevaría a la aparición masiva de excedentes.

La forma de impedir tal acumulación de stocks era modificando la agricultura comunitaria. Modificación que a juicio de la Comisión debía de concretarse en una disminución de la población activa agraria y en una transformación progresiva de las estructuras agrarias con la finalidad de constituir unidades de producción modernas más racionales.

La disminución de la población activa agraria facilitaría una posterior reducción de los precios garantizados al dejar de ser un factor restrictivo esencial la renta que percibirían los agricultores marginales y por tanto desaparecer las justificaciones de unos precios elevados ajenos al mercado. Además la Comisión tenía a su favor que en los diez años anteriores habían abandonado el campo cinco millones de agricultores europeos. Se trataba, por tanto, de crear las condiciones para que esta tendencia continuara sin obstáculos.

La transformación de las estructuras agrarias tenía como función crear unidades de explotación más modernas con un tamaño medio más eficiente y, por tanto, generador de menores costes, una mayor productividad y en consecuencia una menor necesidad de ayuda vía precios.

Reformando las estructuras, y no sólo mejorándolas, se podría conseguir que la agricultura se engarzara plenamente en el conjunto de la economía y disfrutara de las cotas elevadas de bienestar de la sociedad industrial (7).

Bajo estas premisas, el 20 de diciembre de 1968 la Comisión presentó al Consejo de Ministros el «Memorandum sur la réforme de l'agriculture dans la CEE» conocido también como el programa «Agricultura 1980» o Plan Mansholt (8).

---

(7) Breart, G.: «L'agriculture européenne: visa por la avenir». *RMC*, 1969, págs. 594 y ss.

(8) Por el papel destacado del Dr. Mansholt por entonces vicepresidente de la Comisión de las Comunidades Europeas.

Con este plan se pretendió aplicar a la agricultura comunitaria toda una serie de medidas durante diez años, para transformarla profundamente y que pasara a constituir un sector saneado en la economía y la sociedad de las últimas décadas de siglo XX (9).

### **2.1.1. Los objetivos del Programa «Agricultura 80»**

El programa «Agricultura 1980» perseguía distintos objetivos que por su consecución temporal pueden dividirse en objetivos a corto, medio y largo plazo.

El primer efecto que pretendió el programa «Agricultura 80» fue crear un estado de opinión, atraer la atención sobre los límites de la PAC y la necesidad de su cambio sobre todo entre los responsables políticos de los estados miembros. Denunciar y publicar lo que hasta ahora sólo había sido percibido por los expertos facilitaría un debate profundo sobre las ineficiencias y distorsiones de la PAC. A corto plazo, el objetivo prioritario era también disminuir rápidamente los desequilibrios más escandalosos que sufría el mercado de productos lácteos, azúcar y cereales.

Para el sector lácteo el año 1968 tenía una especial importancia ya que el 1 de abril de 1968 se procedió a la instauración del mercado único de los productos lácteos. Simultáneamente, la asunción por parte del FEOGA desde el 1 de julio de 1967 de los gastos de intervención, almacenaje y exportación en el sector lácteo incrementaba la importancia de los mismos dentro del FEOGA. Para la campaña 1968/69 los gastos en el sector soportados por el FEOGA se acercaron a los 900 millones de unidades de cuenta. El fracaso de la reducción de precios pedida por la Comisión en 1968 auguraba una continuidad al alza de los mismos y el consiguiente incre-

---

(9) Rohn H-B.: «Les raisons de la réforme de l'agriculture». *RMC*, 1969, págs. 589 y ss.

mento de la producción. El rechazo de las medias estructurales propuestas (10) también influyó en el planteamiento de una estrategia de conjunto. El ejemplo del sector lácteo era una prueba evidente de la necesidad de plantear una estrategia global de reforma tal como proponía la Comisión.

Ante la dificultad de introducir medidas estructurales en los sectores más costosos, la Comisión vio más viable presentar un plan global de reestructuración (11) en lugar de intentar cada año la aprobación de medidas estructurales o disminuciones de precios de los distintos productos agrarios. Tal era el argumento básico de defensa del Plan «Agricultura 80» por Sicco Mansholt (12).

Con la aprobación de este plan se le proporcionaba al Consejo un cuadro general reformador que no haría necesarias las discusiones anuales encaminadas a frenar las situaciones agrarias coyunturales con un excesivo coste presupuestario (13).

---

(10) La Comisión propuso el otorgamiento de primas por sacrificio de ganado vacuno sin éxito, y ni siquiera se llegó a examinar a fondo la posibilidad de establecer una penalización a los ganaderos que incrementaran su cabaña.

(11) Así en el punto 58 del Plan Mansholt se afirmaba que la ejecución del programa «Agricultura 1980» debería de permitir la reducción progresiva de los gastos del FEOGA, sección garantía, de tal forma que a partir del año 1980, los gastos netos no sobrepasaran 750 millones de unidades de cuenta, de los cuales 250 corresponderían al sector lácteo.

(12) Ya en 1959 con ocasión del Congreso de la Fédération Nationale de la Mutualité de la Coopération et du Crédit Agricole (Vichy, 20-24 mayo) Mansholt había defendido las líneas maestras de lo que constituiría el Plan «Agricultura 80». Especialmente destacó el mal servicio que se hacía a la Comunidad en el caso de seguir ocultando la necesidad de una reforma estructural de la agricultura. *RMC*, 1959, pág. 203.

(13) Este Plan sería después considerado como el Plan más radical, si lo comparamos con posteriores planes, en el análisis de los problemas de la PAC y de sus soluciones, como nos recuerda Fennell, R.: «Reform of the CAP: Shadow of Substance». *JCMS*, n.º1. 1987, pág. 61.

Los objetivos a medio plazo se concretaban en el establecimiento a lo largo de diez años de las condiciones indispensables para reformar profundamente las estructuras agrarias. Las medidas contenidas en el Plan pretendían responder a lo que Mansholt pensaba que era el mayor problema de la agricultura comunitaria: las estructuras de producción. Interesa destacar que esta idea era consistente con el pensamiento económico dominante (14) y además con las políticas de desarrollo agrario experimentadas ya en Holanda y, en menor medida en Francia.

Desde el punto de vista de la teoría económica el problema estructural que padecía la agricultura comunitaria era el resultado de una inadecuada movilidad de los factores de producción. Con unos incrementos de la oferta observados superiores a la demanda se precisaba un trasvase de recursos de la agricultura a otros sectores para alcanzar una óptima asignación de los mismos. El problema por tanto consistía en cómo proceder al ajuste necesario, que tenía un carácter transitorio y que podía propiciarse desde la PAC. Dentro de esta lógica el plan «Agricultura 80» recogía toda una serie de medidas a aplicar en la década de los setenta.

El contenido del programa «Agricultura 1980» se derivaba del análisis de la agricultura comunitaria en los años sesenta. Agricultura que padecía al menos de tres tipos de excedentes: Los excedentes de producción que eran los más visibles, los demográficos y los de tierras que también paralizaban la modernización del campo europeo.

Con estos hechos de partida, el contenido del Plan estaba encaminado a frenar los excedentes de producción pero también a disminuir la población activa agraria y a retirar de la producción agrícola parte de la superficie cultivada. Para conseguir estos tres objetivos que se presentaban como imprescindibles para preparar la agricultura comunitaria a

---

(14) Petit, *op. cit.*, 1988, pág. 8.

las nuevas condiciones, el Plan se dividía en cuatro grandes capítulos: las tierras, la población activa agraria, las estructuras de producción y el coste de las medidas.

En el capítulo correspondiente a las tierras se establecía la conveniencia de disminuir la superficie agrícola cultivada comunitaria, cifrada en 71 millones de hectáreas en 1967 a 65 millones en 1980 (15). Esta reducción de la superficie agrícola cultivada tenía como función disminuir la capacidad de producción de la Comunidad para contrarrestar el incremento del potencial productor surgido de la previsible modernización de la agricultura.

Para propiciar la disminución de tierra cultivada la Comunidad se comprometía a ayudar a aquellos activos que quisieran abandonar la agricultura.

El segundo capítulo, abordaba el tratamiento de la población activa agraria en la década de los setenta. Este fue el capítulo que más difusión y más impacto tuvo de todo el Plan Mansholt. La Comisión sostenía que en la agricultura había un exceso de mano de obra que impedía que el valor añadido neto por activo se acercara al existente en los sectores no agrícolas. (Cuadro 9).

#### CUADRO 9

##### VAN POR ACTIVO

	1966	1980
Conjunto de sectores no agrícolas .....	3.700\$	6.400\$ (1)
Sector agrícola .....	1.800\$	4.600\$ (2)

*Fuente:* Zeller, A. «Les grands agregats du programme Agriculture 80», RMC, 1969.

(15) De esta reducción, más de 4 millones de hectáreas se dedicarían a la ampliación de la superficie dedicada a bosques. El resto se destinaría a parques naturales y lugares de esparcimiento para compensar la superpoblación de los centros industriales.

La Comisión, sabiendo que entre 1960 y 1970 iban a abandonar la agricultura 5 millones de activos, quiso que continuara esta tendencia pero cambiando la composición de las edades de quienes salían del campo.

Para evitar el progresivo envejecimiento de los activos se establecieron un conjunto de medidas que propiciarían la salida de los colectivos más envejecidos y simultáneamente facilitaba a parte de los activos jóvenes la búsqueda de trabajo en otros sectores. Se trataba así de poner en marcha toda una obra de ingeniería social en la que sólo los jóvenes necesarios entrarían a formar parte de la población activa agraria a la par que gran parte de la población activa envejecida abandonaría el sector agrario. Para lograr esta transformación se establecían cuatro grandes grupos de medidas: jubilación de los activos con una edad cercana a los 65 años, jubilación anticipada para los mayores de 45 años, reconversión profesional y posibilidades de obtención de becas para los más jóvenes. El Cuadro 10 detalla y cuantifica esta reducción de activos agrarios.

#### CUADRO 10

##### EL PASO DE 10 MILLONES DE PERSONAS ACTIVAS EN LA AGRICULTURA EN 1970 A 5 MILLONES EN 1980

<i>Edad en 1970</i>	<i>Efec. por cat. en 1970 (en millones)</i>	<i>Medidas previstas por la Comisión</i>	<i>Efect. por cat. en 1980 (en millones)</i>	<i>Edad en 1980</i>
65 o más	1	Jubilación a	—	75 años o más
55 a 65	2	los 65 o antes	—	65 a 75
45 a 55	2,1	Jubilación anticipada	1	55 a 65
35 a 45	2,25	Reconversión profes.	1,05	45 a 55
25 a 35	1,4	Reconversión profes.	1,10	45 a 55
15 a 25	1,4	Becas de estudio	1,05	35 a 45
			0,8	
Total	10,15		5	

*Fuente:* Adrian Zeller, *Ibidem*, pág. 633.

En caso del cumplimiento de las previsiones del Plan Mansholt la población activa agraria pasaría de un 13% en 1970 a un 6,1% en 1980. Sin la aplicación del contenido del Plan el peso de la población agraria activa en la población total se acercaría al 9% frente a un 3% previsto para los EE.UU.

Esta drástica reducción de la población activa agraria fue lo que más preocupó a las organizaciones profesionales agrarias y constituyó el obstáculo mayor al que se enfrentó la Comisión. La oposición al incremento del éxodo rural promovido desde las instancias comunitarias se revelaría como un obstáculo insalvable además de impedir una mayor profundización del mensaje que quería transmitir el Dr. Mansholt.

La modificación de las estructuras de producción era el eje central del Plan (16). Su importancia se derivaba de diversas razones. En primer lugar, en el Plan se descartaba la mejora de las estructuras de explotación y se exigía su reforma; y en segundo lugar, se restringía en el futuro la percepción de ayudas comunitarias a las nuevas unidades de producción (NUP), y a las empresas agrícolas modernas (EAM) que se ajustaran a lo establecido en el plan.

Las NUP y la EAM pasan así a ser el centro del plan. Las NUP no se definen en función de la explotación familiar sino teniendo en cuenta la dimensión. El Plan las configura como extensiones agrícolas donde las dimensiones y la organización permiten la utilización de los métodos de producción más eficaces garantizando de esta forma la utilización óptima de los factores de producción. Las NUP sobrepasaban las posibilidades de una sola explotación y por ello en el Plan se facilitaba la unión de los agricultores para la constitución de NUP e

---

(16) Sólo los datos nos ayudarían a comprender la necesidad de transformar la agricultura comunitaria. En 1968 el 80% de las empresas agrarias comunitarias tenían menos de 20 hectáreas y el 75% de las explotaciones ofrecían empleo suficiente para una unidad de trabajo humano como nos recuerda H. B. Krohn: «Les raisons de la réforme de l'agriculture». *RMC*, 1969, pág. 591.

incluso se establecía que gran parte de las explotaciones liberadas por cese de actividad se destinarían a este mismo fin. El hecho de que sólo algunos miles de explotaciones comunitarias, de las más de los 6 millones existentes cumplieran los requisitos dificultaba decisivamente la implantación del Plan.

La Comisión llegó incluso a cuantificar el concepto de NUP según sectores y productores (17). Así se pretendía orientar al agricultor para que él mismo valorara sus posibilidades de quedarse en el sector y poder optar a las ayudas cuando así lo exigieran las circunstancias.

La dificultad de su implantación no derivaba únicamente de los requisitos en términos de dimensión. El impacto de las medidas de cese de la actividad agraria y de las tendencias a la unión de sus propiedades por parte de los activos que decidieran quedarse en el sector constituía un obstáculo que condicionaba el éxito de las NUP.

Por último la exigencia de una mayor organización, como elemento consustancial a la NUP, implicaba unos conocimientos de gestión, contabilidad y demás rasgos empresariales que no eran fácilmente exigibles al agricultor a cambio de un futuro incierto (18).

La EAM era considerada el eslabón superior y pieza clave de la modernización de la agricultura comunitaria. La EAM se formaba por medio de la asociación de NUP en función de sus vinculaciones técnicas e imperativos humanos. Con los EAM se buscaba la reagrupación con el fin de conseguir, a

---

(17) Por ejemplo, en el supuesto de cereales las NUP deberían de tener entre 80 y 120 hectáreas, en la producción de leche se precisarían entre 40-60 vacas y en el bovino entre 150-200.

(18) No eran estos los únicos elementos con claras connotaciones de empresas modernas y eficiente. Dentro del Plan se defendía incluso que la reforma de las estructuras debería de estar acompañada de una mejora en las condiciones de comercialización de la producción agrícola, para lo cual sería conveniente la constitución a nivel europeo de agrupaciones profesionales por productos o grupos de productos.

través de la ayuda mutua incrementar la eficacia económica sin que el agricultor fuera esclavo de su trabajo.

Tanto las NUP como EAM recibieron muchas críticas desde el inicio, centrándose fundamentalmente en dos cuestiones:

- 1) El paso de una agricultura eminentemente familiar a una agricultura a escala industrial se consideraba una transformación demasiado profunda para ser realizada en un período de tiempo tan corto como el programado.

Esta crítica era difícilmente defendible, al haber sido formulada por aquellos grupos de representación del sector agrario que anteriormente defendieron dimensiones muy superiores a las sugeridas en el Plan (19). Además, si tenemos en cuenta el factor trabajo exigido, la propuesta se concretaba en cifras de 2 y 4 trabajadores por lo que no debía de plantear problemas a la explotación familiar.

- 2) También se acusaba injustamente a las EAM de propiciar un excesivo incremento de la inversión que podría conducir al despilfarro ya que el grado de modernización inherente a los EAM exigía un grado de equipamiento muy superior al existente. Esta crítica olvidaba que el intento de modernizar en el futuro las empresas agrarias de menor dimensión llevaría a un desaprovechamiento parcial de las posibilidades que brindaban los medios disponibles (20).

El coste del Plan fue más ampliamente difundido que las medidas contenidas en el mismo. El Cuadro 11 recoge un desglose del mismo.

---

(19) Así en Francia el CENAG (Centre des chefs d'entreprises agricole) era partidario con anterioridad al Plan de constituir unidades de explotación para los cereales de 300 hectáreas.

(20) Estas críticas se plantearon en *RMC* «Une structure de production nouvelle». *RMC*, 1969, págs. 609 y ss.

CUADRO 11

ESTIMACION DE LOS GASTOS DE LA REFORMA  
DE LAS ESTRUCTURAS ENTRE 1970 Y 1980  
(Millones de U.,C.)

	<i>Gastos anuales 1970/80</i>
Medidas relativas a los hombres .....	1.040
Medidas relativas al espacio agrario .....	440
Medidas concernientes a la producción y a la comercialización de productos agrarios .....	1.000
Total .....	2.480

*Fuente:* Plan Mansholt y elaboración propia.

Importa poner de relieve que gran parte del coste anual de los cerca 2.500 millones de UC, con 1.500 millones, se destinarían al trasvase de hombres y tierras destacando las cantidades dedicadas a los pequeños empresarios de mayor edad que abandonasen su actividad. El coste de las inversiones para la modernización de las unidades de producción absorberían 1/5 del coste total anual, siendo una prueba de la importancia que dentro del Plan tenía tanto la modernización de las explotaciones como la disminución de la población activa.

### 2.1.2. La oposición al Plan Mansholt

A pesar del gran impacto que causó y de la importancia de los objetivos que perseguía el Plan no se llegó a discutir formalmente en el Consejo de Ministros. La formación de un bloque de oposición al mismo impidió su aprobación. Las organizaciones profesionales de los estados miembros se opusieron, salvo escasas excepciones, al Plan Mansholt (21).

---

(21) Era demasiado tarde para que la Comisión introdujera un cambio tan radical en la PAC. Los intereses agrarios de la Comunidad.

Las críticas de la Deustcher Bauernverband, como organización mayoritaria de la RFA, se centraron sobre todo en las consecuencias que para las rentas agrarias podía tener la disminución de los precios. Frente a un descenso de los precios la DBV defendía un control mayor de la oferta utilizando cuotas. El excesivo coste para unos resultados más que dudosos y la rigidez de las condiciones para constituir NUP y EAM también alimentaron su oposición. Por último la DBV veía en muchas actuaciones del Plan una intromisión en la política de desarrollo regional y social que consideraba competencia de los estados miembros.

La mayoría de las organizaciones profesionales agrarias francesas consideraron el Plan como una buena base para definir una nueva PAC (22), si bien los matices críticos y condiciones introducidas por algunas de ellas se convirtieron en un gran obstáculo para una aceptación sin modificaciones del mismo.

La oposición de la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA) (23) a los planes estructurales gaullistas de 1960 y 1962 se repitió con más fuerza y mayores posibilidades de éxito frente al Plan Mansholt. La FNSEA temía ahora además una disminución de las rentas agrarias y echaba en falta una política comercial exterior de productos agrarios. La ausencia de un diseño claro de lo que iba a ocu-

---

estaban suficientemente coordinados para constituir un frente común al Plan Mansholt. El Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias (COPA), las organizaciones agrarias y los propios gobiernos de los estados miembros coincidían en mantener una PAC proteccionista.

(22) Las líneas generales del Plan Mansholt aunque menos drásticas, se recogían en las leyes de orientación francesas de 5 de agosto de 1960 y 8 de agosto de 1962. Estas leyes tenían un marcado carácter productivista y fueron el resultado de la convergencia del gaullismo con el Centro Nacional de Jóvenes agricultores... Este discurso productivista encontraba su sentido en la ampliación del mercado agrícola francés bajo la PAC. Kroll, op. cit., 1987, pág. 38.

(23) Lógica oposición, dada la corriente mayoritaria agrarista que dominaba su dirección.

rrir en la industria de transformación también fortaleció su oposición al Plan.

Le Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA) (24) era la organización profesional que más defendía el Plan en Francia pero las modificaciones que pretendía introducir eran inadmisibles desde el punto de vista de la Comisión. El CNJA proponía un mayor peso de los productores en la determinación de los precios y una fijación plurianual de los mismos. La admisión de ambas peticiones significaba reforzar la política de precios y se alejaba de los objetivos centrales del Plan.

Por su parte, L'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, mantenía una postura globalmente favorable al Plan aunque exigía algunas modificaciones. La Asamblea entendía que el equilibrio de los mercados agrícolas debería solucionarse, fundamentalmente, a través de la regulación de los intercambios con países terceros y no con una disminución de los precios agrarios.

En Bélgica, el Boerenbond, a partir de una aceptación global, se oponía a las ayudas cuantiosas e indiscriminadas a los NUP y EAM y defendía una mayor ordenación de los mercados mundiales de los productos agrarios como requisito previo a la introducción del Plan.

Los jóvenes agricultores belgas, aún adoptando una posición favorable hacia el Plan, no aceptaban la política de disminución de precios, lo que equivalía una vez más a no compartir el fin último del Plan: crear empresas agrícolas competitivas que no hubieran de ser protegidas vía precios.

Las organizaciones agrarias italianas expresaron sus reservas en relación a la escasez de recursos económicos para alcanzar los objetivos previstos pero sobre todo exigían una responsabilidad financiera comunitaria que cubriera el apoyo total a las NUP y EAM. A Italia, como país comunitario

---

(24) Cuyos orígenes se pueden encontrar en los jóvenes agrícolas católicos (JAC), de marcada inspiración productivista-modernista.

que más se podía beneficiar de una reforma estructural de la agricultura, le atraía el contenido del Plan pero, a diferencia de otros países comunitarios, lo encontraba insuficiente desde el punto de vista presupuestario.

Holanda, que desde finales del siglo XIX disfrutaba de las ventajas generales de un sector agrario abierto al exterior y competitivo, aceptó de buen grado los objetivos del Plan. Sólo el establecimiento de contingentes a la producción y la falta de una política regional adecuada a las necesidades particulares de cada región impedían una aceptación sin restricciones del mismo (25).

El Plan tuvo un respaldo mayor por parte de las organizaciones profesionales agrarias de ámbito comunitario pero este respaldo no fue total. Una vez más las condiciones impuestas para su total aprobación dificultaba sus posibilidades de aplicación.

El Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias (COPA) como máximo organismo de representación de intereses a escala comunitaria si bien veía favorablemente la modernización de la agricultura que podría derivarse de la aplicación del Plan, formuló cuatro críticas cuya aceptación por parte de la Comisión llevaba a cambios muy sustanciales de su contenido.

Defendía el COPA que la reducción progresiva de precios propuesta por la Comisión sólo tenía sentido una vez la modernización de las estructuras y la mejor organización de los mercados hubieran surtido sus efectos beneficiosos y no antes. Asimismo echaba en falta unas acciones más concretas en política comercial exterior y en la mejora de la comercialización interior de los productos agrarios. Por último el COPA creía conveniente una reforma previa del Fondo Social Europeo con la finalidad de ampliar su campo de

---

(25) Pignot: «Prise de position des organisations, professionnelles sur le mémorandum concernant la réforme des structures agricoles». *RMC*, 1969, págs. 637 y ss.

actuación en la agricultura y reforzar las posibilidades de incrementar las ayudas a la formación profesional.

Las críticas más importantes al Plan en el ámbito comunitario provinieron de las Explotaciones Familiares del Mercado Común, organización próxima ideológicamente a los partidos comunistas europeos (26). El Plan se interpretó como un ataque frontal a las explotaciones familiares de tamaño inferior a las NUP y como una industrialización masiva del campo, liquidadora de la agricultura familiar.

Las reacciones de las organizaciones representativas de la industria alimentaria a escala comunitaria partiendo de un principio de aceptación general (27) mostraba grandes diferencias.

Por ejemplo, la Comisión de las Industrias Agrícolas y Alimentarias de la CEE cuestionaba la poca importancia que se atribuía a la política comercial exterior y sobre todo al papel que podían desempeñar las industrias de transformación en la economía alimentaria mundial. Mostró también cierto recelo a la creación de agrupaciones profesionales o interprofesionales dentro del sector por el poder que podían adquirir frente a las industrias alimentarias.

Dentro ya del organigrama comunitario, fue en el seno del Comité Económico y Social (28) de las Comunidades Europeas, donde se elaboró un informe no vinculante que recogía gran parte de las críticas realizadas por las organizaciones profesionales agrarias con alguna novedad. Entre las críticas nuevas se hallaba la necesidad de implantar una polí-

---

(26) Versión comunitaria del Modef francés (Mouvement d'organisation et de défense de l'exploitation familiale).

(27) La industria alimentaria creía que el Plan facilitaría la integración de los agricultores en la economía y de esta forma los suministros mejorarían. La tendencia general a disminuir los precios agrarios podía llegar a convertirse en un abaratamiento de inputs y como tal era bien recibido por el sector transformador.

(28) Para estudiar el Plan Mansholt se creó un subcomité de estudio del Plan denominado subcomité «Agricultura 80».

tica monetaria común y la introducción de medidas de corresponsabilidad. Con la instauración de una política monetaria común se facilitarían la vigencia del principio de unidad de mercado y se eliminarían los efectos de las inestabilidades monetarias en los precios agrarios comunitarios (29). Introduciendo medidas de corresponsabilidad se conseguiría limitar parte de la oferta agraria con la colaboración de los agricultores en su disminución y en la eliminación de los excedentes (30).

El CES compartía las críticas con otras organizaciones profesionales respecto a la necesidad de establecer una política comercial exterior de productos agrarios, y la mejora de la transformación y comercialización interna de los productos agrarios pero insistía especialmente en la conveniencia de impulsar una política agrícola social y en diseñar una política global de desarrollo regional que facilitara el trasvase de mano de obra de la agricultura a otros sectores económicos.

La posición de los gobiernos de los estados miembros ante el Plan Mansholt fue decisiva para que no llegara a tratarse formalmente en el Consejo de Ministros de Agricultura de la CEE. La mayoría de los gobiernos creían que modificaciones socioestructurales de tal envergadura deberían tener carácter nacional.

El Ministerio de Agricultura Francés defendía que la política de reforma de estructuras no correspondía a la Comunidad (31). Un desarrollo más profundo de la preferencia comunitaria y unos acuerdos adecuados a escala mundial podían situar en el lugar que le correspondiera a Francia como potencia agrícola mundial. La aprobación del Plan

---

(29) Efectos que muy pronto se darían como veremos en el apartado 3 de este mismo capítulo.

(30) Petición cuyo cumplimiento efectivo tuvo que esperar hasta la década de los ochenta.

(31) Como así lo demostró con las leyes de orientación francesas en la década de los sesenta.

Mansholt podía traer consigo una disminución de las exportaciones y de las ayudas recibidas por las mismas.

La actitud de la RFA (32) estuvo mediatizada por la proximidad de las elecciones generales de 1969 y el peso específico de la DBV en los partidos políticos conservadores.

La presentación de un plan propio de reforma estructural de su agricultura desplazó además el interés por el Plan Mansholt. Plan que traería a la RFA disminuciones de precios a cambio de unas medidas estructurales de ámbito comunitario que sólo tendrían una aplicación muy restringida en el territorio alemán.

La posible disminución de los precios agrarios para unos agricultores que desde la posguerra habían disfrutado de una protección elevada tenía un coste político demasiado elevado para que el gobierno alemán se interesara especialmente en la aprobación del Plan.

---

(32) La RFA fue el país comunitario que más duramente criticó el Plan Mansholt. A Mansholt se le consideró como un tecnócrata utópico que había perdido la conexión con la realidad. Priebe, H.: *Die Subventionierte Unvernunft*. Ed. Siedler. Berlín. 1985, pág. 74.

Los argumentos, en contra del Plan Mansholt, utilizados en Alemania fueron los siguientes:

- 1) La formación de la EAM intensivas en capital llevarían a un incremento de la producción.
- 2) Se olvidaba que las estructuras agrarias comunitarias eran el resultado de la historia y que no podían transformarse tan rápidamente. Se le acusó de intentar implantar las estructuras agrarias de Groningen (su ciudad natal) al resto de Europa.
- 3) La inexistencia de experiencias similares en Europa hacía demasiado arriesgada su puesta en marcha.
- 4) Mansholt no contempló las peculiaridades alemanas en lo referente a la existencia de muchos agricultores tiempo parcial.
- 5) Las consecuencias para los centros urbanos y para las regiones de origen provocadas por la emigración masiva campo ciudad podrían ser muy perjudiciales.
- 6) Los efectos sobre el medio ambiente de la tendencia a la creación de grandes empresas agrarias podrían ser muy nocivos. Priebe, C., op. cit., 1985, págs. 77-78.

El Ministerio de Agricultura italiano, estando de acuerdo globalmente con los objetivos del plan, dudaba sobre el limitado coste económico del mismo y de la viabilidad de incrementar la importancia del Feoga-orientación en el futuro de la PAC.

Fue en el Benelux donde el plan encontró más apoyo aunque en menor grado en Bélgica. Para el Ministerio de Agricultura holandés el plan no llegaba todo lo lejos que debía y defendía incluso el perfeccionamiento del mismo con medidas fiscales y comerciales, siempre con el norte de la unión económica (33). El Ministerio Belga no compartía la necesidad de restringir la oferta agraria cuando gran parte de la humanidad padecía malnutrición y hambre. Las medidas exigidas para constituir NUP y EAM se consideraban excesivas e incluso contradictorias con el objetivo perseguido de disminuir la oferta agraria.

De todos los gobiernos de los Estados Miembros sólo el holandés estaba dispuesto a defender el Plan ante el Consejo de Ministros comunitarios. El resto recibió el Plan como una obra con muchos riesgos y costes sin un éxito asegurado.

Algo más de diez años de PAC no había creado la suficiente voluntad política entre los estados miembros para imponer actuaciones que hicieran sentir sus efectos a largo plazo. Una vez más la falta de objetivos a largo plazo de la PAC impidió establecer las bases para una agricultura comunitaria competitiva, menos proteccionista. Quizá la obra de ingeniería social contenida en el Plan aplicada a la agricultura sobrepasaba los límites de lo tolerable socialmente en esa época (34).

---

(33) RMC: «L'europe agricole va-t-elle changer de CAP?», *RMC* 1969, pág. 116.

(34) Petit, M. op. cit., 1988, pág. 9. El Plan fue acusado de Malthusiano, tecnocrático y utópico. Gueben, P., Kreller-Noellet, M.: «Les difficultés et les paradoxes de la politique agricole commune». *RTDE*. 1970, pág. 306.

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.