

INTEGRACION ECONOMICA EUROPEA E INTERVENCION PUBLICA EN LA AGRICULTURA: ¿RE-REGULACION O DESREGULACION? (*)

Por
LUCA SALVATICI (**)
FABRIZIO DE FILIPPIS (***)

I. INTRODUCCION

El «programa 1992» no puede considerarse una mera ampliación del Mercado Común europeo; por el contrario, representa un drástico cambio de las «reglas de juego», es decir, una modificación global del marco económico, jurídico, técnico e institucional en el que se mueven las fuerzas del mercado. Desde esta perspectiva, parece apropiado desarrollar algunas consideraciones generales acerca de la relación entre las políticas nacionales en un proceso de integración económica.

El centro principal de atención de este artículo son las restricciones y oportunidades a las que se enfrentan las políticas nacionales a consecuencia de la integración económica, aun cuando no nos ocupamos expresamente de la cuestión de los fallos del mercado «inte-

(*) Investigación realizada con ayudas del Consejo Nacional de Investigación de Italia, proyecto especial RAISA, subproyecto núm. 1, documento N.xyz.

Una versión anterior de este artículo fue debatida en la Reunión Anual del Consorcio para la Investigación del Comercio Internacional de Productos Agrarios, 15 de diciembre de 1992, St. Petersburg Beach, Florida, Estados Unidos. Agradecemos a los profesores De Benedictis y Josling sus útiles comentarios.

(**) Departamento de Economía Pública, Universidad «La Sapienza», Roma, Italia.

(***) Departamento de Ciencias Económicas y Estimativas, Universidad de Tuscia, Viterbo, Italia.
- Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 165 (julio-septiembre 1993).

rior» que se supone debe corregir la regulación a nivel nacional, ni de la evaluación de instrumentos alternativos de política en términos de resultados comparativos.

Aun dejando de lado los determinantes internos de las políticas económicas, la exposición –según podrá advertir el lector– está claramente influida por las conclusiones de la literatura acerca de la elección pública relativa al papel y actitudes de los gobiernos nacionales. Por una parte, podemos identificar el enfoque «realista» positivo, que tiende a explicar la intervención pública en la economía como un mecanismo que genera políticas «predatorias» o de transferencia de bienestar, las PEST, según la terminología introducida por Rausser (1982). En esta teoría, el gobierno es representado como un poderoso «Leviatán» que maximiza su propio beneficio o como un árbitro débil, un «centro de compensación» en el que prevalecen intereses especiales. Por otra parte, el enfoque más tradicional y normativo supone que el objetivo último del gobierno es maximizar la función de bienestar social mediante políticas centradas en la eficiencia y encaminadas al aumento del bienestar social (PERT). Estos enfoques son extremos y se basan en supuestos contrarios, pero en el mundo real encontramos tanto PEST como PERT, y hay bastantes casos en los que cabe afirmar que van de la mano y se apoyan mutuamente (Rausser, Foster 1990). Según esta teoría, una PEST puede considerarse una forma de compensación que transfiere parte del aumento de la renta resultante de la aplicación de PERT. En otras palabras, «transferencias que parecen sólo predatorias a primera vista pueden ser, en ciertos casos, políticamente necesarias para que la sociedad alcance la configuración óptima de políticas productivas» (Rausser 1992, página 150).

La finalidad de este artículo es ofrecer algunas percepciones acerca de las consecuencias del Mercado Único para la agricultura y las políticas sectoriales, utilizando una literatura cada día más abundante (Kelch 1990; Josling 1990; Siebert 1989; Swinbank 1990). El análisis del proceso de integración se desarrolla centrando la atención en dos dimensiones: la *apertura* de las economías nacionales y la *cooperación* entre los gobiernos. Ambas dimensiones guardan relación con la cuestión de la fijación de las fronteras apropiadas para la autonomía nacional, un antiguo pro-

blema con el que se enfrentan las unidades colectivas y en el que no sólo influyen los factores económicos, sino también las fuerzas políticas y sociales.

Por lo que se refiere a la apertura, el principal problema que consideramos aquí es el de la delimitación de los campos nacional e internacional desde la perspectiva de la política económica. En este marco, el apartado 2 se ocupa del proceso de ampliación de la integración de los mercados naciones de la CE al que pretende contribuir el Programa 1992, y ofrece alguna información acerca de las propuestas incluidas en el *Libro Blanco* de la Comisión de la CE (1985) relativo a la supresión de todas las barreras dentro de la Comunidad. Para la segunda dimensión del análisis, la de la cooperación, es válida la observación de que ninguna economía es una isla y que la única economía cerrada es el mundo entero. Así lo confirma «la tensión surgida entre la naturaleza cada vez más *global* de la relación económica y el carácter persistentemente *nacional* de las unidades políticas del sistema» (Guitian 1992, página 3). El hecho de que la persecución de objetivos internos y del bienestar nacional en general no sólo dependa de las acciones de cada país, sino también de las de otros, proporciona incentivos para la cooperación y la toma colectiva de decisiones. De esta cuestión se ocupa el apartado 3, en el que se examinan los posibles enfoques de la cooperación, con especial referencia a la estrategia efectivamente adoptada por la CE sobre la armonización de normas. Finalmente, en el apartado 4 se propone un marco simplificado para el análisis del proceso de integración, que lleva a ciertos comentarios sobre la evolución y perspectivas de la Política Agraria Común (PAC).

II. APERTURA

La dimensión de la apertura es crucial en nuestro análisis, ya que marca las limitaciones que han de afrontar los gobiernos en la definición de políticas óptimas a nivel nacional. De hecho, suponemos que el grado de apertura determina el conjunto de instrumentos de que disponen los responsables de la formulación de las políticas. En realidad, las políticas nacionales de ayuda «vinculada», o las medidas que afec-

tan a factores con movilidad internacional no pueden aplicarse sin algún mecanismo que permita la discriminación entre bienes o factores nacionales y extranjeros. En consecuencia, es evidente que algunos instrumentos de política no son «técnicamente viables» si los gobiernos nacionales no disponen de la información necesaria para reconocer los «objetivos» de su intervención. En el caso de la agricultura, un ejemplo obvio son las políticas abiertas de apoyo a los precios que necesitan alguna forma de protección fronteriza. Por lo que se refiere a la PAC, el precio interior se fija a un nivel más alto que el precio mundial, y esa protección se otorga mediante diferencias de gravámenes que excluyen de la ayuda a los productos extracomunitarios.

Como la forma más fácil (pero no la única) de discriminar entre bienes y factores nacionales y extranjeros son los controles fronterizos, podemos calibrar el alcance de la «apertura» midiéndola sobre una escala que represente el grado de protección. Evidentemente, existe una relación negativa entre la protección y la apertura, por lo que ésta aumenta al pasar de la autarquía, a través de la liberalización del comercio (zonas de libre cambio, uniones aduaneras), a la plena movilidad de los factores (mercados comunes, uniones económicas). Sin embargo, debe advertirse que nos referimos a la liberalización sólo como sustitutivo de la apertura, ya que ésta abarca algo más que la simple liberalización, e incluye la posibilidad general de que un gobierno controle la movilidad internacional de bienes y factores.

Es evidente que la formación del Mercado Unico aumentará la apertura de los Estados miembros. La definición del *mercado interior* que ofrece el Acta Unica recuerda el *mercado común* mencionado en el Tratado de Roma, ya que se basa en la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Sin embargo, hay que subrayar algunos otros elementos introducidos en el Acta Unica:

- la definición explícita del mercado interior como una «zona sin fronteras»;
- la supresión de la regla de la unanimidad para las decisiones del Consejo relativas al mercado interior (1);

(1) Hay, sin embargo, algunas excepciones importantes en cuestiones como la fiscalidad y la movilidad de las personas, que todavía requieren unanimidad dentro del Consejo.

- la fijación de una fecha límite, el 31 de diciembre de 1992, para la realización del programa del Mercado Unico (2).

Las directivas incluidas en el Libro Blanco se agrupan de acuerdo con la clase de barrera que pretenden abolir. En general, la Comisión de la CE considera tres tipos de barreras: físicas, fiscales y técnicas. Sin embargo, las soluciones previstas son mucho más complejas y diferenciadas según se refieran a bienes, servicios o personas. Para comprender la estrategia de la Comisión, no basta con recordar las declaraciones oficiales acerca de la «libre circulación»; parece más útil considerar la distinción básica entre *fronteras reales* y *fronteras virtuales*. Las fronteras reales son las aduanas tradicionales, mientras que las fronteras virtuales incluyen todos los controles a la movilidad internacional de los bienes y factores realizados sin inspección aduanera.

El objetivo central del «programa 1992» es la eliminación de las fronteras reales, cosa que puede lograrse de dos maneras. La más directa y radical consiste en eliminar todos los motivos por los que se consideran necesarios los controles aduaneros: podemos denominar este supuesto con la expresión «abolición *tout court*». Alternativamente, aun dentro de un mercado único pueden considerarse necesarios y legítimos ciertos controles. En tales casos, la abolición de las fronteras reales implica la retirada de los controles de las aduanas para trasladarlos a una fase diferente entre los niveles de producción y de consumo: se trata entonces de un «desplazamiento a las fronteras virtuales».

Es imposible mencionar aquí todas las cuestiones incluidas en el Libro Blanco. Por lo que se refiere a la «abolición *tout court*», las cuestiones más interesantes, desde el punto de vista de la agricultura comunitaria, son las siguientes:

- a) La libre movilidad de las personas, que implica la armonización de las leyes nacionales de inmigración, podría tener ciertas consecuencias no marginales en los mercados de mano de obra agraria.
- b) La cuestión comercial está dominada por los efectos del Mercado Unico en los flujos comerciales con el resto del

(2) La existencia de una fecha límite es muy importante como compromiso político. No obstante, debe señalarse que el 31 de diciembre de 1992 no causó efecto alguno automático, ya que el Consejo todavía es responsable de cada decisión.

mundo, especialmente porque es imposible que los Estados miembros mantengan los convenios bilaterales sobre contingentes de importación que permitía el Tratado de Roma. A la inversa, la supresión de las aduanas podría tener grandes consecuencias en los flujos comerciales agrarios intracomunitarios, al suponer el desmantelamiento del sistema de montantes compensatorios monetarios (MCM) (3).

- c) La armonización de los tipos del impuesto sobre el valor añadido debe lograrse después de un período transitorio que termina en 1997, lo que significa cambiar el sistema de tributación indirecta del «principio de destino» al «principio de origen». El principio de destino supone que el tipo impositivo debe ser el del país en que tiene lugar el consumo: esto hace que la política fiscal sea neutral desde el punto de vista de la asignación a través del mercado, pero exige fronteras fiscales para devolver el impuesto sobre las exportaciones e importaciones. En cambio, la tributación según los tipos del IVA del país de origen elimina la necesidad de controles fronterizos, pero cuando difieren mucho los tipos nacionales (en Estados Unidos estas diferencias nunca superan el 5-6 por ciento), pueden aparecer ciertas distorsiones importantes en el comportamiento de los agentes privados. Por lo que se refiere a la agricultura, la repercusión de la armonización de los tipos del IVA en los precios comunitarios no será sustancial y, teniendo en cuenta la baja elasticidad de la demanda, no debe influir significativamente en el consumo de productos agrarios (Guyomard, Mahè 1990). Sin embargo, es importante señalar que algunos gobiernos nacionales están utilizando actualmente tipos impositivos diferentes para los consumos intermedios y para los productos agrarios para ayudar al sector, lo cual ya no será posible en adelante (o habrá de decidirse a nivel comunitario) una vez logrados los tipos armonizados.

(3) La reciente inestabilidad de los tipos de cambio dentro de la Comunidad hace que este problema sea mucho más importante de lo que se creyó después de la creación del Sistema Monetario Europeo (SME) y la futura Unión Monetaria. La gestión de la PAC con tipos de cambio (más) flexibles y *sin* los MCM planteará graves problemas.

Con respecto al «paso a las barreras virtuales», deben tenerse en cuenta los puntos siguientes:

- a) Los datos sobre flujos comerciales intracomunitarios, actualmente recogidos por las aduanas, habrán de recogerse a nivel de producción.
- b) Los impuestos sobre consumos específicos continuarán gestionándose de acuerdo con el principio de destino. Por consiguiente, podrán mantenerse diferencias entre los tipos de los Estados miembros, aun cuando la Comisión de la CE proponga avanzar hacia una mayor armonización. Teniendo en cuenta las actuales diferencias nacionales, podría haber una fuerte repercusión en el consumo de productos agrarios como el tabaco y las bebidas alcohólicas (especialmente la cerveza y el vino).
- c) Las cuestiones fitosanitarias han sido objeto de negociaciones laboriosas y complejas, y más de un centenar de directivas del Libro Blanco se refieren a este tema. La Comisión de la CE clasifica diferentes clases de patologías, con atención especial a las que tienen consecuencias para la salud humana, ya que los Estados miembros deben estar asegurados contra el riesgo de epidemias. Los controles tendrán lugar a nivel de explotación agraria o regional, con asignación de una «etiqueta sanitaria» que permitirá la libre circulación por toda la Comunidad.

Estos ejemplos muestran muy claramente que la supresión de los controles aduaneros constituye un cambio radical y obliga a los gobiernos nacionales a elegir entre cambiar la política nacional o mantenerla, pero ajustando sus instrumentos administrativos. Hablando en general, el ajuste es muy costoso, ya que las barreras virtuales suponen normalmente una gestión muy compleja y exigen mucha colaboración y confianza mutua entre las diferentes burocracias nacionales. En este aspecto, el aumento de la apertura impone claramente nuevos límites al conjunto de las posibles opciones con que cuentan los responsables de las decisiones de política nacional. Sin embargo, puede afirmarse que el aumento de la apertura, al incrementar la interdependencia de las economías nacionales, ofrece grandes posibilidades de elevar el bienestar general mediante políticas cooperativas.

III. COOPERACION

Desde un punto de vista general, entendemos por cooperación «el proceso por el cual se ajustan las políticas nacionales para reducir las consecuencias negativas (o reforzar las consecuencias positivas) de las políticas de uno o más Estados en el bienestar de otros Estados, de forma que las políticas nacionales difieran de las que cabría esperar de una política puramente nacional o autárquica» (Putnam, Henning 1989, página 15).

Con respecto al grado de cooperación, en un extremo tenemos el *ajuste unilateral*, en el que se fijan unilateralmente las políticas a la luz de información acerca de las políticas efectivas o previstas de otras naciones. Un paso intermedio es la *consulta*, es decir, el intercambio de información que pueda modificar acciones unilaterales influyendo en las preferencias nacionales y en el enfoque de la política económica. La consulta puede considerarse una condición necesaria de cualquier cooperación real, siempre que la discusión permita aclarar las ventajas del aumento de la compatibilidad entre las políticas nacionales: en el lenguaje de la teoría de juegos, podríamos decir que, como resultado posible de la discusión, la defección es dominada por la cooperación.

Con frecuencia, la cooperación entre gobiernos tiene lugar mediante *paquetes negociados*. En este caso, las políticas nacionales son determinadas de acuerdo con reglas aceptadas internacionalmente o como parte de un convenio internacional condicional que implica compromisos mutuos. Este es el caso más frecuente de cooperación internacional y tiene lugar en todas las instituciones multilaterales, como el GATT en política comercial o el grupo «G7» en cuestiones monetarias.

La máxima intensidad de cooperación se da en la *coordinación* estricta, en la que la armonización de reglas y la convergencia de políticas económicas dan lugar a la aplicación conjunta y mutuamente congruente de los instrumentos nacionales de política económica para optimizar el bienestar conjunto. En el mundo real, los procesos de integración económica son ejemplos de coordinación, pues en ellos las políticas ya no son determinadas a nivel nacional, sino que se fijan mediante algún proceso supranacional cuyo resultado es vinculante para todos

los participantes. Según se ha mencionado en la sección precedente, la PAC proporciona, también en este caso, el ejemplo más llamativo de una política por la que los Estados miembros han delegado en una institución supranacional (el Consejo de la CE) todas las decisiones relativas a los precios agrarios de apoyo para toda la Comunidad.

Los motivos de la coordinación pueden resumirse como sigue:

- a) Los fallos del mercado derivados de efectos externos transfronterizos.
- b) La interdependencia estructural, que es el grado de rivalidad o complementariedad entre economías nacionales en lo referente a las pautas de especialización de la producción y consumo.
- c) La interdependencia política, que se refiere a efectos externos asociados con decisiones de política nacional («efectos externos regulatorios»). Desde esta perspectiva, debe advertirse que la coordinación de objetivos de política económica nacional no es suficiente para lograr, aun con objetivos congruentes, un curso óptimo de acción, ya que un país depende crucialmente de acciones emprendidas por otros países en términos de magnitud, combinación y calendario de la aplicación de los instrumentos de política.

III.1. *Dificultades para lograr la cooperación*

Aun cuando los beneficios de la cooperación son bien conocidos, el mundo real ofrece muchos ejemplos de las dificultades para lograrlos.

Los motivos principales destacados en la literatura pueden resumirse como sigue:

- a) En muchos casos, las ganancias previsible se consideran limitadas, tanto en términos de preferencias de los responsables de la formulación de políticas como en términos de bienestar social. Esto puede explicar los múltiples esfuerzos de la Comisión de la CE para financiar y distribuir estudios sobre las consecuencias del Mercado Unico (Comisión de la CE 1988a y 1990; Group Mac 1988). Estos estudios no siem-
-

- pre son correctos desde el punto de vista analítico, y en algunos casos parecen atenerse al método «piense un número, dóblelo», pero todos ellos terminan aportando algunos datos pertinentes sobre las ganancias derivadas del Mercado Único.
- b) Los acuerdos cooperativos entre un grupo de países sufren una fuerte influencia de la imperfección de la información acerca de la evolución de algunas variables exógenas y de la reacción de la política de terceros países. Ambos elementos pueden dañar el proceso cooperativo, ya que aumentan la incertidumbre de los participantes acerca de la posibilidad de obtener beneficios o de modificar la cantidad de ganancias esperables de la cooperación. Desde el punto de vista de la CE, el tipo de cambio del dólar es un buen ejemplo de una importante variable exógena, ya que influye en los precios agrarios mundiales y, por tanto, en el presupuesto de gastos de la PAC; asimismo, la repercusión de la posición de Estados Unidos durante la Ronda Uruguay en la actitud de los Estados miembros frente a la reforma de la PAC pone de relieve el papel decisivo de las estrategias o reacciones de terceros países en el resultado del proceso cooperativo.
- c) El simple hecho de que exista un beneficio neto global es una condición necesaria, pero no *suficiente* de la emergencia de la cooperación, ya que no impide la aparición de conflictos sobre la distribución de cualquier ganancia conjunta. En el marco del GATT, estos problemas se abordan siguiendo el principio de reciprocidad, que debe asegurar el equilibrio entre costes y beneficios para cada país. En cualquier caso, las cuestiones distributivas se tratan con mayor eficacia dentro de un marco federal, en el que las transferencias entre países pueden considerarse «pagos complementarios» necesarios para el acuerdo. El análisis de Petit y cols. (1987) del proceso de toma de decisiones dentro del Consejo de la CE muestra que es más fácil llegar a un acuerdo sobre un «paquete» de varias cuestiones que sobre una sola. De hecho, dentro de un paquete, el equilibrio entre coste y beneficio puede lograrse mediante la inclusión de transferencias *ad hoc* para llegar a decisiones unánimes.
-

- d) Un acuerdo cooperativo implica con frecuencia notables «costes de transacción» relacionados con el proceso de negociación, como la identificación de los agentes pertinentes, de sus preferencias y de los problemas de aplicación relacionados con el comportamiento no cumplidor. Los problemas de aplicación se consideran cruciales para la aparición de cooperación en el campo de la política económica, ya que la elaboración nacional de normas puede describirse (en muchas áreas, incluida la agricultura) en términos de un dilema internacional del preso: todos los países ayudan a sus industrias mediante «políticas estratégicas» y terminan estando peor que sin ayuda. Desde esta perspectiva, la cooperación internacional se considera un bien público con oferta escasa a consecuencia de la actitud de «ir por libre» (4) (Guerrieri, Padoan 1989).

En conclusión, parece necesario recordar que en el campo de las relaciones internacionales no debe darse por supuesto el enfoque económico típico que considera la cooperación como un mero instrumento para perseguir el objetivo de aumento del bienestar nacional. De hecho, la interacción entre fuerzas económicas nacionales e internacionales se extiende más allá del reino de la pura economía e incluye actuaciones estratégicas y políticas. Esta cooperación internacional (y especialmente la integración) puede ser un *fin* o un bien de consumo en sí misma, y desde esa perspectiva más amplia, factores como la identidad de grupo y la ideología política pueden potenciar la cooperación, incluso en ausencia de cualquier expectativa de reciprocidad actual o futura en las ganancias económicas mutuas.

III.2. Competencia frente a coordinación

Un enfoque radicalmente enfrentado pone en duda el supuesto, asumido con excesiva frecuencia, de que la cooperación internacional

(4) Una manera de resolver el problema del dilema del preso puede obtenerse de la observación de que entre los n jugadores existe algún subconjunto cuya cooperación aseguraría la resolución del dilema, cualquiera que fuera el comportamiento de los demás. Este enfoque ofrece algunas útiles ideas para analizar la integración económica como un «bien de club», es decir, un bien caracterizado por cierto grado de no rivalidad en el consumo y por la posibilidad de impedir el acceso a los no miembros del club (Fratianni, Pattison 1982).

siempre mejora el bienestar de los países considerados individualmente. El sentido general de este tipo de argumentación lo expresa claramente Paarlberg en relación con la agricultura: «El “desarreglo” de la agricultura mundial proviene, no de la falta de coordinación de las políticas nacionales, sino, en primer lugar, de las tendencias fuertemente antiliberales que se dan dentro de esas políticas nacionales (...); siempre que se ha intentado la coordinación de la política agraria internacional, el resultado ha sido empeorar esas tendencias antiliberales de la política» (Paarlberg 1987, página 1). La idea básica que inspira este enfoque es congruente con la denominada norma de Fischer, que afirma que «lo mejor que un país puede hacer por otros países es mantener en forma su propia economía» (Guitian 1992).

Más concretamente, los críticos de la cooperación en política internacional sostienen que esa cooperación puede ser contraproducente por varios motivos:

- a) Se produce una pérdida de responsabilidad política, ya que los políticos nacionales pueden evitar la responsabilidad personal echando la culpa a los extranjeros. Por ejemplo, en negociaciones multilaterales como las rondas del GATT, la posibilidad de liberalización, aun cuando debe potenciarse en principio, sigue siendo en realidad rehén de los que se muestran más reacios a ella (es decir, «la locura de otros se convierte en el límite de nuestra sabiduría»).
- b) Existe el riesgo de merma de la credibilidad de la política nacional: «Lo mismo que la mala moneda expulsa a la buena, siempre que un sistema político más disciplinado y responsable “se coordina” internacionalmente con un sistema menos disciplinado y responsable (...), desciende el nivel conjunto de disciplina de la política económica» (Paarlberg 1987, página 22) (5).
- c) Se considera incorrecta la aplicación del dilema del preso a las relaciones internacionales: por un lado, es errónea, ya que

(5) El ejemplo más importante citado por Paarlberg es el papel «contaminante» de la PAC para los Estados miembros que ingresaron en la CE con políticas agrarias nacionales más liberales (p. ej., el Reino Unido).

en el mundo real los gobiernos pueden comunicarse entre sí; por otro, es fraudulenta, porque en un modelo de dilema del preso no existen ganancias derivadas de la competencia, mientras que sólo habría ganancias mutuas si surgiera la cooperación. Más en general, debe hacerse hincapié en que el uso del modelo del dilema del preso se basa en el supuesto de que los gobiernos representan perfectamente los intereses del pueblo. A la inversa, si aceptamos la «hipótesis del Leviatán», es muy probable que en algunos casos la cooperación «sea menos eficiente que la competencia, sustancialmente porque la cooperación puede degenerar fácilmente en confabulación, coalición y connivencia» (Bretón 1987, página 214).

En cuanto alternativa a la cooperación, se propone la competencia como el fundamento institucional de la política y del mercado, con el objetivo de hacer «discutibles» las estructuras políticas. La idea subyacente es que la competencia entre diferentes sistemas reguladores nacionales debe ayudar a la imposición de las normas más eficientes.

Una descripción esquemática de cómo opera la competencia entre gobiernos puede encontrarse en la dicotomía de Hirschmann entre salida y voz (Hirschmann 1970). En términos muy simples, podemos decir que la opción de voz se ejercita cuando los ciudadanos se mantienen dentro de las fronteras políticas y tratan de comunicar sus preferencias a los políticos; en cambio, el ejercicio de la opción de salida se da cuando los ciudadanos señalan su descontento «votando con los pies» o «adquiriendo de otro gobierno» (6). Obviamente, las economías nacionales pueden salir perjudicadas por una salida excesiva. En consecuencia, en un escenario de apertura, en el que no existen fronteras reales ni virtuales, los políticos no pueden llegar demasiado lejos en la persecución de las PEST si desean su reelección.

La principal objeción al «enfoque competitivo» se refiere a los fuertes supuestos implícitos acerca de la información perfecta y la movilidad sin costes de los ciudadanos, y acerca de los rasgos

(6) «Votar con los pies» y «adquirir de otro gobierno» pueden hacerse de varias formas: invirtiendo en países extranjeros, enviando los hijos a estudiar al extranjero, emigrando, etc.

abrumadoramente predatorios de la política pública. De hecho, suponiendo que la mayoría de las políticas públicas sean PEST, este enfoque representa la competencia entre reguladores como beneficiosa, en la medida en que puede reducir el potencial de explotación por políticos egoístas o por grupos con miras interesadas. Por el contrario, si se acepta una perspectiva pragmática en la que hay también lugar para una actitud «benevolente» de los gobiernos, la desregulación que implican los mismos mecanismos competitivos podría llevar a una degradación de los sectores públicos nacionales, con un nivel subóptimo de políticas convenientes, como las PERT.

III.3. *Armonización y competencia: la supresión de las barreras técnicas dentro del Mercado Unico*

La supresión de las barreras técnicas es algo más que un problema de fronteras reales o virtuales, y parece conveniente analizarla desde la perspectiva de la «cooperación» con el fin de ver si es posible y deseable lograr la armonización de *normas* y *cómo*. Las barreras técnicas distorsionan los flujos comerciales al influir, no sólo en el lado de la demanda del mercado (como las barreras físicas y fiscales), sino también, y especialmente, en el lado de la oferta, ya que afectan a las técnicas de producción y pueden impedir el logro pleno de economías de escala. En este sentido, «se produce un dilema cuando no es posible decir si esa regulación protege intereses sanitarios y de seguridad legítimos, o si es un farsa encaminada a proteger los intereses económicos de los productores nacionales» (Kinsey, Houck 1990, página 37).

En el marco del GATT, este problema se ha abordado tradicionalmente mediante la cláusula de trato nacional, que obliga a cada país a conceder a los individuos y empresas extranjeros los mismos derechos de que disfrutaban los ciudadanos y las empresas nacionales. Esta cláusula evita la discriminación entre productos por razón de su origen, pero permite una protección de hecho (al fijar normas más fáciles de cumplir por los productos nacionales) y no facilita el logro pleno de economías de escala.

El tema de las barreras técnicas se considera un paso crucial en la realización del Mercado Único y recibe una atención especial en el *Libro Blanco* de la Comisión de la CE. Incluye varias cuestiones importantes, como los servicios, las normas sobre suministros públicos, el reconocimiento de títulos profesionales y los movimientos de capital, pero nuestra atención principal se centra en este caso en sus consecuencias para la producción y comercio de bienes.

El problema de la armonización de las normas técnicas ha sido abordado desde el comienzo de la CE. El enfoque seguido hasta finales del decenio de 1970 se basaba en la idea de conseguir la *armonización total*, es decir, la sustitución de cualquier reglamentación nacional por normas de alcance comunitario. Este enfoque resultó ineficiente, ya que exigía tediosas negociaciones sobre un enorme número de detalles técnicos insignificantes.

El cambio de sentido de la estrategia de la Comisión se produjo en 1979 a raíz de la famosa sentencia del Tribunal Europeo de Justicia en el asunto «*Cassis de Dijón*». La importancia de esta sentencia estriba en la aplicación del (nuevo) principio de reconocimiento mutuo, que «significa la aceptación por todos los Estados miembros de productos manufacturados y vendidos legalmente en cualquier otro Estado miembro, aun cuando se fabriquen basándose en especificaciones técnicas diferentes de las establecidas en las leyes nacionales vigentes, en la medida en que los productos en cuestión protejan de manera equivalente los intereses legítimos implicados» (Comisión de la CE, 1988b, 24). El principio de reconocimiento mutuo representa una innovación radical, ya que supone la equivalencia de las normas nacionales en la protección de los intereses de los consumidores; de esta manera puede garantizar el libre cambio en ausencia de armonización a nivel comunitario.

Por lo que se refiere a las propuestas incluidas en el Libro Blanco, recurren al principio de reconocimiento mutuo en cuanto proponen exigir únicamente «requisitos obligatorios», como la sanidad y la seguridad públicas. Además, las directivas presentadas abandonan el antiguo enfoque vertical, que define «reglas de recepción» específicas producto por producto, y siguen un enfoque horizontal que define «reglas esquema» que se refieren a aspectos generales y son aplicables a una amplia gama de productos. La ventaja del nuevo

enfoque es doble: por un lado, simplifica la tarea de las instituciones que trabajan en la armonización europea; por otro, es más flexible y evita el riesgo de desaceleración de la tasa de innovación de productos y procesos a consecuencia de la rigidez de las normas técnicas fijadas por reglas específicas.

Volviendo a la dicotomía *competencia frente a coordinación*, la adopción del principio de reconocimiento mutuo muestra un cambio de la estrategia de la Comisión de la CE hacia el enfoque competitivo (Deboyser 1991). Los motivos de esta elección son evidentes, ya que suprime las complejas e interminables negociaciones sobre planes detallados de armonización. Además, no propone el paso de una «esponja burocrática» sobre las preferencias y tradiciones culturales nacionales, y reconoce que no sólo existen ventajas de escala, sino también ventajas de diversidad, al aumentar el número de opciones disponibles para los consumidores. Más en general, aunque conseguir la uniformidad de regulación pueda considerarse la forma más directa de preparar el campo para una competencia leal (o más leal), debe subrayarse que «ciertas diferencias de entorno nacional que resultan de opciones sociales deliberadas (...) ofrecen diferentes condiciones de producción que son precisamente la base del comercio» (Van Rompuy 1991, página 122).

La principal objeción a este enfoque tiene relación con los posibles inconvenientes ya mencionados de la competencia entre normas nacionales, que pueden causar una espiral de regulación a la baja dentro de la Comunidad (Burns, Swinbank 1990; Sheldon, von Witzke 1990). De hecho, en los Estados miembros con normas más estrictas de producción, el reconocimiento mutuo hace que dejen de ser barreras (no arancelarias) a las importaciones para convertirse en cargas sobre la producción interior, por lo que para las empresas nacionales la alternativa (paradójica) a la importación legal sería la producción ilegal. La reacción de los productores nacionales podría adoptar la forma de presión sobre el gobierno para que rebaje las normas (opción de *voz*) o de traslado de sus actividades a otro Estado miembro con una reglamentación menos exigente (opción de *salida*). En ambos casos se desencadenarían fuerzas favorables a la reducción de la regulación, ya que

«las autoridades nacionales saben que gran parte del perjuicio debido al bajo nivel de las normas lo sufrirán los consumidores de otros Estados miembros, mientras que el ahorro de costes se traspasará a sus propias empresas nacionales» (Gatsios, Seabright 1989, página 43).

En otras palabras, el resultado final podría ser la implantación de una norma única como consecuencia del funcionamiento de las fuerzas del mercado, con dos consecuencias. Por un lado, con ello se cancelarían muchas de las ventajas de la opción de competencia en términos de variedad de productos. Por otro, si no creemos que las normas de *nivel más bajo* son siempre *normas mejores* (7), no podemos confiar en la armonización impulsada por la «mano invisible» más que en la impulsada por la «mano visible» de los políticos.

Como es bien sabido, en la espinosa cuestión del nivel óptimo de las normas reguladoras hay un antiguo debate que pone de manifiesto los fallos tanto del mercado como de la regulación. La cuestión es si la legislación protege a los consumidores frente a la explotación de su ignorancia, o si una intervención pública excesiva y la influencia oculta de intereses creados les niega su legítimo derecho a adquirir lo que deseen. En efecto, no existen soluciones definitivas, ya que la optimización de la regulación depende de la consecución de un equilibrio entre la conveniencia de la posibilidad de elección de los consumidores (que exige tantos productos como sean posibles) y el logro de economías de escala (si no hubiera economías de escala, habría tantos productos como tipos de consumidores). Sin embargo, los posibles inconvenientes, tanto de la competencia entre normas nacionales como de la armonización, mediante normas tipo fijadas a nivel comunitario, muestran que «en sistemas divididos de poder, la regulación es el resultado de presiones contrapuestas, pues a los interrogantes tradicionales —qué regular y cómo hacerlo— se suma un problema añadido: ¿a qué nivel deben practicarse las actividades regulatorias?» (Dehousse, página 398).

(7) Podemos pensar en una especie de ley de Gresham de las normas de producción: *cuando en un mercado único hay dos regulaciones disponibles, la menos estricta expulsará a la más estricta.*

IV. DIFERENTES ENFOQUES DE LA INTEGRACION: EL CASO DE LA PAC

Las dos dimensiones de *apertura* y *cooperación* analizadas en las secciones precedentes ofrecen un marco general para la evolución del proceso de integración de la CE previsto por el Programa 1992.

Por lo que se refiere a la apertura, la interpretación de la estrategia de la Comisión de la CE es muy clara: la Comunidad ya ha alcanzado un elevado grado de apertura, y el objetivo es eliminar las barreras no arancelarias residuales que todavía infestan el mercado interior. De hecho, desde comienzos del decenio de 1980 existe la opinión generalizada de que sin un nuevo empujón existe peligro de desmoronamiento de toda la estructura europea. No se trata de una tarea trivial, sino de que, al menos en las declaraciones oficiales, todo el mundo está de acuerdo en la necesidad de completar el proceso iniciado hace 30 años.

La dimensión de cooperación es generalmente mucho más compleja, y el análisis del proceso de integración de la CE sobre esta base, es objeto de controversia, tanto en términos positivos como normativos. Dando por supuesta la perspectiva de un grado creciente de apertura, es posible definir dos estrategias alternativas de integración, caracterizadas por opiniones contrapuestas acerca de la cooperación.

La primera sigue el enfoque liberal y supone básicamente que los fallos del mercado «son tan pequeños que su localización y corrección sería demasiado costosa, o (...) los peligros de legitimar cualquier política nacional pesan más que los escasos beneficios que pueda aportar» (Josling 1992, página 5). Por consiguiente, los defensores de este enfoque afirman que los mecanismos del mercado deben extenderse al ámbito de la política, y que debe hacerse hincapié en las virtudes de la competencia frente a los riesgos de la coordinación. A esta estrategia puede dársele el nombre de enfoque *negativo* de la integración, ya que insiste especialmente en la *desregulación*, es decir, la eliminación de las barreras interiores y la aplicación de políticas supranacionales sólo en términos de «normas prohibitivas» vinculantes para los gobiernos nacionales.

La segunda estrategia, más pragmática y ecléctica en su trasfondo teórico, sostiene que los fallos del mercado no pueden ignorarse, y que la regulación puede ser una condición necesaria para una competencia efectiva y para la mera existencia de mercado. Según esta opinión, «los gobiernos generalmente “lo han entendido” y apenas ha habido peligro de sobrepasar los límites de las intervenciones políticas racionales» (Josling 1992, página 5); la distribución de competencias entre la CE y sus Estados miembros podría crear un «vacío regulatorio» si las competencias comunitarias siguieran siendo limitadas y difíciles de utilizar, mientras que las obligaciones del Tratado hacían más difícil ejercer competencias reguladoras a nivel nacional (Dehousse 1992). Este puede denominarse enfoque *positivo* de la integración, ya que recalca que la supresión de barreras debe ir acompañada de una coordinación estricta de las políticas nacionales y de su sustitución (parcial) por medidas aplicadas a nivel supranacional (*re-regulación*).

Con respecto a la evaluación general de la estrategia real de la Comisión Europea basada en la dicotomía de integración positiva/negativa, hay (como de costumbre) dos interpretaciones posibles. Por un lado, la posición de los que afirman que durante el decenio de 1980 las sugerencias de los *partidarios* de la oferta convencieron a la Comisión Europea, por lo que el Programa 1992 «resulta de la captación por fuerzas neoliberales del proceso de integración en Europa Occidental (...), siendo las demás definiciones de la cooperación e interacción desplazadas por la fórmula neoliberal o subordinadas a ella» (Grahl, Teague 1989, página 34). Según esta opinión, la integración económica implica un recurso más intensivo a los métodos de mercado y el Mercado Único sería una solución adecuada para la denominada eurosclerosis, nombre con el que se designa el entramado de limitaciones, restricciones y rigideces resultantes de la regulación pública excesiva de las economías europeas. En palabras del antiguo comisario (británico) Leon Brittan: «La creación de un mercado europeo único representa una iniciativa vital por el lado de la oferta que mejorará los resultados de la economía europea y permitirá a la Comunidad competir más eficazmente con Estados Unidos, Japón y el resto del mundo».

Por otra parte, están aquellos a los que no convence esta interpretación, y que sostienen que tanto el verdadero sentido como el

resultado final del proceso de integración son todavía inciertos. Su argumentación es que sería un error considerar la supresión de todas las antiguas regulaciones nacionales como un ejemplo de desregulación, ya que con frecuencia pueden ocupar su lugar nuevas estructuras reguladoras: el Acta Unica Europea es en realidad el fundamento de una amplia gama de medidas a nivel comunitario, lo que puede ser congruente con un proceso de re-regulación y una influencia más intensa de los Estados en los asuntos económicos (Dietrich 1991). Desde esta perspectiva, puede incluso afirmarse que, dado el impulso político de la ideología neoliberal del decenio de 1980, el énfasis en la desregulación puede considerarse una elección táctica. Es posible que el movimiento europeo se haya dado cuenta de que para «reiniciar» el proceso de integración era conveniente «vender» el programa 1992 en el mercado político como una receta neoliberal.

Las dos dicotomías, integración positiva/negativa y desregulación/re-regulación, pueden resultar útiles para analizar la aparición y el desarrollo de la PAC, que ha representado el ejemplo más importante (y durante mucho tiempo, el único) de *integración positiva* de la Comunidad. En efecto, desde el inicio de la CE, la PAC se ha concebido, o al menos se ha justificado, como la *pedra angular* de todo el edificio europeo, con plena delegación de las competencias nacionales en la Comunidad para la aplicación de una intervención generalizada en el mercado.

El establecimiento de una política agraria *común*, que implicaba la ampliación al ámbito supranacional de las políticas agrarias muy protectoras ya aplicadas en los distintos Estados miembros y apoyadas por un consenso público general, puede considerarse consecuencia directa de dos causas diferentes: la fuerte voluntad política de los gobiernos nacionales de mantener las medidas vigentes de apoyo a los precios, y la imposibilidad práctica de aplicar esas políticas a escala nacional en una situación en la que los productos agrarios pueden circular libremente dentro de la Comunidad. En este último sentido, la PAC puede considerarse un ejemplo claro de los límites, derivados de la apertura impuestos al mantenimiento de alguna clase de política (vinculada) a escala nacional, como se señaló en el apartado 2.

Con referencia a los argumentos en favor y en contra de la cooperación examinados en el apartado 3, la coordinación estricta ase-

gurada por la PAC en el campo de la política agraria puede justificarse por la interdependencia política y estructural: los mecanismos de apoyo a los precios aplicados a escala nacional habrían sido muy distorsionantes para el comercio intracomunitario y podrían haber anulado los beneficios derivados de la especialización productiva dentro de la agricultura comunitaria. Así pues, en principio la asignación de la función de elaboración de la política agraria al nivel comunitario debe haber sido un instrumento para aumentar la eficacia de este tipo de intervención, teniendo en cuenta los efectos externos de las políticas nacionales autónomas.

A la inversa, si se analiza la evolución práctica de la PAC, encontramos pruebas claras de los posibles fallos de la cooperación entre los Estados miembros. La historia de la PAC ofrece dos importantes lecciones relativas al problema de la asignación óptima de funciones públicas a los diferentes niveles de gobierno. En primer lugar, las instituciones supranacionales pueden ser menos responsables ante la opinión pública y más controlables por grupos privados de presión. En particular, el hecho de que el Consejo de Ministros de Agricultura no tenga la responsabilidad financiera de sus decisiones de política da lugar a una tendencia a superar las propuestas de la Comisión, en respuesta a las presiones de los grupos agrarios. En segundo lugar, los procedimientos de decisión dentro del Consejo fomentan el intercambio de favores entre los ministros nacionales, lo que origina la negociación de grandes (y costosos) paquetes con el fin de lograr el acuerdo unánime (Petit y cols. 1987).

A consecuencia de sus muchos y conocidos fallos, durante el decenio de 1980 la PAC perdió su papel de *piedra angular* del proceso de integración y comenzó a asumir ante los ojos del público el papel de *lápida* de la CE. Este cambio de actitud ante la PAC ha sido una de las fuerzas que durante el decenio de 1980 han impulsado el proceso de reforma, que ha tenido como resultado (¿final?) la «propuesta Mac Sharry» adoptada en mayo de 1992. Las innovaciones introducidas por la reforma Mac Sharry son ciertamente importantes, y según una visión «pesimista», compartida por los grupos agrarios de presión y por varios economistas agrarios destacados, pueden considerarse las primeras señales del «ocaso de la PAC». Quienes coinciden con esta interpretación afirman que las medidas desvincu-

ladas introducidas por la reforma pueden ser una transición a un escenario en el que las políticas agrarias de la CE, más pronto o más tarde, serán renacionalizadas y que su papel en la regulación de los mercados tendrá cada día menor importancia. En otras palabras, volviendo a nuestras dicotomías, puede afirmarse que la PAC se moverá hacia un enfoque negativo de la integración, ya que habrá más espacio para políticas nacionales autónomas, y el viento de desregulación que acompaña al Programa 1992 terminará soplando incluso sobre el sector agrario.

Por lo que se refiere a la cuestión de la renacionalización estamos completamente de acuerdo. De hecho, tanto el proceso de reforma de la PAC como las negociaciones de la Ronda Uruguay han puesto de manifiesto una tendencia general favorable a unas políticas agrarias más desvinculadas. Si se confirma esa tendencia, las limitaciones de la apertura se harán menos vinculantes a medida que las medidas desligadas desplacen el apoyo del producto (volumen de producción) hacia los factores de producción. Con tal que los factores agrarios de producción (especialmente la tierra, que es el factor elegido dentro de la Reforma de la PAC como base de las ayudas) no sean móviles, cabe afirmar que pueden aplicarse políticas desligadas a nivel nacional incluso en ausencia de controles fronterizos. Además, el hecho de que las políticas desvinculadas tengan una repercusión menos distorsionante reduce los beneficios de la cooperación, lo que justifica la asignación de las competencias de política económica a niveles inferiores de gobierno según el principio de subsidiariedad admitido por la Comisión Europea (8).

Con respecto a la cuestión de la desregulación, pensamos que considerar la desvinculación de la política agraria como sinónimo de desregulación puede ser simplista y equívoco. Si bien es cierto que una PAC desligada puede reducir las distorsiones del mercado (al menos las distorsiones comerciales), restaurando así parcialmente el papel de las señales de los precios, también implica una re-regulación (a diferentes niveles de gobierno) del sector agrario

(8) El principio de subsidiariedad afirma que una función debe asignarse al nivel más bajo de gobierno, a no ser que pueda ganarse bienestar asignándola al nivel inmediatamente superior.

de la CE en términos de reglas e instrumentos. Por lo que se refiere a la intervención en el mercado, será necesaria una maquinaria burocrática mucho más compleja para comprobar el cumplimiento de los compromisos contraídos por los agricultores para poder optar a las ayudas. En cambio, las políticas estructurales y las «medidas de acompañamiento» en forma de programas sociales, regionales y ambientales exigirán nuevas reglas que definan cuál es el comportamiento deseable de los agricultores que debe ser promovido por las ayudas públicas: reducir la producción mediante el abandono de tierras o los cultivos extensivos o mejorar el medio ambiente mediante la repoblación forestal o prácticas agrarias sostenibles, etc.

Con esta perspectiva, hay un temor general a que el futuro de la agricultura europea sea una pesadilla de impresos de solicitud y gastos burocráticos. Además, dadas las notables diferencias de eficacia de las burocracias nacionales, dentro de la CE, puede haber una grave «desventaja competitiva» para los Estados miembros con administraciones menos eficientes, que además coinciden con las zonas agrarias más pobres y menos favorecidas de la Comunidad (De Benedictis, De Filippis, Salvatici 1993).

En conclusión, si bien la crisis de la «antigua» PAC es un hecho, la aparición de una «nueva» PAC, congruente con el nuevo papel de la agricultura y con las exigencias del desarrollo rural, no debe darse por supuesta. Ello supone que la CE se encuentra ante una peligrosa encrucijada, ya que está desmoronándose el cemento tradicional de la construcción europea, mientras que están lejos de materializarse las nuevas dimensiones de la integración, el Mercado Unico y la Unión Monetaria.

BIBLIOGRAFIA

BRETON, A. (1987). Towards a theory of fiscal federalism. *European Journal of Political Economy* 3 (1-2): pp. 263-329.

BURNS, J. y SWINBANK, A. (1990). An Exploration of the Economic Implications of «Mutual Recognition» in the Food Sector. Paper presented at the Us. Dept. of Agr.-World Bank meeting on Ec 1992. *Implications for World Food and Agricultural Trade*, Washington D.C., EE.UU.

- DE BENEDICTIS, M.; DE FILIPPIS, F. y SALVATICI, L. (1993). Nature and Causes of CAP Changes in the 80s and a Tentative Exploration of Potential Scenarios. Paper presented at International Agricultural Trade Research Consortium meeting on *New Dimensions in North American - European Agricultural Trade Relations*, Isola Capo Rizzuto, Italia, junio 20-23.
- DEBOYSER, P. (1991). Le Marché unique des produits alimentaires. *Revue du Marché Unique Européen* 1: pp. 63-90.
- DEHOUSSE, R. (1992). Integration v. Regulation? On the Dynamics of Regulation in the European Community. *Journal of Common Market Studies* XXX (4): pp. 383-402.
- DIETRICH, M. (1991). European economic integration and industrial policy. *Review of Political Economy* 3(4): 418-438.
- COMISIÓN DE LA CE (1985). Realización del mercado interior. COM (85) 310 final: Bruselas.
- COMISIÓN DE LA CE (1988a). 1992: la nouvelle économie européenne. *Economie Européenne* 35: Bruselas.
- COMISIÓN DE LA CE (1988b). Realización del mercado interior: an Area Without Internal Frontiers. The Progress Report Required by Article 8b of the Treaty. COM(88)650: Bruselas.
- COMISIÓN DE LA CE (1990). One Market, One money. An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union. *European Economy* 44: Bruselas.
- FRATIANNI, M. y PATTISON, J. (1982). The economics of international organizations. *Kyklos* 35(2): pp. 244-262.
- GATSIOS, K. y SEABRIGHT, P. (1989). Regulation in the European Community. *Oxford Review of Economic Policy* 5 (2): 37-59.
- GRAHL, J. y TEAGUE, P. (1989): The Cost of Neo-Liberal Europe. *New Left Review* 174; pp. 33-50.
- GROUP MAC (1988). The Cost of Non-Europe in the Foodstuffs Industry. Comisión de la CE: Luxemburgo.
- GUERRIERI, P. y PADOAN, P. C. (1989). Integration. Cooperation and Adjustment Policies. In *The Political Economy of European Integration*. Nueva York: Harvester Wheatsheaf, pp. 1-31.
- GUITIAN, M. (1992). Rules and Discretion in International Economic Policy. *IMF Occasional Paper* 97: Washington D.C., EE.UU.
- GUYOMARD, H. y MAHE, L. P. (1990). Indirect Tax Harmonization in the Eec and Implications for Agriculture. *Document de Travail* 90-06: INRAENSA.
- HIRSCHMAN, A. (1970). Exit, voice and loyalty: responses to decline in firms, organizations and states. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- JOSLING, T. (1990). Europe 1992: Cap Reform and World Agricultural Trade. In Gardiner W. y Kelch R (eds.) *Ec 1992 Perspectives on Agriculture*. Agriculture and Trade Analysis Division - Economic Research Service Us. Dept. of Agr.: Staff Report Ages 9043, pp. 1-7.
- JOSLING, T. (1992). Conflicts between Free Trade and Domestic Policies in Agriculture and the Environment. Unpublished mimeo.
- KELCH, D. (1990). The Status of Europe's 1992 Program and Prospects for agricultural Trade. Dep. de Agric. de EE.UU. (ed.) *Western Europe agriculture and Trade Report: Situation and Outlook Series*.
-

KINSEY, J. y HOUCK, J. (1990). The Growing Demand for Food Quality: Implications for International Trade. Ponencia presentada en la reunión anual del International Agricultural Trade Research Consortium: San Diego, EE.UU.

PAARLBERG, R. (1987). International agricultural policy coordination: an impediment to liberal reform. Ponencia presentada en el Simposium Benjamín E. Lippincott sobre *Policy coordination in world agriculture*: Minneapolis, EE.UU.

PETIT, M.; DE BENEDICTIS, M.; BRITTON, D.; DE GROOT, M.; HENRISHSMAYER, W. y LECHI, F. (1987). *Agricultural policy formation in the European Community: the birth of Milk quotas and CAP reform*. Amsterdam: Elsevier.

PUTNAM, R. y HENNING, R. (1989). The Bonn Summit of 1978. In Cooper R. et al. *Can Nations Agree?* Washington D.C.: The Brookings Institution.

RAUSSER, G. (1982). Political Economic Markets: PERTs and PESTs in Food and Agriculture. *American Journal of Agricultural Economics* 64 (5): 821-833.

RAUSSER, G. y FOSTER, W. (1990). Political Preference Functions and Public Policy Reform. *American Journal of Agricultural Economics* 72(3): 641-652.

RAUSSER, G. (1992). Predatory Versus Productive Government: The Case of U.S. Agricultural Policies. *Journal of Economic Perspectives* 6 (3): 133-157.

SHELDON, I. y VON WITZKE, H. (1990). EC 1992: Market Imperfections and their Implications for the Food Sector. Ponencia presentada en la reunión del Dep. de Agric. de EE.UU.-World Bank sobre Comunidad Europea 1992. *Implications for World Food and Agricultural Trade*, Washington D.C., EE.UU.

SIEBERT, H. (ed.) (1990). *The Completion of the Internal Market*. Tübingen: Mohr.

STEIN, A. (1982). Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world. *International Organization* 36 (2): 115-140.

SWINBANK, A. (1990). Implications of 1992 for Eec Farm and Food Policies. *Food Policy* 15(2): pp. 102-110.

VAN ROMPUY, P.; ABRAHAM, F. y HEREMANS, D. (1991). Economic federalism and the EMU. *European Economy* Special edition 1: pp. 109-135.

RESUMEN

El objeto de este artículo es examinar las consecuencias del proceso de integración económica europea sobre las políticas públicas para el sector agrario. En el análisis se centra la atención en dos dimensiones: la «apertura», que se refiere a las consecuencias del Mercado Único desde el punto de vista de las restricciones a la aplicación de políticas nacionales, y la «cooperación», que se refiere a la interdependencia de las políticas nacionales desde las perspectiva de los objetivos e instrumentos. Se señalan posibles enfoques de la cooperación con el fin de destacar las razones en favor y en contra de la *coordinación* o *competencia* entre los gobiernos nacionales. Con ello se obtiene un marco para el análisis de la estrategia de integración de la Comisión de la CE y para la discusión de la evolución y las perspectivas de la Política Agraria Común (PAC).

RESUME

Le procès d'intégration économique dans la Communauté européenne produit des conséquences importantes sur les politiques économiques concernant l'agriculture. Ces conséquences sont examinées sous deux points de vue: celle de l'ouverture et celle de la «coopération». L'ouverture se réfère aux limites que la création du Marché Unique pose aux politiques réalisables au niveau national; tandis que la coopération se réfère à l'interdépendance entre les objectifs et les instruments choisis par les gouvernements nationaux. On considère différentes conceptions sur la coopération pour mettre en évidence les avantages de la *coordination* ou de la *concurrence* entre les politiques nationales. Enfin les concepts de *openness* et *coopération* sont utilisés pour analyser la stratégie d'intégration poursuivie par la Commission et pour discuter les perspectives d'évolution de la Politique Agricole Commune.

SUMMARY

The aim of the paper is to discuss some implications of the process of European economic integration on public policies for the agricultural sector. The analysis focussed on two dimensions: «openness», concerning the consequences of the Single Market in terms of constraints on the implementation of national policies; «cooperation», concerning the interdependence between national policies in terms of goals and instruments. Possible approaches to cooperation are pointed out, in order to highlight the pros and cons of coordination or competition between national governments. This provides a framework for analysing the EC Commission strategy of integration and for discussing the evolution and the prospects of the Common Agricultural Policy.
