

9. El «fallo no comercial» en política agraria: Una revisión de la literatura relacionada con la Comunidad Europea (*)

por Ian BOWLER (**)

INTRODUCCION

La intervención de los gobiernos en la agricultura ha sido siempre una práctica polémica, pero nunca tanto como en la Comunidad Europea (CEE) hoy en día. En los últimos 50 años, los fallos en las políticas agrícolas nacionales se han atribuido, generalmente, a motivos como el diagnóstico incorrecto de los problemas agrícolas por parte de los economistas, los desequilibrios a corto plazo o cíclicos en el mercado de productos agrícolas y las tendencias macroeconómicas, en especial la relación crónica entre oferta y demanda de la producción agrícola. Sin embargo, en los últimos tiempos se ha prestado más atención al fallo «no comercial» o político (40) para explicar los problemas de la política agrícola. En el contexto de la CEE se ha atribuido mayor relevancia al papel de los procesos políticos para explicar problemas como la continua producción de excedentes agrícolas, el coste cada vez mayor de la Política Agrícola Común (PAC), la disminución de las rentas agrícolas y los efectos negativos de la agricultura moderna en el medio ambiente.

Para comprender este énfasis en la explicación del fallo en la política agrícola comunitaria, hay que considerar la CEE como un mecanismo de coordinación política más que

(*) «Non-market failure» in agricultural policy: a review of the literature for the European Community. *Agricultural Administration and Extension*, 26. 1987. pp. 1-15.

(**) Departamento de Geografía, Universidad de Leicester. Leicester LE1 7RH, Gran Bretaña.

de coordinación de mercados (16). Normalmente se conoce mejor este segundo mecanismo, al guardar relación con cuestiones prácticas como la aplicación de medidas políticas específicas, sostenimiento de los precios, pagos presupuestarios y montantes compensatorios monetarios (por ejemplo, Harris y cols.) (17). Por el contrario, parece que la coordinación política se conoce menos, ya que aunque a menudo se critican las actividades de los políticos, con frecuencia estas críticas están fuera de lugar o son formuladas en términos demasiado generales. En este artículo, por tanto, pasaremos revista a la literatura sobre la política practicada en torno a la PAC, con el propósito de ampliar la información del lector sobre la aparición del «fallo no comercial» en el contexto de la PAC. De todos modos, se deducirá que nuestro conocimiento de estas dimensiones políticas dista mucho de ser completo.

Se ha adoptado el marco analítico de toma de decisiones con la finalidad de integrar conceptos, teorías y observaciones empíricas extraídas de la literatura económica y política. Este enfoque se centra más en la actuación real de los responsables políticos que en supuestos normativos de comportamiento económico o político, y sirve de puente entre la formulación de políticas, su aplicación y la retroalimentación de sus repercusiones en formulaciones políticas posteriores. Quienes deseen explorar la documentación oficial de la Comisión Europea sobre formulación de políticas (32, 41), incluidos sectores específicos como la agricultura (39), tienen a su disposición numerosas guías bibliográficas.

EL PROCESO DE INTEGRACION

Para comprender la actividad política en torno a la PAC debe empezarse por el proceso de integración en la CEE, proceso que ha originado una extensa literatura. Siemers (50) enumera más de 1200 tesis y disertaciones sólo entre 1957 y 1977. Cabe distinguir entre los enfoques económico y político del tema (16). Las teorías económicas de la integración han sido tratadas por Bracewell-Milnes (6) y Robson

(45), quienes llaman la atención sobre seis formas de integración de complejidad creciente, desde la integración por proximidad como es el caso de Canadá y Estados Unidos, hasta los mercados comunes, la unión económica y la unión política total, pasando por las zonas de libre mercado y las uniones aduaneras. Este trabajo teórico justifica la participación de los políticos en la PAC de tres maneras. En primer lugar, respalda ciertos rasgos de la formulación de políticas en la PAC que son necesarios para que la Comunidad funcione como unión aduanera y mercado común. Entre estos rasgos se encuentran la exacción reguladora sobre las importaciones agrícolas y los montantes compensatorios monetarios. En segundo lugar, el trabajo teórico sobre las uniones aduaneras confirma los efectos de la CEE en los intercambios comerciales, incluida la utilización de datos sobre comercio en el análisis del flujo de transacciones (26).

Entre los conceptos relevantes están la creación y desviación del comercio, así como su importancia relativa en comparación con las ganancias dinámicas en el comercio, tanto interno como externo, derivadas del desarrollo económico de la Comunidad. Las teorías de la integración ponen de manifiesto también las economías de la producción en gran escala en un mercado ampliado, así como los beneficios de la reasignación regional de los recursos económicos utilizados en la agricultura y de una mayor especialización de la producción agrícola. En tercer lugar, la posición de la CEE en el «continuum de integración» sigue evolucionando hacia formas más globales de unión económica y política. Las teorías económicas de la integración ayudan a determinar las condiciones necesarias para estas formas de unión y explican las características de fenómenos como la integración monetaria. La obra dirigida por Balassa (4) sigue siendo una de las mejores aproximaciones a estas cuestiones teóricas, aunque su análisis empírico de la agricultura (págs. 275-325) ha quedado anticuado. Hay que señalar, sin embargo, que en los últimos años ha surgido un planteamiento más crítico de la teoría económica.

Pelkmas (42) por ejemplo, ha debatido la idea de que

con demasiada frecuencia se ha descuidado la relevancia práctica del desarrollo de la teoría de la integración en favor de la elegancia teórica.

Por el contrario, la literatura de las ciencias políticas sobre el proceso de integración parte de conceptos como federalismo, funcionalismo, neofuncionalismo, sistema de concordancia y eslabonamiento de cuestiones fragmentarias. Harrison (18) ofrece un sucinto repaso de estos términos, cuya descripción obviaremos aquí, y que afectan de varias maneras a la toma de decisiones en política agrícola. Por ejemplo, varios aspectos de la estructura institucional de la CEE se consideran generalmente «herencia federalista». Tal interpretación se puede dar al papel de la Comisión y del Parlamento europeos, aún cuando nunca se ha permitido que sus atribuciones alcanzaran la amplitud prevista en principio. Es evidente que la estructura federal de la CEE sigue siendo el objetivo de algunos políticos comunitarios, cuya actuación en el desarrollo de las políticas sólo se entiende plenamente si se parte del conocimiento de la teoría del federalismo.

Además, aún se siguen proponiendo de vez en cuando soluciones federalistas a los problemas sectorial de política como la agricultura (33).

Las teorías de los funcionalistas y neofuncionalistas afectan también a la toma de decisiones a través del concepto de rebosamiento (spill-over) o eslabonamiento descendente (forward-linkage). Lindberg y Scheingold (págs. 141-181) (31) muestran cómo la integración en una esfera, por ejemplo la de los precios agrícolas comunes, origina una ampliación del ámbito de la toma de decisiones conjunta que tiene consecuencias en otras esferas de acción, por ejemplo en la política comercial o en la política de mercados agrícolas. En su posición más extrema, las teorías neofuncionalistas propugnan que la integración económica y política tenga un alcance y una capacidad cada vez más amplias y profundas una vez que se ha iniciado el proceso. Un rasgo fundamental es la negociación que se hace necesaria fuera de un sector político —«pagos adicionales» y «acuerdos de apoyo recíproco» (log-rolling)— para que se produzca la integración en dicho sec-

tor. Puede que el caso contemporáneo más claro de eslabonamiento descendente en el ámbito agrícola sea la integración de la política monetaria, pero en otros sectores, como la política social y regional, hay posibilidad de lograr un mejor entendimiento. Existen, por supuesto, otras condiciones necesarias para este proceso, como la creación de una coalición de apoyo entre grupos de ámbito nacional para impulsar la acción gubernamental; en un segundo nivel, los gobiernos nacionales deben tomar decisiones conjuntas en el marco de la CEE para hacer actuar al Consejo de Ministros.

La distinción entre «alta» y «baja» política puede aportar una nueva perspectiva sobre la toma de decisiones. Morgan (34) aplica el primer término a cuestiones consideradas competencia de los distintos estados, como la política monetaria, la política exterior, las transferencias de recursos entre los Estados miembros y el grado de cesión de la soberanía nacional. Por el contrario, la política «de bajo nivel» se centra en cuestiones de bienestar económico de carácter técnico o administrativo, que pueden determinarse mediante un compromiso nacional colectivo en el nivel comunitario, a menudo por medio de equipos de tecnócratas. Sobre muchas cuestiones relativas a la PAC se pueden alcanzar acuerdos intergubernamentales. Sin embargo, hay suficientes decisiones sobre política consideradas de interés nacional vital como para limitar el proceso de integración. Es una situación compleja, por lo que se necesita más investigación para determinar estos límites, que no sólo varían con el paso del tiempo, sino de un país a otro. Los puntos de vista nacionales sobre la PAC, por ejemplo, variaban notablemente en sus comienzos, y siguen haciéndolo (véase Tracy y Hodac, págs. 353-407) (51). La publicación en que se ha tratado más a fondo este tema hasta la fecha es la de Neville-Rolfe (36). Los distintos objetivos, sistemas de valores, estructuras económicas y limitaciones políticas nacionales son patentes en el trabajo de quienes han analizado la PAC desde el punto de vista alemán (48), británico (55), danés (7) y francés (35). Sin embargo, nuestro conocimiento de estas distintas actitudes y comportamientos políticos nacionales respecto de la PAC sigue siendo de índole descriptiva, más que explicativa.

Al ser tan predominantes los intereses nacionales, Hu (24) afirma que la disparidad de resultados económicos entre los Estados miembros plantea menos problemas para el proceso de integración que la de sus intereses nacionales y su poder para determinar los acontecimientos en la CEE; Haas (15) va más allá, al sugerir que la teoría de la integración regional ha quedado anticuada como descripción de lo que sucede en la CEE. Este autor considera la Comunidad más bien como un mecanismo para tratar «turbulencias» que se producen en ciertos sectores de la economía mundial y amenazan a los Estados miembros. Desde este punto de vista, el término «interdependencia» puede ser preferible a «integración» para describir las relaciones políticas transnacionales.

En este comentario se aprecian dos paradojas importantes para la comprensión de la política de la PAC. En primer lugar, existe un amplio consenso sobre la influencia que tuvieron las ideas funcionalistas y neofuncionalistas en los primeros años de la CEE, y sobre el hecho de que el desarrollo de la PAC se promovió como un vehículo para conseguir eslabonamientos descendentes en otras esferas de la actividad comunitaria (20).

En consecuencia, el sector agrícola se convirtió en la «piedra angular» de la CEE, a pesar de que su papel como fuente de Producto Nacional Bruto (PNB) es relativamente menor. Pero precisamente aquel éxito es lo que ahora inhibe el desarrollo de la política agrícola. Por ejemplo, cualquier intento de «renacionalizar» esta política, tendencia que en ciertos aspectos es deseable (19), es interpretado por los políticos como una amenaza para el carácter supranacional de la CEE. Además, la preponderancia de la agricultura en la economía comunitaria inhibe el desarrollo de otros sectores, como las políticas regional y social. La segunda paradoja es que aunque los estados miembros bloquean una mayor integración, la Comunidad contribuye precisamente a mantener su estabilidad económica y política (1). En consecuencia, muchos problemas de política agrícola pasan a segundo plano ante inquietudes sobre cuestiones de política global, como la ampliación de la CEE a Grecia, España y Portugal. En estas cir-

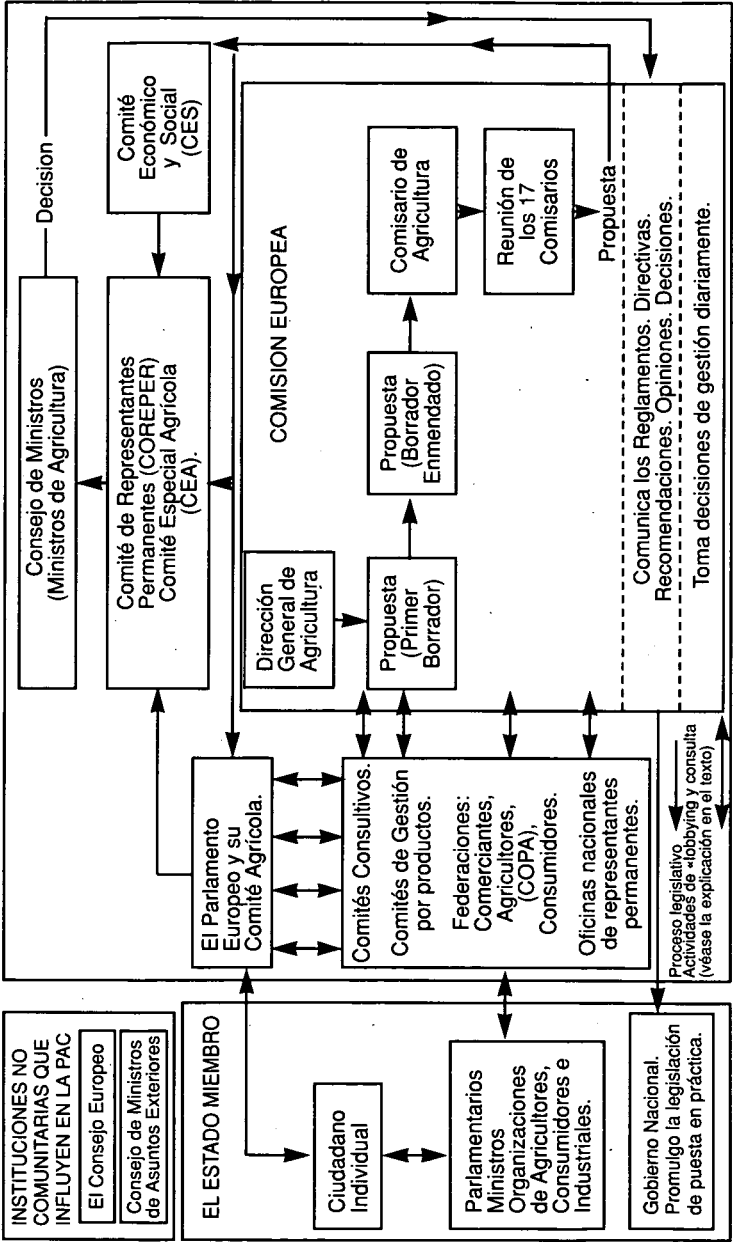
cunstancias, la convergencia de intereses nacionales (beneficios políticos) puede trascender las divergencias en sectores de política determinados, como la agricultura (costes económicos).

LAS INSTITUCIONES CENTRALES

Buksti (7) analiza el argumento, ya «clásico» en la literatura sobre política pública, de que el alcance y contenido de las decisiones determinan tanto la estructura del proceso de planificación como la configuración de los órganos decisivos que intervienen. Por una parte, la toma de decisiones políticas en la CEE está muy segmentada, al igual que ocurre en el plano nacional; por otra, los responsables de la toma de decisiones tienden a agruparse en núcleos específicos alrededor de áreas temáticas relativamente restringidas. En consecuencia, aunque la planificación agrícola se adapta al marco institucional general de la CEE, presenta a la vez ciertos rasgos singulares (ver gráfico 1). Es más, las organizaciones que intervienen en la toma de decisiones, incluidas las que representan intereses agrícolas, tienden a diferenciar el «segmento» agrícola de otras áreas de política. Las ramificaciones de la política agrícola son tan amplias que incluyen a grupos de interés que se encuentran, dentro del proceso productivo, tanto antes como después del sector agrícola, como consumidores y contribuyentes. En la literatura sobre el tema se han utilizado hasta ahora las cuestiones agrícolas como meros ejemplos en tratamientos más generales de las instituciones centrales. No existen textos, aparte del de Bowler (5), en los que la agricultura misma sea el foco esencial de interés. Por ejemplo, el libro de Rosenthal (46) expone únicamente los distintos modelos analíticos generales que se han desarrollado para describir la toma de decisiones institucional en la CEE, entre ellos la política intergubernamental, la presión pública y los círculos de élite. En cuanto al sector agrícola, su análisis resalta sólo en general la solidaridad alcanzada entre los ministros de Agricultura, los líderes de las organizaciones

LA COMUNIDAD EUROPEA

ESQUEMA INSTITUCIONAL DE LA CEE



agrícolas y los burócratas de la CEE. Por el contrario, otros escritores han adoptado un enfoque más descriptivo del proceso general por el que se toman las decisiones en materia de políticas (47).

LA COMISION EUROPEA

La estructura interna de la Comisión Europea es bien conocida, y ha sido descrita en varias fuentes, con especial fortuna por Henig (21) y Harris y cols. (págs. 11-34) (17). En lugar de repetir aquí esa descripción, nuestro interés se centrará en tres temas relacionados con la PAC. El primero trata de la función de «liderazgo» que atribuyeron los federalistas a la Comisión al crear la CE. Lindberg y Scheingold (31) han señalado que la Dirección General de Agricultura fue especialmente activa durante los primeros años de la CE. Sin embargo, observaron que el derecho de iniciativa de la Comisión no era un modo alguno tan exclusivo como con frecuencia se ha sugerido. Investigaciones detalladas de determinadas iniciativas en materia de política revelaron que las propuestas de política estimuladas desde el exterior podían ser promovidas por Eurogrupos, debate público, peticiones de partes interesadas del Parlamento Europeo y por los Estados miembros. En ocasiones, el Consejo de Ministros proponía una «resolución» por la que de hecho ordenaba actuar a la Comisión. No obstante, la información sobre el papel de la Comisión en estos últimos años, en lo referente a los orígenes, formulación y opciones políticas finales dentro de iniciativas de política determinadas es insuficiente. En este tema existe amplio campo para la investigación, utilizando como casos para estudio cuestiones contemporáneas como el «Paquete Mediterráneo» de 1977 o las cuotas de producción láctea de 1984. Hasta que esa investigación se realice, persiste la sospecha de que las propuestas de la Comisión son «minimalistas», en el sentido de que obtendrán el apoyo de la mayoría de los Estados miembros, en lugar de ser intentos radicales de desarrollar iniciativas de política necesarias.

Por otro lado, es el trabajo de los distintos Comisarios el que parece haberse fragmentado con el tiempo. Inicialmente, la Comisión actuaba como un órgano colegiado con responsabilidad colectiva. Pero en los últimos años, debido a la ampliación de la gama de actividades comunitarias, los Comisarios tienden a operar como un conjunto de individuos con responsabilidades especiales. No obstante, dista mucho de estar clara la influencia del Comisario de Agricultura. Uno de los más influyentes, Sicco Mansholt, desempeñó su actividad en los primeros tiempos de la CE, cuando más fuerte se consideraba su carácter colegiado. La conclusión de Averyt (3) es igualmente preocupante; este autor apreció en el trabajo de la Comisión una nacionalización progresiva, a pesar de que en teoría los Comisarios actúan con independencia de intereses nacionales.

En cuanto al tercer tema, en gran parte de la literatura existente se describe simplemente el proceso administrativo dentro de la Comisión, sin evaluar la influencia de sus comités consultivos como los Comités de Gestión estatutarios (gráfico 1) (10) (v. Kirchner y Schwaiger) (29). Parece, a primer vista, que es posible afirmar que los funcionarios pueden llevar consigo a los Comités de Gestión los intereses nacionales de sus respectivos países, y moldear así los instrumentos de política en favor de determinados sectores agrícolas nacionales, como el lácteo o el de los cereales. Sigue sin estar claro, sin embargo, si los Comités de Gestión para los diferentes productos agrícolas, cuyos miembros proceden de los ministerios de Agricultura de los Estados miembros, tienen mayor o menor influencia en la toma de decisiones políticas que los Comités Consultivos o el Comité Económico y Social (CES). Estos dos últimos comités agrupan a representantes de los agricultores, productores alimentarios, consumidores y sindicatos (gráfico 1).

EL CONSEJO DE MINISTROS

Utilizando como caso de estudio la PAC, Feld (12) ha expuesto la idea, ya ampliamente aceptada, de una doble es-

estructura de formulación de políticas en la CE. En primer lugar, las actitudes nacionales se configuran a través de la actividad gubernamental en cada Estado miembro, que incluye las consultas con grupos de intereses agrícolas y las presiones ejercidas por éstos (3). Dichas actitudes son transmitidas al Consejo de Ministros (de Agricultura) de la CE; en esta etapa proliferan considerablemente las consultas, negociaciones y compromisos entre las burocracias nacionales. Hull y Rhodes (25) interpretan por lo tanto la formulación de políticas como una representación muy aproximada del modelo intergubernamental de relaciones internacionales. La toma de decisiones por el Consejo de Ministros, incluidos los efectos de las presiones políticas nacionales (13), ha sido objeto de una intensa investigación, especialmente por parte de Wallace (52). También se ha prestado atención a los modelos teóricos de poder de veto (27). De este trabajo se desprende que la utilización o la amenaza de utilización selectivas del poder de veto nacional, junto con la negociación de ganancias y pérdidas en una «negociación de paquete», son más útiles para comprender el proceso de toma de decisiones que conceptos como el de la coalición. Nicoll (37), por ejemplo, ha examinado recientemente la utilización del «Compromiso de Luxemburgo» de 1966, que concede informalmente a las naciones individuales el derecho de veto en el Consejo de Ministros cuando se ven amenazados intereses vitales.

La atención se ha ido desviando progresivamente desde las reuniones, de carácter más público, del Consejo de Ministros (de Agricultura) hacia las de los comités que asisten al Consejo, menos destacadas pero que cabe considerar más influyentes. Las propuestas sobre política agrícola suelen trasladarse al Comité Especial de Agricultura (CEA) y, según Wallace (52), la preeminencia del Consejo sobre la Comisión Europea deriva en parte del trabajo de este comité y de su órgano matriz, el *COREPER* (Comité de Representantes Permanentes). El CEA está formado por funcionarios permanentes de los Estados miembros, y es responsable directamente ante el Consejo de Ministros (de Agricultura). Hay un amplio campo para analizar la influencia relativa de este comité dentro del proceso de pla-

nificación examinando los historiales de las diferentes medidas de política agrícola. Además, los grupos de interés nacionales tienen acceso a los funcionarios de su propio país en el CEA. Sin embargo, si no se realizan más investigaciones como la emprendida por Willis (56) sobre el trabajo de los eurócratas, no se aclarará la influencia de los funcionarios nacionales en la realización de modificaciones en la legislación propuesta.

EL INTERES AGRICOLA

Los grupos de presión y de interés, así como la influencia política del «voto rural», han sido objeto de creciente atención en la literatura, quizás a causa de que se prestan mejor a ser investigados. En términos generales, se han dado dos tipos de explicación de la desmesurada influencia política que ejerce el sector agrícola dentro de la CE. Por una parte, los expertos en política han demostrado la persistente fuerza del voto agrícola en la política nacional interna, especialmente en los países que cuentan con gobiernos de coalición. En este sentido, el Estado miembro mejor estudiado es Alemania Federal (2), donde el principal sindicato agrícola (*DBV - Deutsche Bauernverband*) ha sido capaz de movilizar el voto rural-protestante dentro del *Freie Demokratische Partei Deutschland (FDP)*. Todavía no se ha realizado un examen igualmente detallado de la situación de otros países, y las actitudes cambiantes de los partidos políticos nacionales con respecto a la PAC tampoco han sido sometidas al análisis detenido que exigen, como tampoco lo ha sido el grado en el que las actitudes nacionales sobre la PAC varían con el cambio de partido gobernante.

Los grupos de presión

El segundo tipo de explicación se centra en los propios grupos de presión e interés, cuyo comportamiento se aborda por lo general desde un punto de vista corporativo. Kirchner y Schwaiger (29) hablan de estos grupos como agentes políticos fundamentales en la teoría neofuncionalista de la integración.

Se han identificado unos 150 grupos enraizados en el sector agrícola; algunos de ellos, como el francés *Centre National des Jeunes Agriculteurs (CNJA)*, pertenecen a sectores amplios, mientras que otros se restringen a determinados productos o dimensiones de explotación. En los últimos años se ha dedicado a una considerable investigación al poder de los sindicatos agrícolas organizados en un Eurogrupo (COPA: Comité de Organizaciones Agrícolas Profesionales), especialmente por parte del Comité Económico y Social (11), Buksti (7) y Averyt (3). De dichas investigaciones se deduce que la influencia del COPA dentro de la CE se sustenta en cuatro pilares: la disposición de los asociados nacionales a acordar posturas comunes en cuestiones determinadas, incluido el uso del voto por mayoría cualificada (agregación de intereses); grupos de trabajo activos que realizan y difunden investigaciones sobre cuestiones de política; representación en la maquinaria decisoria de la CE por medio de los Comités Consultivos Agrícolas y el CES (articulación de intereses), y la aplicación de las decisiones centrales a nivel nacional, con el fin de presentar un punto de vista uniforme en la materia ante los ministros de Agricultura que constituyen el Consejo de Ministros (de Agricultura).

Sin embargo, un debate que queda pendiente en la literatura es si los grupos agrícolas son más efectivos en el nivel comunitario o cuando actúan a través de sus gobiernos nacionales. Lindberg (30) y, 26 años después, Buksti (7), han defendido la segunda tesis. Este último autor sugiere que la actuación de la COPA en tanto coordinador y mediador entre las distintas organizaciones nacionales ha sido más intensa que como grupo de presión influyente en Bruselas. Averyt (3), en cambio, ofrece una descripción de compromiso al exponer cómo alteran los grupos de agricultores sus estrategias de presión entre los niveles nacional y comunitario según la cuestión de que se trate. Por ejemplo, la ayuda «de emergencia» se suele solicitar a través de los gobiernos nacionales, mientras que en las directivas que afectan a la estrategia a largo plazo de la PAC puede influirse más directamente mediante contactos con la Comisión Europea, como puedan ser en las reunio-

nes periódicas con el Comisario de Agricultura. La conceptualización de Sikjanski de la influencia de los grupos de presión (49), en la que se establecería una distinción entre los canales de presión y consulta informales y los oficiales, no ha sido desarrollada plenamente en investigaciones más recientes.

Mientras que el COPA ha atraído una atención considerable de los investigadores, aún existe un amplio campo para el análisis de otros grupos de interés relacionados con la PAC. Por ejemplo, podría incluirse la incapacidad de los grupos de consumidores para desarrollar una representación que contrarreste la de los grupos agrícolas en el seno de la CE. En el Reino Unido, pueden investigarse las posturas cambiantes de los grupos de presión e interés confrontados a través de sus comparecencias ante el Comité Especial para las Comunidades Europeas de la Cámara de los Lores. Las posturas contrapuestas mostradas en cuestiones como «estructuras agrícolas» y «políticas para zonas rurales» de 1979/80 son instructivas a este respecto (23). El grupo de presión medioambiental también se ha revelado especialmente efectivo en el Reino Unido, donde ha influido en las actitudes de los políticos y funcionarios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. El resultado de esta acción ha sido la introducción de un componente «medioambiental» creciente en la política agrícola de aquel país (38) y el apoyo de la nación a tendencias similares dentro de la PAC.

El Parlamento Europeo

El Consejo remite al Parlamento Europeo, para su examen y asesoramiento, la mayoría de las propuestas legislativas de la Comisión y todas las presupuestarias. Sin embargo, los poderes directos del propio Parlamento para influir en la política sólo son limitados, y se ejercen únicamente en materia de presupuesto. En el contexto del presente comentario sobre los intereses agrícolas es de sumo interés el trabajo del Comité Agrícola especial, que sin embargo no ha sido objeto de investigación específica en la literatura publicada sobre el tema. El lector debe basarse, por el contrario, en referencias

fragmentarias a este Comité diseminadas en la voluminosa literatura sobre el Parlamento, que abarca su historia, estructura, poderes, representación y elecciones (directas). El reciente análisis de Robinson y Webb sobre el Parlamento en el proceso político comunitario ejemplifica este problema (44). Debido a la falta de estudios publicados, tampoco es posible evaluar el trabajo del Comité Agrícola en relación con la PAC, ni el grado en el que representa los intereses agrícolas o sufre su influencia. El análisis de Kirchner sobre los antecedentes de los parlamentarios europeos y sus actividades en el Parlamento (28) sólo ofrece una visión parcial de este aspecto de la formulación de políticas en agricultura.

Por otra parte, hay dos áreas importantes para la agricultura que han sido motivo de interés: las políticas agrícolas de las agrupaciones transnacionales de partidos y los problemas presupuestarios del Parlamento. Sobre la primera tenemos los análisis de Fitzmaurice (14) y de los Pridham (43) de las agrupaciones de partidos dentro del Parlamento. Concluyen que la desigual asignación de escaños, calibrada por la proporción entre población y distrito electoral, es menos importante que la irregular representación de los diferentes grupos políticos. Un partido político nacional puede ejercer una poderosa influencia a un determinado nivel sobre un grupo transnacional concreto, como ocurre por ejemplo con los comunistas italianos sobre el Grupo Comunista, pero en un segundo nivel el poder de los grupos varía dentro del Parlamento. Por ejemplo, los socialistas tienen el mayor número de parlamentarios, pero la alianza informal existente entre los Demócratas Europeos y el Partido Popular Europeo tiende a contrarrestar esta ventaja. La investigación muestra la variación de los diez grupos de partidos transnacionales en sus actitudes respecto de la PAC. El Grupo Comunista, por ejemplo, defiende al pequeño productor, mientras que el Demócrata Progresista Europeo apoya las explotaciones familiares «modernas». Según los investigadores, la mayoría de los grupos transnacionales adolece de divisiones internas motivadas por la ideología o por los intereses nacionales. Aunque muchos han desarrollado posturas comunes respecto de la PAC, existe una gran heterogeneidad

en el seno de los grupos en cuanto a la intensidad de su compromiso con una política determinada y en cuanto al grado de detalle de ésta. La política agraria ha demostrado ser especialmente divisiva: la mayoría de los grupos contienen al menos un partido político nacional que depende en medida variable del voto rural. En consecuencia, como Delorme (9) demuestra claramente, ninguna agrupación política ha sido capaz de elaborar una política agrícola que difiera esencialmente de los acuerdos alcanzados por los Estados miembros sobre la PAC. El Parlamento Europeo, por lo tanto, ha tendido a apoyar únicamente modificaciones marginales de las medidas políticas existentes. Sin embargo, estas investigaciones han quedado anticuadas y hay una necesidad urgente de un análisis contemporáneo de las posturas de los distintos grupos transnacionales sobre la política agrícola.

La relación entre el Parlamento Europeo y el Presupuesto ha sido tormentosa y enormemente fluctuante. Se ha examinado extensamente el papel del Parlamento en el proceso presupuestario, destacando en este aspecto el trabajo de Coombes (8) y Wallace (53). Como es el gasto agrícola el que predomina en el Presupuesto, el Parlamento puede ejercer una influencia considerable sobre el sector agrícola, al aprobar o modificar niveles de gasto. En la mayoría de los años, el interés agrícola ha suscitado en el Parlamento actitudes de simpatía hacia niveles más elevados de sostenimiento de los precios. De vez en cuando, sin embargo, las presiones en contra tienen éxito y reducen esta preponderancia del gasto agrícola, incluso hasta el punto de hacer que se rechace en bloque (22) el Presupuesto. Así sucedió en 1979/80 y en 1984/85, pero aún no se ha hecho un análisis detallado del proceso decisorio del Parlamento en tales ocasiones.

CONCLUSION

El fallo «no comercial» o político en relación con la PAC parece tener dos dimensiones. Por una parte, las medidas políticas existentes no se emplean con el rigor necesario para

contrarrestar el desarrollo de los numerosos problemas que rodean a la PAC. La incapacidad para ajustar los niveles de sostenimiento de los precios de manera eficaz para evitar los excedentes agrícolas no es más que un ejemplo. Por otra parte, los nuevos tipos de medidas políticas no se desarrollan y aplican con la suficiente rapidez e idoneidad, sino que se adaptan las medidas ya existentes para abordar problemas de nueva aparición. Un ejemplo de ello es la utilización de medidas de política estructural para combatir el creciente desequilibrio regional en el nivel de las rentas agrícolas.

Localizar la responsabilidad del «fallo no comercial» es tarea difícil, sin embargo, entre otras cosas por la compleja estructura de toma de decisiones en la CE (fig. 1). Esto plantea dos problemas analíticos. En primer lugar, nuestro conocimiento sobre el funcionamiento de ciertas partes de esa estructura es incompleto, por ejemplo en cuanto a la influencia que ejercen el Comisario de Agricultura o el Comité Agrícola Especial. En consecuencia, sería prematuro formular juicios concluyentes sobre el poder e influencia relativos de los distintos órganos que conforman la estructura decisoria en lo referente a la PAC. En segundo lugar, el centro de poder e influencia tiende a variar según la cuestión de que se trate. La responsabilidad por el fallo «no comercial» en la PAC parece cambiar según los casos, en vez de radicar permanentemente en uno de los órganos de la estructura decisoria. Por ejemplo, mientras que está de moda responsabilizar de la mayoría de los problemas de la PAC a los intereses nacionales representados en el Consejo de Ministros, los bien conocidos problemas del Consejo reflejan también el fallo en otras instancias de la estructura decisoria. Un ejemplo es la influencia que se ha permitido tener al grupo de presión agrícola, tanto a nivel nacional como comunitario, a falta de grupos de presión contrapuestos que tengan una fuerza similar y representen intereses distintos, como podrían ser grupos de consumidores y medioambientales. Por otra parte, la influencia creciente de los ministros de Hacienda en los últimos cinco años en el establecimiento de los límites presupuestarios de la PAC supone una restricción importante en la influencia del grupo agrícola.

Además, las restricciones financieras actúan como un estímulo necesario para que la Comisión Europea y los gobiernos nacionales consideren nuevas formas de abordar los problemas agrícolas de la Comunidad.

BIBLIOGRAFIA

1. AFANASIEV L. & KOLOUNYAKOV, V.: *Contradictions of agrarian integration in the Common Market*, Moscow, Progress, 1976.
2. ANDRLIK, E.: The Farmer and the State: Agricultural interests in West German politics, *West European Politics*, 1 (1981), 104-19.
3. AVERYT, W. F.: *Agropolitics in the European Community: Interest groups and the Common Agricultural Policy*, New York, Praeger, 1977.
4. BALASSA, B (Ed.), *European economic integration*, Amsterdam, North Holland, 1975.
5. BOWLER, I. R.: *Agriculture under the Common Agricultural Policy: A geography*, Manchester, Manchester University Press, 1985.
6. BRACEWELL-MILNES, B.: *Economic integration in East and West*. London, Croom Helm, 1976.
7. BUKSTI, J.: Brad and butter agreement and high politics disagreement, *Scandinavian Political Studies*, 6 (NS) (1983), 261-80.
8. COOMBES, D.: *The power of the purse in the European Communities*, European Series 20, London, Chatham House, 1972.
9. DELORME, H.: European elections and the Common Agricultural Policy: Stabilisation through evolution, *Journal of Common Market Studies*, 17 (1979), 297-312.
10. Economic and Social Committee, *Community advisory committees for the representation of socio-economic interests*, Farnborough, Gower, 1980.
11. Economic and Social Committee, *European interest groups and their relations to the Economic and Social Committee*, Farnborough, Gower, 1980.
12. FELD, W. J.: Two-tier policy making in the European Community: The Common Agricultural Policy (Hurwitz, L. (Ed.)), *Contemporary perspectives on European integration*. London, Aldwych Press, 1980, 123-49.
13. FELD, W. J. & WILDGEN, J. K.: *Domestic political realities and European integration*. London, Aldwych Press, 1980, 123-49.

14. FITZMAURICE, J.: *The party groups in the European Parliament*, Aldershot, Saxon House, 1975.
15. HAAS, E. B.: *The obsolescence of regional integration theory*. Research Series 25, Institute of International Studies, University of California, 1975.
16. HAGEDORN, K.: Reflections on the methodology of agricultural policy research, *European Review of Agricultural Economics*, 10 (1983), 303-23,
17. HARRIS, S.; SWINBANK, A. & WILKINSON, G.: *The food and farm policies of the European Community*, Chichester, John Wiley, 1983.
18. HARRISON, R. J.: *Europe in question: Theories of regional international integration*, London, George Allen and Unwin, 1974.
19. HARVEY, D. R.: National interests and the Common Agricultural Policy, *Food Policy*, 7 (1982), 174-90.
20. HEATHCOTE, N.: *Agricultural politics in the European Economic Community*, Occasional Paper 7, Department of Political Science, Australian National University, Canberra, 1971.
21. HENIG, S.: *Power and decision in Europe*, London, Europotential Press, 1980.
22. HERMAN, V. & SCHENDELEN, R. P. VAN: *The European Parliament and the national Parliaments*, Aldershot, Gower, 1978.
23. HOUSE OF LORDS: *Farm structures*, 15 th Report (63); *Policies for rural areas in the EEC*, 27th Report (129); Session 1979-80 (Select Committee on the European Communities), London, 1980.
24. HU, YS: *Europe under stress: Convergence and divergence in the European Community*, London, Butterworths, 1981.
25. HULL, C. & RHODES, R. A.: *Intergovernmental relations in the European Community*, Farnborough, Saxon House, 1977.
26. HURWITZ, L.: *Contemporary perspectives on European integration*, London, Aldwych Press, 1980.
27. JOHNSTON, R. J.: National sovereignty and national power in European institutions, *Environment and Planning*, 9 (1977), 569-77.
28. KIRCHNER, E.: *The Euro MPs*, Aldershot, Gower, 1983.
29. KIRCHNER, E. & SCHWAIGER, K.: *Role of interest groups in the European Community*, Aldershot, Gower, 1981.
30. LINDBERG, L. M.: *The political dynamics of European economic integration*, California, Stanford University Press, 1963.
31. LINDBERG, L. N. & SCHEINGOLD, S. A.: *Europe's would-be polity*, New Jersey, Prentice Hall, 1970.

32. LODGE, J. (Ed.): *The European Community: Bibliographical excursions*, London, Fromes Printer, 1983.
33. MARSH, J. S.: European agricultural policy: A federalist solution. In: *Federal solutions to European issues* (Burrows, B. et. al (Eds.)), London, Macmillan, 1979, 147-60.
34. MORGAN, R.: *High politics and low politics: Towards a foreign policy for Western Europe*, The Washington Papers 11, London, Sage, 1973.
35. MUTH, H. P.: *French agriculture and the political integration of Western Europe*, Leyden, Sijthoff, 1970.
36. NEVILLE-ROLFE, E.: *The politics of agriculture in the European Community*, London, Policy Studies Institute, 1984.
37. NICOLL, W.: The Luxembourg Compromise, *Journal of Common Market Studies*, 23 (1984), 35-43.
38. O'RIORDAN, T.: An author's view (on 'Putting trust in the countryside'), *Ecos: A Review of Conservation*, 4 (1) (1983), 20-3.
39. O'SULLIVAN, S. D.: Agricultural policy and its information sources. In: *The European Community information: Its use and users*. (Hopkins, M. (Ed.)), London, Mansell, 1985.
40. PASOUR, E. C.: A critique of federal agricultural programs, *Southern Journal of Agricultural Economics*, (12) (1980), 29-37.
41. PAU, G.: *Index to documents of the Commission of the European Community: 1982*, London, Eurofi, 1983.
42. PELKMANS, J.: Economic theories of integration revisited, *Journal of Common Market Studies*, 13 (1980), 333-54.
43. PRIDHAM, G. & PRIDHAM, P.: *Transnational party-Co-operation and European integration*, London, George Allen and Unwin, 1981.
44. ROBINSON, A. & WEBB, A.: *The European Parliament in the EC policy process*, PSI Studies in European Politics 9, Policy Studies Institute, London, 1985.
45. ROBSON, P.: *The economics of international integration*, London, George Allen and Unwin, 1980.
46. ROSENTHAL, G. G.: *The men behind the decisions*, Lexington, Heath, 1975.
47. SASSE, C.; POULET, E.; COMBES, D. & DEPREZ, G.: *Decision making in the European Community*, New York, Praeger, 1977.
48. SHARRER, H. E.: German literature on economic integration in the European Economic Community, *Journal of Common Market Studies*, 14 (1976), 276-89.
49. SIDJANSKI, D.: Pressure groups and the European Economic Com-

- munity. In: *The New international actors: The United Nations and the European Economic Community* (Cosgrove, C. A. and Twitchett, K. J. (Eds.)), London, Macmillan, 1970, 222-6.
50. SIEMERS, J. P. (Ed.): *Theses and dissertations on European integration 1957-1977. Select international bibliography*, Netherlands, Sijthoff and Hoordhoff, 1978.
 51. TRACY, M. & HODAC, I. (Eds.): *Prospects for agriculture in the European Economic Community*, Bruges, De Tempel, 1979.
 52. WALLACE, H.: *National governments and the European Communities*, European Series 21, London, Chatham House, 1973.
 53. WALLACE, H.: *Budgetary politics: The finances of the European Communities*, London, George Allen and Unwin, 1980.
 54. WALLACE, H.; WALLACE, W. & WEBB, C. (Eds.): *Policy making in the European Community*, Chichester, Wiley, 2nd edition, 1983.
 55. WALLACE, W.: *Britain in Europe*, London, Heinemann, 1980.
 56. WILLIS, V.: *Britons in Brussels: Officials in the Commission and Council secretariat of the European Community*. PSI Studies in European Politics 7, Policy Studies Institute, London, 1983.

