



**Las transformaciones  
de las políticas  
agrícolas nacionales:  
hacia un Derecho  
público global**

**capítulo IV**



## **IV. Las transformaciones de las políticas agrícolas nacionales: hacia un Derecho público global**

**E**l desarrollo de la normativa comercial multilateral en materia de agricultura ha producido dos consecuencias principales, cada una de ellas de radical importancia, pero de muy distinto signo. En primer lugar, y en el plano interno de cada Estado, ha supuesto una transformación en sus políticas agrícolas. En segundo lugar, y en un plano superior, ha supuesto una manifestación más de la consolidación de un Derecho público global.

El presente capítulo aborda ambas consecuencias, dedicando a la primera sus tres primeros epígrafes y dejando para el análisis de la segunda el cuarto y último apartado.

### **I. Reformas en las políticas agrícolas nacionales entre los años ochenta y noventa**

#### **1. La continuidad del proceso de reforma de las políticas agrícolas nacionales**

Como resultado de las nuevas reglas internacionales en materia de comercio agrícola contenidas en el AARU, y de conformidad con ellas, los poderes públicos han acometido en la última década un proceso de transformación de sus instrumentos de intervención en la agricultura. En esta tendencia, los principales hitos vienen constituidos por la Federal Agriculture Improvement and Reform FAIRA Act estadounidense de 1996 y la Reforma a Medio Plazo de la UE de 2003. Esta situación parece sugerir que el AARU, al menos indirectamente, podría estar llevando a una homogeneización de las políticas agrícolas en todo el mundo. La realidad, sin embargo, resulta ser bastante más compleja, de modo que contemplar las reformas de las políticas agrícolas como una consecuencia directa del AARU rozaría, por su excesivo simplismo, la falsedad: el AARU, como acto jurídico en el que culminaron las negociaciones de la Ronda

Uruguay en materia agrícola, sólo es un eslabón más de una cadena de transformaciones que se inició mucho antes y en la que participaron muy distintos elementos.

En efecto, lo cierto es que la Ronda Uruguay (proceso que abarca, no se olvide, casi una década: 1986-1994) era sólo uno más de los varios procesos que se estaban desarrollando de forma paralela y simultánea en el ámbito de las políticas agrícolas. País tras país, desde los primeros años ochenta, se venía imponiendo una tendencia marcada por las reformas radicales de las políticas agrícolas. Es en este contexto, más amplio y, a su vez, resultado de los cambios que se habían producido en el paradigma de la política económica, donde deben enmarcarse tanto la Ronda Uruguay como las reformas de las políticas agrícolas acometidas en cada Estado.

De este modo, y usando la fecha mágica de 1973 (primera crisis del petróleo, abandono del sistema de paridad fija de Bretton Woods, etc.), puede empezar a dibujarse el fin de una era de máxima intervención pública en la economía iniciada tras la Gran Depresión, afianzada en las “economías de guerra” durante la segunda guerra mundial y culminada con las políticas expansionistas de la postguerra. Desde esta perspectiva, la agricultura no sería, de hecho, más que el último de los sectores económicos en el que se manifestó la tendencia a la liberalización de la economía comenzada a mediados de los años setenta<sup>1</sup>. Esto es, el último sector económico en el que se producía un cambio de paradigma.

Ahora bien, aun situándola en un escenario mayor, lo cierto es que la Ronda Uruguay supuso un fuerte estímulo para que algunos países cambiaran sus políticas, una ayuda para establecer la dirección de

---

1 Esta resistencia de la agricultura, debida quizás a que era uno de los sectores más fuertemente intervenidos, llega al extremo, en el caso europeo, de que la consolidación de la PAC y, con ella, del modelo agro-productivista europeo, se produce, precisamente, en los años setenta, sobre todo respecto a sus dos principales instrumentos en materia de relaciones comerciales exteriores: el arancel móvil y las restituciones a la exportación. *Vid.*, José María ÁVILA ÁLVAREZ, Juan Antonio CASTILLO URRUTIA y Miguel Ángel DÍAZ MIER, *Política Comercial Exterior de la Unión Europea*, Pirámide, Madrid, 1997, p. 98.

la reforma que otros ya habían iniciado y la confirmación de los cambios que ya se habían realizado<sup>2</sup>. Asimismo, debe añadirse que su influencia en las reformas de las políticas agrícolas de los distintos Estados comenzó incluso antes de su conclusión efectiva en 1994. A estos efectos, y metafóricamente, cabría hablar de una suerte de efectos “retroactivos” del AARU sobre algunas políticas agrícolas, lo que habría dado lugar a las reformas de 1992 en la CE y a las reformas de 1985 y 1990 en EEUU. Al análisis de estas reformas, producidas a la vez que se desarrollaban las negociaciones del AARU en la Ronda Uruguay, dedicaremos el presente epígrafe. No obstante, debe insistirse en que todo el proceso de reforma, en definitiva, debe verse como único<sup>3</sup>.

## 2. La reforma de la política agrícola de los Estados Unidos entre los años ochenta y noventa

Como se dejó apuntado en el capítulo II, los problemas presupuestarios vividos en los Estados Unidos a inicios de los años ochenta, unidos al planteamiento ideológico neoliberal dominante en su ambiente político desde la llegada de Ronald REAGAN al poder, llevaron a un replanteamiento de la política agrícola. Como consecuencia del mismo, resultaría aprobada la Ley de Seguridad Alimentaria (*Food Security Act*) de 1985, inspirada en el deseo de acercar la agricultura al mercado.

De conformidad con ella, se mantenía y extendía el uso de los pagos compensatorios (*deficiency payments*), confirmando la tendencia iniciada en 1973 a recurrir cada vez más a los pagos directos a los

---

2 *Vid.*, ampliamente sobre este planteamiento, T. JOSLING, S. TANGERMANN, T. K., WARLEY, *Agriculture in the GATT*, Mc Millan (Londres) – St Martin’s Press (Nueva York), 1996, p. 173.

3 Como señalan MOYER y JOSLING, no es fácil definir el concepto de reforma de política agrícola, dado que se trata de una noción esencialmente subjetiva. La definición que ofrecen estos autores, y a la se atiene nuestra exposición es la de “un cambio significativo en la dirección política, que generalmente implica cambios en los instrumentos administrativos, resultado de una situación de insatisfacción general con los presentes resultados de esa política”. *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform. Politics and process in the EU and US in the 1990s*, Ashgate, Burlington, 2002, p. 2.

agricultores. Sin embargo, el nivel de los precios indicativos (*target prices*), cuya diferencia con los precios del mercado determinaba el importe de los pagos compensatorios, fue disminuyendo progresivamente con la finalidad de que los precios recibidos por los agricultores estuvieran más cerca de los precios del mercado<sup>4</sup>. Asimismo, los pagos quedaron semi-desvinculados de la producción (pagos parcialmente desacoplados), al congelarse las superficies de base y las producciones por las que los agricultores podían recibir pagos compensatorios. Con esta decisión, Estados Unidos se adelantaba algo más de un lustro a la Comunidad Europea en una tendencia que, parece que irremediablemente, debía acabar siendo adoptada por todas las políticas agrícolas.

La Ley desvinculó también el control de la producción y las ayudas a los agricultores. De este modo, y por primera vez desde 1933, el agricultor no recibía pago alguno por la retirada de tierras con fines de control de la producción (*acreage reduction*), si bien esta seguía siendo necesaria para acogerse a los distintos programas de ayuda como, por ejemplo, los pagos compensatorios.

Se mantuvieron también las ayudas al almacenamiento privado y se reforzó el programa de fomento de las exportaciones (*Export Enhancement Programme*, EEP). Finalmente, se reforzó el sistema de retiradas de tierra con fines de conservación (*conservation reserve*), cuya duración era de diez años y por la que los agricultores sí tenían derecho a recibir ayudas<sup>5</sup>.

---

4 Asimismo, se prestó especial atención a los límites máximos de ayudas públicas que podían recibir los agricultores, dado que existía el convencimiento de que las principales beneficiarias de los programas de intervención en la agricultura eran las grandes explotaciones agrícolas. Vid. Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, cit., p. 300, y Donato FERNÁNDEZ NAVARRO, "El modelo agrario...", cit., p. 231. Esta situación, en realidad, era la consecuencia lógica de un sistema que basaba el reparto de ayudas en la producción, dado que si eran las grandes explotaciones quienes más podían producir, ellas serían, necesariamente, las principales beneficiarias de las ayudas.

5 Vid., Michael TRACY, *Food and agriculture in a market economy. An introduction to Theory, Practice and Policy*, APS, La Hutte (Bélgica), 1993, p. 217.

En general, la Ley de Seguridad Alimentaria de 1985 (*Food Security Act*), se consideró un éxito, toda vez que logró un importante aumento en la renta de los agricultores. Sin embargo, seguía resultando una partida demasiado importante en el conjunto del presupuesto<sup>6</sup>. Asimismo, se sentía la necesidad de avanzar hacia una mayor desvinculación (desacoplamiento) de los pagos compensatorios (*deficiency payments*)<sup>7</sup>. El resultado fue la aprobación de la Ley agraria, alimentaria, de conservación y comercio, (*Food, Agriculture, Conservation and Trade Act*, FACT) de 1990, cuyo objetivo fue continuar en la senda inaugurada por la *Food and Security Act* de 1985, dando mayor libertad a los agricultores para que respondieran mejor al mercado<sup>8</sup>.

En esta línea, mantuvo los pagos compensatorios (*deficiency payments*) como la principal herramienta para el sostenimiento de la agricultura, pero introduciendo el sistema conocido como de “triple base”. De conformidad con él, una parte del terreno (fijado anualmente por el Departamento de Agricultura para cada producto) debía ser retirado de la producción sin recibir ayuda alguna por ello; otra parte del terreno, el 15%, podía ser plantada con cualquier cultivo, salvo frutas y verduras; finalmente, el resto del terreno tenía que plantarse con el producto de que se tratase y por el cual podían recibirse los pagos compensatorios. La principal novedad, introducida por el 15% de terreno de libre cultivo, pretendía dar libertad a los agricultores para que plantasen aquellos productos que mejor pudieran acomodarse a las demandas del mercado. Asimismo, los precios indicativos (*target prices*) se congelaron en el nivel de 1990.

Junto a estos pagos compensatorios se mantuvo la red de seguridad que suponían los préstamos prendarios (*non-recourse loans*), si bien se introdujeron en ellos cláusulas de “ayuda a la comercialización”

---

6 La renta neta de los agricultores pasó, entre 1985 y 1989, de 28.100 a 37.000 millones de dólares en términos reales. Respecto al desembolso que suponía, en 1986 el gasto agrícola federal alcanzó el 3% de todo el gasto federal para el mismo año. *Vid.* Ken A LUGERSENT, A.J. RAYME, *Agricultural policy...*, cit, p. 385.

7 Sobre el concepto de pagos desacoplados *vid. supra*, capítulo II.

8 *Vid.*, Michael TRACY, *Food and agriculture...*, cit., p. 218.

(*marketing assistance loans*) para algunos productos<sup>9</sup>. Las retiradas de tierras siguieron siendo obligatorias para los agricultores que pretendiesen beneficiarse de estos programas, sin que se concediera pago alguno por ello. Asimismo, se mantuvieron los programas de incentivos para las reducciones de cultivos voluntarias<sup>10</sup>, las limitaciones de pagos máximos y el programa de fomento de las exportaciones<sup>11</sup>.

---

9 *Vid., supra*, capítulo II. A diferencia del sistema clásico de préstamo prendiario, que se configuraba como una compra pública encubierta, los préstamos de ayuda a la comercialización (*marketing assistance loans*) suponen, en realidad, una forma peculiar de pago compensatorio (*deficiency payment*) articulado sobre un contrato de préstamo. Su funcionamiento, sintéticamente, es como sigue: en el momento de la recolección, el agricultor solicita un préstamo a la Administración, ofreciendo la cosecha como garantía. El principal del préstamo se calcula multiplicando la cantidad de producto ofrecido por un precio fijado por el gobierno (*loan rate*) y que pretende reflejar el precio mínimo que el agricultor debería recibir por el producto en el mercado. A diferencia de lo que ocurre en los préstamos prendiarios, no es posible entregar directamente la cosecha para dar por pagado el préstamo. El agricultor tiene la obligación de vender sus productos en el mercado. No obstante, está autorizado a quedarse la diferencia entre el precio recibido por la venta y la cantidad recibida en concepto de préstamo, lo que ocurrirá cuando el precio de mercado sea inferior al *loan rate*. El objetivo perseguido es evitar que el Estado tenga que hacerse cargo de los productos que no se han podido vender en el mercado (excedentes). En el fondo, el mecanismo permite a la Administración abonar la diferencia entre el precio recibido por el agricultor en el mercado y el precio político que se estima que debería recibir, lo que constituye la esencia de los pagos compensatorios (*deficiency payment*).

10 En este sentido, el antiguo CRP (*Conservation Reserve Programme*) se incorporó a la FACT como *Environmental Conservation Acreage Reserve Program*, que incluía, junto al CRP, un nuevo *Wetlands Reserve Program* (WRP). El CRP concedía ayudas anuales a los agricultores que aceptaran no cultivar las tierras durante 10 años además de un pago inicial para sufragar la primera cubierta vegetal. El WRP obligaba a dejar las tierras permanentemente como humedal. *Vid., Michael TRACY, Food and agriculture..., cit., p. 220.*

11 La normativa de 1990 (que incluye tanto la FACT como la *Omnibus Budget Reconciliation Act*, OBRA) estableció varias limitaciones en los pagos, siendo la más importante la que fijó un límite máximo de 50.000 dólares por agricultor y año en concepto de pagos compensatorios (*deficiency payments*). Los agricultores, sin embargo, burlaron esta limitación dividiendo sus explotaciones en empresas supuestamente distintas en las que participaban sus familiares. *Íd. ib.*

Finalmente, se introdujeron nuevos programas para mejorar la calidad de los productos y la promoción del desarrollo rural y se aprobaron fondos para investigación, agricultura sostenible, calidad del agua, calidad medioambiental, seguridad alimentaria y calentamiento global.

En definitiva, la FACT de 1990 sólo representó un cambio cuantitativo respecto a la anterior norma de 1985, avanzando en la dirección de los pagos desacoplados de la producción con el establecimiento de la “triple base”. Por otro lado, la FSA de 1985 había dado un simple paso, bien que significativo, en una senda ya iniciada en los años sesenta<sup>12</sup>. Ambas normas, en conjunto, introducían los cambios (sobre todo de mentalidad) necesarios para lograr una mayor orientación de las decisiones de los agricultores hacia el mercado. Dado el contenido de ambas normas, los EEUU pudieron cumplir con las exigencias del AARU sin necesidad de introducir grandes innovaciones en sus políticas internas, pues, a diferencia de la experiencia de la Comunidad Europea, estas ya se habían producido. En consecuencia, el AARU sólo sirvió, y no es poco, de confirmación y apoyo para los cambios que ya se habían practicado<sup>13</sup>.

### 3. La reforma de la PAC entre los años ochenta y noventa

Algunos autores pretenden ver en la cuota láctea, introducida en 1984 para atajar la crisis financiera que se venía arrastrando a consecuencia de los excedentes de productos lácteos, la primera manifestación de una reforma interna de la PAC orientada hacia el mercado<sup>14</sup>. En

---

12 *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 95.

13 *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 139.

14 Una visión secuenciada de las reformas producidas en las políticas agrícolas de la CE, los EEUU y el GATT entre 1980 y 2000 debe basarse en los siguientes hitos: adopción de la cuota láctea por la CE en 1984; aprobación de la *Food Security Act* de 1985 a raíz de las crisis agrícolas de principios de los ochenta y comienzo de los esfuerzos para liberalizar la agricultura en la Ronda de Uruguay; aprobación, durante las negociaciones de la Ronda, de la FACT de 1990, en la que se incluyen tibios intentos liberalizadores, como el establecimiento del programa de la “triple base”; aprobación de la reforma Mc SHARRY, lo que permite que se alcancen los acuerdos de *Blair House I* en noviembre de 1992; oposición del gobierno de Francia a este acuerdo y modificación parcial por el acuerdo de *Blair House II* en diciembre de 1993;

la misma estela de control presupuestario a través del control de la oferta, podrían señalarse la introducción de los estabilizadores y las tasas de corresponsabilidad en los cereales<sup>15</sup> o de los programas de retirada de tierras<sup>16</sup>.

Sin embargo, no es hasta la gran reforma de la PAC de 1992, también conocida como “Plan Mc SHARRY”, cuando se produce un verdadero cambio en la filosofía agrícola mantenida por la Comunidad Europea desde su fundación en 1957. A partir de este momento, comenzará el abandono progresivo de la política de precios artificialmente sostenidos por encima de los niveles de precios de los mercados internacionales.

Así se hará en el sector de los cereales, donde se produce una bajada progresiva de los precios de intervención. A cambio, se introducen

---

firma del Acuerdo de Marrakech en marzo de 1994. *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 4. Una visión parecida, aunque sólo referida a la Comunidad Económica Europea, en Jaime LAMO DE ESPINOSA, *La nueva política agraria de la Unión Europea*, Encuentro, Madrid, 1998, p. 61.

En realidad, la implantación de cuotas de producción en el sector de la leche tenía un antecedente en el mercado del azúcar, cuya inestabilidad inherente había llevado a que la fijación de cuotas fuera una práctica común entre los seis Estados miembros originarios. Esto facilitó que la OCM del azúcar de 1968 fijara ya cuotas de producción. No obstante, el alcance y la repercusión de la implantación del sistema de cuotas para la leche, a partir de 1984, fue muy superior. No en vano, los gastos en este sector habían llegado a suponer la mitad de todo el presupuesto de FEOGA garantía. *Vid.*, Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, pp. 225-228.

- 15 La finalidad de tales instrumentos era, en esencia, permitir que sólo se garantizaran los precios hasta una cantidad máxima de producto, de tal modo que si la producción total superaba un umbral prefijado, se producía una reducción en el precio mínimo garantizado para toda la cosecha.
- 16 Su implantación ofrecía menos resistencias que las medidas anteriores, al ser de carácter voluntario. No obstante, y dado lo elevado de sus costes, su uso fue relativamente menor. A ello se unía el hecho de que, con frecuencia, los agricultores aprovechaban para retirar sus tierras más improductivas, intensificando el cultivo en las restantes, con lo que la producción final, paradójicamente, podía verse incrementada. Su introducción en el ordenamiento comunitario se produjo en 1988 (Reglamento 1272/88). A partir de 1992, sin embargo, se incluyó como un requisito más para tener acceso a los demás sistemas de ayuda. *Vid.*, Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, pp. 222 – 225.

pagos directos a los productores, limitados a una “área base regional”, consistente en el número medio de hectáreas cultivadas durante el periodo de base (1989, 1990, 1991). Asimismo, se obligaba a la retirada de un porcentaje de tierras, salvo en el caso de pequeños agricultores, para tener derecho a dichos pagos.

En el sector de la carne de ovino se sustituyen los pagos por cabeza de ganado por unas “cuotas ovinas”, calculadas conforme al tamaño del rebaño por el que se habían recibido ayudas durante el periodo de base. Y del mismo modo se actúa respecto a la carne de bovino, si bien se mantenían las compras públicas durante breves periodos al año y se establecían varios programas de primas (vacas nodrizas, extensificación, etc.).

Dado que la leche y el azúcar ya tenían cuotas, la reforma de 1992 supuso que todos los productos continentales, a excepción del vino, pasaran a estar limitados en la cantidad de producción (leche y azúcar), de terreno cultivable (cultivos herbáceos) o de número de animales (ovejas y vacuno).

Es cierto, como ha sido indicado por la doctrina, que la Reforma MC SHARRY, aun marcando un claro cambio de tendencia, no supuso ninguna revolución en el sentido de abandonar a los agricultores a su suerte ni de enfrentarlos directamente a los mercados internacionales<sup>17</sup>. Es más, a pesar de que los problemas presupuestarios habían sido una de las causas de que se iniciara el proceso de reforma, el coste final del Plan MC SHARRY suponía un notable incremento del capítulo agrícola en el presupuesto comunitario<sup>18</sup>.

---

17 En este sentido, se ha afirmado que “el cambio del sistema de sostenimiento de precios al de pagos directos casi desacoplados es un ejemplo más de la tendencia general de la reforma de las políticas agrícolas que estaba aconteciendo en la mayor parte de los países desarrollados en los años noventa. Esta coincidencia no era casual; los países se encontraban insertos en un proceso de reforma cuya pauta venía marcada por el AARU y que exigía una reducción del impacto distorsionador del comercio de las políticas agrícolas”. *Vid.* Ken A. INGERSANT y A.J. RAYNER, *Agricultural policy...*, cit., p. 372.

18 Sólo la contemplación conjunta de los dos procesos de reforma (GATT y PAC) permite comprender por qué la reforma Mc SHARRY, a pesar de sus elevados costes, pudo salir, finalmente, adelante. En efecto, todos los miembros de la UE tenían

Sin embargo, y como queda dicho, la reforma Mc SHARRY supuso el nacimiento de un nuevo modelo de PAC en la que se cambiaron los principales instrumentos de intervención en la agricultura: se abandonaron las medidas de sostenimiento de precios (compras públicas, fundamentalmente) a favor de las acciones de apoyo a la renta de los agricultores (pagos directos). Sin esta transformación, no habría sido posible acordar la creación de las ayudas de la “caja azul”, cuya principal característica se encuentra en ser pagos directos. Esto es, no habría sido posible alcanzar el acuerdo de *Blair House*, cerrando así las negociaciones sobre el AARU y poniendo punto y final a la Ronda Uruguay.

## II. ¿Hacia la homogeneidad de la agricultura competitiva o hacia la heterogeneidad de la agricultura multifuncional?

### 1. Introducción: los cambios producidos desde c. 1985 demuestran un cambio de paradigma respecto a la forma de plantear la intervención pública en la agricultura

Como indicábamos más arriba, el periodo iniciado en la década de los ochenta en el ámbito agrícola, y especialmente desde 1985 *circa*, se caracterizó por la multiplicación de las reformas en profundidad en las políticas agrícolas nacionales. Estas reformas se hicieron primero visibles en los países latinoamericanos, no produciéndose en los principales países industriales, a excepción de Nueva Zelanda,

---

un gran interés en alcanzar un acuerdo final en la Ronda Uruguay, por cuanto ello fomentaría sus exportaciones de mercancías en los sectores industriales y, como novedad, de sus servicios. Pero para ello era necesaria una modificación en la PAC a fin de adaptarla a las exigencias del AARU. Una PAC más cara podía ser un precio asumible a cambio de un acuerdo final en el GATT, especialmente si el aumento de costes que suponía podía reducirse en el medio o largo plazo. En concreto, Alemania, principal contribuyente neto, podía sacar tanto provecho de la Ronda Uruguay que estaba dispuesto a pagar el precio de una PAC reformada pero más cara si con ello se ponía fin a la Ronda. *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, cit., p. 116-117.

hasta los años noventa<sup>19</sup>. La PAC, según hemos visto, fue quizá la más resistente al cambio. Asimismo, las reformas producidas en la política agrícola estadounidense, aunque con tendencias claras y continuas desde 1985, no evitaron que esta siguiera siendo una de las políticas más proteccionistas del mundo. En esta situación, muchos países se situaron en un punto intermedio entre los cambios radicales de los países en desarrollo y los cambios contemporizadores de la UE y los EEUU<sup>20</sup>.

¿A qué se debió y cómo puede explicarse este movimiento generalizado de retirada de los poderes públicos en el ámbito agrícola? Como ya fue apuntado más arriba, es posible sostener que la combinación de las reformas en los países desarrollados, así como en las economías de América del sur<sup>21</sup>, representara la emergencia de un nuevo paradigma en las políticas agrícolas nacionales: se

---

19 De este modo, y mientras Nueva Zelanda acometía la progresiva liberalización de su agricultura a partir del año 1984, Suecia, por ejemplo, no inició reformas radicales en la liberalización de la agricultura hasta 1990. A partir de este año, el país escandinavo decidió liquidar el sistema de apoyo a los precios (basado, como en el caso de la Comunidad Europea, en un arancel variable) en un periodo de cinco años y con las ayudas a la exportación en un periodo de tres, compensando a los agricultores mediante ayudas directas a la renta. *Vid.*, Michael TRACY, *Food and agriculture...*, *cit.*, p. 215.

20 *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 29-30, quienes señalan como ejemplos especialmente cualificados los casos de Canadá, que retiró sus ayudas al transporte de productos por ferrocarril, o Japón, donde se reformó la ley agrícola básica para avanzar hacia la privatización.

21 Para su correcta comprensión, las reformas en los modelos agrícolas latinoamericanos deben situarse en el contexto de las políticas de liberalización económica puestas en marcha por los países de la región desde mediados de los ochenta. Tales políticas, que respondían en buena medida al deseo de profundizar en la internacionalización de las economías nacionales, darían lugar en el cambio de década a la reactivación (caso del CARICOM, el Mercado Común Centroamericano o el Pacto Andino) o la creación (MERCOSUR, ALCAN) de numerosos procesos de integración económica regional. Estos, a su vez, propiciaron un ambiente favorable a procesos similares de escala mundial, lo que habría de tener su repercusión en la fase final de las negociaciones de la Ronda Uruguay. *Vid.*, en relación con esta oleada de procesos de integración en América Latina, Mónica HIRST y María Luis STREB, "Desarrollos recientes del proceso de integración en América Latina", en Roberto BOUZAS *et al.*, *Los procesos de integración económica en América Latina*, Cedeal, Madrid, 1993, *in totum*, y en especial pp. 10-23.

abandonaba la visión de una agricultura siempre necesitada de ayuda por la de un sector agrícola más comercial y más eficiente. Esto es, en las políticas agrícolas nacionales se había producido un cambio en la forma de pensar dominante o “paradigma político”: se había pasado del paradigma de la agricultura dependiente, descrito en el capítulo I, al paradigma de la agricultura competitiva, del que nos ocuparemos en el siguiente apartado.

En el paradigma anterior, el Estado consideraba que la agricultura contribuía grandemente a los objetivos de la política nacional y que era necesario un apoyo especial para asegurar el bienestar de los agricultores. En el segundo paradigma, la agricultura es tratada como otros sectores económicos. La agricultura deja de ser el sector no competitivo que se creía antes y pasa a ser un sector competitivo en los mercados internos (frente a otros sectores económicos) y en los mercados internacionales (frente a otros productores agrícolas)<sup>22</sup>.

En el contexto de este cambio de paradigma es donde deben enmarcarse los resultados de la Ronda Uruguay en materia agrícola, esto es, la aprobación y entrada en vigor del AARU. En efecto, y como resulta evidente, los presupuestos de partida del AARU se encuentran en la aceptación de que los agricultores de todo el

---

22 Cabe sugerir, si bien con todas las reservas necesarias, que el enfrentamiento expuesto en texto entre estos dos paradigmas es, quizá, mucho más antiguo de lo que parece. Por ejemplo, resulta casi imposible no ver un cierto paralelismo con la situación vivida en España en el tránsito del s. XVIII al s. XIX. En el primero, la visión ilustrada de la agricultura tendía a identificar sus males como crónicos y perseguía el apoyo directo del labrador y de la explotación familiar, viendo en ello una labor vital para el Estado y dando lugar a actuaciones de repoblación y asentamiento de colonos. En el s. XIX, por el contrario, siglo liberal por antonomasia, cunde una cierta despreocupación de los poderes públicos por el fomento de la agricultura, basada en la creencia de que su simple liberalización atraería, por sí misma, las inversiones del capital privado. De este modo, la agricultura liberal se basará en la creencia de la superioridad de la gran propiedad capitalista, a cuya formación se intenta ayudar mediante los procesos de desamortización de tierras y de apropiación privada del agua. *Vid.*, respecto a este enfrentamiento histórico, Josep Joan MATEU GONZÁLEZ, “Política Hidráulica e intervención estatal en España (1880-1936): una visión interdisciplinar”, *Estudios agrosociales y pesqueros*, nº 197, 2002, pp. 38 – 39.

mundo deben competir entre ellos y no con las Administraciones públicas de otros Estados. Es decir, se parte de la aceptación de que la competitividad y las reglas del libre mercado deben extenderse a los mercados agrícolas, rechazando así la “especialidad” de la agricultura que fundamentaba el paradigma de la “agricultura dependiente” y abrazando los postulados propugnados por el nuevo paradigma de la “agricultura competitiva”.

Esta situación explicaría los cambios en las políticas agrícolas de EE UU y la CE, producidos de forma paralela a la celebración de las negociaciones de la Ronda Uruguay y arriba vistos. En efecto, el primer signo del cambio de paradigma en los países desarrollados fue la adopción de pagos compensatorios a los productores en sustitución del sostenimiento de los precios, de modo que la demanda del consumidor pudiera responder a los precios del mercado. Con el tiempo, estos pagos compensatorios se desvincularían (pagos desacoplados) de la producción real, convirtiéndose en simples ayudas a la renta de carácter fundamentalmente social<sup>23</sup>.

Ahora bien, si puede afirmarse casi sin reservas el fin del paradigma de la “agricultura dependiente”, no así puede sostenerse que su lugar haya sido ocupado, de forma exclusiva y excluyente, por el paradigma de la “agricultura competitiva”. Al contrario, junto a este último habría surgido otro paradigma político distinto con el que rivalizaría: el de la “agricultura multifuncional”, cuya principal abanderada, que no única, sería la Unión Europea. En esencia, la multifuncionalidad se basa en proclamar, junto al objetivo del comercio agrícola, que comparte con el paradigma de la “agricultura competitiva”, la capacidad de la actividad agrícola para proporcionar bienes distintos a los productos agropecuarios y que resultan igualmente deseables: la protección medioambiental, la conservación de paisajes, tradiciones y formas de vida, la estabilización de las zonas rurales, etc. Dicho en otros términos, el paradigma de la “agricultura multifuncional” defiende que la actividad agrícola no puede ser contemplada desde un punto de vista estrictamente económico o que, en caso de hacerlo así, debe

---

23 *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 38.

recurrirse al concepto de *externalidades*, es decir, el reconocimiento de que los costes sociales de la actividad agrícola pueden no coincidir con sus costes privados.

En los dos próximos apartados se expondrán, en consecuencia, las causas que llevaron al fin del paradigma de la “agricultura dependiente”, analizando los dos paradigmas emergentes.

## **2. Las causas del abandono del paradigma de “agricultura dependiente”**

Las causas por las que se abandonó el paradigma de “agricultura dependiente” fueron muchas y muy variadas. Entre todas ellas, sin embargo, ha sido habitual conceder un lugar preeminente a las preocupaciones presupuestarias.

Dentro de las causas que encuentran su origen dentro de las propias políticas agrícolas nacionales se señala, en primer lugar, el cambio en el equilibrio de los mercados agrícolas, llevados a la saturación por la aplicación de tecnologías y avances científicos causantes de la súper producción. Asimismo, el fin de los problemas de abastecimiento llevaba aparejado consigo el cuestionamiento de muchos de los instrumentos empleados en las políticas agrícolas y que de forma directa (ayudas a la producción, compras públicas a precios políticos) o indirecta (ayudas a la exportación) fomentaban un aumento de producción que ya no era necesario alentar.

En los mercados también se había producido un cambio en los consumidores, cuyos gustos habían pasado a ser más sofisticados y diversificados. En consecuencia, el mensaje lanzado por los poderes públicos (producción de baja calidad de la que se haría cargo el Estado) era absolutamente equivocado. En efecto, sólo los agricultores conscientes de la fragmentación del mercado y de la importancia de los nuevos productos con mayor valor añadido estaban en disposición de prosperar<sup>24</sup>. Desde esta perspectiva, el cambio se

---

24 *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 40.

produjo porque el paradigma anterior, en el que las producciones agrícolas no respondían a las señales del mercado, sino a las políticas públicas, era claramente inapropiado en una economía globalizada.

Asimismo, fue un factor clave el aumento de las preocupaciones por la calidad, las cuestiones medioambientales, de seguridad alimentaria y de trato a los animales. La presión de grupos medioambientalistas, señalando el despilfarro de medios de la actividad agrícola y su daño al medioambiente, suponían un ataque frontal contra un modelo agrícola basado en el productivismo, incluso por encima de las necesidades reales, como única forma de garantizar la estabilidad en el sector agrícola<sup>25</sup>.

A estos elementos internos se uniría, finalmente, que la interpretación intelectual del “problema agrícola” había cambiado y que los analistas habían abandonado la idea de la existencia de un problema de renta crónico debido a la incapacidad del mercado del trabajo agrícola para equilibrarse<sup>26</sup>.

Sin embargo, y como indicábamos antes, el factor que movilizó más esfuerzos para abandonar el anterior modelo agrícola fue el constituido por las presiones presupuestarias. Desde luego, tanto en el caso de los EE UU como de la CE, los límites de presupuesto constituyeron un factor de presión común y altamente efectivo. En efecto, la obligación de reducir los gastos agrícolas se percibía en ambas potencias como una cuestión de primera relevancia. En consecuencia, y en la medida en que los instrumentos de intervención en la agricultura basados en el paradigma de la “agricultura dependiente” eran altamente costosos, puede afirmarse con rotundidad que las presiones presupuestarias fueron una de las causas de su fin.

Debe tenerse en cuenta, además, que la inercia generada en las políticas agrícolas era tan grande que la iniciativa capaz de producir

---

25 E íntimamente ligado al modelo productivista, se ha afirmado que “lo que convenció a los gobiernos a cambiar fue en parte la conciencia creciente de que las políticas no estaban consiguiendo sus objetivos: los agricultores que más necesitaban la ayuda eran quienes menos producto tenían para vender”. *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, pp. 38 – 39.

26 *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 31.

reformas tenía que venir, forzosamente, del exterior. En consecuencia, y a pesar de la existencia de otras causas, las presiones presupuestarias fueron el catalizador capaz de hacer que se produjeran las grandes reformas ideológicas y jurídicas en las políticas agrícolas de las que nos venimos ocupando<sup>27</sup>.

Finalmente, han sido señalados también dos conjuntos de presiones externas que habrían ayudado al cambio de paradigma. En primer lugar, el aumento de los bloques comerciales regionales, lo que, en muchos casos, habría propiciado el libre comercio de productos agrícolas, bien que en ámbitos reducidos, pero con mayor intensidad que en el contexto internacional<sup>28</sup>. En segundo lugar, y como ya hemos indicado, la introducción de un sistema normativo efectivo para el comercio agrícola multilateral a través de la entrada en vigor del AARU (así como su propio proceso de negociación durante la Ronda Uruguay), supuso la confirmación del abandono del paradigma de “agricultura dependiente”.

---

27 “La reforma de las políticas agrícolas sólo se produce cuando viene impuesta desde fuera de la comunidad política rural, generalmente a causa de una crisis presupuestaria (real o simplemente percibida)”. *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 94. Y advierten, “Pero estos agentes externos no dictan la sustancia de los cambios que se harán”. De hecho, y como se indicó más arriba, la comunidad agrícola puede ser lo suficientemente fuerte como para proteger el gasto agrícola e incluso para conseguir que aumente, como ocurrió en el caso de la reforma Mc SHARRY y de la FAIR Act.

28 Tales acuerdos se sucedieron en todo el continente americano (ALCA, MERCOSUR, Comunidad Andina, etc), si bien con distinto alcance y grados de intensidad. No obstante, el ejemplo paradigmático de integración económica regional continuaron siendo las Comunidades Europeas. Debe indicarse, sin embargo, que a pesar de la libertad de circulación de los productos agrícolas dentro de la Comunidad Europea, esta ha asistido a algunos episodios contradictorios, como el ocurrido con la incorporación de Suecia en 1995. En efecto, tras haber emprendido esta última un proceso de liberalización de su política agrícola en 1990, tuvo que reintroducir mecanismos de intervención en los mercados de cereales y de otros productos y aplicar el sistema de retirada de productos para frutas y verduras. En sentido inverso, Austria y Finlandia, cuya incorporación se produjo al mismo tiempo, experimentaron un acercamiento al mercado dado que conservaban precios políticos aún más elevados que los comunitarios. *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 41, y Michael TRACY, *Food and agriculture...*, *cit.*, p. 216.

### **3. Confirmación del abandono del paradigma de agricultura dependiente: la pujanza del paradigma de agricultura competitiva**

El rasgo definitorio del paradigma de la “agricultura competitiva”, su principal característica, se encuentra en la contemplación de la agricultura como un sector capaz de defenderse por sí mismo. Ello supone un papel más reducido para la intervención de los poderes públicos, lo cual no quiere decir un papel secundario. Corresponde a los poderes públicos garantizar unas “reglas de juego” justas e iguales para todos y situar estratégicamente una red de seguridad para *recoger* a aquellos que sean expulsados del mercado, pero no para mantenerlos en él.

De estas dos actuaciones, la segunda sigue correspondiendo a los Estados: son ellos quienes deberán establecer, de acuerdo con sus necesidades (y capacidades), los instrumentos de sostenimiento social adecuados para velar por el bienestar de sus ciudadanos. En cambio, la garantía de un trato igualitario y sin discriminaciones en los mercados agrícolas es una labor que escapa al poder individual de cada Estado. Dicha garantía, que implica, en rigor, el establecimiento de un ordenamiento jurídico único para todos los participantes en la actividad agrícola, con independencia de su país de origen, sólo ha podido lograrse mediante las reglas impuestas a las políticas agrícolas nacionales por el AARU.

En todo caso, desde el paradigma de la “agricultura competitiva” los instrumentos tradicionales de intervención en la agricultura cambian de significación. No se trata sólo, como se indicó más arriba, de que todas las ayudas con incidencia en la producción se reputen inaceptables por ser contrarias a las “reglas del juego” (falseamiento de la competencia). También el control de la producción (cuotas de cultivo, retirada de tierras,...), instrumento básico en la mayor parte de las políticas agrícolas tradicionales, se convierte no sólo en innecesario, sino en indeseable. En efecto, aparte de su discutible eficacia en un contexto de intercambios agrícolas internacionales, la cuestión pasa a ser por qué coartar la capacidad de crecimiento de los más competitivos para beneficiar a los que no lo son. En sentido inverso, se enfatiza

el uso de otros instrumentos, como los pagos desacoplados (esto es, desvinculados de la producción), para facilitar la transición de quienes abandonan el mercado agrícola, y las herramientas de gestión del riesgo.

Finalmente, cabe remarcar que las implicaciones de este paradigma en el ámbito del comercio son obvias, dado que los fundamentos del comercio son, precisamente, los conceptos de competitividad y ventaja comparativa. En consecuencia, de conformidad con este paradigma debe mejorarse el acceso a los mercados reduciendo aranceles y eliminarse las ayudas a la exportación y las ayudas internas que sobrepasen ciertos límites, con el fin de evitar el falseamiento de la competencia<sup>29</sup>.

No es necesaria una gran perspicacia para descubrir que, en efecto, se trata de un paradigma blindado por el AARU: acceso a mercados agrícolas, limitación de ayudas internas y limitación de ayudas a la exportación son, según vimos, los tres ámbitos donde el AARU centraba su actuación normativa<sup>30</sup>. Pero si ha habido un país que haya abrazado con fervor especial la implantación de este nuevo paradigma, ha sido Estados Unidos.

Según dejamos expuesto, la legislación agrícola desarrollada entre 1985 y 1990, sin separarse absolutamente de las formas de intervención tradicionales (apoyo a los precios, controles de la oferta y pagos de apoyo a la renta), introdujo cambios para orientar las decisiones de los agricultores hacia el mercado. Para ello se reemplazaron los precios garantizados por préstamos de ayuda a la comercialización y se introdujo una cierta libertad de plantación. Esta tendencia hacia la liberalización, una vez entrado en vigor el AARU el 1 de enero de

---

29 Para un planteamiento de las líneas básicas del paradigma de “agricultura competitiva”, *vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, pp. 33 – 34, quienes destacan que, como es comprensible, se trata de un paradigma apoyado por las organizaciones representativas de las grandes empresas agrícolas y de los transformadores, así como por las empresas multinacionales agropecuarias.

30 *Vid. supra*, capítulo IV.

1995, se vería rotundamente confirmada con la aprobación de la Ley federal de mejora y reforma de la agricultura (*Federal Agriculture Improvement and Reform Act, FAIRA*) en abril de 1996.

La FAIRA, vigente entre 1996 y 2001, supuso un cambio radical: permitió prácticamente la completa libertad de plantación y prometió esfuerzos públicos continuos para acceder a los mercados internacionales<sup>31</sup>.

A estos efectos, su Título I fue auténticamente revolucionario, y parecía inaugurar una nueva era en la política agrícola estadounidense desde la legislación del *New Deal* de ROOSEVELT. Se suprimieron los pagos compensatorios (*deficiency payments*) para siete productos básicos (maíz, trigo, sorgo, cebada, avena, algodón y arroz). A cambio, se establecía un sistema de pagos directos completamente desacoplado (Contrato de flexibilidad de la producción, *Production Flexibility Contract*), dirigido a los productores de tales cultivos que hubiesen participado en los programas previos. De conformidad con el nuevo sistema, los agricultores interesados en participar debían firmar un contrato (de ahí el nombre de *contract payments*) de siete años de duración a contar desde 1996. En el contrato se contenían dos elementos clave:

- Los pagos (*contract payments*), consistentes en una cantidad fija calculada a partir de tres valores objetivos: la extensión de terreno cultivada durante un periodo de tiempo determinado (terreno histórico), los pagos percibidos por dichos cultivos durante el mismo periodo (pagos históricos) y una cantidad fijada discrecionalmente por la Administración.

---

31 Este afán liberalizador de la FAIRA no se debe únicamente, sin embargo, a la aceptación incondicional del nuevo paradigma agrícola. Es necesario tener en cuenta que el trasfondo político de la ley era el de un presidente demócrata post-rooseveltiano (CLINTON) y un Congreso republicano y tendente a la liberalización de la agricultura. De hecho, el texto base sobre el que se fundó la FAIR vino determinado por un proyecto de ley agraria, presentado por el presidente de la Comisión de Agricultura del Congreso, Pat ROBERTS, y conocido como Ley de libertad para la agricultura (*Freedom to Farm Act*). Vid. Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, cit., 397.

- La libertad de cultivo, de conformidad con la cual se admitía la posibilidad de que fuera cultivado cualquier producto en el terreno objeto del programa, incluidos pastos y otros forrajes, con la sola excepción de frutas y verduras, quedando el agricultor sujeto, además, al cumplimiento de determinados programas de conservación. La obligación de retirada obligatoria de tierras (*acreage reduction programme*) fue eliminada.

A pesar de la eliminación de los pagos compensatorios (*deficiency payments*), se mantuvo una red de seguridad bajo forma de préstamos de ayuda a la comercialización (*marketing assistance loan*), de devolución obligatoria bien al precio garantizado, bien al precio de mercado, lo que obligaba al agricultor a su venta en el mercado en todo caso<sup>32</sup>.

Al derogar para siete productos básicos los pagos compensatorios y los programas basados en superficies y en la retirada de tierras, y al introducir un sistema de pagos desacoplados (*Production Flexibility Contracts*) la FAIRA no sólo estableció un nuevo modelo de política agrícola en los EEUU, sino que supuso un espaldarazo para la consolidación del paradigma de agricultura competitiva<sup>33</sup>. En efecto, con esta reforma una gran parte del gasto agrícola en los EE UU había pasado a incluirse dentro de las ayudas de la “caja verde”, las únicas plenamente respetuosas con la regulación implantada con el AARU. En este sentido, la FAIRA sirvió a la UE como advertencia de que los EEUU intentarían suprimir la “caja azul” cuando empezaran las nuevas negociaciones.

#### **4. La pujanza (¿europea?) de un nuevo paradigma: la agricultura multifuncional**

Los mismos motivos que llevaron al abandono del paradigma de la “agricultura dependiente” en los EE UU existían en la UE y, como no podía ser de otro modo, también en ella se quebró el viejo paradigma. Este hecho, junto con la nueva regulación internacional surgida con

---

32 *Vid., supra*, capítulo II.

33 *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, cit., p. 173.

el AARU, lleva necesariamente a plantearse la posibilidad de que las políticas agrícolas de ambas potencias se hallen insertas en un proceso de homogeneización.

A) LA POSIBLE TENDENCIA HACIA LA HOMOGENEIDAD ENTRE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS NORTEAMERICANA Y EUROPEA

En este sentido, son varios los aspectos en los que ambas políticas agrícolas han convergido hacia posturas muy parecidas en las últimas décadas: ambas han reducido el uso de instrumentos de apoyo a los precios, sustituyéndolos por instrumentos de apoyo a las rentas; ambas han avanzado hacia los pagos desacoplados; al reducir las compras públicas, se ha reducido también la necesidad de recurrir a mecanismos que se deshicieran de los excedentes (ayudas a la exportación); la protección comercial de ambos descansa ahora en exclusiva sobre el uso de aranceles (si bien la UE tiene aranceles más altos como media y cuenta con más mega-aranceles); etc<sup>34</sup>.

Se trata, además, de un proceso que no sólo afecta a los EE UU y a la UE, sino al conjunto de Estados antes intervencionistas y ahora inmersos en el proceso de liberalización de sus agriculturas. La homogeneización entre los diversos modelos se produce, además, por situarse en la confluencia de dos coordenadas bien precisas: por un lado, la prohibición (o limitación) del uso de ciertos instrumentos administrativos frente a la admisión incondicionada de otros, por obra de la normativa introducida por el AARU; por otro lado, el hecho indiscutido de que los países más desarrollados seguirán destinando parte de sus recursos a la agricultura<sup>35</sup>.

---

34 *Vid.* Mary Anne NORMILE, Anne B. V. EFFLAND y C. Edwin YOUNG, "U.S. and EU Farm Policy – How Similar?", *U.S. – EU Food and Agriculture Comparisons*, USDA, Washington D.C., 2004, p. 19. En definitiva, concluyen estos autores, "aunque es indudable que algunas diferencias significativas permanecerán, existen datos que sugieren la posibilidad de que las políticas de los EE UU y la UE podrían estar orientándose en un sentido parecido". *Loc cit.*, p. 26.

35 Como afirman inequívocamente los representantes de los países con altos niveles de protección en su agricultura, es posible llegar a un acuerdo sobre el acceso a sus mercados y sobre la reducción o prohibición de algunas formas de ayuda, pero únicamente si a cambio se les permite introducir otras formas de ayuda. *Vid.*, Ivan

Ahora bien, si en algún momento ha existido una tendencia hacia la homogeneización de los modelos agrícolas, es también indubitado el surgimiento de una reacción a esta situación y tendencia bajo el nombre de “multifuncionalidad”.

Desde luego resulta innegable que se ha producido un cambio de paradigma en los EEUU y la UE. Pero ello no implica, necesariamente, que sus políticas converjan hasta convertirse en avatares distintos de una misma realidad. Es cierto que en Europa se ha consumado el abandono del viejo paradigma de la “agricultura dependiente”. Pero, a diferencia de lo acontecido en los EE UU, no está siendo sustituido de forma terminante por el paradigma de la “agricultura competitiva”. Más bien parece que hay dos paradigmas luchando por imponerse en Europa para suceder a la vieja visión: el paradigma de la “agricultura competitiva” y el de la “agricultura multifuncional”<sup>36</sup>. Conocidos los principales rasgos del primero de ellos, es necesario ahora delimitar el contenido propio del segundo de estos paradigmas.

#### B) EL PARADIGMA DE LA “AGRICULTURA MULTIFUNCIONAL” Y SU DISCUTIDA COMPATIBILIDAD CON EL AARU

La principal característica de la multifuncionalidad es la contemplación de la agricultura como productora de muchos más bienes (tangibles e intangibles) además de las materias primas tradicionalmente suministradas para las industrias agroalimentaria o textil, entre otras.

---

ROBERTS y Frank JOTZO, *2002 US farm bill: support and agricultural trade*, ABARE, Canberra, 2001, p. 78.

No debe olvidarse que, a pesar de su tendencia expansionista, la influencia de las normas de la OMC es limitada pues, al fin y al cabo, “las negociaciones de la OMC en materia de agricultura no se ocupan de políticas agrícolas, sino de comercio agrícola”. Esto es, el objetivo del ordenamiento OMC es acabar con las distorsiones al comercio. Eso es lo que se pretende conseguir y “eso es lo que se puede alcanzar, mientras que la abolición o la reducción drástica de las ayudas agrícolas no son negociables”. La Unión Europea, al menos hasta 2013, seguirá apoyando su agricultura. La alternativa no es menos ayuda, sino más distorsión del comercio. *Vid.*, Corrado PIRZIO-BIROLI y Tassos HANIOTIS, “Farm subsidies: unlike the U.S., the EU is heading in the right direction”, *European Affairs*, vol. 4, nº 2 (spring 2003), p. 94.

36 *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, pp. 31 – 32.

Es en este sentido en el que se habla de agricultura como actividad multifuncional, sugiriendo que la agricultura no es sólo un fin en sí misma, sino también un medio, y un medio idóneo, para alcanzar otros fines.

A esta constatación, se suma el hecho de que algunos de esos bienes adicionales (e inevitables<sup>37</sup>) tienen el carácter de externalidades, lo que desde un punto de vista económico significa que no existen mercados para ellos o que estos funcionan de manera imperfecta. Esto es, el agricultor, además de producir materias primas, da lugar con su actuación a la conservación de paisajes típicos resultado de la acción del hombre sobre el agro, a una cierta forma de protección de la naturaleza, al mantenimiento de un específico patrimonio cultural y popular, al asentamiento de comunidades humanas en medios rurales, etc. Sin embargo, la única compensación que recibe por todo ello es la procedente del mercado de productos agrícolas, es decir, el precio percibido por la venta de sus productos.

Desde esta óptica, parece quedar plenamente justificada la intervención de los poderes públicos en la agricultura con el fin de entregar al agricultor la recompensa que no recibe en los mercados. En consecuencia, los instrumentos de intervención más apropiados para cumplir estos objetivos serán, por norma general, los pagos directos con motivos medioambientales, sociales o culturales. Asimismo, los principales defensores de este paradigma se encontrarán entre los pequeños agricultores y los situados en áreas remotas<sup>38</sup>.

---

37 En efecto, una característica básica del concepto de multifuncionalidad se encuentra en que esa multiplicidad de bienes a los que da lugar la agricultura son el resultado de una “producción conjunta”, esto es, tales bienes se encuentran “técnicamente interconectados desde el punto de vista de la producción”. Este dato no debe pasar desapercibido, pues, en caso de que no concurriera, “sería sencillo aplicar instrumentos diferenciados a los distintos objetivos de política agraria que la sociedad desea alcanzar, sin por ello afectar necesariamente al volumen de producción de alimentos y materias primas”. *Vid.*, Ernest REIG MARTÍNEZ, “La multifuncionalidad del mundo rural”, *Información Comercial Española*, nº 803 (noviembre - diciembre 2002), p. 34.

38 *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 35.

En apariencia, la multifuncionalidad no se opone, *per se*, al paradigma de la “agricultura competitiva”, por lo que podría pensarse que ambos son, al menos hasta cierto punto, compatibles. Y es que, si la multifuncionalidad significa pagar directamente a los productores por los bienes que producen al desarrollar su actividad o por el trato dispensado a los animales, sin que ello suponga distorsión de los precios, entonces el concepto no es incompatible con el paradigma de la agricultura competitiva<sup>39</sup>.

Asimismo, ambos coinciden en su rechazo al paradigma anterior de “agricultura dependiente”. En efecto, el paradigma de la “agricultura multifuncional”, al partir de que los objetivos sociales y medioambientales perseguidos por los poderes públicos son distintos de los objetivos agrícolas en sentido estricto, reconoce la utilidad de establecer instrumentos de intervención apropiados y distintos de la intervención en los mercados agrícolas para la satisfacción de aquellos otros objetivos<sup>40</sup>.

Sin embargo, el *peligro* de la multifuncionalidad se encuentra en que también defiende que, en la medida en que las preocupaciones no comerciales (*non trade concerns*) pudieran necesitar para su satisfacción de instrumentos que fuesen contrarios al comercio, tales instrumentos deberían prevalecer<sup>41</sup>. El uso de la expresión “preocupaciones no comerciales” no es, además, casual. Como indicamos más arriba, el paradigma de la “agricultura competitiva” ha sido definitivamente consagrado por el AARU. Sin embargo, y como

---

39 *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 36.

40 *Vid.*, Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, p. 405, y T. JOSLING, S. TANGERMANN, T. K., WARLEY, *Agriculture in the GATT*, *cit.*, p. 221.

41 Como ha sido puesto de manifiesto, “en el corazón de todas las “preocupaciones no comerciales” se encuentra el derecho soberano del Estado a desarrollar políticas internas sin las limitaciones de los acuerdos internacionales. Se trata de un tema recurrente desde los primeros intentos de liberalización del comercio multilateral. El término “preocupaciones no comerciales”, tal y como aparece en el AARU, introduce una posible vía para eludir los compromisos en materia de ayuda interna”. Hans J. MICHELMANN, , James RUDE, Jack STABLER y Gary STOREY, *Globalization and Agricultural trade policy*, Lynne Rienner Publishers, Londres – Colorado, 2001, p. VIII.

también hicimos notar al analizar su texto<sup>42</sup>, tanto en el Preámbulo como en el art. 20 AARU se concedía un papel expreso, aunque indeterminado, a las “preocupaciones no comerciales”.

En efecto, por un lado, el Preámbulo establecía que “los compromisos en el marco del programa de reforma deben contraerse entre todos los Miembros, *tomando en consideración las preocupaciones no comerciales*, entre ellas la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente” (cursiva nuestra). Por su parte, el art. 20 AARU establecía entre los elementos a tener en cuenta en el proceso de reforma de dicho texto: “c) las preocupaciones no comerciales”. La batalla por la consolidación de este paradigma alternativo al de la “agricultura competitiva” se está librando, por tanto, en la actualidad, en las negociaciones de la Ronda de Doha en materia agrícola para la reforma del AARU.

Esta situación explica la formación, en el seno de la OMC de una alianza de países auto denominados “Amigos de la Multifuncionalidad”. El *alma mater* del grupo es, sin duda, la Unión Europea. Sin embargo, no le van a la zaga en la firmeza de sus posturas otros países del club, como Suiza, que ha llegado a constitucionalizar la multifuncionalidad como un principio ordenador de su agricultura<sup>43</sup>.

En cualquier caso, el principal baluarte en la defensa de la “agricultura multifuncional”, se encuentra en la PAC de la Unión Europea, lo que justifica que este paradigma sea llamado también “modelo agrícola europeo”<sup>44</sup>.

---

42 *Vid.*, *supra*, capítulo III.

43 En efecto, el art. 104.3 de la Constitución Federal, conforme a la redacción aprobada por referéndum en 1996, prevé que “[La Confederación] Establecerá medidas de tal manera que la agricultura *pueda responder a sus múltiples funciones (...)*” (cursiva nuestra). Para un breve comentario a este artículo, con más referencias al caso suizo, *vid.* Christian HÄBERLI, “The July 2004 Agricultural Framework Agreement”, en Bernard O’Connor (ed.) *Agriculture in WTO law*, Cameron May, Londres, 2005, p. 403.

44 La existencia de esta “coartada ideológica” es la que permite plantearse la posibilidad de introducir, en la actual Ronda de Doha, una nueva excepción a la plena aplicación de la normativa comercial multilateral a la agricultura. Esta “excepción

### C) EL PARADIGMA DE LA “AGRICULTURA MULTIFUNCIONAL” Y LA EVOLUCIÓN DEL “MODELO AGRÍCOLA EUROPEO”

En efecto, no puede negarse, a pesar de las acusaciones de no ser más que una mezcla de posturas reaccionarias contra la OMC y de una reformulación del papel de las actividades agrícolas en las áreas rurales, que verdaderamente hay diferencias en la percepción del lugar de la agricultura en la economía moderna en EEUU y en la UE<sup>45</sup>.

A ello no sería ajeno el hecho de que el propio nacimiento de este paradigma tuviera lugar en la Unión Europea<sup>46</sup>, al calor del apoyo dispensado al desarrollo rural y a las medidas agro-ambientales en las grandes reformas acometidas desde 1992.

En todo caso, es posible señalar un lugar y fecha concretos en los que tuvo lugar la entrada de la “agricultura multifuncional” en los documentos jurídicos de la Unión Europea: la aprobación de la Agenda 2000 en la Cumbre de Berlín durante los días 24 y 25 de marzo de 1999. La Agenda 2000 consistía en un paquete de medidas cuyo objetivo era hacer frente a varias necesidades sentidas conjuntamente: recortar los gastos agrícolas en el presupuesto de la UE, preparar la ampliación a los países de Europa Central y Oriental, continuar e intensificar las reformas de 1992 y dar un nuevo énfasis al gasto en desarrollo rural y a las medidas agro-ambientales.

En realidad, la mayor parte de las normas finalmente aprobadas se limitaban a la modificación de las Organizaciones Comunes de Mercado

---

rural” (y no sólo agrícola) permitiría “legitimar globalmente un intervencionismo público de nuevo tipo a favor de las heterogéneas agriculturas que coexisten en unos mercados cada vez más abiertos y, en particular, una *nueva política* común a favor de los diversos campos europeos”. *Vid.*, Alberto MASSOT MARTÍ, “La política agrícola común”, en Francesc MORATA (ed.), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 93.

45 *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 34.

46 Según se ha señalado, el paradigma de la “agricultura multifuncional” emergió como forma de conciliar las presiones internacionales para liberalizar la agricultura con la necesidad política de mantener el apoyo a la renta de los agricultores europeos. *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 142.

existentes. Sin embargo, al menos dos Reglamentos suponían la confirmación de una tendencia hacia la “especialidad” de la agricultura europea: el Reglamento nº 1251/1999, de apoyo a determinados cultivos herbáceos, con el que se extendía el régimen de pagos directos, y el Reglamento nº 1257/1999, de ayudas al desarrollo rural.

Paralelamente, los poderes públicos comunitarios habían comenzado a crear corrientes de opinión favorables a sus nuevos proyectos agrícolas. En esta línea se enmarca el “Informe BUCKWELL”, presentado en abril de 1997 por la Comisión Europea, aunque realizado por un grupo de expertos, y que proponía abiertamente la sustitución de la Política Agrícola Común por una Política Agrícola y Rural Común Europea, con cuatro líneas de actuación:

- Estabilización de mercados: con el fin de dar una respuesta a la inestabilidad de los mercados agrícolas se propugnaba una intervención pública capaz de ofrecer un mínimo de seguridad a los agricultores. Aunque con importantes modificaciones, se correspondía con la política de precios y mercados realizada hasta ese momento.
- Pagos medioambientales y paisajísticos: se configuraban como pagos remuneratorios de las externalidades positivas de ciertos trabajos realizados por los campesinos (mantenimiento de caminos públicos o de muros de piedra), presentándose como servicios públicos prestados por los agricultores;
- Incentivos al desarrollo rural: se defendía el uso de diversas técnicas de fomento para la reubicación de los medios de producción (sobre todo, fuerza de trabajo) sobrantes en la agricultura, pero sin extraerlos fuera del espacio rural;
- Ayudas transitorias para los reajustes: se trataría, finalmente, de la indemnización que debe pagar el poder público por romper el “contrato social con la agricultura” firmado años atrás y que movió (y animó) a parte de la población a dedicarse a la agricultura, confiando en una ayuda que ahora desaparecería. Su carácter sería estrictamente social y transitorio.

Se proponía, pues, más que un cambio radical, un cambio en el énfasis de las políticas. A diez años vista, cabe decir que muchas de sus propuestas resultaron ser, al menos en parte, un tanto proféticas<sup>47</sup>.

En esta evolución, el último hito viene marcado por la aprobación, a partir de 2003, del paquete de medidas conocido como “Reforma a Medio Plazo de la PAC”. Son muchas las medidas incluidas en él que refuerzan la adhesión de la PAC a los postulados de la agricultura multifuncional. Por destacar sólo las dos más importantes, señalaremos la aparición del “pago único”, por obra del Reglamento n° 1782/2003, que supone la introducción de pagos completamente desvinculados de la producción y, por tanto, plenamente incluíbles dentro de las ayudas de la “caja verde”<sup>48</sup>, y la aprobación de la nueva normativa en materia de desarrollo rural, llevada a cabo por el Reglamento n° 1698/2005, y que centra su actuación en cuatro puntos: el aumento de la competitividad del sector agrícola y forestal (eje 1), la mejora del medio ambiente y del entorno rural (eje 2), la calidad de vida en las zonas rurales y la diversificación de la economía rural (eje 3) y la continuación de la *iniciativa LEADER* (eje 4).

---

47 Es posible consultar el “Informe Buckwell”, aunque sólo en versión inglesa, en la dirección [http://ec.europa.eu/agriculture/publi/buck\\_en/cover.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/publi/buck_en/cover.htm). Para un sintético análisis de sus principales puntos, *vid.*, Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, pp. 381 – 384.

48 En tales pagos se ha afirmado fuertemente, además, el principio de la ecocondicionalidad. Esto es, su percepción se hace depender del cumplimiento, por parte de los agricultores beneficiarios, de toda una serie de “requisitos legales de gestión” (referidos a la salud pública, la zoonosidad y la fitosanidad; el medio ambiente; y el bienestar de los animales) y de “buenas condiciones agrarias y medioambientales”. Esta condicionalidad ha llevado a sostener que se trata de “pagos agroambientales”, en la medida en que, aparentemente, permiten remunerar los servicios ambientales producidos por los agricultores. En contra de esta visión, y a favor de la instauración de una verdadera política agroambiental, *vid.*, Dionisio ORTIZ MIRANDA y Felisa CEÑA DELGADO, “Efectos de la política agroambiental de la Unión Europea en el mundo rural”, *Información Comercial Española*, n° 803 (noviembre – diciembre 2002), pp. 11 y 13.

## **5. Las políticas agrícolas de EE UU y la UE tras sus últimas reformas: coincidencia en las actuaciones, enfrentamiento de paradigmas**

Recapitulemos. Las políticas agrícolas de EEUU y la UE se han enfrentado a los mismos problemas desde los años setenta: la aparición de excedentes debido al aumento de la productividad por los avances tecnológicos y a las ayudas públicas basadas en la producción, la necesidad de buscar mercados internacionales para darles salida, los elefantiásicos costes presupuestarios, etc., y todo ello en un sector al que se dedica un número decreciente de personas y con una participación en los PIB cada vez menor.

Las reformas producidas en la UE y los EEUU se han movido en direcciones paralelas, acercando sus políticas agrícolas al mercado y recurriendo cada vez más a los pagos desacoplados de la producción.

Los EEUU dieron un primer y significativo paso hacia la reforma en 1973, cuando se eliminó el sostenimiento de precios para algunos de los principales productos y se compensó a los agricultores por la pérdida de renta con pagos compensatorios basados en la diferencia entre un precio político y el precio de mercado. Medidas similares no se introducirían en la Unión Europea hasta veinte años después.

La reforma MC SHARRY de 1992 bajó el nivel de apoyo a los precios, concediendo pagos directos parcialmente desacoplados a los agricultores. Antes de esta reforma europea, los EE UU ya habían introducido también pagos parcialmente desacoplados en 1985 y poco después de ella, la FAIR Act de 1996 sustituyó los pagos compensatorios por pagos por superficie fijos y decrecientes, basados en las cosechas pasadas, concediendo plena libertad para cultivar cualquier producto (o incluso no plantar nada)<sup>49</sup>.

Las reformas de ambas políticas fueron facilitadas por cambios de paradigma que, a su vez, quedaron legitimados gracias a ellas.

---

49 Vid., Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, cit., pp. 229-230.

Desde luego, era evidente, desde antes de que se produjeran tales reformas, que el viejo paradigma de “agricultura dependiente” ya no funcionaba: sólo un nuevo planteamiento, con pagos desacoplados de la producción, podría reducir el incentivo para la producción de excedentes, permitiendo que las señales de los mercados internacionales y nacionales determinaran la producción interna<sup>50</sup>.

Sin embargo, y a pesar de la coincidencia en estos cambios fundamentales, cada una de estas potencias desarrolló un paradigma propio. No se trata, por lo demás, de un hecho sorprendente. El sector agrícola estadounidense, con granjas grandes y eficientes, estaba en términos generales preparado para competir en los mercados internacionales, con sostenimiento de precios, barreras a la importación y ayudas a la exportación mínimas. Por lo tanto, el paradigma de “agricultura competitiva” se le ajustaba perfectamente.

La UE, con un número de pequeñas explotaciones mucho mayor, no podía abrir completamente su mercado sin echar a muchos de sus agricultores de sus tierras o sin ofrecerles pagos compensatorios más altos de lo que su presupuesto podía afrontar. Con un territorio mucho más densamente poblado y multitud de zonas rústicas depositarias de buena parte de su patrimonio cultural e histórico, la preservación del paisaje y del medio rural adquirió mayor importancia en la UE que en los EEUU. El paradigma de “agricultura multifuncional” parecía apropiado para esta situación, al proporcionar justificación a un mercado europeo no completamente abierto a la competencia internacional<sup>51</sup>.

Pero esta aparente confrontación no tiene consecuencias tan radicales como cabría pensar. Por una parte, y como ya se indicó, la Unión Europea no ha dejado de mostrar interés por convertir la agricultura europea en un sector competitivo, idea que se repite hasta la saciedad

---

50 *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 240.

51 Asimismo, dada la separación entre los objetivos agrícolas y los demás objetivos sociales, quedaba justificada la concesión de pagos directos a los agricultores por proteger y conservar el medioambiente. Pagos que, además, podían defenderse en la OMC como ayudas de la “caja verde”. *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 240-241.

en los documentos oficiales, y con especial insistencia desde la Agenda 2000. Ello supone aceptar los principios esenciales del paradigma de la “agricultura competitiva” y explica la actitud, cada vez menos renuente, de la UE hacia las normas agrícolas del AARU. Para alcanzar tal fin, se ha apostado por un abandono progresivo de los productos básicos, concentrando los esfuerzos en los productos transformados y con mayor valor añadido. Como resultado, en los últimos años, y en especial desde la firma del AARU, se han producido grandes cambios en la estructura de su comercio agrícola, así como en sus relaciones con las principales potencias exportadoras de productos agrícolas: EE UU y Brasil<sup>52</sup>.

Por otra parte, tampoco los Estados Unidos se encuentra tan alejado como cabría pensar de las posturas europeas. En efecto, los postulados que parecen propios del paradigma de la “agricultura multifuncional” y, por tanto, privativos del modelo agrícola europeo frente al estadounidense, son también asumidos en buena medida por este. Así cabe deducirse de la preocupación por el medio ambiente manifestada en las normas agrícolas estadounidenses, intensificadas desde los años ochenta, como demostró la creación del Programa de reservas de conservación (*Conservation Reserve Program*), por la FSA de 1985<sup>53</sup>, o el más reciente interés de los poderes públicos por el desarrollo rural, sobre todo en zonas del interior del país, cristalizado en la aprobación de un Fondo para la América Rural (*Fund for Rural America*), dentro de la FAIRA de 1996.

---

52 Se hace referencia con ello a la división de las exportaciones agrícolas en productos básicos, productos intermedios y productos finales. La UE, durante la última década, ha disminuido notablemente sus exportaciones en el primer y segundo grupo, concentrando sus exportaciones en el tercero de ellos. Pero lo más importante es hacer notar que esta diferencia en las estructuras no es sólo resultado de tendencias o ventajas comparativas, sino que está íntimamente ligada a los procesos de reforma desarrollados. Esto es, la UE habría disminuido, gracias a su nueva PAC, la producción de productos básicos, ganando en productos intermedios y productos finales. *Vid.*, Comisión europea, *Monitoring Agri-trade Policy*, n° 3-06, diciembre de 2006, pp. 5 – 6.

53 No debe olvidarse tampoco la preocupación por la erosión del suelo, que se remonta, al menos, hasta la Ley de conservación del suelo y reparto interno (*Soil Conservation and Domestic Allotment Act*, SCDAA), de 1936. *Vid.*, *supra*, capítulo II.

En realidad, en Estados Unidos la perspectiva de la multifuncionalidad se encuentra cada vez más aceptada. Sin embargo, y por evidentes razones de estrategia política, el término “multifuncionalidad” no es utilizado en los documentos oficiales que discuten el papel de la agricultura en la provisión de bienes medioambientales y rurales<sup>54</sup>. Así quedó de manifiesto con el nuevo aumento, por obra de la Ley agrícola de 2002, de los pagos medioambientales. Asimismo, se ha señalado que esta ley supuso una cierta regresión hacia el paradigma de la “agricultura dependiente”, pues se abandonaron los pagos plenamente desacoplados de 1996 y se introdujeron de nuevo pagos compensatorios (llamados ahora pagos anticíclicos o *Counter-cyclical payments*), sólo parcialmente desacoplados, dado que se conceden cuando los precios del mercado caen por debajo de cierto punto<sup>55</sup>. La preeminencia del paradigma de la “agricultura competitiva” no parece, por tanto, tan absoluta como cabía pensar.

### III. Sobre el futuro del AARU: las negociaciones de la Ronda de Doha

De conformidad con todo lo expuesto hasta ahora cabe deducir dos conclusiones. En primer lugar, que el AARU se ha aplicado con razonable diligencia. En segundo lugar, que sus consecuencias han ido mucho más allá de lo que sus redactores probablemente pensaron nunca. Ello explica que la revisión del acuerdo que actualmente se discute vaya en la dirección de consolidar las reglas aprobadas en 1994. Esto es, sus objetivos son, fundamentalmente, completar algunas lagunas y restringir el alcance de algunas excepciones más que corregir errores importantes.

Esta actitud es coherente, además, con los orígenes históricos del AARU. Como ya se señaló, durante toda la Ronda Uruguay, el propósito fue lanzar un proceso que fuese capaz de integrar a la agricultura en el ordenamiento jurídico que ya resultaba de aplicación a los productos no agrícolas. Sin embargo, las reglas del AARU, aun

---

54 *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 7.

55 *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 241.

suponiendo un gran avance (su entrada en el ordenamiento OMC: regulación del comercio internacional de productos agropecuarios) quedaron bastante lejos de las reglas que rigen, con carácter general, el comercio de productos no agrícolas. Es lógico, por tanto, que en la actual Ronda de negociaciones todos los esfuerzos se dirijan a acercar aún más las normas del AARU a las normas que rigen el comercio mundial con carácter general.

Debe tenerse en cuenta que muchas de las previsiones del texto original ya han expirado o han sido aplicadas [arts. 9.2.b), 13, 20 y Anexo 5 AARU]. Asimismo, los regímenes excepcionales, como las ayudas de la “caja azul” o la salvaguardia especial del art. 5 AARU, tuvieron desde su nacimiento un carácter transitorio, lo que explica la tendencia a eliminarlas o reducir su alcance. En última instancia, también hay temas nuevos que serán incluidos por primera vez: la regulación de las Empresas comerciales del Estado, la ayuda alimentaria, los créditos a la exportación, los compromisos de acceso a mercado de productos sensibles, los productos especiales y los mecanismos especiales de salvaguardia para los países menos desarrollados, etc.)<sup>56</sup>.

El artículo 20 AARU, según expusimos, establecía el mandato de iniciar nuevas negociaciones al final de 1999. Las negociaciones se iniciaron finalmente sobre un nuevo mandato, que fijó los objetivos que había que alcanzar y el calendario de los trabajos en el punto 13 de la Declaración Ministerial de Doha (14 de noviembre de 2001), dejando a las negociaciones el determinar cómo y en qué grado se alcanzarían.

Los objetivos que se pretenden lograr son: “mejoras sustanciales del acceso a los mercados; reducciones de todas las formas de subvenciones a la exportación, con miras a su remoción progresiva; y reducciones sustanciales de ayuda interna causante de distorsión del comercio”.

---

56 *Vid.*, Melaku GEBOYE DESTA, “The integration of agriculture...”, *cit.*, p. 41.

La agenda de trabajo de Doha se dividió en dos fases. La primera, que abarcó hasta el 27 de marzo de 2001, consistió en la presentación de propuestas de negociación en todos los temas. La segunda, cuya fecha límite era el 31 de marzo de 2003, tenía que llevar a alcanzar un acuerdo sobre el alcance de las negociaciones (objetivos generales y numéricos) y la metodología que debía seguirse. Esto es, debía fijar el documento conocido como “modalidades”<sup>57</sup>. No fue posible alcanzar tal acuerdo, lo que llevó a que la V Conferencia Ministerial, celebrada en septiembre de 2003 en Cancún, y donde el nuevo acuerdo debía haber recibido respaldo definitivo, fuera un fracaso<sup>58</sup>.

Las causas del fracaso se encontraron en las distintas posturas respecto a cada uno de los temas de debate.

Así, respecto al acceso a mercados, la principal fuente de controversias resultó ser el método que habría de seguirse para liberalizar el comercio: bien la fórmula de Uruguay (una reducción global y luego otra reducción mínima por cada línea arancelaria), bien la conocida como “fórmula suiza”<sup>59</sup>. La diferencia radicaba en que esta última

---

57 De conformidad con el punto 14 de la Declaración Ministerial de Doha, “Las modalidades para los nuevos compromiso, con inclusión de disposiciones en materia de trato especial y diferenciado, se establecerán no más tarde del 31 de marzo de 2003. Los participantes presentarán sus proyectos de Listas globales basadas en esas modalidades no más tarde de la fecha del quinto periodo de sesiones de la Conferencia Ministerial. Las negociaciones, con inclusión de las relativas a las normas y disciplinas y los textos jurídicos conexos, se concluirán como parte y en la fecha de conclusión del programa de negociación en su conjunto”.

58 A estos efectos, cabe señalar la existencia de un anteproyecto de modalidades, presentado por el presidente de las negociaciones, Stuart HARBINSON en febrero de 2003, y remodelado en marzo de 2003, pero finalmente fracasado. Posteriormente, el 13 de agosto de 2003, los EE UU y la UE llegaron a un nuevo acuerdo sobre agricultura, intentando reeditar la estrategia seguida con el acuerdo de *Blair House*. Sin embargo, la férrea oposición presentada por los Estados miembros del G-20 a este texto conjunto dio al traste con la Conferencia de Cancún. *Vid.*, Marcelo GERONA MORALES, *El comercio de productos agrícolas en la OMC*, FLACSO – Abya-Yala, Quito, 2005, p. 81 y 97-102, cuya exposición seguimos en lo esencial.

59 Dicha fórmula es llamada así porque fue propuesta por Suiza durante la Ronda Tokio, aunque posteriormente su opuso a ella. Su formulación matemática es sencilla:  $Z = (AX)/A+X$ . Donde Z es el arancel final, X es el arancel inicial y A es

reduce más los aranceles cuanto más altos son, tendiendo a armonizar todos los aranceles finales, lo que perjudica a los países que tienen muchas diferencias entre aranceles. La UE, Japón, Corea, Suiza o Noruega, entre otros, apoyaron la fórmula de Uruguay, mientras que los EE UU y el Grupo de Cairns apoyaron la fórmula suiza<sup>60</sup>.

Respecto a las ayudas internas, el problema vino de la interpretación del mandato de Doha, que marca como objetivo de las negociaciones lograr “reducciones sustanciales de la ayuda interna *causante de distorsión del comercio*”. Para el Grupo de Cairns debía aceptarse la posibilidad de reducir absolutamente todas las ayudas. Ello suponía la completa eliminación de las ayudas de la “caja ámbar” en un plazo de cinco años así como la reducción de las ayudas de la “caja verde”. Para los “amigos de la multifuncionalidad” (UE, Japón, Noruega, Corea, Mauricio y Suiza), por el contrario, la única interpretación posible era que la reducción (y no supresión) debía afectar a las ayudas de la “caja ámbar”, pero no a las ayudas de la “caja verde”.

Finalmente, respecto a las subvenciones a la exportación, la UE vinculó su compromiso de reducción e incluso eliminación total para algunos productos sensibles para los países en desarrollo a que los EE UU dejara de utilizar también otras formas de ayuda como los créditos a la exportación y los pagos compensatorios.

A ellas cabría sumar la aparición de otros asuntos espinosos en las negociaciones, como los estándares internacionales de calidad exigidos a las importaciones (esto es, barreras técnicas al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias), que en ocasiones esconden intenciones que pueden ser neoproteccionistas, las indicaciones geográficas agrícolas, respecto a las cuales la UE ha propuesto crear un registro unificado que ha sido fuertemente criticado por otros países, o las ya expuestas

---

una constante, decidida en las negociaciones. Dos ejemplos tomando  $A=1$  y un arancel  $X=2$  y otro arancel  $X=20$ . En el primer caso,  $Z=(1 \times 2)/1+2$ ; donde  $Z=2/3$ , esto es, 0,66, luego el arancel se ha reducido un 66,66%. En el segundo caso,  $Z=(1 \times 20)/1+20$ ; donde  $Z=20/21$ , esto es, 0,95, luego el arancel se ha reducido un 95,38%.

60 Vid., Marcelo GERONA MORALES, *El comercio...*, cit., pp. 83-84.

preocupaciones no comerciales, que justificarían el mantenimiento de pagos a los agricultores por su actividad agrícola debido a las externalidades positivas no reconocidas en el mercado, pero que, a partir de determinado volumen, distorsionan de modo inevitable los intercambios comerciales.

Como forma de salvar las negociaciones, en julio de 2004 se aprobó un nuevo texto de compromiso, resultado fundamentalmente de las conversaciones mantenidas por cinco interlocutores básicos, la UE, los EE UU, Australia, Brasil e India, y con importantes concesiones a los países en desarrollo, fuertemente agrupados ahora en el G-20<sup>61</sup>. El nuevo documento marcaba como nueva fecha límite de las negociaciones diciembre de 2005, en la Conferencia de Hong-Kong que, sin embargo, también fue sobrepasada sin que se alcanzara un acuerdo definitivo. No obstante, en esta última reunión se alcanzó el compromiso histórico de eliminar todas las ayudas a la exportación del algodón en 2006 y del resto de productos en 2013.

En julio de 2006, y agotado, una vez más, el enésimo plazo para llegar a un acuerdo, el Director General de la OMC, Pascal LAMY, declaró la “suspensión” de las negociaciones. Tras varias rondas de contactos, estas fueron, sin embargo, retomadas en febrero de 2007, desarrollándose en la actualidad a pleno rendimiento.

#### **IV. El proceso de formación de un Derecho público global. Sus manifestaciones en el sector agrícola**

Como indicábamos al principio de este capítulo, la aparición de una normativa comercial multilateral en materia de agricultura ha tenido dos grandes consecuencias. En primer lugar, ha dirigido las transformaciones de las políticas agrícolas de los distintos Estados

---

61 El Acuerdo Marco de julio de 2004 reconocía, en concreto, un trato diferenciado para los “productos especiales y sensibles”. Este reconocimiento, sin embargo, ha aportado nuevos argumentos para sostener la “especialidad” de la agricultura, alejando el objetivo de someterla al sistema general. *Vid.*, Melaku GEBOYE DESTA, “The integration of agriculture...”, *cit.*, p. 41.

en un sentido muy concreto y hacia una situación relativamente homogénea. En segundo lugar, ha supuesto un nuevo avance en la consolidación del denominado “Derecho público global”<sup>62</sup>. Una vez desarrollada la primera de estas tesis en los apartados anteriores, dedicaremos las siguientes páginas al análisis de la segunda de las consecuencias enunciadas.

## 1. La eclosión de los ordenamientos públicos globales

Los ordenamientos públicos globales representan la respuesta jurídica a la necesidad de controlar, dirigir, encauzar los variados aspectos en que se manifiesta el fenómeno llamado “globalización”. Por cuanto a nosotros interesa, y aun siendo conscientes de la complejidad del concepto<sup>63</sup> y de sus implicaciones en otros campos, definiremos la globalización económica o, más bien, la economía globalizada, como aquella “que es capaz de funcionar como una unidad en tiempo real a escala planetaria”<sup>64</sup>. Esto es, no se trata sólo de una situación de aumento de los intercambios entre distintos territorios, sino de la

---

62 Es conveniente aclarar que el adjetivo *global* es empleado, de modo un tanto impropio, como sinónimo de *mundial*. Se trata de un anglicismo (en inglés *global* es el adjetivo propio de *globe*, orbe, mundo) que, sin embargo, ha hecho fortuna en nuestra lengua. La misma explicación cabe dar del término *globalización*, incorrecta traducción del inglés *globalization*, cuya correcta formulación en castellano sería la de *mundialización*. El *Diccionario de la Real Academia Española*, sin embargo, ha dado carta de naturaleza a los términos *global* (definido en su segunda acepción como “Referente al planeta o globo terráqueo”) y *globalización* (“Tendencia de los mercados y de las empresas a extenderse, alcanzando una dimensión mundial que sobrepasa las fronteras nacionales”). En cierto modo, el término *globalización* es fruto, precisamente, de la globalización.

63 Con cierto desasosiego se ha puesto de manifiesto que la palabra “globalización” es la “peor empleada, menos definida, probablemente la menos comprendida, la más nebulosa y políticamente la más eficaz de los últimos –y sin duda también de los próximos- años”. Ulrich BECK, *¿Qué es la globalización?*, Paidós, Barcelona, 1998, p. 40. *Apud* Gurutz JÁUREGUI, *La democracia planetaria*, Nobel, Oviedo, 2000, p. 28. Puede encontrarse un interesante intento de delimitación conceptual en María José FARIÑAS DULCE, *Globalización, ciudadanía y derechos humanos*, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”/Universidad Carlos III/Dykinson, Madrid, 2000, pp. 5-19.

64 Manuel CASTELLS, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. I, *La sociedad red*, Alianza, Madrid, 1998, p. 120.

posibilidad de actuar como si todos los Estados fuesen un único mercado y sólo existiese una única economía global “en la cual una empresa instalada en un Estado puede tener sus establecimientos productivos en un Estado diverso y sus clientes en otro Estado, también distinto”<sup>65</sup>. Es a esta nueva realidad social a la que responde el nuevo conjunto de reglas jurídicas. En consecuencia, y en afortunada expresión de Sabino CASSESE cabe decir que “los ordenamientos públicos globales no son instrumento de la globalización, sino medio para controlarla”<sup>66</sup>.

La economía globalizada y su corolario necesario, la interdependencia entre las economías nacionales de todo el mundo, suponen, por lo tanto, un ataque frontal contra uno de los pilares del Derecho público clásico: el principio de territorialidad<sup>67</sup>. Hasta tiempos no muy lejanos, y en la medida en que los mercados coincidían con los límites territoriales de cada Estado, los poderes públicos podían ejercer un dominio casi absoluto en materia económica. Ello suponía,

---

65 Sabino CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 37. Frente a quienes ven en la globalización un simple incremento cuantitativo de una situación existente desde el s. XVI, se ha insistido en destacar la originalidad histórica de la globalización contraponiéndola al concepto de internacionalización. Esta última “hace referencia al proceso de intensificación de conexiones mutuas entre los diversos territorios, ámbitos o esferas nacionales”, mientras que la globalización “va mucho más allá ya que supone una situación de desaparición o, cuando menos, reducción al máximo de las distancias y las fronteras”. Esta diferencia determinaría además una progresiva sustitución de las empresas multinacionales, con intereses económicos en varios países, pero con una clara base estatal, por las empresas transnacionales, sin filiación territorial clara y con una estructura de sus órganos de gobierno (*decisionales*) virtual o en red. Vid., Gurutz JÁUREGUI, *La democracia...*, cit., pp. 31 y 34, así como Félix OVEJERO LUCAS, “Nacionalismo, ciudadanía, democracia”, *Claves de Razón Práctica*, nº 169 (enero – febrero 2007), pp. 72 y 73, quien recuerda el conocido ejemplo de que “Nike no existe en ningún lugar”.

66 Sabino CASSESE, *La crisi...*, cit., p. 16.

67 Cfr. con Eberhard SCHMIDT-ASSMAN, “La ciencia del Derecho Administrativo ante el reto de la internacionalización de las relaciones administrativas”, *Revista de Administración Pública*, nº 171 (septiembre – diciembre 2006), p. 9, quien habla, en este sentido, de “internacionalización de la Administración”, concepto al que adscribe “todos aquellos fenómenos de carácter administrativo que sobrepasan las fronteras de los espacios administrativos nacionales, tanto si proceden de los mismos como si han sido concebidos desde un primer momento sin consideración de tales fronteras”.

en definitiva, regular también en el ámbito económico la vida de la comunidad política que les servía de sustento y frente a la cual debían responder.

Sin embargo, en un contexto de interdependencia económica, el impacto extraterritorial de las reglas y decisiones adoptadas por los poderes públicos territoriales se acrecienta notablemente. Esto es, toda la regulación administrativa interna tiende a adquirir una eficacia extraterritorial y, por tanto, una relevancia global<sup>68</sup>. Valga recordar ahora, a modo ejemplo, algunas de las situaciones expuestas en los capítulos anteriores: el empleo de determinadas técnicas administrativas en materia agrícola, encaminadas a satisfacer objetivos estrictamente nacionales, tuvo, en ocasiones, repercusiones desestabilizadoras para toda la comunidad internacional. Así, y según vimos, las políticas de sostenimiento de precios, cuyo ámbito de eficacia se limitaba al territorio nacional, dieron lugar a la expansión de la producción agrícola y esta, a su vez, a la saturación de los mercados internacionales y al derrumbe de los precios en los demás países. Esto es, en un contexto de interdependencia económica, una decisión rigurosamente interna, como la implantación de un sistema de compras públicas, puede tener efectos demoledores para ciudadanos de otros Estados<sup>69</sup>.

En consecuencia, los miembros de cada comunidad nacional están expuestos a los efectos de las decisiones tomadas por las autoridades

---

68 Sobre los problemas que la pérdida de poder de los Estados-nación plantea desde una perspectiva constitucional, *Vid.*, Juan CANO BUESO, "Algunas cuestiones centrales del proceso de globalización", en FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN (COORD.) *Derecho Constitucional y Cultura*, Tecnos, Madrid, 1994, pp. 189-190.

69 Con notable precocidad, se hizo notar ya en 1986 que, en el ámbito agrícola, "un aumento de la interdependencia recibe una buena acogida porque puede llevar a mayor especialización, más eficiencia y mayor competencia, por medio de la creciente integración del mercado internacional, y con ello a aumentos de la producción, la renta y el nivel de vida. Pero también se aprecia la otra cara de la moneda; la creciente sensibilidad de las economías nacionales a acontecimientos que ocurren más allá de sus fronteras y que están fuera de su control". *Vid.*, K. FROHBERG, G. FISHER, O. GULBRANDSEN y J. MOROVIC, "Interdependencia creciente de la economía mundial de productos alimentarios: panorama en los próximos 20 años", *Agricultura y Sociedad*, nº 38-39 (enero – junio 1986), p. 414.

de otras comunidades nacionales. Esta situación socava la base misma de los Derechos públicos nacionales, pues el conflicto entre autoridad pública y libertad privada, que están llamados a arbitrar, pasa a desarrollarse en un espacio que se escapa de los confines del Estado, único en el que sus reglas son eficaces. La situación, simplificada, es la siguiente: ante aquellas decisiones internas de los poderes públicos de un Estado que resulten ser dañinas para sus ciudadanos, estos reaccionarán mediante el ejercicio de su poder electoral, sustituyendo a sus gobernantes. Sin embargo, ¿cómo reaccionarán los ciudadanos de otros Estados, igualmente perjudicados pero desprovistos del arma electoral? La respuesta, aunque pueda variar en sus concretas manifestaciones, sólo puede ser una: el conflicto entre autoridad pública y libertad privada requiere hoy la intervención de un Derecho capaz de imponerse sobre el territorio de varios Estados<sup>70</sup>.

Esta exigencia ha cambiado la naturaleza del Derecho Internacional clásico y ha dado lugar a la aparición, dentro de él, de los ordenamientos públicos globales. En efecto, el objeto de las normas del Derecho Internacional público ya no son las manifestaciones externas de la soberanía estatal, sino sus manifestaciones internas, esto es, el Derecho administrativo interno de cada Estado. El Derecho Internacional cada vez se interesa menos por las relaciones entre gobiernos y cada vez se interesa más por lo que cada gobierno

---

70 Vid., Stefano BATTINI, "La globalizzazione del diritto pubblico", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n° 2/2006, pp. 327 y 330. El planteamiento de esta situación suele hacerse en los términos políticos propios de toda relación entre gobernantes y gobernados. Sin embargo, debe destacarse que, en el fondo, se trata de arbitrar relaciones entre gobernados pertenecientes a distintas comunidades políticas. De este modo, se ha afirmado que "en definitiva, en la OMC, los representantes estatales realizan «transferencias de renta» asignando o reasignando recursos entre Estados, entres sociedades nacionales o, incluso, colectivos o grupos transnacionales (...). Piénsese por ejemplo en el caso *Bananas*, en el que un gran número de pequeñas unidades de producción familiar de banano ven negativamente afectado su modo de vida en beneficio de productores industriales radicados en el territorio de otros Estados. O el caso *FSC*, en el que las Comunidades Europeas recibieron autorización para suspender concesiones a EEUU, y por tanto a sus empresas y en definitiva a sus ciudadanos". Vid., Pablo ZAPATERO, *Derecho del comercio global*, Civitas, Madrid, 2003, p. 542.

hace dentro de su territorio. Ello supone negar el planteamiento dualista tradicional que distinguía entre acciones externas e internas del Estado: el Derecho Internacional, antes separado del Derecho interno, tiende ahora a limitarlo y condicionarlo, su contenido se “administrativiza”. En última instancia, este cambio en la naturaleza (o el objeto) del Derecho Internacional, que lo hace mucho menos distinguible del Derecho interno, es lo que motiva que sea “por tanto preferible utilizar la expresión de Derecho Global”. Esto es, la expresión “Derecho Global” se justificaría en el intento de definir una realidad nueva con una palabra nueva<sup>71</sup>.

## 2. El Derecho de la OMC y, en especial, el AARU como ordenamiento público global

La principal característica de los ordenamientos públicos globales, su afirmación como fenómeno jurídico con entidad propia, descansa en la identificación de estos ordenamientos con un Derecho público no estatal. Su nacimiento es fruto de la necesidad y de la incapacidad de los Estados para dar respuestas jurídicas globales. Su principal rasgo, por tanto, es su oposición al Estado, la negación de su Estatalidad<sup>72</sup>. Sin embargo, y una vez puesta de manifiesto esta contraposición, no resulta fácil avanzar en su caracterización positiva<sup>73</sup>.

---

71 *Vid.*, Stefano BATTINI, “La globalizzazione...”, *cit.*, p. 332. Aunque la aceptación de este término, de origen anglosajón, está ampliamente extendida, debe señalarse, sin embargo, que no ha sido una aceptación unánime. De este modo, para hacer referencia a este mismo fenómeno se habla también de “Derecho administrativo internacional”, el cual se define como “el Derecho administrativo contenido en normas de Derecho Internacional público”. *Vid.*, Eberhard SCHMIDT-ASSMAN, “La ciencia...”, *cit.*, p. 32, cursiva en el original.

72 Hay autores que niegan esta característica y “reducen este floreciente mundo de relaciones ultraestatales a meros productos estatales, afirmando que ello es fruto precisamente de sus autolimitaciones”. Sin embargo, y como acertadamente señala CASSESE, “quien razona de este modo (...) no se percata de que existe una diferencia entre la fase genética y la fase de desarrollo: las mismas relaciones o acuerdos que se establecen en virtud de autolimitaciones de los Estados se desarrollan, con posterioridad, con fuerza propia y acaban por imponerse sobre los Estados”. *Vid.*, Sabino CASSESE, *La crisi...*, *cit.*, p. 34.

73 Así lo estima también CASSESE quien, sin embargo, aventura varias características, algunas ciertamente dudosas, de lo que da en llamar *global governance*: formación

Por nuestra parte, y de conformidad con lo señalado en el apartado anterior, únicamente creemos posible señalar dos rasgos suficientemente claros. De un lado, el significado del alcance global de estos ordenamientos. De otro, el carácter administrativo de las técnicas de que se valen para su aplicación. Ambos caracteres aparecen reunidos en el bloque jurídico conformado por el AARU.

#### A) FUNDAMENTOS DE LA FORMACIÓN DE UN ORDENAMIENTO PÚBLICO AGRÍCOLA DE ALCANCE GLOBAL

En primer lugar, y respecto al carácter global del ordenamiento jurídico creado con el AARU, bastaría con señalar que su presupuesto fáctico se encuentra en la situación de interdependencia, propio de la economía globalizada, al que antes se ha hecho referencia. Este concepto de interdependencia, de formulación simple y de consecuencias complejas, implica que los agricultores de un país dependen tanto de las decisiones tomadas por los poderes públicos de su país como de las decisiones tomadas por los poderes públicos de los demás Estados. Cabe hablar, así, de una agricultura interdependiente, entre cuyas principales consecuencias se encontraría la necesidad, cada vez más acuciante, de que los ciudadanos que se ven afectados por las decisiones de un país extranjero puedan influir en la toma de tales decisiones. A dicha exigencia respondería la existencia del AARU como ordenamiento público global, capaz de imponerse a los Estados miembros de la OMC y establecer límites a las actuaciones de estos que pudieran ser perjudiciales para los agricultores de los demás Estados<sup>74</sup>.

---

histórica distinta a la de los poderes públicos estatales; ausencia de estructuras gubernativas definidas; superposición de elementos jurídicos supraestatales, estatales e infraestatales; preocupación por la salvaguarda de valores económicos y materiales; preponderancia de la Administración sobre la política. *Loc. cit.*, pp. 15 – 20.

74 Puede ser útil llamar la atención sobre el hecho de que las obligaciones que el AARU establece únicamente se imponen a los Estados firmantes del Acuerdo de Marrakech por el que se instituyó la OMC. Sin embargo, buena parte de sus efectos benefician a todos los Estados del globo, sin excepción, sean o no miembros de dicha Organización. En efecto, la obligación de aplicar los aranceles en los niveles

Sin embargo, cabe legítimamente preguntarse si, junto al indubitado fenómeno de la globalización de la economía agrícola, no existirá un fundamento más profundo que justifique la existencia del AARU como ordenamiento público global. En particular, dicho fundamento, expresado con todas las cautelas, podría encontrarse en el reconocimiento universal de la libertad de comercio. Esto es, en la existencia de un presupuesto jurídico objetivo capaz de servir de fundamento a un modelo jurídico público universalmente válido<sup>75</sup>.

En este sentido, resulta tentador recurrir al paralelismo histórico y recordar el nacimiento y la consolidación de la libertad de empresa en los siglos XVIII y XIX. En efecto, la libertad de empresa, forma actual de la libertad de comercio y de industria, encontró su reconocimiento generalizado a partir de la Revolución francesa, afirmándose, esencialmente, frente a los cuerpos intermedios constituidos por los poderes gremiales (que determinaban quién y cómo podían ejercer el comercio y la industria) y los poderes locales (responsables de un complejo sistema de aduanas interiores).

Los comerciantes y empresarios del aun incipiente capitalismo recurrieron al Estado para que aboliese las barreras comerciales internas<sup>76</sup>, garantizase su derecho de propiedad y, sobre todo,

---

pactados en el AARU únicamente puede ser exigida por los 150 países “afiliados” a la OMC. Sin embargo, la reducción de las ayudas internas y las ayudas a la exportación, en la medida en que correlativamente reducen las distorsiones de los mercados internacionales, beneficia a toda la comunidad internacional.

75 Sin que podamos desarrollarla aquí tanto como sería necesario, creemos posible defender la hipótesis de que los ordenamientos públicos globales encuentran su más último fundamento en la aceptación de la validez universal de uno de estos tres principios: los derechos humanos, la democracia liberal y la economía de mercado. Radicalmente en contra, con argumentos no siempre sostenibles, *vid.*, Heinz DIETERICH, *Crisis en las ciencias sociales*, Editorial Popular, Madrid, 2005, *passim*, en especial, pp. 53-58.

76 Así, en el caso español el art. 131.21 de la Constitución española de 1812, al establecer las facultades de las Cortes, incluyó la de “promover y fomentar toda especie de industria y remover los obstáculos que la entorpezcan”, estableciendo en el art. 354 que “no habrá [más] aduanas sino en los puertos de mar y en las fronteras”. No obstante, el verdadero hito en materia de libertad de industria y comercio lo constituyen los Decretos de 8 de junio de 1813, que consagran la

un régimen jurídico propio basado en el principio dispositivo (autonomía de la libertad y libertad contractual)<sup>77</sup>.

La traslación de este modelo histórico al momento actual permitiría identificar a los Estados con los antiguos *cuerpos intermedios*, herederos de los poderes de los gremios para regular el ejercicio de las actividades empresariales dentro de sus fronteras y creadores de barreras arancelarias que imposibilitan la formación de un único mercado mundial. Por su parte, correspondería a la OMC el papel de un nuevo súper-Estado, capaz de proteger los intereses de los comerciantes a través, fundamentalmente, de la eliminación de las barreras comerciales estatales, pero también mediante la promulgación de normas reguladoras comunes a todos los Estados y el reconocimiento de novedosas formas de propiedad privada, como los derechos de propiedad intelectual<sup>78</sup>.

A favor de esta visión cabe señalar que, en efecto, el ordenamiento de la OMC, y en concreto el AARU, tiene como destinatario a los Estados y como beneficiario a los agricultores (o, por mejor decir, a los empresarios agrícolas), cuya situación pretende igualar. Los Estados, como los

---

libertad de trabajo, la creación de fábricas, el ejercicio de oficios sin necesidad de permiso alguno, la libertad de comercio y circulación de mercancías y el derecho a vender los frutos "al precio que acomode". *Vid.*, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico*, tomo I, La Ley, Madrid, 1998, pp. 128 - 129.

77 No obstante, esta libertad contractual nunca sería absoluta, encontrando sus límites en las leyes, la moral y el orden público (cfr. arts. 348, 1116, 1255, 1271 CC). Tales cláusulas permitirían una determinación imperativa del contenido de las relaciones por parte de los poderes públicos y, en el fondo, una modulación de la libertad de empresa ajustada a cada momento. Para una exposición sucinta de la evolución del derecho a la libertad de empresa, *vid.*, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico...*, *cit.*, pp. 126-134.

78 El ADPIC no sólo reconoce en su preámbulo que "los derechos de propiedad intelectual son derechos privados", sino que consagra su Parte III (arts. 41-61) al desarrollo de mecanismos que garanticen su protección, imponiendo a los Estados miembros una obligación general de establecer métodos de carácter civil, administrativo y penal para su tutela plena y efectiva. Estos artículos constituyen "un ejemplo extraordinario del papel que los particulares pueden representar en el campo del Derecho económico internacional". *Vid.*, Carlos D. ESPÓSITO, *La Organización Mundial del Comercio y los particulares*, Dykinson, Madrid, 1999, p. 59.

antiguos gremios, han ejercido una encomiable labor de protección de sus miembros. Sin embargo, en la medida en que la protección de los propios se ha convertido en el perjuicio de los ajenos, el ordenamiento de la OMC surge para limitar la situación de privilegio que poseen los ciudadanos de un Estado frente a los ciudadanos extranjeros, eliminando discriminaciones y contribuyendo a la universalización de unos mismos derechos.

El reconocimiento y aseguramiento de la libertad de comercio individual daría lugar así a la creación de una nueva categoría de sujetos. Un individuo perteneciente a un Estado miembro de la OMC comparte con cualquier otro individuo perteneciente a otro Estado miembro de la OMC una esfera jurídica positiva común: el reconocimiento de unos mismos derechos, tutelados por un mismo ordenamiento<sup>79</sup>. Esa categoría de sujetos conformaría así un grupo social que excede del ámbito de control de cualquier Estado.

Sin embargo, esta traslación histórica, aunque quizás sugerente y, en alguna medida, útil, no puede realizarse de manera automática y acrítica: mientras el reconocimiento de la libertad de empresa se realizó en el s. XVIII *contra* los gremios y municipios y *con su oposición*, su proclamación en el s. XXI se realiza *contra* los Estados, pero *con su apoyo*. Esta afirmación nos lleva al estudio de la segunda característica propia de los ordenamientos públicos globales.

#### B) TÉCNICAS EMPLEADAS POR EL AARU PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBJETIVOS

En efecto, la pregunta lógica, tras todo lo expuesto, es ¿qué técnicas utilizan los ordenamientos públicos globales para limitar

---

<sup>79</sup> Aunque con lógicas cautelas, Carlos D. Espósito, *op. cit.*, pp. 39-40, acepta la existencia de “derechos” propios de los particulares dentro del ordenamiento de la OMC. Ello se debería, en conexión con lo señalado en texto, a que “el sistema de la OMC no persigue proteger solamente a los intereses estatales, sino que pretende también servir a un interés público general en el que los particulares son considerados al menos como beneficiarios del sistema del comercio internacional establecido por el Derecho de la OMC”.

y condicionar el poder legislativo y administrativo de los Estados, esto es, para tutelar intereses de ciudadanos localizados en distintos territorios? De conformidad con la clasificación de BATTINI, cuya inteligente exposición seguimos en este punto, debe distinguirse entre dos grandes categorías: las *técnicas de control* y las *técnicas de sustitución*<sup>80</sup>.

En primer lugar, mediante el empleo de las *técnicas de control o limitación* los ordenamientos públicos globales reconocen el poder de la autoridad nacional de definir autónomamente el contenido de las reglas y decisiones administrativas que adopte. Sin embargo, se somete el ejercicio de este poder a límites, principios jurídicos y condiciones, cuyo respeto es objeto de control por parte de la autoridad global.

De este modo, y como plasmación de este tipo de técnicas, encontramos que el AARU reconoce, siquiera sea implícitamente, la autonomía de los Estados (su *right to regulate*), en cuestiones como el establecimiento de ayudas a la agricultura y el nivel de estas, en la elección de los instrumentos normativos y administrativos para la concesión de tales ayudas o en el grado de protección arancelaria.

Ahora bien, tales ámbitos de decisión se encuentran restringidos:

- por un lado, mediante prohibiciones, como la interdicción del uso de barreras no arancelarias;
- por otro, mediante restricciones, como los niveles máximos de ayuda interna y ayudas a la exportación o el límite que constituyen los aranceles consolidados;
- y, finalmente, mediante obligaciones sustanciales y procedimentales que deben cumplirse como requisitos para la adopción de ciertas decisiones, cuando estas puedan traducirse en un perjuicio de

---

80 *Vid.*, Stefano BATTINI, "La globalizzazione...", *cit.*, p. 332, así como sus ilustrativos ejemplos en las páginas siguientes del mismo artículo, algunos de ellos tomados también del ordenamiento de la OMC.

los intereses de los miembros de otra comunidad nacional. Por ejemplo, la adopción de medidas de salvaguardia especial o de medidas de prohibición o restricción a la exportación.

Lo que se persigue con la exigencia del cumplimiento de estas últimas obligaciones es evitar que las decisiones adoptadas por los poderes nacionales en el ejercicio de su autonomía sean injustas y arbitrarias. Por ello pueden establecerse obligaciones procedimentales [como el reconocimiento de la situación de interesado a un Estado o ciudadano extranjero y la fijación de trámites de audiencia en su favor (arts. 5.7 y 12.1 AARU)] y sustanciales [en general, exigencia de motivación suficiente y conforme con determinados principios fijados en la norma (arts. 5.1 a .6 AARU y art. XI.a.2 GATT)]. De este modo se pretende garantizar que la producción de una norma interna se realice mediante la participación de afectados que, por su condición de extranjeros, no tendría derecho a ella, y a través de una justificación racional por parte de la autoridad doméstica sobre criterios objetivos y previstos con carácter general<sup>81</sup>.

En segundo lugar, mediante las *técnicas de sustitución* los ordenamientos públicos globales sustraen a la autoridad nacional, al menos en parte, el poder de definir el contenido de las reglas que se aplican en su territorio. Es decir, estos ordenamientos pasan a dictar el contenido de las políticas internas de los Estados. Esta sustitución, sin embargo, no suele hacerse de forma imperativa, sino recurriendo a técnicas que cabe identificar como actuaciones administrativas típicamente de fomento<sup>82</sup>.

---

81 Los ejemplos de normas procesales incluidas en el ordenamiento OMC que los Estados miembros deben transponer a sus propios ordenamientos no son muy numerosas, pero sí contundentes. Siguiendo a Carlos D. ESPÓSITO, *La Organización Mundial del Comercio...*, cit., pp. 55-62, pueden señalarse como mandatos de implementación de tribunales o procedimientos independientes a los que tendrían acceso los particulares, tanto nacionales como extranjeros, los contenidos en el art. X.3 GATT 1994, el art. 13 del Acuerdo Anti-dumping, el art. 23 del Acuerdo sobre subvenciones y, muy especialmente, el art. 41 ADPIC.

82 Señala, a este respecto, Stefano BATTINI, "La globalizzazione...", cit., p. 342, que "a falta de un principio de aplicabilidad directa, análogo al que puede encontrarse en el ámbito comunitario, las técnicas de sustitución del Derecho interno por parte del Derecho global se basan principalmente en mecanismos condicionales. Los Estados

Las ayudas de la “caja verde” constituyen, a este respecto, un ejemplo paradigmático.

Como ya expusimos, el AARU no impone el uso de técnicas concretas de intervención en la agricultura ni, menos aún, el empleo de tipos específicos de ayudas. Sin embargo, sí impone limitaciones máximas a los niveles de ayuda interna que los Estados destinan a sus políticas agrícolas, así como reglas para determinar qué ayudas deben ser objeto de reducción y cuáles no. De algún modo, los Estados que empleen las ayudas de la “caja verde” se hacen beneficiarios de una suerte de privilegio jurídico, en la medida en que tales ayudas, a diferencia de las ayudas de la “caja ámbar”, no tendrán por qué verse reducidas en el futuro. De este modo, sutilmente, el AARU fomenta, sin imponerlo, el empleo de técnicas e instrumentos administrativos concretos y muy bien perfilados<sup>83</sup>.

---

no están obligados a adherirse a los *standards* internacionales, cuya recepción en sus ordenamientos era y sigue siendo voluntaria. Pero son, sin embargo, animados a hacerlo, a través de incentivos y elementos disuasorios”.

83 La relación entre técnicas de control y técnicas de sustitución se hace, de este modo, patente: “cuanto más incisivos sean los controles globales al ejercicio de la *regulatory autonomy* de los Estados, más beneficioso será para estos últimos despojarse de sus poderes, cediendo parte de su *right to regulate* a la autoridad global”. *Íd. ib.*