

**La Organización Mundial
del Comercio y la
transformación de las
políticas agrícolas nacionales**

Antonio Bueno Armijo
Universidad de Córdoba



La Organización Mundial del Comercio y la transformación de las políticas agrícolas nacionales

N° 10

Antonio Bueno Armijo
Universidad de Córdoba

La Organización Mundial del Comercio y la transformación de las políticas agrícolas nacionales

Equipo de Investigación y Edición

Investigación: Antonio Bueno Armijo
Universidad de Córdoba

**Producción y
fotografía:** Dolores Fernández-Ortega Jiménez

Administración: Rosa M^a Díaz Montañez

**Coordinación
y Edición:**



Analistas
Económicos
de Andalucía

Producción

Analistas Económicos de Andalucía

C/. Ancla, nº 2 - 6ª planta. 29015 MÁLAGA

Tel.: 952 22 53 05

Fax: 952 21 20 73

e-mail: aea@unicaja.es

www.analistaseconomicos.com

D.L.: MA-1.781-2007

ISBN: 978-84-92443-00-0

La responsabilidad de las opiniones emitidas en este documento corresponde exclusivamente del autor y no son, necesariamente, las de UNICAJA.

Reservados todos los derechos. Queda prohibido reproducir parte alguna de esta publicación, su tratamiento informático o la transcripción por cualquier medio electrónico, mecánico, reprografía y otro sin el permiso previo y por escrito del editor.

© Analistas Económicos de Andalucía, 2007.

AGRADECIMIENTOS	9
PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	17
Premisas conceptuales	18
Objetivos y esquema	20
Premisas metodológicas de nuestro trabajo	21
I. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA AGRICULTURA:	
ALCANCE Y FINES QUE LA JUSTIFICAN	27
I.1 Introducción: el alcance de la intervención de los poderes públicos en la agricultura	27
I.2 Principios generales de la intervención pública en la agricultura	32
I.3 Clasificación de los fines que justifican la intervención pública en la agricultura	39
I.4 La pluralidad y simultaneidad de los fines perseguidos por las políticas agrícolas	52
II. LA EVOLUCIÓN DE LOS MODELOS AGRÍCOLAS NORTEAMERICANO Y EUROPEO HASTA LOS AÑOS OCHENTA	
OCHENTA	57
II.1 Introducción: el modelo de intervención pública en la agricultura norteamericana frente al modelo Europeo	57
II.2 El modelo agrícola norteamericano hasta los años ochenta	63
II.3 El modelo agrícola europeo hasta los años ochenta	92
III. LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO Y LA ORDENACIÓN GLOBAL DE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA AGRICULTURA: EL ACUERDO SOBRE AGRICULTURA DE LA RONDA URUGUAY	
DE LA RONDA URUGUAY	127
III.1 El acuerdo sobre agricultura de la Ronda Uruguay y las causas de su aprobación	127
III.2 La OMC y la (expansiva) regulación del comercio internacional	131

III.3	Contenido del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay. Estudio sistemático	154
III.4	Cumplimiento de los mandatos del AARU y consecución de sus objetivos	215
IV.	LAS TRANSFORMACIONES DE LAS POLÍTICAS AGRÍCOLAS NACIONALES: HACIA UN DERECHO PÚBLICO GLOBAL	227
IV.1	Reformas en las políticas agrícolas nacionales entre los años ochenta y noventa	227
IV.2	¿Hacia la homogeneidad de la agricultura competitiva o hacia la heterogeneidad de la agricultura multifuncional?	236
IV.3	Sobre el futuro del AARU: las negociaciones de la Ronda de Doha	258
IV.4	El proceso de formación de un derecho público global. Sus manifestaciones en el sector agrícola	262
	BIBLIOGRAFÍA	277

Agradecimientos

La elaboración del presente trabajo se desarrolló en dos periodos distintos. Su origen se encuentra en una estancia de investigación de dos meses y medio, desarrollada en la sede de la Organización Mundial del Comercio en Ginebra durante el verano de 2006. Quisiera agradecer la amabilidad y generosidad de Patrick Low, Director de la División de Estudios Económicos y Estadística de la OMC, por acogerme durante ese tiempo. Asimismo, hago pública la deuda de gratitud que contraí durante este periodo con Laura GÓMEZ BUSTOS, del Observatorio de la Globalización de la Universidad de Barcelona, por su ayuda, sus consejos, sus *japonais* y tantas otras cosas.

La segunda fase de elaboración de este libro tuvo lugar en el Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad de Córdoba, durante buena parte del curso académico 2006/2007, en el seno del proyecto SEJ2007-66942, “La nueva intervención administrativa en la economía: OMC, UE, Estado y Comunidades Autónomas”, del Ministerio de Educación y Ciencia. Agradezco a todos mis compañeros de Departamento su ejemplo y apoyo constante. En especial, a mis dos Catedráticos, el Dr. Mariano LÓPEZ BENÍTEZ, que impulsó directamente la elaboración de este trabajo y que leyó pacientemente sus primeras versiones, y el Dr. Manuel REBOLLO PUIG, a quien debo mi vocación universitaria y de quien cada día aprendo incluso Derecho Administrativo.

Durante ambas fases conté, además, con el cariño, la experiencia y la inteligencia de la Prof^a Nuria MAGALDI. Este libro y yo le debemos mucho. Le agradezco muy especialmente su colaboración en Ginebra para la comprensión del krausismo a partir de textos de Adolfo POSADA y las agotadoras relecturas del manuscrito, ya en España.

Asimismo, mi lista de deudas con la Dra. Elisenda MALARET I GARCÍA, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona, ha vuelto a aumentar una vez más, en esta ocasión por su gentileza al prologar el presente trabajo.

Finalmente, agradezco a ANALISTAS ECONÓMICOS DE ANDALUCÍA y a la Fundación UNICAJA su tenaz determinación en que este trabajo viera la luz. Sin su labor continua y desinteresado empeño, ello no habría sido posible.

Dedicado a mis padres, origen de todas las cosas.

Presentación

La Comisión Europea propone subir las cuotas lecheras para hacer frente a la demanda mundial de productos lácteos, en alza debido a los nuevos hábitos alimenticios de potencias emergentes como China e India” (*El País* 13/12/2007), “la ONU alerta de la falta de alimentos para los próximos años en el mundo... la seguridad alimentaria se puede ver afectada por subidas sin precedentes del precio de los alimentos básicos originadas por unas reservas históricamente bajas, sequías e inundaciones relacionadas con el cambio climático, los altos precios del petróleo y una creciente demanda de biocombustibles” (*El País*, 18/12/2007). Dos noticias picoteadas en la prensa última.

Desde hace unos meses noticias como estas aparecen reiteradamente en la prensa cotidiana. De repente irrumpe con fuerza la evidencia de que la mundialización de los intercambios económicos no se reduce a los productos financieros, la globalización de los mercados no afecta sólo a los capitales o a determinados productos manufacturados; las nuevas potencias emergentes no solo producen, sino que consumen, su oferta y su demanda pueden condicionar los hábitos tradicionales de los consumidores europeos. En este contexto de creciente y acelerada integración económica emergen nuevas instituciones, nuevas formas de gobernanza de la economía global.

El trabajo de Antonio BUENO que tengo la satisfacción de presentar constituye un gran acierto. Un trabajo oportuno por la relevancia del tema elegido, la transformación de las políticas agrícolas nacionales como consecuencia del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda de Uruguay, una cuestión que como hemos visto tiene una gran trascendencia práctica, afecta directamente a la vida cotidiana de los ciudadanos. Un trabajo riguroso, con una buena selección de las fuentes manejadas, tanto de carácter jurídico -bibliográficas y Derecho positivo- como pertenecientes a otras Ciencias Sociales, señaladamente la economía; unas referencias no habituales en los trabajos de los juristas españoles. Un trabajo solvente y bien construido, con un hilo argumental muy claro, lo que facilita su lectura. Un trabajo que

aúna las dos virtudes que debe reunir todo trabajo académico: rigor y relevancia. Y ello se plasma en la perspectiva de análisis adoptada, el examen de los factores y los momentos clave en la transformación de las políticas agrícolas norteamericana y europea, el análisis de las razones y los contextos que permiten entender los cambios operados en las políticas nacionales -y europea-. Y muy especialmente, la emergencia de un ordenamiento agrícola global y la organización creada al efecto, la Organización Mundial de Comercio.

La presentación sintética de los orígenes, evolución y cambios en las políticas agrícolas mencionadas se ha realizado de la mano de la literatura más especializada, tomando en consideración los análisis efectuados desde distintas disciplinas y muy especialmente desde la Ciencia Económica. Como ya hace unos cuantos años señaló uno de los grandes *ius*-administrativistas franceses, J. CHEVALLIER, el Derecho no puede y no debe ser ajeno a los análisis y aportaciones de las otras Ciencias Sociales, debe confrontarse con sus resultados, nutrirse de sus análisis si no quiere encerrarse en un hermético discurrir sobre la exégesis de las normas de Derecho positivo. Más recientemente, otro gran jurista, esta vez alemán, SCHMIDT ASSMANN ha apuntado en la misma dirección. Pero, como todo quehacer científico, esta tarea debe realizarse con el distanciamiento necesario del objeto, adoptando una posición reflexiva y crítica.

Este estudio analiza de manera pormenorizada el marco jurídico global en materia agrícola (el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda de Uruguay) y se detiene especialmente en las distintas herramientas, los diferentes instrumentos utilizados en la implementación de las políticas agrícolas en los distintos períodos; un abanico de instrumentos de honda raigambre en nuestro Derecho administrativo, desde técnicas propias de la policía, pasando por la creación de servicios públicos y el recurso a medidas de fomento. Unas medidas que muchas veces aparecen estrechamente interrelacionadas y combinadas con mecanismos de carácter organizativo. Un trabajo atento a los factores de cambio, a los elementos innovadores, a las especificidades que desde el punto de vista jurídico presenta la instrumentación de la política agrícola.

Por ello no puede sorprendernos la centralidad que en su estudio ocupa la Organización Mundial de Comercio (OMC), creada por el Acuerdo de Marrakech de 1994, con el que se puso fin a la Ronda Uruguay y se acordó la entrada en vigor del Acuerdo sobre Agricultura antes mencionado.

Para realizar esta investigación, su autor no dudó en realizar una estancia en la sede de la OMC en Ginebra. Ello le permitió acceder de manera directa a una variedad de fuentes que han fertilizado notablemente el trabajo. Una estancia que facilitó también el contraste de pareceres, el debate, lo que se ha traducido en un trabajo muy equilibrado y medido. Debemos celebrar que los jóvenes investigadores del Derecho administrativo se adentren por caminos no trillados y hasta ahora ajenos a esta disciplina y que además para realizar esta tarea no se queden encerrados en las bibliotecas de sus universidades de origen, hay que examinar de manera directa las fuentes, contrastar los análisis desde distintas perspectivas, no sólo estrictamente jurídicas, ni tampoco únicamente académicas. Tanto la experiencia personal como el resultado del trabajo resultan notoriamente enriquecidos.

El análisis de la evolución de la Política Agrícola Común (PAC) de la Comunidad Europea, y muy especialmente del régimen de las ayudas financieras distribuidas para su desarrollo, pone de relieve que en dicha evolución ha habido un elemento clave: la firma del Acuerdo de creación de la Organización Mundial del Comercio (Acuerdo de Marrakech) de 1994, con el que se puso fin a la Ronda Uruguay, y, como parte del mismo, la entrada en vigor del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay (AARU). Las radicales transformaciones operadas en la PAC desde mediados de los años ochenta y, sobre todo, a partir de los primeros años noventa, sólo se entienden situándolas en un contexto adecuado: las negociaciones que llevaron a la firma del AARU y su posterior entrada en vigor y aplicación. Es decir, el sistema jurídico creado en el seno de la OMC en materia agrícola es la clave para entender cómo la PAC ha cambiado el modo de ordenar e intervenir en la agricultura europea.

En consecuencia, ello ha conducido al examen del ordenamiento jurídico de la OMC y, en particular, del sector agrícola. Un campo casi inexplorado por la ciencia del Derecho administrativo español. Existen muy pocas publicaciones jurídicas en español sobre la OMC, en general, y prácticamente ninguna sobre el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay. Una investigación tanto más necesaria cuanto los textos constitutivos del ordenamiento de la OMC son de una proverbial complejidad y oscuridad, tanto terminológica como conceptual, una investigación que solo puede realizarse provisto de buenos pertrechos y de la perspectiva analítica que suministran los principios e instrumentos diseñados en el marco de la Comunidad Europea para la construcción y efectividad del mercado interior. Especial mención cabe hacer en este contexto de los principios relativos a la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad, a la prohibición de medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas y a la decisiones de la Comisión Europea y a la jurisprudencia comunitaria que han construido el acervo destinado a garantizar el equilibrio entre las restricciones legítimas a la libre circulación de mercancías y las medidas prohibidas en tanto que barreras técnicas.

El estudio pormenorizado del AARU se realiza situándolo en el contexto, más amplio, del ordenamiento de la OMC y explicando su contenido.

El AARU es la respuesta a más de medio siglo de políticas fuertemente intervencionistas en la agricultura desplegadas por los países occidentales. Muy en especial, por las dos principales potencias exportadoras e importadoras de productos agrícolas: la Comunidad Europea y los Estados Unidos. Por tanto, para entender cuáles el objetivo del AARU, qué pretende conseguir, es imprescindible conocer a qué situación se enfrentaba y cómo se había llegado a ella. Esta perspectiva histórica, que creo que es fundamental en todo estudio jurídico-público, justifica las dos primeras partes del trabajo: una brevísima referencia a los fines que justifican la intervención pública en la agricultura (cap. I) y una exposición de cómo se desarrolló dicha intervención pública en los Estados Unidos y en los países de la Comunidad Europea (cap. II). Una vez conocido el

contexto jurídico y político en que surge el AARU, la tercera parte del trabajo constituye una exposición sistemática de su contenido, casi artículo por artículo (cap. III). Finalmente, se examina el modo en que la entrada en vigor (e incluso los trabajos preparatorios) del AARU ha transformado las políticas agrícolas estadounidense y comunitaria (cap. IV).

Al hilo de esta última cuestión, y a modo de consideración final, se sostiene que el AARU constituye el germen de un Derecho público global de la agricultura, en la medida en que establece, por primera vez en la historia, una normativa pública, de alcance prácticamente mundial, reguladora de la intervención de los poderes públicos nacionales en la agricultura.

En efecto, la interdependencia económica derivada de la creciente y acelerada integración de los mercados tiene como efecto que se produzca un impacto extraterritorial de las reglas y de las decisiones de los poderes públicos territoriales (BATTINI). La internacionalización de los intercambios económicos genera un proceso en el que las reglamentaciones y medidas administrativas internas tienden a adquirir una eficacia extraterritorial, cuando no una relevancia global. Las reglamentaciones sanitarias o de consumo condicionan la manera de producir y el qué producir más allá del ámbito territorial de aplicación estricta de las disposiciones. Las referencias periodísticas del inicio daban buena cuenta de este fenómeno.

El AARU supone una limitación del poder de reglamentar de las autoridades nacionales, una limitación del poder de decidir sobre el alcance y contenido del propio Derecho. La limitación del poder soberano de los estados se traduce en el establecimiento de reglas procedimentales -notificación previa- y de reglas sustanciales -obligación de motivar (justificar) e imposición de determinadas prohibiciones-.

El análisis del AARU y de la OMC constituye un campo especialmente fértil para testar el impacto de la globalización en el Derecho público. Para verificar cómo se está produciendo un cambio en el objeto mismo del Derecho internacional público - ya no contempla sólo los estados,



sino también las empresas, las personas-, y con ello adopta un nuevo lenguaje y emergen nuevos conceptos. Como ha señalado AUBY, está cambiando la naturaleza misma del Derecho internacional público y paralelamente asistimos a una internacionalización del Derecho público interno, más allá del fenómeno bien conocido en los países miembros de la UE de su europeización -hace años teorizado por los juristas italianos y muy singularmente por CASSESE-.

La noción de espacio jurídico global acuñada por CASSESE pretende dar cuenta de estos cambios profundos en la esfera pública, un espacio desprovisto de fronteras territorialmente acotadas, en la que sujetos de diversa naturaleza y entidad cooperan construyendo una red desprovista como tal de un centro único; un espacio construido sobre la legitimidad del Derecho. El trabajo de Antonio BUENO sobre las transformaciones de las políticas agrícolas nacionales y la creación de la OMC ilumina esta perspectiva y aporta más datos y elementos para comprender mejor esta construcción teórica que desplegará todos sus frutos los próximos años.

Elisenda MALARET
Catedrática de Derecho Administrativo

Introducción

La agricultura es el arte de convertir las piedras en pan, por el intermedio de organismos vivos. Así lo afirmaba al menos, entreverando ciencia e inspiración poética, JOAQUÍN COSTA¹.

Es mucho lo que podría criticarse, y con razón, de esta escueta definición de la agricultura. Sin embargo, es justo reconocerle que acierta a identificar el concepto clave de la actividad agrícola: su poder transformador. En efecto, la agricultura es, sobre todo, cambio, transformación, mudanza y variabilidad. Y, quizá por estos mismos motivos, las políticas agrícolas, la ordenación pública de la agricultura, constituyan uno de los ámbitos de actuación del Estado más sujeto a cambios y transformaciones.

Las leyes agrarias y de reforma agraria, cuyos más ilustres antecedentes se remontan, al menos, a los esfuerzos de los Graco por repartir el *ager publicus* romano², no han dejado de sucederse a lo largo de la Historia, haciendo del Derecho agrario un “Derecho de la reforma agraria”³.

Dentro de esta evolución, el presente estudio pretende ser una breve crónica de la mayor transformación de las políticas agrícolas modernas ocurrida desde su propio nacimiento, en los años treinta del pasado siglo.

1 Vid., Joaquín COSTA MARTÍNEZ, *La fórmula de la agricultura española*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Edición digital a partir de la edición de *Agricultura armónica, expectante, popular*, Madrid, Imprenta de Fortanet, 1912.

2 Vid., Julio LUELMO, *Historia de la Agricultura en Europa y América*, Istmo, Madrid, 1975, p. 179-180.

3 Así lo afirmarán tanto ilustres civilistas (José Luis DE LOS MOZOS, Alberto BALLARÍN MARCIAL) como administrativistas (José Antonio MANZANEDO, Justo HERNANDO y Enrique GÓMEZ-REINA). Vid., por todos, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, “Derecho agrario y Derecho público”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 5 (abril- junio 1975), p. 163.

I. Premisas conceptuales

El Estado moderno, junto a la empresa privada, es uno de los mayores logros alcanzados nunca por la humanidad. Bajo la tiranía de un cierto complejo de inferioridad, es frecuente utilizar argumentos procedentes del ámbito de las ciencias naturales para marcar las etapas del avance en la Historia: se habla, así, de Revolución industrial y Revolución científica y de los cambios que estas han provocado en la faz del mundo y en el curso de la Historia. Pero se ignora, sin embargo, la Revolución de la organización, pública (los Estados) y privada (las empresas). La aparición de ambas instituciones supuso el nacimiento de fuerzas organizadas capaces de alcanzar objetivos ciclópeos. Los Estados modernos, surgidos en el Renacimiento y perfeccionados (fortalecidos) en los siglos posteriores, son los grandes protagonistas de esta otra revolución silenciosa. Su madurez en el periodo de entreguerras del siglo XX significó su capacidad para movilizar todos los recursos existentes en una sociedad y dedicarlos, organizadamente, a la satisfacción de fines públicos determinados por ellos mismos.

Extendieron entonces su capacidad de acción a prácticamente todos los ámbitos de la vida humana, tanto públicos como privados. Esta máxima expansión, sin embargo, llega a su cenit y comienza su ocaso en el último cuarto del mismo siglo. Comienza entonces una nueva época, caracterizada ahora por el repliegue del Estado y el recorte de sus ámbitos de actuación, que desemboca en el momento actual, de inciertos, aunque quizá vislumbrables, resultados.

Si existe un ámbito en el que lo hasta ahora dicho sea especialmente comprobable, este es el de la agricultura. Quizá porque las preocupaciones relacionadas con la agricultura han estado presentes, desde el primer momento, en la agenda de los poderes públicos (quizá porque es cierto el *primun vivere, deinde philosophare*), la agricultura ha vivido como pocos sectores el auge y la caída del poder de los Estados. Desde las actividades de mero fomento hasta las más incisivas técnicas de intervención, llegando a la ordenación pormenorizada de la actividad de los particulares, cuando no a su sustitución por servicios públicos, todas las potestades que la

Administración pública ha podido alguna vez ostentar han tenido su aplicación en el ámbito agrícola. Esta intervención pública, además, presenta una particularidad no siempre identificable en todas las actividades administrativas: se trata de una actividad común a todos los países y, en este sentido, universalmente administrativa. La fungibilidad en el tiempo y el espacio de lo que se considera intereses generales hace que las actividades de los poderes públicos de los distintos Estados no siempre coincidan. La agricultura, sin embargo, supone uno de los ejemplos de “actividad administrativa universal”⁴. Pero la novedad de la situación actual radica, precisamente, en el nuevo sentido de la “universalidad” de la agricultura.

En efecto, el fin del Derecho público, lo que incluye las intervenciones públicas en la agricultura, es regular las relaciones entre el poder público y sus ciudadanos. Dicha regulación se ha producido, históricamente, en un ámbito intra-estatal. Sin embargo, el proceso de globalización de las relaciones económicas y sociales y, en nuestro ámbito concreto, el desarrollo del comercio agrícola mundial, han dado lugar a una situación en la que las decisiones de los poderes públicos afectan a sus ciudadanos y a los ciudadanos de terceros países, sin que estos últimos tengan posibilidad de participar en la toma de dichas decisiones, ni de defenderse frente a su aplicación.

Como reacción, los propios Estados han acordado autolimitarse en el ejercicio de su soberanía, dando lugar a la aprobación de normas jurídicas internacionales cuyo fin ya no es arbitrar relaciones entre Estados, sino ordenar las actuaciones públicas internas a cada Estado, esto es, sus políticas públicas, su relación con los ciudadanos. Dicho fenómeno ha dado lugar a que el Derecho público de gran número de Estados experimente un proceso de profunda transformación, entendida esta como la formación de un Derecho público único, global, común a tales Estados.

El proceso de formación de este Derecho público global, sin embargo, sólo se desarrolla en sectores específicos. Esto es, no existe aún una

4 Vid., LUIS JORDANA DE POZAS, “El problema de los fines de la actividad administrativa”, *Revista de Administración Pública*, nº 4 (enero-abril 1951), p. 14.

teorización general del Derecho público global de la que se pueda partir para realizar después aplicaciones especiales, sector por sector, y siguiendo un método deductivo. Tal teorización general, en caso de llegar, deberá alcanzarse por vía inductiva, a partir de los sectores específicos en los que la globalización del Derecho público se ha producido de manera efectiva. Uno de estos sectores resulta ser, precisamente, el de la intervención pública en la agricultura: las políticas agrícolas.

II. Objetivos y esquema

El objetivo marcado en el presente estudio es, sencillamente, y de conformidad con todo lo anterior, exponer los orígenes, las causas y el desarrollo del proceso de transformación que actualmente opera sobre las políticas agrícolas en todo el mundo.

Para ello, dividiremos nuestro trabajo en cuatro secciones.

En primer lugar (Capítulo I), nos ocuparemos de los fundamentos de la intervención pública en la agricultura, es decir, de los fines que se persiguen con dicha intervención, su justificación y el grado de legitimación que aportan.

En segundo lugar (Capítulo II), realizaremos un esbozo de la evolución histórica de los dos modelos agrícolas tradicionales de mayor peso: el estadounidense y el europeo. Nuestra finalidad es analizar las respuestas que los poderes públicos de ambas potencias han desarrollado para alcanzar los fines antes marcados, así como su traducción en técnicas de intervención concretas.

Debe aclararse que, en efecto, la situación actual de ordenación global de la intervención pública en la agricultura es, sencillamente, incomprensible si no se contempla desde una adecuada perspectiva histórica. Dicha perspectiva, sin embargo, resulta especialmente complicada de alcanzar por cuanto, tratándose de un fenómeno global, sus antecedentes se encuentran, por definición, en todas partes, es decir, en todos los Estados que han participado en su creación.

La elección de los modelos norteamericano y europeo, como se justificará en su momento, obedece a su especial relevancia como principales actores mundiales en materia agrícola. La aparición de nuevos actores de peso, señaladamente Brasil, se produce en un estadio demasiado reciente como para influir de manera decisiva en la génesis del Derecho público global de la agricultura, siendo, más que una causa, una consecuencia del mismo.

En tercer lugar (Capítulo III), analizaremos pormenorizadamente la norma reguladora básica del ordenamiento global en materia agrícola: el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay.

Para ello, prestaremos especial atención al ámbito, más genérico, donde se enmarca (el sistema de comercio multilateral de la Organización Mundial del Comercio), a su proceso de gestación, a su contenido, a los límites que impone a las políticas agrícolas de los Estados miembros de la OMC y a los resultados alcanzados con su puesta en vigor y aplicación.

En cuarto lugar (Capítulo IV), y finalmente, nos detendremos en el estudio de las transformaciones operadas en las políticas agrícolas nacionales. Para ello, analizaremos tanto los efectos que el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay ha tenido sobre ellas como las demás causas concurrentes en este proceso, presentando, finalmente, las principales características del ordenamiento agrícola global resultante de estas transformaciones.

III. Premisas metodológicas de nuestro trabajo

Finalmente, y con carácter previo al comienzo de nuestro estudio, deben hacerse varias aclaraciones de carácter metodológico. En primer lugar, no todas las actuaciones públicas con repercusión en la agricultura son, en rigor, instrumentos públicos de intervención agrícola. Esto es, los poderes públicos desarrollan actividades, bien en otros sectores económicos (v.g., energía, transportes), bien de carácter transversal (v.g., régimen sucesorio, régimen de propiedad privada), que pueden tener importantes consecuencias y producir graves efectos

en el ámbito agrícola. Dichas actuaciones, sin embargo, no integran, propiamente, las políticas agrícolas de los Estados. En consecuencia, y sin perjuicio de alguna referencia debidamente justificada, tampoco serán objeto de nuestra atención.

En segundo lugar, también quedarán excluidas de nuestra exposición todas aquellas actuaciones públicas que, aun constituyendo formas de intervención directa sobre la agricultura, no suponen una incidencia directa sobre el mercado.

En efecto, desde un punto de vista histórico, la intervención pública en la agricultura se planteó como una actuación sobre los factores de producción presentes en ella, fundamentalmente, el acceso a la tierra, al agua y al crédito. A esto se añadían algunas acciones dirigidas a crear infraestructuras públicas básicas (obras hidráulicas y viarias, sobre todo) y a fomentar las inversiones en investigación agraria.

Finalmente, se establecían también sistemas arancelarios, tanto por motivos de protección frente a la competencia extranjera como por fines fiscales. Con todo ello se pretendía la mejora general del sector agrícola y, con ella, de la población rural, partiendo de la idea de que la mejor forma de extender la protección de los poderes públicos a los agricultores era ofreciéndoles los medios apropiados para desarrollar su trabajo y eliminando la competencia externa. La iniciativa privada y el trabajo personal debían encargarse del resto.

La importancia de estas actuaciones fue, y sigue siendo en la actualidad, muy elevada. Sin embargo, y a pesar de sus indudables logros, estas formas de actuación se revelaron insuficientes para alcanzar el objetivo básico de garantizar un nivel de vida digno a los agricultores.

Ello motivó que a partir del primer tercio del siglo XX comenzaran a desarrollarse nuevos instrumentos de intervención en la agricultura que dejaron de centrarse en los factores de producción para operar, directamente, sobre el mercado agrícola y sobre la renta de los agricultores. Se trataba así de lograr, mediante la acción pública, un equilibrio justo en el intercambio entre los productos que los

agricultores llevaban al mercado y el precio que recibían por ellos de los consumidores, bien forzando a estos a pagar un precio más elevado del normal, bien abonando los poderes públicos la diferencia entre ambos. En el fondo, sin embargo, la idea de partida seguía siendo la misma: la mejor forma de ayudar a los agricultores era dejándoles hacer su trabajo, es decir, producir, sólo que propiciando desde instancias públicas las condiciones necesarias para que su actividad fuera debidamente recompensada.

Como ha quedado dicho más arriba, el objeto del presente trabajo es mostrar las transformaciones experimentadas por las políticas agrícolas nacionales a raíz de la aparición de un ordenamiento público global en materia agrícola. Sin embargo, dichas transformaciones sólo han afectado a aquellas formas públicas de intervención en la agricultura con incidencia en los mercados. Es decir, las transformaciones objeto del presente estudio no han tenido repercusiones serias sobre las actuaciones públicas encaminadas a la mejora de las infraestructuras agrícolas, la reforma de la estructura de la propiedad de la tierra, el acceso al crédito agrario, la modernización de las explotaciones agropecuarias o el fomento del I+D en materia agrícola. Como mucho, y a lo sumo, puede decirse que han confirmado su uso.

Es esta situación la que justifica la decisión, antes expresada, de excluir de nuestra exposición tales formas de intervención sobre la agricultura.



**La intervención
pública en la
agricultura: alcance y
fines que la justifican**

capítulo I

I. La intervención pública en la agricultura: alcance y fines que la justifican

I. Introducción: el alcance de la intervención de los poderes públicos en la agricultura

El campo, en todo su sentido y extensión, se encuentra tomado por el Derecho. Sería preciso, probablemente, remontarse a las églogas de los poetas renacentistas para encontrar afirmaciones en el sentido de que la agricultura es un ámbito de libertad donde los hombres, sólo guiados por su libre albedrío, desarrollan su vida y su trabajo. Hoy día, por el contrario, la intervención de los poderes públicos en la agricultura se presenta como una realidad que, por notoria e inveterada, es pacíficamente aceptada.

Se trata, además, de una intervención firmemente asentada y consolidada, cuyo desarrollo coincide con el proceso de afirmación de la propia Administración pública y con la paulatina ampliación de sus poderes¹. En este sentido, una de las mejores pruebas que puede ofrecerse se encuentra en la aparición, relativamente temprana, de Ministerios específicamente dedicados a la agricultura en los países occidentales. De hecho, y omitiendo algunos antecedentes de departamentos sin rango ministerial que se remontan al s. XVIII, fueron varios los países, como Francia (1881), Dinamarca (1888), Estados Unidos (1889) u Holanda (1905), que crearon sus Ministerios de Agricultura a finales del s. XIX o en los albores del s. XX,

1 En algunos casos, la política agrícola es, incluso literalmente, tan antigua como el propio Estado. Es el caso de los Estados Unidos, donde las primeras actuaciones públicas relacionadas con la agricultura, consistentes en la imposición de aranceles sobre el azúcar, se encuentran ya en 1789, aunque respondiendo, al parecer, más a cuestiones de aumento de las rentas públicas que de ordenación del sector. *Vid.*, Bruce L. GARDNER, *American Agriculture in the Twentieth Century. How it flourished and what it cost*, Harvard University Press, Cambridge (MA-USA) y Londres (UK), 2002, p. 231.

produciéndose una segunda oleada de nacimientos a raíz de la primera guerra mundial y en su inmediata posguerra, como sería el caso de España (1918)², Alemania (1919) o Inglaterra (1920).

Y no sólo es antigua, sino vasta. Según las épocas históricas, y aún hoy, un agricultor no ha podido cultivar la tierra como estimaba más oportuno³, ni tampoco ha podido dejar de cultivarla⁴. No ha podido

2 En puridad, y sin perjuicio de que existiera previamente como Departamento de Agricultura dentro del Ministerio de Fomento, el Ministerio creado en 1918, dentro del Gobierno de concentración nacional de Antonio MAURA, fue el Ministerio de *Abastecimiento*. Posteriormente, durante la Dictadura de Primo de Rivera, pasó a formar parte del Ministerio de Economía Nacional (Real Decreto-Ley de 3 de noviembre de 1928), no volviendo a convertirse en departamento autónomo, esta vez ya con el nombre de Ministerio de Agricultura, hasta el periodo de la segunda República (Decreto de 12 de junio de 1933). A partir de este momento, y salvo un breve periodo entre 1935 y 1936 (Decreto de 19 de septiembre de 1935), ha mantenido su independencia orgánica. *Vid.*, respecto a las fases de formación del Ministerio de Agricultura, la recapitulación realizada por Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, "Administración de la agricultura: su organización", *RAP* n° 62 (mayo - agosto 1972), pp. 344-345. Para un estudio de sus antecedentes orgánicos, *vid.*, asimismo, la evolución del Ministerio de Fomento en el documentadísimo libro de Aurelio GUAITA, *El Ministerio de Fomento 1832-1931*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, *in totum*.

3 En el ámbito comunitario, aunque con notables antecedentes, cabe destacar cómo el sistema de "pago único" de la PAC, introducido a raíz de la reforma de 2003, ha hecho depender la percepción íntegra de este pago directo del cumplimiento de "requisitos legales de gestión" y de las "buenas condiciones agrarias y medioambientales" (art. 4 del R 1782/2003), dando lugar al régimen conocido como eco-condicionalidad. Aunque no se trata de una imposición de órdenes, sino de obligaciones de cumplimiento necesario para acceder al montante completo en que consiste el pago único, la necesidad de conseguir este último supone, en la práctica, su observancia obligatoria.

4 Existe en España una amplia legislación en materia de tierras infrautilizadas y obligación de cultivar, que arranca con el Decreto de laboreo forzoso del Gobierno provisional de la República (Decreto de 7 de mayo de 1931, sobre investigación de fincas roturadas sin cultivar), luego sustituido por la Ley de 23 de septiembre de 1931, de autorización al Gobierno para decretar el laboreo forzoso de las tierras (Reglamento de aplicación aprobado por Decreto de 2 de octubre de 1931), y la Ley de 5 de noviembre de 1940, de laboreo forzoso de fincas, hasta llegar a los actuales impuestos autonómicos: impuesto andaluz sobre tierras infrautilizadas (Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria) e impuesto asturiano sobre fincas o explotaciones agrarias infrautilizadas (Ley 4/1989, de 21 de julio, de ordenación agraria y desarrollo rural).

vender su tierra a quien haya querido⁵, ni fraccionarla como creyera más conveniente⁶, pudiendo ser objeto de expropiación para que sus tierras o parte de ellas fueran cultivadas por otros⁷. Se le ha obligado, al menos de hecho, a asociarse con otros agricultores y a gestionar conjuntamente sus intereses⁸. Ha tenido que vender sus productos a precios tasados⁹,

5 El artículo 1523 de nuestro venerable Código Civil, con el fin de evitar la aparición de explotaciones rurales de extensión excesivamente reducida, establece un derecho de retracto legal a favor de “los propietarios de las tierras colindantes cuando se trate de la venta de una finca rústica cuya cabida no exceda de una hectárea”.

6 Ley 12/1962, de 14 de abril, sobre explotaciones familiares mínimas y su Orden de desarrollo de 27 de mayo de 1958, por la que se fijaban las unidades mínimas de cultivo en las distintas provincias.

7 Sin ánimo exhaustivo, y sólo en España: Ley de Bases de la Reforma Agraria, de 15 de septiembre de 1932; Ley de Bases de 26 de diciembre de 1939, sobre Colonización de Grandes Zonas; Ley de 27 de abril de 1946, de expropiación de fincas rústicas por causa de interés social (su Reglamento fue aprobado por Decreto de 10 de enero de 1947, luego modificado por los de 28 de septiembre de 1951, 23 de mayo de 1952, 11 de septiembre de 1953 y 22 de octubre de 1954); Decreto-Legislativo 2799/1962, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Concentración Parcelaria.

Junto a la expropiación de la propiedad de las tierras, debe llamarse la atención sobre otras figuras, como la expropiación de uso, cuyo ejemplo quizá más conocido venga constituido por el art. 20 de la Ley andaluza 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria, según el cual “el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía podrá acordar la expropiación (...) del uso de una finca como sanción al incumplimiento de la función social de la propiedad de la tierra”.

8 Como ejemplo extremo, cabe indicar que el sindicalismo agrario propio del corporativismo franquista configuró como organismos de Derecho público la Hermandad Nacional de Labradores y Ganaderos y las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias, así como, entre otros muchos más, las Comunidades de Regantes, los Sindicatos de Riego, los Consejos Reguladores de la Denominaciones de Origen o la Federación de Arroceros de España, lo que suponía la obligación de formar parte de ellos para todos los sujetos integrantes del sector. Respecto a la legislación agraria franquista, *vid., in extenso*, Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Derecho Administrativo, sindicatos y autoadministración*, IEAL, Madrid, 1972, pp. 160-165.

9 La fijación de precios agrícolas, y en especial el del pan (o el del trigo), entronca con la llamada “política de abastos” y con la teoría del *pretium iustum*, de tradición casi inveterada en el ordenamiento español. Sin embargo, sólo tras el paréntesis liberal del s. XIX, y a raíz de la situación excepcional producida por la primera guerra mundial, se establecería con carácter general la “potestad de tasación” de la Administración mediante las llamadas Leyes de subsistencia de 18 de febrero de 1915 y 11 de noviembre de 1916. *Vid.*, Joaquín TORNOS MAS, *Régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y tarifas*,

a veces incluso a organismos públicos¹⁰, cuando no ha tenido que destruir cosechas y plantaciones enteras¹¹. Ni siquiera ha podido, ni puede hoy día, plantar los productos que le apetezcan¹².

Ahora bien, en la otra cara de la moneda encontramos que, también según la época histórica, un agricultor se ha beneficiado de ayudas por producir determinados cultivos o criar ciertos animales, ha contado con apoyo técnico para infinidad de cuestiones (desde el cumplimiento de sus obligaciones de conservación del suelo hasta la gestión de su empresa agraria), ha recibido “indemnizaciones” cuando ha sido obligado a sacrificar sus ganados o destruir sus cosechas, ha podido utilizar dependencias públicas para el almacenamiento de sus productos, se ha beneficiado de formas especiales de crédito público

Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1982, capítulo I *in totum* y, en especial, pp. 44-53.

- 10 Fue el Frente Popular francés quien, en 1936, aprobó una ley por la que el gobierno asumía el monopolio del comercio del trigo y la potestad de comprar toda la producción nacional a los agricultores, cuyo ejercicio recayó en la ONIB (*Office National Interprofessionnel du Blé*). El Frente Popular cayó en 1938, pero la ONIB marcó el inicio de una nueva época y de una política luego seguida por los Estados Unidos y el resto de países europeos. *Vid.*, Michael TRACY, *Food and agriculture in a market economy. An introduction to Theory, Practice and Policy*, APS, La Hutte (Bélgica), 1993, p. 154. En España se implantó este mismo esquema mediante el Decreto-ley de ordenación triguera de 23 de agosto de 1937, por el que se creó el Servicio Nacional del Trigo y se estableció un monopolio del comercio de cereales: estos cereales eran obligatoriamente vendidos al Servicio Nacional del Trigo, que posteriormente los vendía, en régimen de exclusiva, a los industriales.
- 11 En puridad, no se trataría aquí tanto de intervenciones públicas en la agricultura como de manifestaciones de policía fitosanitaria (sanidad vegetal). Sin embargo, su relevancia, demostrada por el hecho de que la primera ordenación sistemática de las medidas fitosanitarias se encuentra ya en la temprana Ley de Plagas del Campo de 1908, justificaban sobradamente una referencia a los poderes de la Administración en este ámbito.
- 12 A este respecto, parece suficientemente expresiva esta rotunda afirmación de 1975: “exigencias insoslayables -que no parece sea necesario justificar- parece que impiden admitir en nuestros días, en beneficio del propio sector agrícola, que, quien quiera, pueda cultivar lo que quiera, tal y como quiera... ¡Cuántas crisis no se han producido en el sector agrario, porque el óptimo rendimiento de unos cultivos en un año determinado ha hecho multiplicar al siguiente la extensión dedicada a los mismos, con las consiguientes bajas en los precios de mercado...!”. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, “Administración de la agricultura...”, *cit.*, p. 354.

y de ayudas para la contratación de seguros, o ha gozado, en fin, del compromiso de los poderes públicos de comprar sus productos a un precio mínimo garantizado cuando el precio del mercado hubiera descendido por debajo del mismo¹³.

La intervención pública en la agricultura se extiende por tanto, y según las épocas históricas, desde el simple recurso a la imposición de aranceles (forma de intervención propia de un Estado reducido a su mínima expresión y característica del s. XVIII), hasta la creación de monopolios públicos encargados de la importación y exportación de todos los productos agropecuarios en un país (propios del todopoderoso Estado del s. XX). Desde un código aduanero hasta normas sobre salario mínimo, crédito agrícola, arrendamiento de fincas rústicas o incluso trabajo infantil¹⁴, los poderes públicos han desplegado todas las técnicas de intervención en la agricultura imaginables.

¿Cómo ha sido posible todo esto? ¿Qué ha llevado a que el edén de paz y jovial libertad que cantaban los poetas clásicos y renacentistas haya acabado yugulado por la intervención pública? ¿De dónde procede este “panteísmo administrativo”¹⁵? ¿Qué justifica esta incisiva intervención? ¿Cuándo apareció? ¿Cómo se llevó a cabo?

13 Para todas estas actuaciones *vid., in extenso*, el capítulo II, al que ahora nos remitimos.

14 Tales normas, dictadas en los Estados Unidos, formaron durante décadas parte esencial de la regulación del mercado del azúcar. *Vid.*, David RAPP, *How the US got into the agriculture and why it can't go out*, Congressional Quarterly, Washington D.C., 1988, Apéndice A.

15 La expresión, aunque ciertamente sacada de contexto, se encuentra en el Preámbulo del Decreto de 14 de noviembre de 1868, salido al parecer de la pluma de ECHEGARAY, por el que los triunfantes liberales de la Revolución de ese mismo año regularon el sistema de ejecución y explotación de las obras públicas. *Apud*, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo económico*, tomo I, La Ley, Madrid, 1988, p. 137.

II. Principios generales de la intervención pública en la agricultura

Aunque extendida y afianzada, la intervención pública en la agricultura, casi huelga decirlo, no ha existido siempre. Su progresivo desarrollo ha sido más cuestionado de lo que cabría pensar, por lo que los poderes públicos se han visto precisados a recurrir a un amplio arsenal de motivaciones capaces de ofrecer una justificación suficiente para su existencia.

Es cierto que esta labor de motivación se ha visto facilitada por la existencia, alrededor de la actuación administrativa en el ámbito agrícola, de un cierto “halo de bondad” capaz de excluir, *a priori*, toda necesidad de justificación. Sus causas podrían deberse a dos circunstancias, relacionadas, a su vez, entre sí.

Por un lado, el hecho de que se trate de una intervención con frecuencia pedida (o exigida) por los propios agricultores¹⁶. En efecto, en la formación y aplicación de las políticas agrícolas debe tenerse muy presente, en todo momento, la fuerza y capacidad de

16 De hecho, es en los momentos de crisis cuando con mayor frecuencia se inician estas intervenciones. Haciendo referencia a la tesis central de una de sus obras más conocidas (*Government and agriculture in western Europe. 1880 – 1988*, 3ª edición, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1989), TRACY ha indicado que la intervención pública en la agricultura, en la edad contemporánea, apareció como respuesta a una situación de crisis, lo que propició que su establecimiento fuera improvisado, pues simplemente pretendía responder a unas necesidades en principio coyunturales. Estas intervenciones, sin embargo, fueron capaces de consolidarse hasta el punto de hacer casi imposible su eliminación, lo que llegaría a producir efectos muy negativos a largo plazo, no sólo para los consumidores y la economía en general, sino para los propios agricultores, al retrasar los cambios estructurales necesarios. Michael TRACY, *Food and agriculture...*, *cit.*, pp. 126-127. En el mismo sentido, INGERSENT y RAYNER manifiestan que “la introducción de políticas nuevas y sustanciales ha tendido a ocurrir en épocas de crisis”. *Vid.*, Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy in Western Europe and the United States*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA), 1999, p. 8. Sobre el estudio de estas circunstancias, en Europa y los Estados Unidos, nos detendremos en el capítulo II. Sobre la capacidad de movilización de los grupos representativos de los intereses agrícolas *vid.*, *infra.*, en este mismo capítulo.

movilización de los grupos de presión agrícolas, algunos de ellos centenarios¹⁷, y a cuya acción se debe, según es unánimemente

17 En los EEUU es en los años 20 cuando se crea la *farm coalition* o plataforma de presión para que el Estado interviniera en los asuntos agrícolas. Asimismo, debe destacarse la importante presencia de algunas agrupaciones de agricultores, entre las más importantes de las cuales se encuentran la *American Farm Bureau Federation* (representa a los agricultores más prósperos del Cinturón de Maíz del medio oeste y el sur y, en consecuencia, las medidas más liberales), la *National Farmers Union* (más favorable a medidas intervencionistas y al apoyo a precios elevados), *The National Order of Patrons of Husbandry* (más conocida como *The Grange*, que se sitúa en un punto intermedio entre las dos anteriores), la *National Farmers Organization* (se encarga, además, de realizar labores de mediación con los compradores de productos básicos) y, finalmente, el *American Agricultural Movement* (nacido con las tractoradas del 78-79 en Washington contra CARTER, y formado, fundamentalmente, por pequeños agricultores). Más recientemente, han nacido y tomado mucha fuerza las asociaciones por productos, que agrupan a productores y transformadores. Vid., David RAPP, *How the US got... cit.*, pp. 63 – 65.

En el contexto comunitario actual, y dada su peculiar conformación, los grupos de presión no sobrepasan, por lo general, el ámbito nacional. Debe señalarse, no obstante, la existencia del COPA (Comité de Organizaciones Profesionales Agrícolas), que se inserta dentro de la estructura general de los grupos de expertos y comités consultivos (o “comités preparatorios”) de los que se vale la Comisión para preparar y lanzar sus propuestas. Por otra parte, y con unos treinta comités, se ha señalado que el sector agrícola es el que cuenta con el mayor número de estructuras de concertación institucionalizadas en el ámbito de la Unión Europea. Vid., Francesc MORATA, *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 20. Los ejemplos nacionales de los movimientos asociacionistas agrarios cuentan, sin embargo, con una notable antigüedad. En Inglaterra se creó, sobre 1910, la *National Farmers' Union*, asociación de empresarios-arrendatarios que concentró un gran poder entre 1914 y 1918 como interlocutor del Gobierno para planear y ejecutar las campañas de emergencia alimentaria. Como reacción a ella se formó una asociación representativa de los intereses de propietarios y terratenientes (*Central Landowners' Association*) y ya antes incluso existía un sindicato de trabajadores del campo por cuenta ajena (la *National Union of Agricultural Workers*, creada en 1906). En Francia, además de la *Société des Agriculteurs de France*, ya mencionada, debe destacarse la existencia de las *Chambres d'Agriculture*, creadas tras la primera guerra mundial como corporaciones de Derecho público integradas por los campesinos, de quienes constituían su representación oficial y cuya financiación se hacía depender de un impuesto suplementario sobre las tierras. Alemania, en último término, encuentra sus antecedentes más remotos en la *Bund der Landwirte*, fundada por los poderosos *junkers* (grandes terratenientes agrícolas originarios de Prusia) pero que se ganó a los pequeños agricultores del oeste. Tras la primera guerra mundial se fusionó con la *Deutsche Landbund*,

reconocido por la doctrina, buena parte del desarrollo seguido por las políticas agrícolas en cada Estado¹⁸. Desde luego, no sería ajena a esta situación la importancia histórica de la población rural dentro del electorado total¹⁹, aunque ciertamente se trata esta de una situación en franco retroceso desde hace décadas.

Por otro lado, la asunción acrítica de que se trata de una intervención intrínsecamente “buena”, por cuanto se basaría estrictamente en el uso de técnicas administrativas de *fomento*, entendidas estas como medidas favorables para el administrado, concedidas con el fin de intentar mover su voluntad para que actúe en el sentido que se considera adecuado para satisfacer los intereses generales.

No obstante, la prevalencia de este “halo de bondad”, aparte de su potencial peligrosidad²⁰, no es tal que haya llegado a implicar una

formando la *Reichslandbun*, que sería finalmente absorbida por el pro-nazi Frente Verde. *Vid.*, Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, pp. 35-37.

- 18 Mucho se ha escrito e insistido sobre el papel de los grupos representativos de los agricultores en el mantenimiento y desarrollo de las políticas agrícolas. Para el caso específico de los Estados Unidos, *vid.*, Bruce L. GARDNER, *American Agriculture...*, *cit.*, p. 249.
- 19 En el caso de España, y a mero título de ejemplo, del estudio de las medidas adoptadas durante la Dictadura y la República para intentar regular el mercado del trigo se ha podido concluir que “medidas como tasar el trigo a un precio mínimo elevado y conceder préstamos en buenas condiciones económicas (...) favorables a los pequeños cerealicultores, tenían una intencionalidad clara para todos los gobiernos (tanto conservadores como de izquierdas): atraerse a su causa política el importante porcentaje de votantes que los trigueros representaban en el total de la población española, mayoritariamente agrícola”. *Vid.*, Aurora GÓMEZ AMIÁN, “La financiación de la agricultura...”, *cit.*, p. 233.
- 20 Sería un grave error, por ejemplo por la relajación del principio de legalidad que ello podría suponer, contemplar y estudiar la política agrícola exclusivamente como una expresión de la “Administración prestacional” (*Leistungsverwaltung*), obviando que en ella se encuentran también importantísimas manifestaciones de la “Administración intervencionista” (*Eingriffsverwaltung*). La perspectiva que se adopte no es, además, una cuestión baladí, pues “al modificarse tanto la situación del administrado como la del Estado varía también el contenido y significado de la relación que une a ambos” y si respecto a la *Eingriffsverwaltung* “se determinaba esta relación, sobre todo, en base a la libertad, en la época de la *leistende Verwaltung* se determina por un concepto muy distinto, cual es el de *participación*”. *Vid.*, Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, “La configuración jurídica de la Administración pública y el concepto de *Daseinsvorsorge*”, *RAP* n° 38 (mayo – agosto 1962), p. 45.

acquiescencia ciega de los agricultores. Desde luego, y como se expuso más arriba, las intervenciones públicas en la agricultura han supuesto en ocasiones una extraordinaria incidencia sobre la libertad y la propiedad. Ello implica un uso frecuente y normal de técnicas de limitación en el ámbito agrícola, por lo que en modo alguno cabe sostener que el uso de las técnicas de fomento sea exclusivo, o ni tan siquiera prevalente, en dicho ámbito. Esto explica, además, que históricamente se hayan registrado reacciones, algunas de ellas en momentos clave, fuertemente contrarias a la implantación de ciertas políticas agrícolas altamente intervencionistas²¹.

Cabe señalar, en cualquier caso, dos conjuntos de motivaciones que justifican las intervenciones públicas en la agricultura. Por una parte, los planteamientos genéricos respecto a la intervención del Estado en la sociedad. A ellos dedicaremos los dos apartados siguientes. Por otra, los objetivos que han sido específicamente perseguidos por las políticas agrícolas y que han servido de fundamentos concretos a las actuaciones públicas, a los que consagraremos el último epígrafe de este capítulo.

21 Resulta especialmente ilustrativo el caso de la sentencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, de 6 de enero de 1936, dictada en el caso “Hosac Mills”, *United States versus Buttler*, 297, US 1, 1936, por la que se declaró la inconstitucionalidad parcial de la Ley de Reforma Agrícola (*Agricultural Adjustment Act*, AAA) de 1933, pieza básica de la intervención agrícola diseñada en el marco del *New Deal* de F. D. Roosevelt, “al estimar el Tribunal Supremo que restringía la libertad de empresa”, *vid.*, Donato FERNÁNDEZ NAVARRO, “El modelo agrario de sostenimiento de precios y rentas en EE.UU. Principales características”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 2 (1987), p. 221.

Igualmente expresivo fue el rechazo, esta vez por parte de los agricultores, mediante referéndum celebrado en 1963, al establecimiento de un programa obligatorio de control de las superficies cultivadas de trigo, según preveía la *Food and Agriculture Act* de 1962, aprobada a instancias de la Administración Kennedy. *Vid.*, entre otros, Michael TRACY, *Food and agriculture...*, *cit.*, p. 216.

En sentido similar, la introducción de la cuota láctea en la Política Agrícola Común generó un fuerte rechazo por parte de los ganaderos europeos. Su compatibilidad con el derecho de propiedad y la libertad de empresa fue afirmada, sin embargo, por la STJCE de 23 de julio de 1989, *Wachauf*, as. 5/88. *Vid.*, Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *La Política Agraria Común. Régimen jurídico de la agricultura europea y española*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2000, nota 50 en pp. 124 - 125.

1. La contemplación de la agricultura como una parte más de la economía

Como primer planteamiento de carácter genérico respecto a los motivos que justifican la intervención pública en la agricultura, se encuentra su consideración como un sector económico más²², de modo que las intervenciones públicas acaban siendo contempladas como cuestiones económicas. Y, en efecto, es cierto que la intervención pública en la agricultura es una forma de intervención pública en la economía, quizá uno de sus mejores exponentes, hasta el punto de que la evolución de las políticas agrícolas no es, en el fondo, sino un reflejo de la evolución del Derecho económico y de las ideas políticas y económicas que lo sustentan²³. Como resultado, la agricultura pasa a ser contemplada como una variable más de la balanza de pagos, de la inflación, del crecimiento económico, etc., y, en consecuencia, como uno más de los resortes a disposición de los poderes públicos para controlar la economía del país²⁴.

22 Aunque no uno cualquiera. Durante buena parte de los ss. XVIII y XIX y hasta bien entrado el s. XX se sostendrá la preeminencia de la actividad agrícola sobre otras actividades económicas y su importancia en el poder y la riqueza de las naciones, afirmando, por ejemplo, que: “La extensión de un país no debe medirse en el mapa geográfico, sino en el agronómico. La geografía engaña. La vega de Zaragoza es más grande que la Mancha. Bélgica es mayor que España. Europa es más extensa que África”. *Vid.*, Joaquín COSTA MARTÍNEZ, *La fórmula de la agricultura española*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Edición digital a partir de la edición de *Agricultura armónica, expectante, popular*; Madrid, Imprenta de Fortanet, 1912.

23 Se puede decir, con INGERSENT y RAYNER que “El alcance y la importancia de la política agrícola en los dos últimos siglos en el mundo occidental puede contemplarse como un reflejo de la ortodoxia vigente en cada momento respecto a los límites de la intervención pública”, *Agricultural policy...*, *op. cit.*, p. 2.

24 A mero título de ejemplo, aunque quizá especialmente ilustrativo, cabe llamar la atención sobre la existencia del llamado “plan BRANNAN”, presentado en el Congreso de los Estados Unidos el 7 de abril de 1949 por el Secretario de Agricultura, Charles F. BRANNAN, como respuesta a la situación de la agricultura posbélica. Su objetivo era el mismo que había repetido desde su creación el grupo de presión agrícola (*farm coalition*): permitir que los agricultores disfrutaran de una participación justa en la renta nacional (*fair share of the national income*). No obstante, sus postulados partían también de que “un programa agrícola, cualquiera que sea su naturaleza y carácter (...) debe servir objetivos de política general”, añadiendo que un programa de producción y estabilización de precios agrícolas, “con independencia de que

La idea de la intervención pública en la agricultura, por tanto, se asocia y se refuerza con la idea de la intervención pública en la economía. Ahora bien, esto no debe hacer perder de vista que la intervención pública en la agricultura, el “papel legítimo” del gobierno, se basa en objetivos políticos, no económicos; al igual que ocurre en el resto de sectores productivos. Es decir, la intervención en la economía no es una justificación de la intervención en la agricultura, sino que necesita, a su vez, una justificación política. En cualquier caso, la importancia del planteamiento economicista en el estudio de la intervención de los poderes públicos en la agricultura, a pesar de todas sus limitaciones, es esencial para entender la evolución de las políticas agrícolas.

Como se verá a lo largo de este trabajo, es este enfoque el que ha permitido abordar una reforma radical y con alcance global de tales políticas. En concreto, cabe adelantar ya, ha sido la contemplación de la agricultura como un sector más del comercio mundial, y la incidencia que las intervenciones públicas tenían sobre él, lo que ha permitido establecer una regulación jurídica de alcance global sobre tales intervenciones.

2. El Estado del Bienestar y el paradigma de la “agricultura dependiente”

Pero en segundo lugar, y sobre todo, los planteamientos ideológicos que han legitimado con carácter general la intervención pública

los agricultores sean sus directos beneficiarios” tiene las siguientes virtualidades: “previene las grandes depresiones económicas (...); construye y mantiene mercados para productos industriales y posibilidades de empleo para la fuerza de trabajo (...); precios y rentabilidades estables (...); un efectivo programa agrícola es esencial para la seguridad nacional (...); finalmente, un buen programa agrícola puede ser de gran ayuda para estabilizar las comunidades rurales y mantener las oportunidades individuales en un sistema de empresas libres. Además, no se ha de olvidar que los soportes de precios vienen a ser a los agricultores lo que salarios mínimos, seguros sociales y pactos colectivos de condiciones de trabajo (*collective-bargaining arrangements*) son a la fuerza laboral”. *Apud* la traducción de Manuel ALONSO OLEA “Control y fomento de la agricultura en los Estados Unidos: el sostenimiento de precios de productos agrícolas”, *RAP* n° 5 (mayo – agosto de 1951), pp. 348 - 349.

en la agricultura han venido constituidos por la afirmación del Estado del Bienestar y por la prevalencia del “paradigma de la agricultura dependiente”.

Por una parte, la aceptación de los postulados del Estado del bienestar, en especial a partir de comienzos del s. XX, ofreció la cobertura necesaria a la intervención pública en favor de grupos sociales concretos, como los agricultores o los consumidores.

En cierto sentido, esta intervención se contemplaba como una forma de conseguir el equilibrio entre los espacios rural y urbano, cuando no como un verdadero pacto social campo – ciudad. A este respecto, no debe olvidarse que el desarrollo económico de los países occidentales fue posible, en gran medida, gracias a que la agricultura pasara a cumplir “las funciones precisas para la industrialización: proporcionar mano de obra y capitales a la vez que se configuraba como demandante incipiente de insumos manufacturados”²⁵. La diversificación de la economía en occidente, conforme a un patrón más o menos común, se fundamentó, en consecuencia, en la transformación y el abandono de las formas de vida agrícolas²⁶.

Por otra parte, ha sido decisiva la visión de la agricultura que durante largo tiempo han asumido los poderes públicos occidentales y que es conocida como paradigma de la “agricultura dependiente”²⁷. Esta

25 *Vid.*, Josep Joan MATEU GONZÁLEZ, “Política Hidráulica...”, *op. cit.*, p. 48.

26 “El patrón típico de desarrollo económico experimentado por la mayor parte de los países de la OCDE ... comienza con una economía basada en la agricultura, pasa por una fase en la que las manufacturas se convierten en el sector dominante y culmina en una etapa de madurez económica en la que el sector servicios asume el papel de líder”, Tony RAYNER, “The seeds of change”, en Ron SANDREY y Russell REYNOLDS (eds.), *Farming without subsidies. New Zealand’s recent experience*, Ministry of Agriculture and Fisheries (Nueva Zelanda), 1990, p. 16. No obstante, tal afirmación se realiza, justamente, para significar la anomalía que dentro de esta pauta común supone el caso neocelandés: “En oposición a este patrón, la agricultura en Nueva Zelanda ha seguido siendo una parte significativa de su economía, lo que supone una situación anormal para un país con su nivel de riqueza. Aunque los servicios conforman en la actualidad y con diferencia el principal sector, este país no ha experimentado una fase en la que la industria manufacturera haya sido la dominante”. *Id. ib.*

27 *Vid.* Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform. Politics and process in the EU and US in the 1990s*, Ashgate, Burlington, 2002, *in totum*. Muy especialmente,

concepción ha sido dominante en los EEUU, la UE y los demás países desarrollados durante la mayor parte del periodo posterior a la segunda guerra mundial, aunque no es difícil encontrar claros antecedentes en el periodo de entreguerras e incluso antes²⁸. De conformidad con ella, la agricultura es contemplada como un sector incapaz de competir, tanto internamente (con los sectores no agrícolas), como externamente (con los productos importados)²⁹. En consecuencia, y como fruto de esta especial incapacidad, los poderes públicos se ven en la obligación de hacerse cargo del gobierno de la agricultura, tutelándola, guiándola e interviniendo hasta “límites que ninguna otra actividad de la Administración ha alcanzado³⁰”. Las consecuencias de la adopción de este paradigma en la configuración concreta de las políticas agrícolas serán pormenorizadamente estudiadas en el capítulo II, al que ahora nos remitimos.

III. Clasificación de los fines que justifican la intervención pública en la agricultura

La necesidad de procurar argumentos que diesen cobertura teórica a las actuaciones públicas en materia agrícola alcanza, así, toda su importancia. Se trata de una cuestión estrictamente jurídica: la intervención pública en la agricultura, como cualquier otra actividad administrativa, debe contar con unos fines que la

su capítulo III, *The search for an Agricultural Policy Paradigm Shift*, pp. 29 – 48, en cuyas ideas se inspira sustancialmente la exposición en texto.

28 *Vid., infra*, capítulo II.

29 INGERSENT y RAYNER llaman la atención sobre el hecho de que estos argumentos, luego muy repetidos por la PAC, ya fueran usados en Francia para justificar la fuerte intervención desarrollada en el periodo de entreguerras. De conformidad con ellos, se asumía que los agricultores franceses no podían competir con los agricultores extranjeros, que se beneficiaban bien de una agricultura más mecanizada, bien de mano de obra más barata. *Vid.*, Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, p. 88.

30 Así lo afirmaba Ramón BENEYTO SANCHIS, Director del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, en una conferencia dictada el 20 de mayo de 1963 en Salamanca, bajo el título *La ordenación rural en el desarrollo económico* y publicada por el Ministerio de Agricultura, Madrid, 1963, p. 31.

justifiquen y una norma que así lo prevea³¹; sin dicha justificación, la intervención, sencillamente, no está permitida³².

Como resultado de esta necesidad de justificación, los poderes públicos han aducido, indistintamente, motivos coyunturales y estructurales, localistas y universales. De este modo, y con el transcurrir de los años, se ha ido formando como por aluvión una amplia base argumental, común a muchas políticas agrícolas y conformada por aquellos fines u objetivos que en algún momento se estimó que la Administración debía, legítimamente, perseguir en el ámbito agrícola.

La heterogeneidad de estos fines, dado su peculiar modo de formación, dificultan su exposición y análisis sistemáticos. No existe, en consecuencia, una clasificación universalmente aceptada. Sin embargo, y dada su especial claridad, en el presente trabajo seguiremos la clasificación propuesta por INGERSENT y RAYNER, quienes comienzan su enciclopédica obra sobre las políticas agrícolas de los países de Europa occidental y Estados Unidos durante el s. XX afirmando

31 Como acertadamente señalara NIETO, “los poderes públicos no se legitiman ya con la simple invocación del interés general, sino por la *norma* constitucional que atribuye competencias y precisa el alcance de su ejercicio (...) La ideología, por así decirlo, se ha normativizado y, por ende, juridificado”. *Vid.* Alejandro NIETO, “La Administración sirve con objetividad los intereses generales”, *Estudios de Derecho y Ciencia de la Administración*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, p. 155 (este mismo artículo fue originariamente publicado como parte del Libro Homenaje dedicado a Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA).

32 Así lo exige el art. 103 CE al afirmar que “la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales” y lo corrobora el art. 106 CE, en sentido negativo, al disponer que “los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, *así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican*”.

Tal es, además, la consecuencia primera y fundamental del principio de legalidad de la Administración: “la legalidad otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la Administración para su acción confiriéndole al efecto poderes jurídicos. Toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de potestades la Administración no puede actuar, simplemente”. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, 11ª edición, Civitas, Madrid, 2002, p. 443.

que cualquiera de los objetivos que persigue toda política agrícola pueden reconducirse, básicamente, a tres³³: garantizar la seguridad de los abastecimientos, redistribuir las rentas y asignar eficientemente los recursos agrícolas. No obstante, y a pesar de esta división tripartita, debe señalarse que cada uno de estos objetivos, que podríamos llamar “básicos”, da lugar, a su vez, a infinidad de variantes, cualificaciones y especialidades. De todas ellas se intentará dar también oportuna cuenta, reconduciéndola a alguno de los tres objetivos anteriores.

1. La garantía del abastecimiento de alimentos a la población

La seguridad de los abastecimientos puede considerarse casi el primer deber de todo gobernante, dado que es, de alguna manera, una manifestación del deber básico, más genérico, de protección del grupo humano que el gobernante tiene a su cargo. En consecuencia, y en la medida en que los principales alimentos aptos para el consumo humano, excluyendo la caza y la pesca, son los productos agropecuarios, el deber de abastecimiento se identifica con la obligación de garantizar el suministro de los productos de la agricultura.

La identificación entre agricultura y comida y, en consecuencia, entre agricultura y necesidades básicas de la comunidad, explica en buena medida por qué la agricultura sigue siendo, aún hoy, un tema políticamente sensible y, hasta cierto punto, objeto de demagogia³⁴. Asimismo, justifica que las normas básicas de diversos ordenamientos jurídicos consagren esta íntima relación entre agricultura y alimentación³⁵.

33 Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, cit., p. 1.

34 De este modo, se ha señalado que asegurar el abastecimiento de comida a la población ha supuesto, tradicionalmente, una importante forma de afirmar la legitimidad de la autoridad política establecida. Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, loc. cit.

35 Tal es el caso del art. 33.1 TCE, que señala, desde su redacción originaria de 1957, que “Los objetivos de la política agrícola común serán: ... c) estabilizar los mercados; d) garantizar la seguridad de los abastecimientos; e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables”. Similares afirmaciones se encuentran en Constituciones de todo el mundo. *Vid.*, a mero título de ejemplo, y entre otras muchos, el art. 104.1 de la Constitución federal suiza o el art. 65 de la Constitución colombiana.

Pero, por cuanto ahora nos ocupa, el deber de asegurar los abastecimientos implica una primera justificación de la intervención de los poderes públicos en la agricultura porque la propia dinámica de esta hace que existan situaciones de escasez³⁶. En efecto, las plagas, las sequías o las circunstancias meteorológicas adversas en general, pueden agotar las fuentes normales de aprovisionamiento en periodos de tiempo muy cortos. En cualquier otro sector productivo estas situaciones de reducción de la oferta se resolverían aumentando de forma inmediata la producción o poniendo en el mercado productos almacenados en stock.

Sin embargo, el carácter estacional de la mayor parte de los productos agrícolas determina que estos sólo puedan cosecharse en determinados momentos del año, lo que sustrae la determinación del cuándo y cuánto producir del ámbito de decisión del agricultor. Por otro lado, el carácter perecedero de muchos de los productos agrícolas dificulta (y encarece), o directamente impide, que pueda hacerse acopio de existencias³⁷.

En consecuencia, y dado que la demanda de alimentos básicos se mantiene casi constante frente a las fluctuaciones de precios (demanda inelástica), las situaciones de escasez pueden disparar los precios de estos productos de primera necesidad, generando graves crisis

36 Se trata, además, de un problema tan antiguo como el de la propia aparición de sociedades sedentarias. A este respecto, es probable que el testimonio más añejo de intervención de los poderes públicos ante situaciones de escasez venga recogido, en su debida interpretación histórica, en el pasaje bíblico de los sueños del faraón (Gen 41). De conformidad con el relato, José interpretó un sueño del faraón en el que aparecían siete vacas gordas, luego devoradas por otras siete vacas flacas, como un periodo de siete años de abundancia tras el que seguiría otro igual de escasez y hambre. En previsión de tales designios divinos, José recomendaba al faraón “establecer inspectores en todo el país y exigir a los egipcios la quinta parte de las cosechas durante los siete años de abundancia. Ellos reunirán los víveres que se cosechen en estos próximos siete años de prosperidad, y almacenarán el grano bajo la supervisión del Faraón, para tenerlo guardado en las ciudades. Así el país tendrá una reserva de alimentos para los siete años de hambre que vendrán sobre Egipto, y no morirá de inanición” (Gen 41, 34-36).

37 La alta dependencia respecto de los factores naturales y el carácter perecedero de la mayor parte de los productos agropecuarios determinan la “excepcionalidad” de la agricultura respecto al resto de sectores económicos. *Vid.*, Alberto MASSOT MARTI, “La política agrícola común”, en Francesc MORATA (ed.), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 88.

sociales³⁸. En sentido contrario, y como veremos más adelante, esta misma demanda inelástica da lugar a que los excedentes sólo puedan ser eliminados del mercado mediante radicales recortes de precios, hundiendo de este modo las rentas de los agricultores³⁹.

Por otra parte, el objetivo de garantizar los abastecimientos se ha visto en ocasiones reforzado cuando se ha unido a él el criterio de la autosuficiencia, es decir, cuando el objetivo marcado por los poderes públicos ha sido el de alcanzar el autoabastecimiento. Desde esta perspectiva, proveer de alimentos a la población sin depender de más agricultura que la nacional se ha relacionado con los objetivos de seguridad del Estado, siendo calificado, por tal motivo, de “objetivo estratégico de seguridad”, tanto por cuestiones bélicas⁴⁰ como políticas o económicas⁴¹.

38 Es curioso comprobar cómo los historiadores suelen encontrar en la carestía del grano, u otros productos de primera necesidad, una causa común a muchas situaciones de revueltas o levantamientos populares. Por ejemplo, detrás de los disturbios producidos en 1766 en varios puntos de España y con especial importancia en Madrid, popularmente conocidos como “motín de Esquilache”, se encontraría un encarecimiento continuo del precio del grano desde 1760, así como alzas similares en el aceite y el tocino. *Vid.*, Antonio DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Carlos III y la España de la Ilustración*, Alianza Editorial, Madrid, 2005, p. 101. Asimismo, el caluroso verano de 1788 y la extrema dureza del invierno de 1789, que dispararon el precio del pan en Francia, parecen también encontrarse entre las causas de la Revolución francesa de julio de 1789. *Vid.*, entre otros muchos testimonios, Antonia FRASER, *Maria Antonieta. La última reina*, Edhasa, Barcelona, 2006, pp. 371 y 372.

39 Marcelo GERONA MORALES, *El comercio de productos agrícolas en la OMC*, FLACSO – Abya-Yala, Quito, 2005, p. 37.

40 Como mayor exponente de esta perspectiva, se ha destacado que la política agrícola nazi, desarrollada entre los años 1933 y 1942 por Walther DARRÉ y expresión de la doctrina *Blut und Boden* (Sangre y Tierra), se orientaba hacia la autarquía y el autoabastecimiento como parte del objetivo global de asegurar la fuerza política y económica de la nación alemana, “y con una expectativa, si no un deseo, de guerra”. Michael TRACY, *Government and Agriculture in western Europe. 1880 – 1988*, 3ª edición, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1989, p. 200 - 201. En tiempos mucho más recientes, países europeos desarrollados como Suiza y Austria justificaban sus fuertes medidas interventoras en la agricultura en la misma idea de asegurar el autoabastecimiento por razones de seguridad, si bien con un carácter defensivo. *Vid.*, Michael TRACY, *Food and agriculture...*, *cit.*, p. 216. Por su parte, también en los Estados Unidos el sector agrícola es considerado “estratégico para los intereses nacionales”, *vid.*, Donato FERNÁNDEZ NAVARRO, “El modelo agrario...”, *cit.*, p. 218.

41 En efecto, además de formar parte de estrategias de guerra, el autoabastecimiento

Finalmente, debe señalarse que en tiempos relativamente recientes se ha producido una mutación del contenido de la seguridad de los abastecimientos en los países desarrollados: una vez alcanzado (y sobrepasado⁴²) el objetivo de asegurar el acceso a los alimentos, es decir, garantizados los suministros, los poderes públicos han puesto el acento en las medidas encaminadas a lograr niveles mínimos de calidad en los productos alimentarios. Ello ha dado lugar al nacimiento de una nueva exigencia de seguridad, la llamada “seguridad alimentaria”, con la que se hace referencia a insoslayables exigencias de sanidad y salubridad tanto de los productos agroalimentarios como de sus procesos de producción⁴³.

también forma parte de estrategias de paz y de estrategias económicas: por un lado, comprar en el exterior cuesta divisas y puede desencadenar desequilibrios en la balanza de pagos, por otro, un déficit estructural de alimentos básicos puede originar relaciones de dependencia e inferioridad en los países que lo sufren. Ambas situaciones pueden remediarse mediante un nivel de autoabastecimiento suficientemente elevado. *Vid.*, José Luis ORTEGA SADA, *La Unión Europea, la Política Agraria Común, los acuerdos del GATT y la reforma*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1996, pp. 30-31.

En sentido similar, se ha destacado que la dominación en términos económicos se incrementa a medida que aumenta la dependencia de un Estado respecto a otro. Desde esta perspectiva, basada en la teoría realista de las relaciones internacionales, podrían explicarse las reticencias a la liberalización de la agricultura por parte de los Estados desarrollados, dado que esto fortalecería a los países en vías de desarrollo, disminuyendo su dependencia económica y, con ello, su relación de dominación. Marcelo GERONA MORALES, *El comercio...*, *cit.*, p. 28.

42 Aunque la referencia al hambre en Europa durante la posguerra sea un lugar común, lo cierto es que algunos países, como Francia, se encontraban ya en situación excedentaria en los años cincuenta. Sólo la formación de la CEE en 1957, que abrió el deficitario mercado alemán a sus productos, permitió dar solución a un problema que se mostraría recurrente. *Vid.*, Michael TRACY, *Food and agriculture...*, *cit.*, p. 160. De hecho, en 1972, justo antes de la primera ampliación de la CEE, los coeficientes comunitarios de autosuficiencia de azúcar y mantequilla excedían de 120% y ya había excedentes importantes de trigo y cebada, por lo que la entrada del Reino Unido, importador neto de productos agropecuarios, se veía como un alivio pasajero. *Vid.*, Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, p. 216.

43 Para una síntesis especialmente clarificadora del contenido de este nuevo concepto de “seguridad alimentaria”, *vid.*, Marc TARRÉS VIVES, “Las normas técnicas en el Derecho Administrativo”, *Documentación Administrativa*, nº 265-266, (enero-agosto 2003), quien afirma que “la tecnología alimentaria ha logrado una sobreproducción de alimentos que, si bien evita el peligro de hambrunas, incrementa a la par el

2. La redistribución de las rentas

Procurar un reparto justo y equitativo de las rentas entre los trabajadores dependientes de la agricultura por parte de los poderes públicos supone otro de los objetivos históricos propio de las políticas agrícolas. Se justifica por el desequilibrio estructural en el aumento de las rentas entre las zonas rurales y urbanas: es la cuestión conocida en la doctrina anglosajona como “el problema de ajuste agrícola” (*agricultural adjustment problem*).

Las causas de los problemas crónicos de la renta de los agricultores se encuentran, en primer lugar, en una doble situación de dependencia, climatológica y biológica. Por un lado, la misma dependencia de la agricultura respecto a los riesgos impredecibles e incontrolables derivados de circunstancias naturales, que hemos visto determinaba la inseguridad en los abastecimientos, da lugar, asimismo, a la precariedad de las rentas de los agricultores, toda vez que estas derivan de los productos que el agricultor pueda llevar al mercado. Por otro lado, y como ya se apuntó, el agricultor no tiene control sobre la producción, al venir esta determinada por un proceso biológico que sigue su propio ritmo: se planta sin saber qué precio tendrá el producto cuando se siegue, de modo que es posible que, en momentos del año de máxima producción, se venda por debajo del coste, esto es, que la suma de lo invertido (semillas, tierras, agua, abonos, mano de obra, etc.) sea inferior al producto de la venta de lo obtenido⁴⁴.

No obstante, existen causas más complejas en la determinación del problema de la renta agrícola. En concreto, pueden señalarse dos

riesgo para la salud del ser humano ante nuevos productos o procedimientos de elaboración”, *loc. cit.*, p. 154. Asimismo, algunas de las más recientes reformas de las constituciones hispanoamericanas también han dado entrada a esta nueva exigencia social, consagrándola al más alto nivel normativo. *Vid.*, a mero título de ejemplo, el artículo 42 de la Constitución ecuatoriana, en el que se establece que “El Estado garantizará el derecho a la salud, su promoción y protección, por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria (...)”.

44 Esta situación implica, como consecuencia, que “la producción agrícola puede generar ventas por debajo del coste de producción como una práctica normal de negocio”, *vid.*, Marcelo GERONA MORALES, *El comercio...*, *cit.*, p. 38.

importantes raíces económicas, identificadas con la Ley de ENGEL y la Ley de KING, algunas de cuyas principales implicaciones han sido ya apuntadas⁴⁵.

En primer lugar, y de conformidad con la primera de ellas, a medida que la renta del consumidor aumenta, disminuye la proporción de su presupuesto destinada a productos alimenticios. En consecuencia, y a diferencia de lo que acontece con los productos industriales, los agropecuarios tienen una demanda más rígida y limitada por la saturación de las necesidades. Por su parte, la Ley de KING, como consecuencia lógica de la Ley de ENGEL, señala que un aumento en la producción agrícola tiene como consecuencia una disminución más que proporcional en el precio, pues, al estar limitada la demanda, cualquier aumento de importancia que esta experimente no podrá ser absorbido por el mercado y los precios tenderán a derrumbarse⁴⁶.

45 Seguimos aquí la cuidada exposición realizada por el profesor Ramón TAMAMES, al hilo de su estudio sobre la Política Agrícola Común, en su obra *La Unión Europea*, Alianza Editorial, Madrid, 1994, p. 132. Las mismas raíces económicas de la “especialidad” agrícola son también argumentadas por Jaime LAMO DE ESPINOSA, *La nueva política agraria de la Unión Europea*, Encuentro, Madrid, 1998, p. 21.

46 El profesor TAMAMES añade también a su exposición la posible influencia de la Ley de TURGOT, o de los rendimientos decrecientes, de conformidad con la cual, a partir de cierto punto, el rendimiento de la tierra (factor fijo) tiende a estabilizarse, pudiendo incluso llegar a disminuir si se aumenta el empleo de los factores variables. No obstante, la disminución progresiva de la productividad que se formula en esta Ley, común también a la industria, se ve continuamente desmentida por los avances técnicos (aplicaciones de la industria química, maquinaria, biogenética, etc.), matizando mucho su vigencia.

A partir de las aseveraciones anteriores, será T. W. SCHULTZ quien en 1945 plantee por primera vez en términos económicos claros la “cuestión agrícola”. La clave de su análisis se encuentra en la persistente tendencia de la oferta agregada a crecer más rápido que su demanda agregada, por lo que la agricultura se encuentra “constantemente lastrada por un exceso de oferta de trabajo, incluso cuando el sector está creciendo y hay pocas oportunidades de empleo en los sectores no agrícolas”. *Vid.* T. W. SCHULTZ, *Agriculture in an Unstable Economy*, Nueva York, McGraw-Hill, 1945, p. 82, *apud* Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, p. 164). SCHULTZ achacaba este desequilibrio, precisamente, a los continuos avances tecnológicos.

Finalmente, y como un fallo más del mercado, en los últimos años se ha llamado la atención de manera insistente sobre el importante papel de las externalidades positivas generadas por la actividad agrícola. Esto es, las actividades agrícolas desarrolladas por los trabajadores rurales constituyen una fuente de producción de bienes públicos (paisajes, tradiciones, espacios ambientalmente sostenibles, etc.) que el mercado de productos no recompensa suficientemente.

A la existencia de estas reglas del mercado se sumaría, además, un descenso más o menos continuado de los precios de los productos agrícolas básicos desde el último tercio del s. XIX y hasta la actualidad, con las grandes excepciones de las dos guerras mundiales⁴⁷.

El resultado de todo lo anterior es un empobrecimiento relativo constante de los trabajadores dedicados a la agricultura frente a los dedicados a los demás sectores productivos, así como una situación de inferioridad del empresario agrícola frente al empresario industrial. Así, a mero título de ejemplo, cabe indicar que en la UE-27 la renta *per capita* de las zonas predominantemente urbanas representa en la actualidad prácticamente el doble de la de las zonas predominantemente rurales⁴⁸. Es esta situación la que justifica la intervención redistributiva de los poderes públicos, lo que permite contemplarla como un acto de justicia social.

En este sentido, el art. 33.1 TCE establece entre los objetivos de la política agrícola común de la Unión Europea “(b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura”.

La misma idea aparece en el art. 130.1 CE: “Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores

47 Vid. Michael TRACY, *Food and agriculture...*, cit., p. 238 – 239, así como los gráficos que acompaña.

48 Vid., Comisión de las Comunidades Europeas, *El empleo en las zonas rurales: colmar el déficit de puestos de trabajo*, COM (2006) 857 final, Bruselas, 2006, p. 3, que añade que “los bajos niveles de ingreso dificultan que estas zonas atraigan y retengan a la mano de obra cualificada”.

económicos y, en particular de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía *a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles*”, cuyas conexiones más inmediatas con otros artículos del texto constitucional se encuentran en el art. 1.1 y 9.2 CE.

Por otra parte, aunque íntimamente ligada a este objetivo, también ha existido tradicionalmente una preocupación no tanto por mantener las rentas de la población agrícola en sí, como por asegurar la supervivencia de una forma de vida o una clase social. La población agrícola, y en particular la figura de la explotación agraria familiar (el agricultor principal y su familia), ha sido considerada como depositaria de los valores tradicionales de la sociedad, especialmente en momentos de crisis social o económica⁴⁹. No existe aquí tanto una preocupación por los individuos como por la conservación de valores relacionados con un paisaje tradicional, una herencia histórica, etc.⁵⁰.

49 Así, hace ya más de medio siglo, y al hilo de un comentario a la reforma agraria en la Italia de la postguerra, Alberto BALLARÍN ya esbozaba unos “ideales del Derecho agrario latino”, que señalaban como fines de la política agraria: “rechazar toda colectivización que perjudique a la personalidad individual; arraigar a esta, en cambio, en la propiedad de la tierra; aprovechar los adelantos de la técnica, subordinados a una escala de valores en la que no cuente sólo el criterio productivista; disolver todo monopolio de fuerzas económicas que conduzca a la proletarianización y sea contrario a la igualdad de posibilidades...”. Si bien de marcado acento *iusprivatista*, es lo cierto que ya aquí se indicaban dos rasgos característicos de los modelos agrícolas occidentales: la exaltación del pequeño agricultor y de la explotación familiar y una incipiente “multifuncionalidad” de la actividad agrícola. *Vid.*, Alberto BALLARÍN MARCIAL, “La reforma agraria en Italia”, *RAP* nº 5 (mayo– agosto 1951), p. 324. Del mismo modo, y en relación con la Gran Depresión de los Estados Unidos (1929 – 1933), Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, p. 82, afirman que: “el fundamentalismo agrario floreció durante la depresión. Las pequeñas explotaciones agrícolas fueron contempladas como un refugio para los desempleados y como un depósito de valores idealizados”.

50 Ese es, precisamente, el objetivo que se impone a los poderes públicos en el art. 130.2 CE, al indicar que “Con el mismo fin, se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña”. Un sentimiento similar latiría en las políticas agrícolas desarrolladas por Suiza y Austria que, además de por los motivos de seguridad más arriba indicados, han justificado su intervención en la agricultura desde el fin de la segunda guerra mundial en la firme creencia en el valor social de la comunidad rural, sobre todo en las regiones de montaña. *Vid.*, Michael TRACY, *Food and agriculture...*, *cit.*, p. 216.

Finalmente, un último objetivo, relacionado con el anterior, aunque susceptible de ser considerado autónomamente, se encuentra en asegurar el arraigo de una población a un territorio. Dicho arraigo puede encontrar su justificación en el interés por la conservación de los valores mencionados en el párrafo anterior. No obstante, podría obedecer también a motivos de seguridad nacional⁵¹, equilibrio territorial⁵², etc.

3. La asignación eficiente de los recursos agrícolas

En este tercer y último apartado deben incluirse, entre otras, las intervenciones públicas en materia de distribución o redistribución de la tierra y de exigencia de su pleno aprovechamiento, las encaminadas a procurar la existencia y acceso al crédito agrícola, las medidas de apoyo a la modernización de las explotaciones (uso de semillas certificadas, abonos químicos, maquinaria agraria, etc.) o la formación y la cualificación profesional en materia agrícola, entre otras muchas.

En definitiva, todas las actuaciones dirigidas a facilitar la existencia, mejora y uso eficiente de los principales medios de producción de la actividad agrícola: la tierra, el capital móvil y la mano de obra⁵³.

51 Puede indicarse, a título de ejemplo, el interés de Noruega y Finlandia, durante todo el período posterior a la segunda guerra mundial, y aún hoy, en mantener pobladas, por cuestiones estratégicas, las regiones del norte y el este más cercanas a la URSS, para lo que se establecieron fuertes medidas de apoyo a la agricultura con el fin de estabilizar las poblaciones rurales. *Vid.*, Michael TRACY, *Food and agriculture...*, *cit.*, p. 216.

También en España existe una larga tradición en materia de repoblación interior (que se prolongará hasta los trabajos de colonización del s. XX), cuyas primeras actuaciones de cierto rigor aparecen con los trabajos de Aranda, Campomanes y Olavide en la segunda mitad del s. XVIII: censos de 1768 y 1786, Nuevas Poblaciones de Sierra Morena, etc. *Vid.*, Antonio DOMÍNGUEZ ORTIZ, *Carlos III...*, *cit.*, pp. 177-184.

52 En el período de entreguerras, Francia justificará, al menos parcialmente, sus intervenciones en la agricultura argumentando su carácter de actividad básica para mantener el equilibrio social, dado que aseguraba una población menos volátil que la urbana y que conformaba la base de futuros ejércitos. *Vid.*, Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, p. 88.

53 La creación del mercado de la tierra, del mercado de crédito y del mercado de trabajo parece encontrarse en el origen mismo del proceso de acumulación de

En primer lugar, respecto a la estructura de la propiedad de la tierra que, a su vez, determina la estructura productiva, la situación de partida difiere de país en país e incluso dentro de cada país, de región en región. De esta cuestión nos ocuparemos de nuevo en el siguiente capítulo, al que nos remitimos para una exposición más detallada. Por lo tanto, basta por ahora con señalar el predominio en determinadas zonas de una estructura basada en explotaciones familiares de extensión reducida, y eventualmente parceladas, que puede generar economías improductivas e ineficientes o, en el extremo opuesto, la existencia de grandes extensiones de terreno, públicas o privadas, que, a pesar de su potencial agrícola, no son explotadas o lo son muy por debajo de sus posibilidades. Ambas situaciones justifican la intervención de los poderes públicos.

Es en el marco de este objetivo donde se sitúan la mayor parte de los movimientos llamados de “reforma agraria”⁵⁴, aun hoy presentes en numerosos textos normativos⁵⁵.

En segundo lugar, respecto al crédito agrario, es necesario indicar que se trata de una forma de crédito con características muy especiales -como el largo plazo, el bajo tipo de interés, una amortización coincidente con la recolección, el antiformalismo y simplicidad

capital que sirvió de base para el desarrollo de la sociedad capitalista. Como ha sido señalado, “la sociedad moderna surge cuando la tierra, la moneda y el trabajo se convierten en mercancía”, J. A., NAVARRO FERNÁNDEZ, *Introducción al Derecho Agrario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 25, siguiendo a POLANYI.

54 En la evolución del concepto de reforma agraria suele distinguirse una primera acepción, identificada con la “reforma agraria clásica o redistributiva de la propiedad de la tierra”, a la que se opondría, como alternativa, la llamada “reforma agraria técnica”, articulada en torno a la irrigación y la colonización y cuya principal manifestación sería la política hidráulica del siglo XX. *Vid.*, Josep Joan MATEU GONZÁLEZ, “Política Hidráulica e intervención estatal en España (1880-1936): una visión interdisciplinar”, *Estudios agrosociales y pesqueros*, nº 197, 2002, pp. 36 - 37.

55 Valga a título de ejemplo el conocido dictado del art. 12.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía de 1981, que estableció, como objetivo básico de la Comunidad Autónoma: “11º. La reforma agraria entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias y como instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales”.

de sus trámites y, sobre todo, de carácter personal⁵⁶-, las cuales lo distinguen y cualifican respecto a otras formas de crédito (crédito de subsistencia y créditos hipotecarios), haciéndolo especialmente indicado, cuando no imprescindible, para el desarrollo de la actividad agrícola. La dificultad de encontrar en el mercado de crédito privado esta específica forma de financiación llevará a los poderes públicos a incentivarlo y, con frecuencia, a prestarlo directamente⁵⁷, en ocasiones con resultados extraordinarios⁵⁸.

Finalmente, en relación con la mano de obra agrícola, se detectan dos graves problemas. Por una parte, las carencias en su nivel cultural y en su formación y cualificación profesionales, lo que se traduce en una falta de preparación tanto para el ejercicio de la actividad agrícola como para el ejercicio de actividades en otros sectores. Por otra parte, para la población rural las explotaciones agrarias no sólo constituyen un lugar de trabajo, sino un hogar, y su actividad no es contemplada sólo como una actividad económica, sino como una forma de vida, todo lo cual aumenta la inmovilidad relativa de este tipo de mano de obra⁵⁹.

56 Lo que implica que se trata de un crédito “otorgado con la garantía de las cosechas, aperos... o con la solidaridad de otros agricultores, lo que favorece su asociación”, *vid.* Aurora GÓMEZ AMIÁN, “La financiación de la agricultura en España: el Servicio Nacional del Crédito Agrario (1925-1936)”, *Agricultura y Sociedad*, n° 82 (enero – abril 1977), p. 219, de donde tomamos también la caracterización del crédito agrario expuesta en texto.

57 *Vid. infra*, capítulo II. Ya Joaquín COSTA, como medio para aumentar las cosechas y conseguir así el abaratamiento del pan y de la carne, propugnaba la “reducción del interés legal del dinero (...) generalización de las cajas rurales, los bancos agrícolas y territoriales, con abolición del privilegio del Banco Hipotecario de España (...)”. *Vid.*, *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Edición digital basada en la edición de Madrid, Revista de Trabajo, 1975.

58 En concreto, en los EEUU, y como resultado del gigantesco entramado de entidades financieras públicas y privadas que comenzó a desarrollarse entre los años 1913 y 1923 con el fin de proveer de fondos a los agricultores, se estima que “desde los 60 y durante los 70 y 80 tenían mayor facilidad en el acceso a los préstamos y a los tipos de interés más bajos que cualquier otro sector de la economía nacional”. *Vid.*, David RAPP, *How the US got...*, *cit.*, p. 112.

59 Esto, a su vez, determina la especial complejidad de los procesos de reforma estructural en el sector agrícola. Como señala TRACY, “La situación de la agricultura

Este objetivo se recoge explícitamente como el primero de los fines de la PAC en el art. 33.1.a) TCE: “incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra”. Asimismo, el art. 130.1 CE, arriba transcrito, también se refería expresamente al deber de los poderes públicos de atender “a la modernización y desarrollo” de la agricultura.

En última instancia, podrían también localizarse aquí los objetivos de conservación medioambiental, en tanto que uso eficiente de los recursos naturales. En este sentido, y dentro del movimiento general de políticas de desarrollo sostenible, ganan cada vez más peso las actuaciones de los poderes públicos dirigidas a armonizar las prácticas agrícolas con las exigencias de la conservación de los recursos naturales e incluso a encauzar dichas prácticas como instrumentos especialmente aptos para una correcta gestión medioambiental.

IV. La pluralidad y simultaneidad de los fines perseguidos por las políticas agrícolas

Finalmente, una vez expuesta la variedad y heterogeneidad de los fines que justifican la intervención de los poderes públicos en la agricultura, aún es necesario hacer una salvedad más: las políticas agrícolas desarrolladas por los poderes públicos perseguirán, por norma general, varios fines al mismo tiempo. Para ejemplificar esta afirmación, basta una relectura de los objetivos de la PAC, contenidos en el art. 33 TCE y espigados a lo largo de nuestra exposición:

no tiene nada de excepcional: en la economía los ajustes se suceden continuamente, dando lugar a que los individuos dejen los trabajos de salarios bajos por otros de salarios más elevados. El problema de la agricultura se encuentra en la *inmovilidad* relativa de la mano de obra rural”, Michael TRACY, *Food and agriculture...*, cit., p. 134. En un sentido muy similar, y haciendo referencia a las dificultades que encontró la reforma agraria en España durante la II República, se ha señalado que “La agricultura de los treinta, con muy significativas excepciones, es una forma de vivir más que una forma de producción o intercambio”. Vid. José SÁNCHEZ JIMÉNEZ, “Política y agrarismo durante la Segunda República”, en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, nº 8, 1987, p. 214.

art. 33.1: “Los objetivos de la política agrícola común serán:

- a) incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- b) garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;
- c) estabilizar los mercados;
- d) garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- e) asegurar al consumidor suministros a precios razonables”.

Las letras c), d) y e) hacen referencia a objetivos de seguridad en los abastecimientos. La letra b) a la redistribución de las rentas. La letra a), finalmente, a la asignación eficiente de los recursos agrícolas. A estos objetivos, deben añadirse, además, otros más específicos, asumidos con posterioridad al año 1957, y presentes en distintas normas y declaraciones políticas, especialmente a partir de la Agenda 2000⁶⁰.

Esta pluralidad es explicable, hasta cierto punto, por la sencilla razón de que cada una de estas actuaciones produce consecuencias para

60 El documento presentado por la Comisión en julio de 1997 y conocido como *Agenda 2000* [COM (97) 2000], en línea con las innovaciones avanzadas con la “Reforma Mc SHARRY” de 1992, dictaminaba que la Política Agrícola Común habría de perseguir objetivos no previstos con carácter expreso en el art. 33 TCE. Entre ellos se encontraban la preservación de los valores culturales propios de medio rural, la protección del paisaje, la cohesión económica de la Comunidad, en especial a través de la creación de empleo en áreas rurales, y la competitividad del sector agrícola europeo, apoyada en cuatro pilares: la seguridad de los productos alimentarios, la calidad, el empleo de métodos de producción respetuosos con el medio ambiente y la observancia de elevados standards de bienestar animal. Sobre las implicaciones de este documento en el proceso de reforma de la Política Agrícola Común, *vid.*, Michael CARDWELL, *The European model of agriculture*, Oxford University Press, Nueva York, 2004, pp. 82 – 85, así como *infra*, capítulo V.

grupos de población distintos: la seguridad en los abastecimientos se dirige a satisfacer necesidades directas de todos los ciudadanos, mientras los otros dos objetivos parecen satisfacer más directamente necesidades de los agricultores y sólo mediatamente necesidades de toda la colectividad.

La pluralidad de los fines perseguidos y el intento, por parte de los poderes públicos, de satisfacerlos todos a un tiempo, ha sido motivo de la creciente complejidad de las políticas agrícolas en todos los Estados. En efecto, un excesivo desarrollo de las actuaciones públicas en favor de uno de estos fines puede llegar a resultar perjudicial para la satisfacción de los demás⁶¹. En este contexto, la elección de las concretas técnicas administrativas empleadas por los poderes públicos para intervenir en la agricultura, deviene fundamental. A su estudio dedicamos el siguiente capítulo.

61 Así fue expresamente reconocido, en el ámbito de la PAC, por la STJCE 5/67, *Beus c. Hauptzollamt München*, afirmando que no era posible conseguir una salvaguardia plena y simultánea de los intereses de los agricultores y de los consumidores. El TJCE, sin embargo, no llegó a establecer una jerarquía entre los distintos fines, indicando que la armonización entre los mismos correspondía al Consejo y la Comisión (SSTJCE 5/73, *Balkan c. Hauptzollamt Berlin-Packhof*; 311/90, *Hierl c. Hauptzollamt Regensburg*). *Vd.*, Michael CARDWELL, *The European model...*, *cit.*, pp. 20 y 21.

La doctrina, en cambio, sí ha señalado la existencia de una jerarquía entre los fines de la PAC enunciados en el art. 33 TCE. En concreto, los objetivos “económicos” (aumento de la productividad y la eficiencia; estabilización de los mercados) quedarían subordinados a los objetivos “sociales” (renta de vida equitativa para los agricultores, seguridad en los abastecimientos, precios razonables para los consumidores). Es decir, el aumento de la productividad sólo alcanzaría su pleno sentido en tanto que fin ordenado a asegurar al consumidor suministros a precios razonables y a los agricultores un nivel de vida equitativo. Gérard DRUESNE, *La politique agricole commune devant la Cour de Justice des Communautés européennes 1958-1978*, Éditions Techniques et Economiques, París, 1979, p. 14.



**La evolución de los
modelos agrícolas
norteamericano y
europeo hasta los años
ochenta**

capítulo II

II. La evolución de los modelos agrícolas norteamericano y europeo hasta los años ochenta

I. Introducción: el modelo de intervención pública en la agricultura norteamericano frente al modelo europeo

Dependiendo de los instrumentos escogidos para satisfacer los fines marcados en sus políticas agrícolas, cada Estado ha conformado un modelo propio de intervención pública en la agricultura o “modelo agrícola”, *tout court*. De conformidad con esta premisa, dedicaremos el presente capítulo a describir la formación y la evolución de los modelos agrícolas que han desarrollado los Estados Unidos y la Unión Europea¹.

La elección de ambos modelos sobre el de cualquier otro Estado responde, en primer lugar, a una cuestión de importancia fáctica, dado que los Estados Unidos y la Unión Europea siguen siendo, en la actualidad, las dos primeras potencias mundiales en el comercio de productos agropecuarios². En segundo lugar, nuestra elección se fundamenta en el hecho de que cada uno de estos modelos representó,

1 En el caso de la Unión Europea, por razones evidentes, no es riguroso hablar de modelo agrícola de *Estado*. No obstante, dada la unidad de la Política Agrícola Común y su aplicación uniforme (a salvo de ciertas determinaciones nacionales o regionales), sí cabe hablar de un modelo de agricultura comunitario o europeo. Así lo entiende la mejor doctrina, que incluso ha utilizado esta expresión como título de monografías sobre la materia. *Vid.* Michael CARDWELL, *The European model of agriculture*, Oxford University Press, Nueva York, 2004.

2 Desde el año 2002, la Unión Europea es el principal exportador e importador mundial de productos agropecuarios, realizando exportaciones por valor de 79 mil millones de dólares, e importaciones por valor de 83 mil millones de dólares. Por su parte, los Estados Unidos ocupa el segundo lugar mundial en ambas categorías, realizando exportaciones por valor de 66 mil millones de dólares e importaciones por valor de 62 mil millones de dólares. Fuente: *Monitoring Agri-trade Policy* n° 01-06, “The agricultural trade developments of major WTO players”, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Comisión Europea, junio 2006, p. 11.

durante el periodo crítico de los años setenta y ochenta, una de las dos grandes opciones dentro del intervencionismo agrícola: el sostenimiento de los precios y la producción vs. el sostenimiento directo de las rentas de los agricultores.

Es necesario aclarar, sin embargo, que todo intento de esbozar un modelo agrícola se enfrenta, en primer lugar, con el problema de que los poderes públicos han alternado el uso de las distintas técnicas en el tiempo (lo que determina la evolución histórica de cada modelo), en el espacio (desarrollando intervenciones en algunas zonas o regiones, pero no en todas) y en el producto (atendiendo a las circunstancias internas y externas de cada mercado y a la mejor forma de intervenir en ellos)³. Es decir, los poderes públicos, en mayor o menor medida y en uno u otro momento, han recurrido al empleo de casi todos los instrumentos existentes para intervenir en la ordenación de la agricultura, lo que determina, en consecuencia, que no existan modelos puros o perfectamente diferenciados entre sí. En este sentido, quizá sería más apropiado hablar, en ocasiones, de “tendencias” o “inclinaciones” más que de modelos.

Estas consideraciones son perfectamente trasladables a la comparación de los modelos norteamericano y europeo. En efecto, como indicábamos antes, ha sido frecuente referirse a la existencia, especialmente clara hasta, aproximadamente, los años noventa, de dos grandes modelos de intervención pública en la agricultura: el europeo, productivista, basado en instrumentos que perseguían el sostenimiento de los *precios*, y el estadounidense, social, basado en instrumentos que pretendían asegurar un determinado nivel de *rentas* de los agricultores. Cada uno de estos modelos partiría de una visión distinta del funcionamiento de los mercados. Por un lado, se puede corregir el mercado *incidiendo directamente sobre él*, de modo que se tomen desde los centros del poder público las decisiones que, de lo contrario, correspondería tomar a las fuerzas libres del mercado.

3 Vid., a este respecto, las advertencias metodológicas formuladas por Donato FERNÁNDEZ NAVARRO, “El modelo agrario de sostenimiento de precios y rentas en EE.UU. Principales características”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 2 (1987), p. 217.

Por otro lado, también es posible corregir el mercado *paliando las consecuencias adversas producidas por él*. A la primera perspectiva correspondería el modelo europeo, que trataría de hacer llegar unas rentas superiores a los agricultores fijando artificialmente precios elevados en el mercado. El modelo americano, por su parte, encajaría mejor en la segunda de estas visiones: aceptando que el mercado puede producir consecuencias no queridas, se intenta remediar concediendo directamente a los agricultores las transferencias de renta que el mercado les niega.

Ambos modelos perseguirían, en realidad, unos objetivos muy parecidos, pero tendrían “diferencias básicas en sus planteamientos y en los instrumentos empleados por cada uno”⁴. Tales diferencias entre ambos modelos vendrían determinadas, además, por el distinto momento histórico en que cada una de ellas apareció y por las distintas preocupaciones a las que respondían en su origen. Por un lado, el modelo norteamericano, inaugurado por ROOSEVELT en 1933, fue concebido como parte de la respuesta de los poderes públicos norteamericanos a la situación de crisis generada por la Gran Depresión. Su objetivo, por tanto, era el de reflotar un sector agrícola hundido desde un punto de vista económico como forma de *garantizar la renta de los agricultores*. Por su parte, la Comunidad Económica Europea, nacida casi 25 años después (1957), habría desarrollado su Política Agrícola Común a partir de los condicionantes propios de la situación en que se encontraban sus Estados miembros tras la II Guerra Mundial. Su objetivo, en consecuencia, junto al sostenimiento de la renta de los agricultores, era alejar el fantasma del *desabastecimiento*⁵.

4 *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. 14.

5 *Vid.*, Mary Anne NORMILE, Anne B. V. EFFLAND y C. Edwin YOUNG, “U.S. and EU Farm Policy...”, *cit.*, p. 21. Una situación similar (rentas agrícolas bajas, temor al desabastecimiento) es la que dio lugar a que Japón haya mantenido históricamente un modelo agrícola muy cercano al europeo, esto es, basado en el apoyo a las rentas de los agricultores mediante el sostenimiento de los precios agrícolas. En efecto, Japón se compone de un conjunto de islas densamente pobladas y con recursos agrícolas limitados, por lo que su dependencia de alimentos importados es

En todo caso, aun aceptando la existencia de importantes diferencias entre ambos modelos, ello no puede llevar a suponer que se trate de un posicionamiento completamente antagónico. Es decir, el uso *preferente* de un tipo de instrumentos por cada uno de estos modelos no resulta incompatible con el hecho de que ambas políticas compartieran muchas actuaciones comunes.

Para exponer esta situación con mayor claridad puede ser útil establecer una comparación entre las políticas agrícolas comunitaria y estadounidense en tres ámbitos distintos: el acceso a los mercados, las ayudas a la exportación y las ayudas internas⁶. En primer lugar, en cada uno de estos ámbitos es posible establecer una clasificación de países meramente positiva o negativa. Es decir, países que desarrollan actuaciones en cada uno de estos ámbitos frente a países que no las desarrollan. Así, en el primer sector, el acceso a mercados, la distinción fundamental se establecería entre países proteccionistas (los que usan aranceles, contingentes y otras barreras al comercio) y países librecambistas (los que permiten el libre comercio). En el segundo ámbito, las ayudas a la exportación, y el tercero, las ayudas internas, la distinción positiva o negativa, se reduciría a señalar qué países conceden ayudas a la exportación y ayudas internas y cuáles no lo hacen. Si se aplica este test a los modelos agrícolas comunitario y estadounidense el resultado es que ambos incluyen actuaciones administrativas encuadrables en los tres apartados. Hasta aquí, por lo tanto, la coincidencia entre ambos modelos sería plena.

inevitable. Los primeros años tras la II Guerra Mundial las políticas de intervención se dirigieron a asegurar el abastecimiento, sobre todo de arroz. Para ello, se creó el Servicio Japonés de Abastecimiento, encargado de comprar toda la producción de arroz a los agricultores japoneses, pagando un precio muy superior al precio mundial, así como de importar las cantidades necesarias para terminar de satisfacer la demanda interna. Posteriormente, el mismo Servicio vendía todo el arroz, tanto el nacional como el importado, a un precio único y mucho más reducido a los consumidores, asumiendo este organismo la diferencia de precios. Superados los riesgos del desabastecimiento, el sistema se mantuvo porque se convirtió en la principal herramienta para sostener las rentas agrícolas. *Vid.*, Michael TRACY, *Food and agriculture in a market economy*, APS, La Hutte (Bélgica), 1993, p. 225 – 226

6 Como habrá ocasión de desarrollar más ampliamente, se trata de cada uno de los tres apartados en que se ordena el comercio agrícola internacional, de conformidad con el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay. *Vid.*, *infra*, capítulo III.

En segundo lugar, es posible establecer también una distinción conforme a criterios cualitativos, es decir, según el tipo de instrumento que se utilice en cada uno de estos tres apartados. Si aplicamos este segundo test se comprueba que, tanto la PAC como la política agrícola estadounidense han usado históricamente el mismo tipo de instrumentos tanto en el ámbito del acceso a mercados (la única diferencia se encontraría en el peculiar funcionamiento del arancel agrícola comunitario, de cuantía variable) como en el ámbito de las ayudas a la exportación. En consecuencia, es únicamente en el ámbito de las ayudas internas donde puede establecerse una verdadera distinción entre el modelo comunitario y el estadounidense.

De este planteamiento se deduciría, en última instancia, que las dos grandes opciones no serían sostenimiento de precios (modelo europeo) frente a sostenimiento de renta (modelo estadounidense). La verdadera confrontación de modelos se encontraría, más bien, en la dicotomía intervención / no-intervención⁷.

Asimismo, la explicación historicista antes apuntada, conforme a la cual las diferencias entre ambos modelos derivarían del distinto contexto histórico y de las distintas necesidades a las que cada uno respondería, debe ser muy matizada. Resulta oportuno aclarar que el modelo norteamericano y el modelo europeo, a pesar de sus distintos orígenes, compartieron durante mucho tiempo sus técnicas, enfoques, perspectivas. De hecho, aunque es cierto, como queda dicho más

7 Porque, desde luego, también cabe la no-intervención pública en la agricultura. Esta es llamada en ocasiones “liberalización”, para hacer referencia a los casos en que se estuvieran aplicando medidas intervencionistas con anterioridad. Tal sería el caso prototípico de Nueva Zelanda, ejemplo paradigmático de agricultura sin intervención pública desde las reformas liberales iniciadas en 1984. *Vid.*, sobre la liberalización de algunos de sus sectores agrícolas en concreto (leche, huevos y trigo), Ron SANDREY, “Deregulation: selected case studies”, en Ron SANDREY y Russell REYNOLDS (eds.), *Farming without subsidies. New Zealand's recent experience*, Ministry of Agriculture and Fisheries (Nueva Zelanda), 1990, pp.115 – 134. No obstante, en la mayor parte de los casos, la no intervención se configura, más bien, como una simple “abstención”. Tal es el caso de los países en desarrollo o menos desarrollados, cuya frecuente debilidad presupuestaria les impide desarrollar programas de ayudas internas o a la exportación, siendo las medidas arancelarias el único instrumento de intervención en la agricultura a su alcance.

arriba, que las primeras intervenciones públicas en los Estados Unidos se dirigieron a sostener las rentas de los agricultores, este sostenimiento se realizó de forma indirecta, a través del sostenimiento de los precios (fundamentalmente mediante el control de la oferta). Es sólo en tiempos relativamente recientes (las primeras propuestas se realizan en los años cincuenta, son tímidamente aceptadas en los años sesenta y sólo alcanzan su máxima expresión en los setenta), cuando se introducen en el modelo norteamericano las técnicas que lo distinguirán, definitivamente, del modelo europeo: las ayudas directas a las rentas bajo forma de *deficiency payments*⁸.

Por otro lado, la implantación efectiva de la PAC no comenzó hasta el año 1962, es decir, 17 años después del fin de la II Guerra Mundial. Sin intentar minimizar un ápice las circunstancias de hambruna por las que se vio obligada a pasar la población europea, es difícil mantener que esa fuera la justificación racional del fuerte intervencionismo sobre los precios desarrollado por la PAC⁹. Finalmente, y como será desarrollado en las siguientes páginas, debe recalarse que la PAC no surgió de la nada, sino de una peculiar fusión entre las políticas agrícolas de los seis Estados miembros originarios de la Comunidad Económica Europea, cuyo inicio se remontaba a varias décadas antes del comienzo mismo de la II Guerra Mundial. Esto permite situar a la PAC, con todos los matices que se quieran, como una etapa más de una evolución iniciada mucho tiempo atrás¹⁰.

8 Valga indicar, a modo de ejemplo especialmente ilustrativo, que cuando en 1951 el profesor ALONSO OLEA daba noticia en la *Revista de Administración Pública* de las novedades introducidas en la agricultura norteamericana mediante el entonces recién presentado Plan BRANNAN, titulaba su artículo, muy significativamente, como "Control y fomento de la agricultura en los Estados Unidos: *el sostenimiento de precios de productos agrícolas*" (cursiva nuestra), *RAP* n° 5 (mayo – agosto de 1951).

9 Es cierto, sin embargo, que las bases de la PAC fueron fijadas en 1957, es decir, a apenas una década vista del fin de la guerra y con las tragedias sociales propias de la posguerra aún en la retina. Además, y muy especialmente, debe tenerse en cuenta que el contenido del TCEE incluido en 1957 traía causa, en realidad, del fallido proyecto de creación de una Comunidad Agrícola Europea, varios años anterior y, por tanto, aún más influido por las necesidades del periodo de posguerra. Sobre todas estas cuestiones, *vid., infra*, en este mismo capítulo.

10 Como ha sido acertadamente puesto de manifiesto, el telón de fondo de la PAC viene constituido por el proteccionismo de finales del siglo XIX, la intervención en

II. El modelo agrícola norteamericano hasta los años ochenta

1. Introducción: la “edad dorada” de la agricultura norteamericana (1860-1914)

En sus orígenes, la agricultura norteamericana se configuró como uno de los sectores más prósperos de la economía nacional. Esta prosperidad se basó, en buena medida, en la existencia de una clase social formada por agricultores dueños de sus propias explotaciones y en el adecuado tamaño de estas, suficiente como para permitir el desarrollo de economías de escala.

Esta peculiar estructura de la propiedad de la tierra, tan racional y oportuna, se debía a la propia génesis histórica de los Estados Unidos. A diferencia de lo que ocurría en Europa, no existía allí una aristocracia terrateniente ni ninguna otra clase social y económica que detentara la propiedad mayoritaria de la tierra, sino que esta pertenecía al Estado. Con la independencia de las trece colonias de la metrópolis inglesa, los derechos de la Corona sobre la tierra, así como los de algunos nobles, habían pasado a ser propiedad de los nuevos Estados. No obstante, estos últimos habían cedido con posterioridad sus títulos de propiedad al Gobierno Federal, que a la vez iba aumentando el dominio público con las nuevas tierras anexionadas a raíz de la “conquista del Oeste”. Como resultado de esta situación, el proceso de reparto de la tierra fue dirigido por los poderes públicos, cuyo principal problema jurídico durante todo el s. XIX sería, precisamente, el de determinar los métodos jurídicos para transferir los terrenos públicos a los propietarios privados y el de regular los asentamientos. De este modo, y en un primer momento,

los mercados durante la crisis económica de los años treinta y el sostenimiento de las rentas tras la II Guerra Mundial. No sin razón se ha afirmado, en este sentido, que la PAC es una “digna heredera” de las políticas agrícolas, esencialmente proteccionistas desarrolladas por los seis Estados miembros originarios de la Comunidad Económica Europea. Vid., Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *La Política Agraria Común. Régimen jurídico de la agricultura europea y española*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2000, p. 63.

las tierras fueron vendidas, si bien posteriormente la presión social impuso que se llegara a admitir la adquisición por ocupación¹¹.

El periodo de mayor prosperidad de la agricultura norteamericana daría comienzo en las postrimerías de la década de 1860 (una vez finalizada la Guerra de Secesión) y llegaría a su plenitud en la de 1910. Las causas de este fuerte desarrollo agrícola se encontraron en una puesta constante de tierras en cultivo (extensificación), asociada a la ya señalada “conquista del Oeste”, y en la continua intensificación y mejora de las técnicas agrícolas¹², lo que hizo posible que entre 1860 y 1910 el número de explotaciones agrícolas se triplicara¹³. Por otro lado, una vez cerrada la frontera, lo que se conseguiría sobre el cambio de siglo, la producción se estabilizó y la demanda interna se expandió, dando lugar a un aumento en los precios agrícolas que conseguirían, al final de este periodo (1910-1914) igualarse con los precios de los productos no agrícolas. Esta equiparación entre precios haría que esta época fuese posteriormente conocida como *parity period*, siendo ampliamente considerada la “edad dorada” de la agricultura americana.

En definitiva, y aparte de los ya mencionados esfuerzos para solucionar los problemas de reparto de tierras y asentamiento en

11 Entre la *Ordinance* de 1785 y la *Land Act* de 1820 se sucedió una auténtica cabalgata legislativa de normas que fueron suavizando, progresivamente, las condiciones de adquisición de las tierras federales (extensión mínima, precio por acre, formas de pago, etc.). Sin embargo la presencia masiva de *ocupas* (*squatters*) desde la década de 1830 en los territorios del Oeste llevó a la aceptación de la adquisición de la tierra por su simple ocupación. Hasta cinco leyes se aprobaron entre 1830 y 1840 concediendo a los *squatters* derechos retroactivos consistentes en la compra del terreno que venían ocupando a un precio especial. La *Pre Emption Act* de 1842 reconoció, además, el derecho a instalarse en tierras de dominio público, comprándolas después a un precio mínimo. La *Homestead Act* de 1862, finalmente, reconoció el acceso gratuito a las tierras de dominio público, exigiendo únicamente una simple tasa para conseguir un título de propiedad tras cinco años de asentamiento. *Vid.* Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, pp. 56 - 58.

12 *Vid.*, Manuel ALONSO OLEA, “Control y fomento...”, *cit.*, p. 331.

13 Su número habría pasado de dos a seis millones, lo que implicó la puesta en cultivo de más de 500 millones de acres de nueva tierra. *Vid.*, Julio LUELMO, *Historia de la agricultura en Europa y América*, Istmo, Madrid, 1975, p. 369.

los nuevos territorios del Oeste, las intervenciones públicas durante todo el s. XIX brillaron por su ausencia, limitándose al desarrollo de algunas políticas de apoyo a la investigación y desarrollo y a la educación en materia agraria¹⁴.

2. De la I Guerra Mundial a la Gran Depresión (1914-1933)

Entre 1914 y 1919 los precios agrícolas aún se elevarían más, gracias a la fuerte demanda externa generada por la guerra en Europa. Sin embargo, tras el fin de la I Guerra Mundial, y minorada la demanda europea, los precios agrícolas se desplomaron en un breve periodo, entre 1919 y 1920.

La situación se tornó súbitamente dramática, dado que la gran demanda externa había producido una expansión de la producción entre 1914 y 1916, lo que había llevado a los agricultores a asumir préstamos a altos tipos de interés para ampliar sus cultivos y adquirir maquinaria, dando lugar a un campo altamente endeudado e incapaz de afrontar sus deudas debido a la caída de precios.

La reacción de los poderes públicos se concretó, como primera medida, en la creación de una Comisión de Investigación de la *House of Representatives* y el Senado en 1921. Entre sus conclusiones se señalaba que el descenso de precios era común en todo el mundo y entre las causas, dentro de los Estados Unidos, se indicaban los elevados costes de transporte, los rígidos márgenes de los intermediarios y el escaso poder negociador de los agricultores. Como posibles soluciones, se recomendaba legalizar la formación de cooperativas de venta de productores (prohibidas por el Derecho de

14 Con estos fines fue aprobada la Ley de concesión de tierras a instituciones de enseñanza superior (*Land Grant College Act*), de 1862, que autorizaba la cesión de terrenos de dominio público federal a los Estados para el establecimiento de instituciones de enseñanza superior y estaciones de experimentación agrícolas. La Ley Hatch (*Hatch Act*) de 1887 implantó, asimismo, un sistema de subvenciones a la investigación agrícola a través del apoyo a las estaciones de experimentación. *Vid.*, Bruce L. GARDNER, *American Agriculture in the Twentieth Century. How it flourished and what it cost*, Harvard University Press, Cambridge (MA-EEUU) y Londres (RU), 2002, p. 186, y Manuel ALONSO OLEA, "Control y fomento...", *cit.*, p. 331.

la competencia) y la mejora del sistema de crédito, pero no se decía nada sobre una intervención pública en los mercados como forma de mantener el nivel de los precios¹⁵.

En respuesta al informe, se dictaron la Ley Capper-Volstead (*Capper-Volstead Act*) de 1920 y la Ley de Cooperativas de Mercado (*Cooperative Marketing Act*) de 1926, con el fin de promover la formación de cooperativas agrícolas. Asimismo, se aprobó la Ley de crédito agrícola (*Agricultural Credit Act*) de 1923, con la que se pretendía reforzar el aún endeble sistema de crédito rural creado unos años atrás. Sobre esta última actuación, dada su especial relevancia, conviene detenerse con algo más de detalle.

En efecto, ya desde los primeros años de 1900 se venían constatando las dificultades de los agricultores para acceder a financiación a largo plazo, dado que los principales bancos, únicos con capacidad para afrontar este tipo de créditos, se concentraban en la Costa Este. Ante esta situación, y como primera medida a favor del crédito rural, se creó en 1916 un específico Sistema de Crédito Agrícola (*Farm Credit System*). El sistema se concibió como una Confederación de bancos locales y regionales repartidos en 12 regiones, cada una con un Banco Territorial Federal (*Federal Land Bank*) que concedía préstamos hipotecarios a través de las cooperativas de crédito locales (las *National Farm Loan Associations*). La Ley de Crédito Agrícola de 1923 vino, precisamente, a completar el sistema. Para ello creó, en cada una de las 12 regiones, un Banco de Crédito Intermedio Federal (*Federal Intermediate Credit Bank*) para préstamos a corto plazo. Todo el sistema era finalmente supervisado por un organismo central (el *Federal Farm Loan Board*)¹⁶.

15 *Vid.*, BRUCE L. GARDNER, *American Agriculture...*, *cit.*, pp. 213 – 214.

16 Se trataba, en realidad, de un sistema de bancos territoriales basado en el modelo de cooperativas de crédito sistema Raiffeisen, que serían la forma más común de desarrollo del crédito agrario en muchos países europeos desde la segunda mitad del s. XIX, y cuya implantación en suelo norteamericano había sido sugerida por la *Country Life Commission*, creada por Theodore ROOSEVELT en 1908. El modelo se basaba en una primera aportación por parte del Gobierno y en la obligación, por parte de los agricultores prestatarios, de comprar acciones para acceder a los préstamos, de modo que el sistema acababa autofinanciado. *Vid.* DAVID RAPP, *How*

Las medidas adoptadas, sin embargo, no fueron suficientes para paliar la crisis, que seguía extendiéndose por todo el campo. El exceso de producción, generador de excedentes, y el consecuente desplome de los precios, generó la disminución de la renta de los agricultores respecto a la de los trabajadores urbanos. El éxodo campo-ciudad se convirtió en una tendencia que podía ralentizarse, pero no invertirse. Las explotaciones agrícolas, sencillamente, habían dejado de ser autosuficientes: producían a bajo precio para las ciudades, a las que, sin embargo, debían comprar productos cada vez más caros (maquinaria, abonos, semillas, pesticidas, etc.).

Desde 1925, y para empeorar las cosas, comenzó además una tendencia a la contracción de la demanda de productos agrícolas, lo que bajó aún más sus precios. Los efectos de la Gran Depresión, a partir de 1929, exacerbaron dicha tendencia y la situación de crisis terminó por hacerse absoluta cuando se produjo el cierre de los mercados extranjeros mediante el establecimiento de altísimas barreras arancelarias, aumentando aún más la contracción de la demanda¹⁷. Desde este

the US got into the agriculture and why it can't go out, Congressional Quarterly, Washington D.C., 1988, p. 110. Asimismo, *vid., infra*, en este mismo capítulo.

17 Como desarrollaremos más adelante, la reacción generalizada de los Estados ante la crisis de la Gran Depresión consistió en la instauración de políticas altamente proteccionistas y en la creación de bloques comerciales y políticos, como el formado por Reino Unido con el resto de países integrantes de la Commonwealth, por un lado, y el formado por Alemania con diversos países de centroeuropa, por otro. Estos bloques serían posteriormente contemplados como una de las causas desencadenantes de la II Guerra Mundial. La propia actitud de los Estados Unidos no fue ajena a esta reacción proteccionista, como puso de manifiesto la aprobación de la *Smoot-Hawley Act* de 1930, por la que se elevó la protección arancelaria (tanto para productos agropecuarios como no agropecuarios) a niveles hasta entonces desconocidos (52% en media ponderada). *Vid.*, Bhagirath LAL DAS, *La OMC y el sistema multilateral de comercio*, Encuentro (Icaria – Intermón Oxfam), Barcelona, 2004, p. 17.

Asimismo, “es generalmente aceptado que las políticas ‘empobrecer al vecino’ de los años treinta desempeñaron un papel importante en la generalización de la Gran Depresión. Cada país golpeado por la coyuntura desfavorable intentó animar su economía recortando las importaciones y desplazando así la demanda de los consumidores hacia sus propios productos. Un país recorta las importaciones estableciendo aranceles y realizando devaluaciones competitivas de sus monedas, lo que abarata sus bienes y encarece los de otros países. Pero a medida que cada

periodo, y durante más de medio siglo, la sobreproducción se convertirá en el principal problema de la agricultura de los Estados Unidos¹⁸.

En definitiva, y como resultado de esta situación, la cuestión agraria (*farm problem*) pasó a constituir una de las principales preocupaciones en el conjunto de los Estados Unidos. Tal preocupación es la que daría lugar, al llegar la depresión de los años 30, a la aparición de una formidable masa de disposiciones legislativas y actuaciones administrativas por parte de los poderes públicos, cuya necesidad venía siendo insistentemente reclamada entre las reivindicaciones del *lobby* agrícola¹⁹.

No obstante, ya en 1929, y a iniciativa del presidente HOOVER, se creó un sistema de compras públicas para retirar los productos excedentarios del mercado. El sistema se basaba en la existencia de un Servicio Agrícola Federal (*Federal Farm Board*) y de varios Organismos de intervención (*Stabilization Corporations*), cada uno de ellos especializado en ciertos productos. La caída de los

país recortaba sus importaciones, lo que hacía era 'exportar' la recesión económica a sus vecinos". *Vid.*, Joseph STIGLITZ, *El malestar en la globalización*, Punto de Lectura, Madrid, 2007, pp. 199 – 200.

- 18 *Vid.*, J. P. BERLAN, "De los Estados Unidos a un sistema mundial: cambio tecnológico, comercio internacional y políticas agrícolas en el siglo XX", *Agricultura y Sociedad*, nº 38-39 (enero-junio 1986), p. 483.
- 19 En efecto, es durante la crisis de los años 20 cuando logra consolidarse un poderoso grupo de presión o *lobby* agrícola, que conseguirá establecerse en Washington y promover, aunque sin éxito, diversas iniciativas legislativas que postulaban una intervención pública mucho más fuerte en los asuntos agrícolas. En concreto, el senador Charles Mc NARY y el congresista Gilbert HAUGEN presentaron hasta cinco proyectos de ley, entre 1924 y 1928, basados en la "igualdad para la agricultura", concebida como un intento de reinstaurar el equilibrio del *parity period*. Los tres primeros proyectos serían rechazados por el Congreso en 1924, 1925 y 1926, mientras el cuarto y el quinto, aun siendo aprobados, fueron vetados por el presidente COOLIDGE en 1927 y 1928. *Vid.*, Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, pp. 55 y 67-68.

El resultado de la aprobación de esta normas habría dado lugar a un sistema basado en la centralización de las exportaciones (a través de un sistema de monopolio), que contaría con un régimen de ayudas para las exportaciones estratégicas. *Vid.*, Bruce L. GARDNER, *American Agriculture...*, *cit.*, p. 215.

precios, a causa de las terribles fuerzas deflacionarias desatadas con la Gran Depresión, les obligaron a la realización de compras masivas, en especial de cereales. Sin embargo, el descenso de los precios era ya imparable, resultando la intervención pública un desastre costoso e ineficaz²⁰.

3. La intervención en los mercados agrícolas y el sostenimiento de los precios (1933-1945)

La llegada de F. D. ROOSEVELT a la presidencia de los Estados Unidos, en marzo de 1933, coincidió con el momento álgido de la Gran Depresión, cuyos efectos devastadores para toda la economía se habían dejado sentir, muy especialmente, en las zonas rurales²¹.

Frente a esta situación pretendía reaccionar la Ley de Reforma Agraria (*Agriculture Adjustment Act*, AAA) promulgada el 12 de mayo de 1933²², dentro de sus primeros cien días de gobierno, y parte integrante de su programa *New Deal*²³. La idea central de la AAA era

20 La situación de crisis llegó hasta el punto de que al propio *Federal Farm Board* le faltarían los fondos necesarios para cumplir con su cometido en 1932, para su total descrédito y el de las cooperativas en las que se apoyaba el sistema. *Vid.* Denis R. BERGMAN, "Quelques aspects de la politique agricole des États-Unis", en René DUMONT, *Les leçons de l'agriculture américaine*, Flammarion, Paris, 1949, pp. 349-350.

21 La poca exportación y la deflación situaron las rentas agrícolas al 40% de las urbanas, ya de por sí más bajas que en los años anteriores. *Vid.*, Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, p. 55.

22 La Ley de Reforma Agraria era, en realidad, la primera de tres leyes aprobadas en un paquete de medidas único bajo el nombre de Ley Agraria (*Agricultural Act*). Esta Ley estaba compuesta por tres títulos: título I, *Agricultural Adjustment Act* (Ley de Reforma Agraria); título II, *Emergency Farm Mortgage Act* (Ley de medidas urgentes en materia de hipotecas rústicas); título III, *Inflation Act* (Ley sobre inflación).

23 El *New Deal*, la gran estrategia de política económica planteada por ROOSEVELT como respuesta a la Gran Depresión, se basó en tres objetivos: recuperación, reforma y auxilio (*recovery, reform, relief*). Con este fin, entre 1933 y 1935 se aprobó un amplio cuerpo normativo para revitalizar la industria, el comercio y la agricultura, regulando el mercado financiero y de trabajo y proporcionando ayuda directa a los más necesitados. Para ello, se acometieron grandiosas obras públicas para aliviar el desempleo, se estableció la provisión de prestaciones por parte de la seguridad social y se introdujo el derecho a prestación por desempleo (*dole*).

“restablecer para los productos agrícolas un nivel de precios tal que proporcionara a los agricultores un poder adquisitivo equivalente al poder adquisitivo del que habían disfrutado durante un periodo (de agosto de 1909 a julio de 1914) que se tomaba como base”²⁴, es decir, el *parity period*.

Se trataba, en definitiva, de una regulación oficial de precios cuya primera fase consistía, por tanto, en la determinación del nivel de precios que se consideraba oportuno mantener. Estos precios mínimos serán los llamados “precios de paridad” (*parity prices*), esto es, “el precio al que el producto agrícola debe ser vendido para proporcionar al vendedor una cantidad de metálico cuyo poder adquisitivo sea el mismo que la venta de la misma cantidad de producto hubiera proporcionado si lo hubiera vendido en un periodo de tiempo que se toma como base”²⁵.

a) EL CONTROL DE LA PRODUCCIÓN Y LA OFERTA COMO INSTRUMENTO PARA EL SOSTENIMIENTO DE LOS PRECIOS

Como principal medio para alcanzar este nivel de precios se recurrió, a través de diversos métodos, al control de la producción. No obstante, el instrumento básico vino determinado por los “acuerdos de reducción de cultivos” (*voluntary production adjustment*) por los que los agricultores se comprometían voluntariamente a reducir la extensión de sus cultivos o sus rendimientos a cambio de ayudas públicas, cuya financiación se hacía descansar, parcialmente, sobre impuestos soportados por las industrias transformadoras. El núcleo del sistema, en consecuencia, venía conformado por el uso de técnicas

La intervención pública desplegada en la agricultura, especialmente incisiva según se expone a continuación en texto, resultó impulsada por el carismático Secretario del Departamento de Agricultura, Henry A. WALLACE, quien consiguió la implantación de mecanismos de intervención directa para mejorar los precios y las rentas, dando un giro radical respecto a la legislación anterior que, sin contar con el fallido sistema de compras públicas de HOOVER, se había centrado en el crédito agrícola, la educación y el fomento de las cooperativas. *Vid.*, Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, pp. 95 – 96.

24 *Vid.*, Denis R. BERGMAN, “Quelques aspects...”, *cit.*, p. 361-362.

25 *Vid.*, Manuel ALONSO OLEA, “Control y fomento...”, *cit.*, p. 333.

de fomento, es decir, medidas favorables al administrado con las que se pretendía mover su voluntad para que actuara en el sentido que se consideraba más adecuado para satisfacer los intereses generales. Estas medidas se dirigieron, originariamente, al reducido grupo de los denominados productos “básicos” (trigo, algodón, maíz, carne de cerdo, arroz, tabaco, leche y productos lácteos), a los que las presiones de los grupos agrícolas consiguieron que se añadieran siete productos más en 1934 (carne de bovino, azúcar, cacahuetes, centeno, lino, cebada y sorgo).

Precisamente en 1934 se introdujeron, además, medidas de control de la oferta basadas en el establecimiento de “cuotas de mercado” (*marketing quotas*). Estas consistían en la fijación de la cantidad (cuota) de un producto agrícola determinado que se estimaba necesaria y suficiente para satisfacer las necesidades del consumo en un periodo de tiempo dado, y en el posterior reparto de dicha cantidad entre los productores.

De conformidad con este sistema, las cantidades producidas por cada agricultor que excedieran de la cuota a él asignada, eran objeto de un impuesto. Las cantidades que no excedieran de las cuotas, en cambio, estaban exentas²⁶. El uso de las cuotas de mercado suponía abandonar, parcialmente, el sistema de acuerdos de reducción de cultivos (*voluntary production adjustment*) en que, según hemos señalado, descansaba el cuerpo principal de la AAA, para pasar a imponer una participación obligatoria (*mandatory participation*), articulada a través de medios propios de las actividades de limitación²⁷.

26 Se trata del mismo sistema que cincuenta años después introduciría la Comunidad Económica Europea en el sector de la leche, mediante los Reglamentos 856/84 y 857/84, de 31 de marzo, basado en los institutos de la cuota láctea y la tasa láctea. *Vid.*, Mercedes FUERTES, “Aproximación al régimen jurídico de la producción láctea”, *RAP*, n° 142 (1997), pp. 155-194.

27 Sobre estas premisas, y en el mismo año, se aprobarían leyes sectoriales específicas para algunos productos como el algodón (*Bankhead Cotton Control Act*), el tabaco (*Kerr-Smith Tobacco Control Act*) y el azúcar (*Jones-Costigan Sugar Act*). En este último sector no sólo se establecieron cuotas de producción para la remolacha y la caña de azúcar en la América continental y en los territorios marinos (Hawai, Puerto Rico), sino que también se fijaron los contingentes de importación para terceros

Como última forma de controlar la oferta de productos, se permitió la celebración de acuerdos de regulación de mercados entre el Secretario de Agricultura y las asociaciones de transformadores y productores (*marketing agreements*). Tales acuerdos tenían por finalidad controlar la calidad de los productos, la cantidad en que debían ser producidos, su afluencia al mercado, el almacenamiento de sus reservas, etc., con el fin de controlar las fluctuaciones de precios. Se trataba de acuerdos voluntarios, únicamente vinculantes para los firmantes, que adquirirían el derecho a beneficiarse de las ayudas concedidas por la Administración para su funcionamiento. Su implantación fue minoritaria y, por lo general, con un alcance territorial limitado. No obstante, su importancia fue determinante en el sector de las frutas y verduras, donde se han mantenido este tipo de acuerdos hasta la actualidad, y de la leche²⁸.

En 1935 aún habrían de introducirse nuevas enmiendas a la AAA, las más importantes de las cuales serían la autorización para imponer cuotas de importación (Sección 22) y la asignación del 30% de todos los ingresos generados por los impuestos sobre las importaciones agrícolas (es decir, aranceles) a programas destinados a expandir la demanda interna y externa (Sección 32), sobre los que volveremos más adelante.

b) LOS SISTEMAS DE RETIRADA DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS DEL MERCADO

Por otra parte, se mantuvieron instrumentos de *ultima ratio*, esto es, mecanismos previstos para actuar como redes de seguridad en caso de que el sistema de sostenimiento de precios mediante el control de la producción fallase.

En primer lugar, y para determinados supuestos, se mantuvo el recurso al mecanismo de las compras públicas (*government purchases*

países, como Cuba y Filipinas. Vid., Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, cit., pp. 99 – 100.

28 Donato FERNÁNDEZ NAVARRO, “El modelo agrario de sostenimiento de precios y rentas en EE.UU. Principales características”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 2 (1987), p. 223. Sobre el desarrollo de esta figura en la PAC y el empleo de la técnica de “retirada de productos”, vid., *infra*, en este mismo capítulo.

o *purchase agreements*)²⁹, ya ensayado en el periodo anterior, articulándolas a través de la Corporación de Crédito para los Productos Básicos (la *Commodity Credit Corporation*, de la que nos ocuparemos a continuación). En concreto, y en el ámbito de la carne de cerdo, se llevó a cabo una compra masiva de excedentes, a precios más elevados que los precios de mercado, procediéndose a continuación a su sacrificio y a su distribución entre las clases más necesitadas³⁰.

En segundo lugar, y muy especialmente, se estableció un sistema de préstamos prendarios (*non recourse loans*), llamado a tener una excepcional importancia en las décadas posteriores. Su funcionamiento era, en principio, el de cualquier préstamo prendario: en primer lugar, permitían al agricultor recibir un préstamo de la Administración al comienzo de la cosecha, colocando los productos cosechados como garantía (prenda). Llegado el momento de la venta, el agricultor podía elegir entre vender sus productos en el mercado y devolver el préstamo, o no venderlos y entregarlos directamente a la Administración, sin más penalizaciones, dando por pagado el préstamo³¹. Su particularidad estribaba en que el montante del préstamo, esto es, el valor que la Administración reconocía a los productos depositados en prenda, se calculaba a partir de un precio político (el llamado *loan rate*), y no según el precio real de mercado. De este modo, cuando el precio de mercado fuera superior al precio político, el agricultor vendería en el mercado sus productos depositados en prenda, pagaría el préstamo y se embolsaría la diferencia. En consecuencia, sólo cuando el precio de mercado caía por debajo del precio político resultaba rentable para el agricultor entregar la cosecha a la Administración y quedarse con el préstamo recibido.

29 Sobre los acuerdos de compras públicas o *purchase agreements*, *vid.* Manuel ALONSO OLEA, "Control y fomento...", *cit.*, pp. 340-341.

30 *Vid.*, Michael TRACY, *Food and agriculture...*, *cit.*, p. 158. De manera similar se actuaría también con los excedentes de queso y mantequilla

31 Hoy día, sin embargo, y desde los años noventa, suelen incluirse "cláusulas de comercialización" para evitar la entrega de productos al Estado. En estos casos, los préstamos funcionan más como apoyo a la renta que como apoyo a los precios. Sobre el funcionamiento de dichas cláusulas, *vid.*, *infra*, capítulo IV.

El mecanismo consistía, en realidad, en una forma encubierta de compras públicas³², cuya finalidad real (sin perjuicio de que también contribuía a mantener el nivel de rentas de los agricultores) era la retirada de excedentes del mercado cuando un exceso de oferta hacía que los precios cayeran por debajo de un precio mínimo (el *loan rate*).

Dado su carácter de “red de seguridad” esta figura acabaría siendo esencial en los momentos de crisis agrícola por los que habría de atravesar EE UU en las décadas siguientes. Asimismo, y durante algún tiempo esta figura, también fue profusamente utilizada en otros países, como Canadá o España³³.

Respecto al destino de los productos retirados del mercado y temporalmente almacenados, este debía ser su venta en el mercado

32 O de “compra indirecta por el Gobierno”, según la calificación de Manuel ALONSO OLEA, “Control y fomento...”, *cit.*, p. 340.

33 En efecto, aunque se trate de un mecanismo aparentemente ajeno a la tradición agrícola europea (no existe, ni ha existido, en la dilatada historia de la PAC ningún instrumento semejante a estos créditos prendarios), existen numerosos ejemplos de su uso por parte de la Administración agrícola española y, lo que puede parecer sorprendente, incluso con anterioridad a su empleo en los Estados Unidos. En concreto, su empleo en España se instrumentó a través del Servicio Nacional de Crédito Agrícola (SNCA), creado bajo la Dictadura de Primo de Rivera (Real Decreto de 4 de marzo de 1925). Originariamente fue creado con el fin específico de satisfacer las necesidades de financiación de los agricultores, no obstante, “se vio obligado a los pocos meses de su constitución a desatender su principal fin y a centrar, casi por completo, sus operaciones en el crédito prendario individual para regular el mercado del trigo a un precio tasado cuyo mínimo aseguraba la rentabilidad a sus cultivadores”, *vid.*, Aurora GÓMEZ AMIÁN, “La financiación de la agricultura en España: el Servicio Nacional del Crédito Agrario (1925-1936)”, *Agricultura y Sociedad*, nº 82 (enero – abril 1977), pp. 242.

Tanto los gobiernos de PRIMO DE RIVERA como los gobiernos republicanos recurrieron al otorgamiento de estos préstamos prendarios en los años de buenas cosechas, a fin de evitar el hundimiento del precio, denegándolos o no renovándolos en los momentos de subida de los precios agrícolas. Los principales préstamos fueron los garantizados con trigo depositado, no obstante, también hubo préstamos prendarios sobre el aceite, las aceitunas, el vino, el arroz y, en mucha menor medida, otros productos como cebada, garbanzos, avena, frutales, capullos de seda, avellanas, piñones y lana.

interno en momentos propicios, con lo que la Administración recuperaba parte del dinero gastado en adquirirlo. No obstante, estos productos también podían ser incluidos en programas de contenido social, como el Programa de comida en las escuelas (*School lunch programme*³⁴) o ser entregados a la Oficina de Asuntos Indios (el *Bureau of Indian Affairs*) o a instituciones de beneficencia públicas y privadas, dentro o fuera de los Estados Unidos. En estos casos, su financiación podía además, beneficiarse de los fondos generados por la “Sección 32” de la AAA, antes mencionada.

c) EL AUMENTO DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LAS NUEVAS MEDIDAS FINANCIERAS

Finalmente, y para completar el cuadro general de la primera intervención en la agricultura desarrollada por la Administración ROOSEVELT, debe indicarse que de igual o mayor importancia que la normativa aprobada fue el desbordante crecimiento de la Administración federal como consecuencia de las nuevas atribuciones de competencias. De este modo, ya en el otoño de 1933 se crearon la Corporación de Crédito para los Productos Básicos (*Commodity Credit Corporation*, CCC), la Corporación Federal para la Eliminación de Excedentes (*Federal Surplus Relief Corporation*, FSRC), el Banco para Teléfonos Rurales (*Rural Telephone Bank*) o la Administración para la Electrificación Rural (*Rural Electrification Administration*), todos ellos entes de carácter financiero, a los que aún habrían de sumarse muchas entidades más, como el Servicio de Conservación del Suelo (*Soil Conservation Service*), el Servicio Forestal (*Forest Service*) o la Confederación Hidrográfica del Tennessee (*Tennessee Valley Authority*), esta última, por supuesto, con competencias mucho más amplias que las meramente agrícolas³⁵.

34 Este y otros programas similares fueron, sin embargo, duramente criticados por las agrupaciones de agricultores, quienes consideraban que no aumentaban sus rentas, dado que sus beneficiarios reducían, correlativamente, sus compras en el mercado. *Vid.*, Denis R. BERGMAN, “Quelques aspects...”, *cit.*, pp. 351-352.

35 Sin embargo, de todos ellos, la *Commodity Credit Corporation* será quien ocupe, con amplia diferencia, el lugar de honor en la política agrícola estadounidense. Fundada en 1933 por ROOSEVELT, mediante *executive order*, como entidad de crédito privada con sede en Delaware, se convertiría en una rama más del Departamento de

El carácter financiero de muchos de estos organismos creados para intervenir en la agricultura (o, más ampliamente, en el medio rural) respondía al objetivo, fundamental para los postulados del *New Deal*, de inyectar dinero en la economía con el fin de reactivarla. A este respecto, la actuación sobre el Sistema de Crédito Agrícola, más arriba visto, no fue una excepción. El Sistema de Crédito Agrícola había funcionado razonablemente bien, sin embargo, y a raíz de la Gran Depresión, fue necesario reforzarlo con nuevas aportaciones públicas de capital y con la creación de una nueva institución crediticia, la *Farmers Home Administration*³⁶, sin perjuicio de que también se adoptaran otras medidas coyunturales³⁷. Como resultado de estas

Agricultura en 1939. Posteriormente, en 1948, fue convertida en una agencia federal mediante la aprobación por el Congreso de la *Commodity Credit Corporation Charter Act*, añadiendo poderes y responsabilidades federales a la CCC anterior. Desde entonces, y durante 50 años, la CCC habría de ser el brazo financiero ejecutivo de la política agraria americana, siendo la encargada directa de mantener los precios y rentas de los agricultores a través de préstamos prendarios, compras públicas, pagos directos, ventas de productos en el mercado nacional e internacional, etc. Para una exposición más detallada del desarrollo y funcionamiento de la CCC, *vid.*, David RAPP, *How the US...*, *cit.*, capítulo 5, “*Power of the purse*”, *in totum*, así como Bruce L. GARDNER, *American Agriculture...*, *cit.*, p. 219.

36 En el momento de su creación, en 1935, bajo el nombre de *Resettlement Administration*, fue concebida con el fin de prestar asistencia y dar préstamos a las familias en quiebra por la Gran Depresión (se calcula que un millón de explotaciones agrícolas quebraron en este periodo). Posteriormente fue reestructurada por el Congreso y rebautizada como *Farmers Home Administration*, de donde proviene su configuración actual. En principio, sus nuevas funciones se centaban en ofrecer préstamos en condiciones muy favorables a las familias más pobres con el fin de que se quedaran en el campo y evitar, así, un masivo éxodo rural. Más adelante se permitió también que financiara proyectos para comunidades rurales y familias rurales no agrarias (vivienda, agua, tratamiento de basuras, etc.), de nuevo en condiciones muy favorables, de modo que “acabó siendo el banco que dejaba dinero a quienes no podían conseguirlo de otra forma”. *Vid.*, David RAPP, *How the US...*, *cit.*, p. 111.

37 Fundamentalmente, la Ley de medidas urgente en materia de hipotecas rústicas (*Emergency Farm Mortgage Act*), de 1933, que posponía por cinco años los pagos de principales vencidos y debidos por los agricultores, reduciendo el tipo de interés al 4,5% (luego al 3,5%). Asimismo, se permitió a la *Reconstruction Finance Corporation*, cuya creación se remontaba a la época de HOOVER, hacer préstamos a los agricultores para la redención de préstamos hipotecarios. *Vid.*, Manuel ALONSO OLEA, “Control y fomento...”, *cit.*, p. 335.

actuaciones, el sector agrícola pasó de ser deficitario en el acceso al crédito a tener la mayor facilidad para dicho acceso de todos los sectores económicos.

En puridad, la idea básica que impregnaba todas estas medidas era la de su provisionalidad. Fueron concebidas y establecidas como actuaciones meramente coyunturales, a modo de terapia de choque, cuya excepcionalidad obedecía, en última instancia, a la propia excepcionalidad de la crisis. Respecto a sus beneficios, ha sido reiteradamente señalada la dificultad de evaluar la efectividad de estas actuaciones, dado que las sequías de 1934 y 1935, y las tormentas de polvo (sobre todo en el llamado *Dust Bowl* o “Cuenca del polvo”) que estas generaron, mermaron la producción y dispararon los precios agrícolas, hasta el punto de que Estados Unidos, por primera vez desde 1866, se vio en la necesidad de tener que importar trigo³⁸.

d) LA REFORMA PARCIAL Y LA CONSOLIDACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE INTERVENCIÓN EN LA AGRICULTURA

Todo este entramado fue, sin embargo, objeto de una brusca sacudida, hasta el punto de quedar parcialmente desmantelado, en enero de 1936, cuando el Tribunal Supremo de los Estados Unidos dictó una sentencia invalidando, entre otros, los poderes del Secretario de Estado de Agricultura para firmar acuerdos de reducción de cultivos³⁹. La respuesta inmediata fue la aprobación, en febrero de 1936, de la Ley de conservación del suelo y reparto interno (*Soil Conservation and Domestic Allotment Act*, SCDA), que mantenía el mismo objetivo que la AAA, controlar la producción de los principales productos y aumentar la renta de los agricultores, pero

38 *Vid.*, J. P. BERLAN, “De los Estados Unidos...”, *cit.*, p. 485, así como Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, p. 99

39 Se trata del caso *US v. Butler et al., Receivers of Hosac Mills Corporation*, bien conocido en la jurisprudencia norteamericana por consagrar, con carácter general, el *spending power* del Congreso. En realidad, lo que el Alto Tribunal declaró inconstitucional fue la forma de financiación del sistema instaurado por la AAA, al considerar que resultaba contrario a la Constitución empobrecer a un grupo de la población (las industrias transformadoras, gravadas con un impuesto específico) para enriquecer a otro (los agricultores).

invirtiendo el planteamiento: en lugar de pagar a los agricultores por retirar determinados cultivos, ahora se les pagaría por aumentar otros cultivos distintos. De este modo, se concedían ayudas (*diversion payments*) a aquellos agricultores que sustitúan cultivos (*crop diversion*) que empobrecían el suelo (*soil-depleting crops*, en realidad, cultivos comerciales: trigo, algodón, tabaco, maíz, remolacha) por cultivos conservadores del suelo (*soil-conserving crops*, como las legumbres, el forraje o el pasto)⁴⁰.

La efectividad de estas nuevas medidas de control de la producción no fue la esperada y en 1937 los precios volvían a desplomarse ante el exceso de producción. No obstante, consiguieron el objetivo de mostrar la firmeza de la política agrícola de ROOSEVELT. Su reelección presidencial el mismo 1936 fue, por lo tanto, entendida como la voluntad de los agricultores de que se continuara con ella. El resultado fue la aprobación de una nueva Ley de Reforma Agraria (*Agricultural Adjustment Act*) en 1938, basada en un nuevo sistema de financiación y contando con un Tribunal Supremo de composición renovada, más comprensivo hacia estas nuevas políticas.

El objetivo de la política agrícola norteamericana siguió siendo el mantenimiento de un elevado nivel de precios, calculados a partir de los *parity prices* (generalmente, se fijaba como objetivo el 90% de estos precios). Asimismo, la base del sistema siguió siendo el control de la producción, de conformidad ahora con el sistema de sustitución incentivada de cultivos que empobrecían el suelo por cultivos conservadores del suelo, ya señalada.

40 *Vid.*, Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, p. 103, quienes señalan, que, a pesar de todo, también había un verdadero interés medioambiental en el objeto de la ley, nacido de las situaciones creadas por las sequías y tormentas de polvo de 1934. En el mismo sentido, cabe recordar que ya en 1935 se había aprobado la *Soil Erosion Act*, “que declaró ser política nacional proveer permanentemente por el control y la prevención de la erosión del suelo cultivable y, consiguientemente, conservar los recursos naturales, controlar las inundaciones, evitar el agotamiento de reservas de agua, mantener la navegabilidad de los ríos y estuarios, proteger la salud y el dominio públicos y remediar el paro forzoso”. *Vid.* Manuel ALONSO OLEA, “Control y fomento...”, *cit.*, nota 10 en p. 333.

En definitiva, el *New Deal* en materia agrícola había funcionado moderadamente bien y cumplido razonablemente sus objetivos, por lo que el resultado de la nueva normativa aprobada entre 1936 y 1940 fue la consolidación del sistema de sostenimiento de precios ideado durante el lustro anterior. Ahora bien, con esta nueva legislación se introducía una novedad que marcaría una diferencia esencial respecto al periodo precedente: lo que originariamente había sido concebido como un paquete de medidas coyunturales y, en consecuencia, necesariamente provisionales, devino en un sistema consolidado y firmemente establecido, conformando un verdadero *modelo de intervención pública en la agricultura* con una proyección a muy largo plazo⁴¹. Se había consumado un cambio de mentalidad que implicaba, por primera vez, que el Estado podía (y debía) intervenir en la forma más incisiva imaginable en el sector agrario de manera normal y continuada.

4. Los primeros indicios de cambio en el modelo norteamericano: de la II Guerra Mundial a 1973

La II Guerra Mundial supuso un paréntesis en la situación de excedentes y caída en los precios⁴², luego ampliado por la intervención militar en Corea, a pesar del cual la intervención pública en la agricultura se mantuvo invariablemente apegada a los principios instaurados por ROOSEVELT. Se mantuvieron, por tanto, los programas de sostenimiento de precios, haciendo depender la percepción de sus beneficios de la participación, por parte de los agricultores, en los programas de control de la oferta (reducción de determinados cultivos o, incluso, retirada de tierras).

41 "La política agrícola había pasado de ser un programa de acciones urgentes a ser un programa con objetivos a largo plazo, especialmente respecto a las dos cuestiones inseparables de la reforma agrícola y la estabilización de los mercados. A finales de la década de 1930 los programas de intervención en los mercados ya estaban firmemente consolidados, comenzando con ellos una nueva fase de la política agrícola. La regulación económica de la agricultura, a través de la intervención en los precios y el control de la producción había sustituido al *laissez-faire*. A pesar de algunas desventajas económicas evidentes, (...), la nueva agenda demostraría ser altamente adaptable y duradera". *Vid.*, Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, p. 114.

42 *Vid.*, Denis R. BERGMAN, "Quelques aspects...", *cit.*, p. 355.

En efecto, como el propio Departamento de Agricultura ha señalado en algunos de sus estudios, hasta los años ochenta la política agrícola apenas experimentó cambios, pues el problema perenne de la agricultura americana se mantenía en los mismos términos: salvo en periodos excepcionales, los agricultores producían más de lo que podía ser consumido en el interior o vendido en el exterior. Ello explica que los objetivos de 1933 se mantuvieran inamovibles hasta las reformas introducidas por la Administración REAGAN a partir de 1985.

No obstante, sí existirá una cierta evolución en los programas: si hasta la década de 1950 estos se basaban en mantener unos precios agrícolas elevados, garantizados mediante controles de producción obligatorios, a partir de ese momento se inicia una tendencia hacia la reducción del nivel de precios garantizado, aproximándolos a los precios del mercado mundial, la formulación de programas de reducción de superficies de carácter voluntario y la introducción de sistemas de sostenimiento directo de la renta de los agricultores⁴³.

1) EL NUEVO ACERCAMIENTO AL MERCADO DE LOS AÑOS CINCUENTA

La primera manifestación de esta nueva tendencia tendrá lugar con el llamado Plan BRANNAN (Charles BRANNAN era el Secretario de Agricultura del recién reelegido presidente TRUMAN), donde se proponía ya la introducción de pagos compensatorios a los agricultores (*deficiency payments*)⁴⁴. No obstante, en su

43 *Vid.*, USDA, "History of agriculture price-support and adjustment program, 1933 - 1984", *Agriculture Information Bulletin* n° 485 (diciembre 1984), p. 44.

44 Sobre este cambio de perspectiva, que acabaría siendo esencial en la configuración del modelo agrícola estadounidense, llamó precozmente la atención el profesor ALONSO OLEA, indicando que: "Conviene resaltar que una de las grandes novedades, al menos en la idea de sus elaboradores, del plan es el desplazamiento del punto de vista desde el soporte de precios al soporte de rentas. Y conviene también señalar que tal novedad no es deslumbradora, pues los anteriores y los vigentes programas (...) siempre han contemplado, más o menos directamente, el soporte de rentas agrícolas". *Vid.* Manuel ALONSO OLEA, "Control y fomento...", *cit.*, p. 350. Resulta oportuno insistir en la fecha del Plan BRANNAN, 1949, pues ello implica que diez años antes del propio nacimiento de

formulación final la Ley Agraria (*Agricultural Act*) de 1949 introducía pocos cambios respecto a la legislación anterior⁴⁵.

En los años siguientes, y ya bajo la presidencia de EISENHOWER, la Administración norteamericana tuvo que enfrentarse de nuevo a los problemas de excedentes. Con la aprobación de la Ley de Desarrollo del Comercio y de Asistencia Agrícolas (*Agricultural Trade Development and Assistance Act*, también conocida como la PL-480) de 1954, se consiguió bajar los precios mínimos garantizados (*support prices*). Asimismo, mediante esta Ley se institucionalizaba el programa de ayuda alimentaria a los países “amigos”, que durante las siguientes décadas, y con fines tanto de intervención agrícola como de interés geoestratégico, fue ampliamente desarrollado por los Estados Unidos.

Este programa de ayuda alimentaria consistía, sencillamente, en la entrega de los excedentes que la Administración agrícola norteamericana se había visto obligada a adquirir para sostener los precios en su mercado nacional, a países en desarrollo o con problemas alimentarios. Su finalidad, por tanto, era doble. Desde el punto de vista humanitario (y político), suponía una importante

la PAC, los fundamentos sobre los que esta reposaría (el sostenimiento de las rentas de los agricultores a través del sostenimiento de los precios), ya habían sido puestos en duda en el ordenamiento norteamericano.

45 La introducción de pagos para el sostenimiento de la renta, según veremos, no conseguirá su consagración legislativa definitiva (aunque contará con algunos antecedentes menores) hasta la aprobación de la *Agriculture and Consumer Protection Act* de 1973. El largo periodo transcurrido entre las propuestas originarias y su implantación definitiva se explicaría, en buena medida, porque esta última suponía pasar de un apoyo público implícito a través del sostenimiento de precios a un apoyo explícito, para el cual los agricultores no estarían preparados. *Vid.*, Ken A. INGENSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, p. 167. Como señalan estos autores, en la mentalidad orgullosamente republicana e individualista de los agricultores de los Estados del interior, toda medida que se asemejase a pagos de carácter social era, sencillamente, inaceptable y humillante. Desde sus postulados, la intervención en el mercado de los poderes públicos era perfectamente admisible, pero no así que se les tratara como a beneficiarios de “ayudas sociales”. Aunque la “cuestión agraria” fuera, en realidad, un problema social, debía ser tratada como un problema económico.

contribución a determinados países para asegurar el abastecimiento de alimentos a su población. Desde el punto de vista de los mercados agrícolas internos, suponían un alivio de productos excedentarios al aumentar artificialmente la demanda externa.

La Ley Agraria (*Agricultural Act*) de 1956, también pondría en marcha un programa de retirada de cultivos, bajo el nombre de Programa de Banco de Tierras (el *Soil Bank programme*). Su mecanismo se basaba en la concesión de ayudas a aquellos agricultores que abandonarían el cultivo de productos excedentarios y practicarían medidas de conservación del suelo. La efectividad del programa fue, sin embargo, escasa, siendo incapaz de impedir que el periodo acabase caracterizado por el “exceso de capacidad y crisis de abundancia”⁴⁶.

No obstante, estas primeras propuestas de acercamiento al mercado de los años cincuenta, fruto del cambio de tendencia anunciado por el Plan BRANNAN y parcialmente asumido por la política de EISENHOWER, tendrían continuidad con la política agrícola desarrollada entre 1961 y 1969 por KENNEDY y JOHNSON.

2) EL GIRO HACIA LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA DÉCADA DE LOS SESENTA

A partir de 1961 se bajaron los precios de intervención (*loan rates*, es decir, los precios usados para valorar los productos objeto de préstamos prendarios), hasta casi alcanzar los del

46 Vid., Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, cit., p. 167. El programa, cuyos antecedentes más inmediatos se encontrarían en la *Soil Conservation and Domestic Allotment Act* de 1936, más arriba vista, venía conformado por dos modalidades: el programa de “reserva de terreno a corto plazo” (*acreage reserve programme*, o ARP), por el que el agricultor se comprometía a no usar el suelo durante el plazo de un año, y el programa de “reserva de conservación a largo plazo” (*conservation reserve programme*, o CRP), previsto con fines de reforestación y abandono de tierras para fomentar la fauna salvaje. Mientras el primero resultó excesivamente costoso y poco efectivo (los agricultores únicamente sometían a este régimen sus tierras más improductivas), motivo por el que fue abandonado en 1958, el segundo fue mantenido, bajo distintas formas, en la legislación posterior. Vid., Michael TRACY, *Food and agriculture...*, cit., p. 216.

mercado, y se incentivaron, mediante ayudas públicas, los cambios voluntarios de cultivos (*acreage diversion payments*). Con estas medidas no se hacía sino confirmar el empleo de técnicas ya aplicadas con anterioridad.

No obstante, y como novedad radical, se introdujo un sistema de apoyo a las rentas mediante pagos directos a los agricultores. La importancia (y la aceptación) de estos pagos directos en el conjunto de la política agrícola no dejaría de aumentar⁴⁷. Se trataba de auténticos pagos compensatorios o *deficiency payments*, sin embargo, no recibirían este nombre hasta su generalización en 1973, recibiendo durante este periodo el nombre de *direct payments*.

Todas estas medidas fueron incluidas en la Ley agraria y alimentaria (*Food and Agriculture Act*) de 1962, donde además se preveía la celebración, en 1963, de un referéndum entre los productores de trigo para aprobar la implantación de un programa obligatorio de cuotas de mercado, referéndum en que la victoria sería para el no.

En realidad, la introducción de los pagos directos a los agricultores, principal aportación de este periodo, suponía, en buena parte, una manifestación más de la política *Great Society*, desarrollada a lo largo de los años sesenta y preocupada, no sólo en el ámbito agrícola, por el apoyo directo a las rentas (*income support*). En este sentido, es posible señalar otras realizaciones de este programa con repercusión en el ámbito agrícola. Tal es el caso, especialmente paradigmático, de la introducción de un programa piloto de cupones de alimento en 1961 (luego recogido en la *Food Stamp Act* de 1964), conocido como *Food Stamp Programme* o “Programa de cupones de alimentos” y destinado a repartir productos alimentarios entre las clases más desfavorecidas de la población. El programa cumplía con una clara función de asistencia social, además de contribuir al sostenimiento de los precios agrícolas, pero, en última instancia, su mayor importancia radicaba en que poseía un importante valor político: suponía un pacto entre las zonas urbanas, principales beneficiarias del programa al concentrarse

47 Así lo demuestra el hecho de que en 1968 llegaron a significar el 22% de la renta de los agricultores. *Vid.*, David RAPP, David, *How the US...*, *cit.*, p. 24.

allí los pobres⁴⁸, y las zonas rurales, principales beneficiarias del tremendo gasto agrícola que este programa implicaba⁴⁹. Asimismo, en 1967 también se extendió el programa nacional de Comida en las Escuelas (iniciado con la *National School Lunch Act* de 1946) a los desayunos.

La llegada de NIXON al poder en 1969 traería, en un principio, pocos cambios en el ámbito agrícola. La Ley Agraria (*Agricultural Act*) de 1970 sólo introdujo un término nuevo, *set-aside*, para referirse a la obligación de retirar tierras de cultivo impuesta a los agricultores interesados en participar en los distintos programas de ayuda. Sería en 1973, tras la reelección de NIXON el año anterior, cuando se confirmara el cambio de rumbo que había emprendido dos décadas antes la política agrícola estadounidense.

5. La formación del “nuevo modelo agrícola norteamericano”: el sostenimiento directo de las rentas de los agricultores

La Ley de protección de la agricultura y el consumidor (*Agriculture and Consumer Protection Act*) de 1973, vigente entre 1974 y 1977, se sustentó sobre dos pilares: la internacionalización de la agricultura norteamericana y el abandono del sistema de sostenimiento de precios por el sistema de apoyo directo a las rentas.

48 Se estima que el programa de Bonos de Alimentos (*Food stamp program*) tenía un número de beneficiarios en 1990 de unos 20 millones. Vid., Michael TRACY, *Food and agriculture...*, cit., p. 220.

49 Asimismo, se calcula que el *Food stamp program* y otros programas nutricionales (como el *Special Supplemental Program for Women, Infants and Children*, o el *Temporary Emergency Food Assistance Program*, creados en 1985), hicieron que en los años noventa se gastara casi tres veces más en programas de alimentos que en el apoyo a las rentas agrícolas. Vid. Bruce L. GARDNER, *American Agriculture...*, cit., pp. 229-231. Debe recordarse, sin embargo, y de conformidad con lo expuesto más arriba, que la Sección 32 de la Ley Agrícola (*Farm Act*) de 1935 ya establecía que el Departamento de Agricultura podría usar una parte de los ingresos obtenidos vía aranceles para comprar excedentes y distribuirlos entre los más necesitados.

a) LA GENERALIZACIÓN DE LOS *DEFICIENCY PAYMENTS*

En primer lugar, el sistema de precios garantizados en función de la paridad (*parity prices*), vigente desde hacía cuarenta años (*Agricultural Adjustment Act* de 1933), fue sustituido para la mayor parte de los productos por el de pagos compensatorios (*deficiency payments*).

El funcionamiento del nuevo sistema era sencillo y su naturaleza jurídica se correspondía con la figura de la prima. Se basaba en la fijación de un precio político (el precio indicativo o *target price*) y en la libre fluctuación del precio de mercado. Esto es, los poderes públicos marcaban un precio indicativo (*target price*), coincidente con aquel que consideraban el precio mínimo que los agricultores deberían recibir por los productos que llevaran al mercado. Cuando dicho precio no era alcanzado por las transacciones normales del mercado, los poderes públicos realizaban un pago al agricultor (*deficiency payment*) para cubrir la diferencia entre el precio efectivamente recibido (precio de mercado) y el precio indicativo.

Este instrumento de intervención administrativa acabaría por ser el más característico de la política agrícola estadounidense, convirtiéndose, prácticamente, en su principal seña de identidad⁵⁰. Debe advertirse, sin embargo, que su uso no fue, ni mucho menos, patrimonio exclusivo de la política agrícola de los Estados Unidos y que ni siquiera se trata de una creación propia del genio estadounidense⁵¹.

50 Desde su introducción en 1973, y salvo la breve desaparición bajo el régimen de la *Federal Agriculture Improvement and Reform Act*, entre 1996 y 2002, se han mantenido en el ordenamiento norteamericano. Actualmente, pueden recibirse para determinados productos (trigo, piensos, arroz, algodón, semillas oleaginosas y cacahuetes), no obstante, su cálculo es algo más complicado que en el modelo básico, pues ahora el pago se hace depender de que el llamado “precio efectivo” sea inferior al precio indicativo. La diferencia con el anterior modelo se encuentra en que dicho precio efectivo no es sólo el precio de mercado, sino la suma de este y los pagos directos que el agricultor haya podido percibir por otros títulos.

51 Para encontrar ejemplos del uso de pagos compensatorios es posible remontarse, al menos, hasta el sistema implantado en Inglaterra durante la I Guerra Mundial por la Ley de producción de maíz (*Corn Production Act*) de 1917, de conformidad

Las ventajas de este sistema se encontraban en que era capaz de asegurar que los agricultores siempre recibieran, al menos, el precio indicativo, en que impedía que las importaciones pudieran provocar una situación de excedentes, ya que el precio interno fluctuaba de conformidad con el precio mundial, y en que se evitaban las compras públicas para el sostenimiento de los precios y la enojosa tarea de almacenar los productos así comprados. Además, cuando ambos precios (el de mercado y el indicativo) eran iguales, no era necesario realizar pago alguno⁵². Como contrapartida, y en la medida en que estos productos se encontraban ligados sólo a determinados productos, suponían un incentivo para su cultivo por parte de agricultores que, de otro modo, no podrían haber competido en el mercado.

b) LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA AGRICULTURA NORTEAMERICANA Y EL ADVENIMIENTO DE SU SEGUNDA “EDAD DORADA”

En segundo lugar, desde la primera mitad de la década de los setenta, la agricultura norteamericana experimentó una expansión brutal de sus exportaciones, debida, entre otros motivos, a la esperada depreciación del dólar (abandono del sistema de Bretton Woods)⁵³. Este nuevo

con el cual se garantizaba un precio mínimo para el trigo y la avena, de modo que el gobierno pagaba la diferencia entre estos precios y los precios de mercado. Durante la guerra, el precio medio del grano no bajó de los precios garantizados, luego no se realizaron pagos compensatorios. Sin embargo, en 1921, y ante el temor a los costes excesivos que esta política podría ocasionar, dado el derrumbe generalizado de precios, la ley fue derogada. La *Corn Productions Acts (Repeal) Act* de 1921 fue llamada, por tal motivo, la “gran traición” (*great betrayal*) de la agricultura británica. En sentido similar, la Ley de ayuda al azúcar (*Sugar Subsidy Act*), de 1925, entre otras medidas para fomentar la industria azucarera (también concedía subvenciones a las industrias azucareras durante 10 años), establecía precios mínimos para la remolacha a los agricultores. Vid. Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, cit., pp. 53 - 54.

52 Vid., Søren F. OLSEN, “The negotiation of the Agreement on Agriculture”, en *Agriculture in the WTO Law*, Bernard O’Connor (ed.), Cameron May, Londres, 2005, p. 45.

53 No fue este, sin embargo, el único motivo del aumento de las exportaciones. Ya en 1972 NIXON había acordado vender cereales al gigantesco mercado soviético, que vació, literalmente, los silos norteamericanos. Asimismo, el fenómeno meteorológico conocido como “El Niño” provocó el calentamiento de las aguas de la costa de Perú, dando lugar con ello a la caída en picado de las capturas de

ímpetu en la demanda externa provocó un considerable aumento de la producción agrícola nacional y una fuerte subida de precios. En consecuencia, al mantenerse el precio de mercado por encima del precio indicativo (*target price*), no resultó necesario conceder los pagos compensatorios (*deficiency payments*) antes vistos.

Por primera vez, desde principios de siglo, los agricultores vendían cada vez más y cada vez más caro⁵⁴. La década de los setenta supuso, en definitiva, una nueva época dorada para los agricultores norteamericanos, lo que vino a coincidir con una profunda reforma del modelo de intervención pública en la agricultura⁵⁵. Por primera vez desde 1933 el aumento de la riqueza en el ámbito agrario no se debía a la intervención pública, sino al espectacular aumento en las exportaciones.

Tras la elección de CARTER como presidente, en 1976, se mantuvo la misma tendencia expansionista. La preocupación de los poderes públicos no era ya la renta de los agricultores, capaces de mantenerse por sí mismos, sino la alta dependencia de la agricultura americana respecto a la demanda extranjera, lo que podía suponer una amenaza de inestabilidad sobre los precios y la renta de los agricultores⁵⁶.

sardinas, principal suplemento de proteínas del ganado en todo el mundo. Esta situación disparó el precio de los cereales y la soja, demandados ahora como alimento para el ganado, hasta el punto de que, por miedo a que elevara los demás precios, Estados Unidos declaró en 1973 el embargo sobre las exportaciones de soja. Vid. David RAPP, *How the US...*, cit., pp. 43 – 44.

54 Mientras en 1940 sólo se destinó a la exportación el 2% de la superficie cultivada, en 1980 esta proporción había aumentado hasta el 33%, es decir, una de cada tres hectáreas plantadas. Vid., J. P. BERLAN, “De los Estados Unidos...”, cit., p. 480.

55 El cambio de sistema fue definido en aquellos momentos como “un punto de inflexión histórico en la filosofía de los programas agrícolas en los Estados Unidos” por Earl BUTZ, Secretario de Agricultura con NIXON. Vid. USDA, *History of Price-Support and Agricultural Adjustment Programs, 1933-1984*, ERS, AIB, n° 485, Washington D.C, 1984, p. 29.

56 En buena medida, porque la demanda internacional no dependía puramente del mercado, sino de decisiones políticas, especialmente en el caso de las economías dirigidas (URSS y países de su entorno político). Así lo demostraría el embargo decretado en 1980 por CARTER sobre la venta de cereales a la URSS como reacción a la invasión soviética de Afganistán en 1979. Vid. David RAPP, *How the US...*, cit., pp. 44 – 45.

Ante dicho temor, la Ley agraria y alimentaria (*Food and Agriculture Act*) de 1977, que se mantendría en vigor hasta 1981, volvió a prever la posibilidad de implantar un sistema de control de la oferta y creó un sistema de ayudas al almacenamiento privado (FOR o *farmer owned reserve*), con el fin de ayudar a los agricultores a elegir el momento más oportuno para poner sus productos en el mercado. Asimismo, se mantuvo el sistema de precios indicativos (*target prices*) y pagos compensatorios (*deficiency payments*), así como el sistema de préstamos prendiarios (*non recourse loans*), a modo de red de seguridad.

Esta nueva “edad dorada”, sin embargo, acabaría con el final de la década.

6. La crisis agraria de los años ochenta, las “guerras comerciales”, el preámbulo de una nueva etapa de liberalización

La Ley Agraria aprobada en 1981, ya bajo el primer mandato de Ronald REAGAN, seguía las líneas principales de las Leyes de 1973 y 1977, acentuando el repliegue de la intervención pública en la agricultura hasta no concederle más que el papel de “red de seguridad”⁵⁷. Su punto de partida volvía a ser la confianza en el crecimiento de la demanda internacional, a la vista del aumento de las necesidades alimentarias del tercer mundo (el conocido como *scarcity syndrome*), y en la capacidad de los agricultores norteamericanos para mantenerse por sí mismos.

La Ley, sin embargo, resultó demasiado optimista en sus previsiones y completamente equivocada en el planteamiento de la actuación

57 El proyecto de ley agraria (*farm bill*) presentado por el Secretario de Agricultura, John R. BLOCK, era aún más radical que el finalmente aprobado, abogando por la eliminación del sistema de precios indicativos (*target prices*) y, por tanto, de pagos compensatorios (*deficiency payments*), la suspensión de las cuotas de producción (*allotment acreage*) aun vigentes para el arroz y los cacahuetes, recortes presupuestarios en el programa de cupones de alimento (*Food stamp programme*) y la concesión de una mayor discrecionalidad al Secretario de Agricultura para fijar el precio de intervención (*loan rate*). Vid. Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, cit., pp. 290 – 291.

pública⁵⁸. En efecto, en 1981 y 1982, debido a unas condiciones meteorológicas especialmente favorables y a la falta de estímulos públicos para participar en los programas de limitación de la producción, se registraron dos cosechas récord seguidas⁵⁹.

Paralelamente, la demanda exterior, principal motor de la agricultura americana, caía en picado, debido a la saturación de los mercados internacionales y a la apreciación del dólar, arrastrando en su caída a los precios agrícolas. Los agricultores, altamente endeudados por las inversiones que habían realizado en la década anterior para responder al aumento de la demanda, comprobaban, súbitamente, la imposibilidad de afrontar sus deudas vendiendo sus cosechas en el exterior, tal y como habían venido haciendo durante la última década⁶⁰. Como consecuencia, los pagos compensatorios (*deficiency payments*) se dispararon y la red de seguridad, basada en las compras públicas encubiertas bajo los ya referidos préstamos preñarios (*non recourse loans*), comenzó a funcionar⁶¹.

58 No obstante, es justo reconocer que sus presupuestos de partida no habían sido, ni remotamente, irracionales. Al contrario, la evolución de los mercados agrícolas en la década de los setenta hacía pensar que el principal problema no era el exceso de proteccionismo (tanto falta de acceso a mercados como exceso de ayudas), sino la escasez mundial de alimentos. De hecho, esta situación de escasez fue la que produjo la impresionante subida de los precios agrícolas en los primeros años de la década de los setenta (en parte también por la subida del petróleo). Y si esta primera escalada parecía haber terminado sobre 1976, a finales de la década la expansión de la demanda mundial por la entrada en el mercado de los países en desarrollo, la URSS y otras economías centralizadas, volvió a subir los precios hasta alcanzar de nuevo los más altos niveles en 1980 y temer por el desabastecimiento. En estas condiciones, lógicamente, los poderes públicos norteamericanos no dudaron en seguir aplicando políticas agrícolas claramente expansionistas. Sería en los ochenta, como se expone a continuación en texto, cuando la situación cambiaría drásticamente con la debilitación de los mercados agrícolas mundiales y el derrumbe de los precios. *Vid.*, T. JOSLING, S. TANGERMAN y T. K., WARLEY, *Agriculture in the GATT*, Mc Millan (Londres) – St Martin's Press (Nueva York), 1996, pp. 101- 103.

59 *Vid.*, Michel PETIT, "¿Van a cambiar los Estados Unidos de política agrícola?", *Agricultura y Sociedad*, nº 35 (abril-junio 1985), p. 144.

60 Al comienzo de los años ochenta se estimaba en más de 200.000 el número de explotaciones agrícolas con tasas de endeudamiento superior al 70%. Michel PETIT, "¿Van a cambiar...", *cit.*, p. 147.

61 El aumento del gasto público en el capítulo agrícola resultó, sencillamente, espectacular. Puestos en cifras, sólo los fondos federales destinados a Agricultura

Para poner remedio a esta situación de excedentes estructurales extremos, el Departamento de Agricultura comenzó la aplicación de un programa de reducción masiva de cultivos. Para ello, se ideó el programa de pagos en especie (*payments in kind* o PIK), conforme al cual los agricultores, a cambio de la retirada total de sus cultivos, recibían cereales propiedad del Estado por un valor de hasta el 100% de su producción normal⁶². Asimismo, y a pesar de constituir una figura ciertamente peculiar, los pagos en especie fueron posteriormente utilizados, por parte del Departamento de Agricultura, para afrontar sus pagos a los agricultores por todo tipo de conceptos.

El motivo se encontraba en que, a la altura del año 1983, el Estado norteamericano, a través de sus compras públicas para retirar excedentes del mercado, había acumulado unos inmensos stocks de los que no conseguía deshacerse. Al mismo tiempo, el gasto presupuestario ocasionado por el pago de ayudas a los agricultores bajo distintos conceptos (siendo los *deficiency payments* la principal partida) no dejaba de aumentar. En esta tesitura, los pagos en especie tenían la virtualidad de solucionar ambas situaciones⁶³.

se multiplicaron por 6 hasta alcanzar los 26 mil millones de dólares en 1986. Esto llevó a que en 1986 los programas agrícolas sumaran la tercera mayor partida presupuestaria federal, sólo por detrás de *Social Security* y *Medicare*. Vid. David RAPP, *How the US...*, cit., p. 21.

62 El éxito del programa fue fulminante. En 1983, se consiguió la retirada de 82 millones de acres de la producción, lo que suponía dejar en barbecho sólo en los Estados Unidos más terreno que todo el cultivado en Europa occidental. En 1985 se conseguiría la retirada de 45 millones de acres de la producción durante un periodo de 10 años. Como ha sido sarcásticamente señalado, “de repente, un Gobierno que había llegado al poder predicando una filosofía liberal, se había convertido en el postulante de una de las políticas más intervencionistas de la historia de la agricultura”. *Loc. cit.*, p. 39.

63 Asimismo, y en la medida en que, al tratarse de pagos en especie, el coste no aparecía directamente en los Presupuestos, el programa facilitó que pasara desapercibida “la transferencia de recursos en beneficio de la agricultura más masiva de la historia” (unos 10.000 millones de dólares sólo en 1983), lo que, de otro modo, habría resultado ciertamente incómodo para “una Administración elegida bajo la promesa de reducir los impuestos y la intervención del Estado en la vida económica”. Vid., Michel PETIT, “¿Van a cambiar...”, cit., p. 144.

Por un lado, los agricultores podían usar el grano para alimentar al ganado o venderlo; por el otro, el Estado conseguía deshacerse de sus inmensos stocks.

Además, y para facilitar su gestión, el sistema de pago se articuló sobre títulos impresos (*PIKs certificates*) que hacían a su poseedor acreedor de los productos por el valor marcado en ellos, admitiéndose la posibilidad de comerciar con los títulos. El sistema consiguió una gran aceptación, dando lugar a la creación de un fuerte mercado de *PIKs certificates* (que tenían el valor añadido de mantener el grano en stock hasta que se decidiera sacarlo). Además, el Secretario de Agricultura podía imprimir tantos títulos como quisiera, siempre que los stocks respondieran de ellos, sin más limitaciones presupuestarias. Ante la buena acogida del programa, y dada la ausencia de límites presupuestarios, hacia 1988 un tercio de todas las ayudas agrarias fueron pagadas con títulos de pago en especie.

No obstante, el uso de esta técnica escondía un efecto perverso. El Estado compraba los excedentes del mercado, retirándolos del mismo hasta que los precios subieran. Sin embargo, los pagos en especie suponían devolver esos productos, a través de los agricultores, al mercado. Como consecuencia, los precios volvían a bajar y el Estado tenía que volver a comprar productos, dando lugar a una espiral ascendente de gasto público alimentada por el propio Estado⁶⁴.

Paralelamente a estas actuaciones, se inició un programa de ayudas a la exportación y se levantó el embargo a la venta de cereales a la Unión Soviética⁶⁵ con el fin de aumentar la demanda exterior. La conquista de los mercados internacionales, de cuya pérdida se culpaba a las prácticas desleales de la CEE, se convirtió en objetivo

64 *Vid., in extenso*, David RAPP, *How the US ...*, *cit.*, capítulo VII, pp. 114 - 148.

65 A pesar del levantamiento del embargo, REAGAN se negó a subvencionar las exportaciones de cereales a la URSS, lo que habría de costarles a los republicanos la pérdida del control del Senado en las siguientes elecciones legislativas. Como resultado, y ante el riesgo de un nuevo castigo electoral, REAGAN no tuvo más remedio que ceder, motivo por el cual acabó vendiendo cereales, a un precio inferior al que tenían en el mercado americano, a aquellos a los que él mismo había denominado "Imperio del mal" (*Evil Empire*). *Íd. Íb.*

prioritario para la Administración norteamericana. Para ello, no dudó en aumentar el gasto en ayudas a la exportación, lo que daría lugar a un comportamiento simétrico por parte de la CEE e incluso de terceros países afectados, como Canadá, dando lugar a las denominadas “guerras comerciales”.

En definitiva, la situación a la que había llegado la política agrícola estadounidense era presupuestaria, política e ideológicamente insostenible. Había llegado el momento de un cambio en profundidad que acabara con las inercias intervencionistas arrastradas durante medio siglo, desde que se iniciaran las políticas rooseveltianas de los años treinta. Este cambio se produciría en 1985, cuando la Administración REAGAN consiguió la aprobación de una nueva Ley agrícola, la Ley de seguridad alimentaria (*Food Security Act*). Con ella se iniciaba un nuevo modelo agrícola en los EE UU, más acorde con los nuevos aires de reforma que se extendían ya por muchos países. A su estudio dedicaremos el capítulo IV, una vez analizado el modelo europeo de agricultura hasta los años ochenta y expuesto el proceso de formación y el contenido del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay.

III. El modelo agrícola europeo hasta los años ochenta

1. Primeras políticas agrícolas en Europa durante la Edad moderna: el auge del liberalismo

A diferencia de lo ocurrido en los Estados Unidos, la situación de partida en la mayor parte de Europa, al llegar la Edad Moderna, venía conformada por la peculiar estructura social y productiva fruto de la Edad media: las tierras, propiedad de los nobles, eran arrendadas a los campesinos, quienes pagaban en especie con los productos que recolectaban y con su trabajo en la tierra del señor.

La situación, en consecuencia, era la de grandes propiedades e inmensas fincas pertenecientes a un único dueño y, en rigor, señor. Como consecuencia, las primeras intervenciones públicas, paralelas al proceso de abolición del feudalismo, consistieron en la parcelación de las tierras y en el acceso del campesinado a su propiedad.

Este fue el proceso seguido, de forma quizá paradigmática, en países como Inglaterra⁶⁶, Dinamarca⁶⁷ y el norte de Holanda⁶⁸, y, con algo menos de fortuna, en Francia⁶⁹. Otros países, como

66 El proceso de parcelación duró siglos. Empezó bajo los Tudor, a raíz de la falta de mano de obra que había provocado la peste del s. XIV, y se reforzó con la disolución de los monasterios bajo Enrique VIII, de modo que a inicios del s. XVIII la mitad de la tierra arable estaba parcelada. La transformación definitiva comenzó a mediados de dicho siglo, con la aprobación por el Parlamento de leyes de parcelación (*enclosure acts*), con el fin de formar fincas regulares, de un tamaño de hasta sesenta acres y debidamente cercadas, lo que supuso el fin del sistema de *openfields*. Como resultado, la estructura de la tierra en Inglaterra quedó compuesta de unidades agrícolas relativamente grandes, capaces de dar lugar a economías de escala. *Vid.*, Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy in Western Europe and the United States*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK) – Northampton (MA, USA), 1999, pp. 27-28.

67 En el caso de Dinamarca, la temprana abolición del feudalismo facilitó una rápida parcelación. Sobre 1800 el feudalismo había sido completamente eliminado y sobre 1810 la parcelación de los *openfields* también había concluido, toda vez que la abolición de la servidumbre propició que muchos señores vendieran sus tierras a sus antiguos arrendatarios-vasallos. El resultado, como en el caso inglés, fue la formación de explotaciones de buen tamaño, propiedad de los agricultores. *Loc. cit.*, p. 30.

68 La supresión del sistema feudal en esta región se produce en el s. XVI, creándose una clase de prósperos agricultores titulares de explotaciones de tamaño mediano. Esta clase social comenzó a emplear procedimientos de gestión modernos: aprovechamiento de los detritus de las ciudades, adaptación a su suelo del cultivo de tulipanes y otras plantas bulbosas traídas por sus navegantes desde Oriente, y, muy especialmente, construcción de diques y desarrollo de molinos de viento con el fin de ganar terreno al mar, lo que dio lugar a que las propiedades costeras fueran aun mayores que las del interior. *Íd. ib. Vid.*, asimismo, Julio LUELMO, *Historia de la agricultura...*, pp. 315-316.

69 Suele señalarse la Revolución de 1789 como el momento en que quedó abolido el sistema feudal en Francia, y con él el sistema medieval de propiedad de la tierra. Con anterioridad se habían producido algunas parcelaciones en el norte de Francia, pero de escasa importancia. Bajo la Revolución, en efecto, las tierras de los nobles y la Iglesia fueron vendidas. No obstante, se estima que los campesinos apenas accedieron a un tercio de este reparto (en parte porque muchas tierras pasaron a ser propiedad de los nuevos burgueses-terratenientes; en parte porque la Restauración devolvió también muchas tierras a sus anteriores propietarios). A consecuencia de esta situación, la estructura de la propiedad se caracterizará por explotaciones pequeñas, aún más fragmentadas por el sistema hereditario, basado en el reparto igualitario entre todos los herederos. *Vid.*, Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, p. 28.

Alemania⁷⁰ o España⁷¹, no experimentaron procesos de reforma agraria de verdadero relieve o estos no tuvieron lugar hasta tiempos históricos mucho más recientes.

Al margen de estas intervenciones, las políticas agrícolas de los Estados europeos se caracterizaron por abrazar abiertamente, desde el s. XVIII, los postulados del *laissez faire* propios del liberalismo. Como resultado, desde mediados del siglo XIX el comercio entre los países europeos se encontraba prácticamente liberalizado, habiendo sido eliminados tanto los aranceles como la mayor parte de las barreras no arancelarias⁷². Más allá de posicionamientos ideológicos, se trataba además de la consecuencia normal de la fase de desarrollo económico que se vivía en toda Europa, fruto, en buena medida, de la conquista de los mercados internos. De hecho, también en España, y en el ámbito agrario que nos ocupa, se produjo, entre 1840 y 1880, una fase de expansión y crecimiento y una creciente división regional en materia de productos agrarios⁷³.

70 El carácter fragmentado y descentralizado de la organización política alemana hasta finales del s. XIX, así como el estado continuo de guerra en centroeuropa, dificultaron la puesta en práctica de una verdadera reforma agraria. Sólo algunas actuaciones regionales, como las desarrolladas por Federico II de Prusia durante el s. XVIII (parcelación de tierras comunales, programas de colonización interior, envío de jóvenes granjeros para estudiar las nuevas técnicas agrícolas empleadas en Inglaterra o Países Bajos, etc.), merecen llevar dicho nombre. *Vid.*, Rosemary L. HOPCROFT, *Regions, institutions and agrarian change in European history*, Michigan University Press, Michigan, 1999, pp. 186-187.

71 Las primeras actuaciones públicas tendentes a facilitar el acceso a la propiedad no se producirían hasta la Regencia de María Cristina (1833-1840), tomando la forma de *desamortizaciones* y dirigiéndose contra las propiedades del clero (regular y secular) y los bienes municipales de propios. Sobre su justificación, desarrollo normativo y ejecución, *vid.* el imprescindible trabajo de Alejandro NIETO, *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996, pp. 490-502 y 539-543.

72 En efecto, encabezados por Gran Bretaña, quien derogó sus proteccionistas *Leyes del maíz (Corn Laws)* en 1846, todos los países fueron liberalizando, en mayor o menor medida, sus intercambios: Francia a través de un tratado comercial con Gran Bretaña en 1860, otros países como Alemania (1853), Bélgica (1871), Holanda (1861), etc., reduciendo sus aranceles. *Vid.*, Michael TRACY, *Food and agriculture...*, *cit.*, p. 148.

73 Josep Joan MATEU GONZÁLEZ, "Política Hidráulica e intervención estatal en España (1880-1936): una visión interdisciplinar", *Estudios agrosociales y pesqueros*, nº 197, 2002, p. 39.

La importancia del comercio agropecuario internacional, sin embargo, fue relativamente menor hasta la década de 1870, cuando comenzaron, primero, las importaciones de cereales procedentes de Estados Unidos, Rusia y Canadá, así como de India y Australia (estas últimas gracias a la apertura del Canal de Suez en 1869) y, más adelante, las importaciones de productos ganaderos gracias a la aparición de barcos con sistemas de refrigeración (procedentes de Estados Unidos desde 1875 y de Australia desde 1877). El extraordinario volumen de estas importaciones produjo una considerable caída en los precios agrícolas europeos, perjudicando, fundamentalmente, a los agricultores⁷⁴ y provocando una grave crisis en el ámbito rural.

Dicha crisis, sin embargo, no era en realidad más que una manifestación más de la denominada “crisis finisecular”, proceso de depresión económica que repercutiría en todos los sectores productivos y alcanzaría escala mundial. Fue la coincidencia de esta crisis con el inicio de la llamada “segunda revolución agrícola”, esto es, la aplicación de las innovaciones científicas a la agricultura (química agrícola, mecanización, etc.), lo que abrió un largo debate social “sobre la permanencia de las explotaciones familiares, designado con el eufemismo de la ‘cuestión agraria’⁷⁵”.

2. El paso de las políticas agrícolas liberales a las proteccionistas: la evolución de la agricultura en Europa hasta el periodo de entreguerras

Los países europeos, ante la imposibilidad de superar la competencia de las continuas importaciones de ultramar, optaron por una vuelta masiva al proteccionismo, caracterizada, fundamental y casi exclusivamente, por la elevación de las barreras arancelarias⁷⁶.

74 Los ganaderos, aunque afectados por las importaciones, pudieron beneficiarse de los bajos precios de los cereales para reducir los costes del pienso para el ganado. Asimismo, el aumento del nivel de vida repercutió también en su beneficio, al aumentarse, paralelamente, el consumo de carne en la dieta media. *Vid.*, Michael TRACY, *Food and agriculture...*, *cit.*, pp. 148-149.

75 *Vid.*, Josep Joan MATEU GONZÁLEZ, “Política Hidráulica...”, *cit.*, p. 42.

76 Así lo hicieron Francia (con subidas arancelarias sucesivas desde 1881 hasta la introducción, en 1892, del “arancel Méline”), Alemania (aranceles introducidos por

Sólo unos pocos países permanecieron fieles a los postulados librecambistas. Por un lado, Gran Bretaña, donde una gran parte de sus agricultores acabaron arruinándose, yendo a parar a las ciudades como mano de obra barata para las emergentes industrias⁷⁷. Por otro, Dinamarca y Holanda, donde se mantuvieron también los postulados liberales en materia de intercambios comerciales, siendo propiciados desde los poderes públicos cambios estructurales en sus economías agropecuarias, lo que llevaría a la especialización ganadera.

El uso de aranceles se dirigía, fundamentalmente, a controlar la oferta de productos agrícolas dentro de los mercados nacionales, para lo cual se establecían estas trabas a la entrada de los productos originarios de terceros países, esto es, de los productos importados. Su uso se enmarcaba, por tanto, dentro de la política agrícola comercial, pues suponía una regulación unilateral de las relaciones comerciales internacionales mantenidas por cada Estado. Además, el empleo de aranceles contaba a su favor con dos importantes ventajas: por un lado, su aplicación no requería grandes tecnicismos jurídicos; por otro, su aplicación, lejos de resultar gravosa para las arcas públicas, reportaba ingresos⁷⁸.

Bismarck en 1879 y sucesivamente elevados), Italia (desde 1878), Austria-Hungría, Suecia, España y Portugal, desde finales de la década de 1870, y en última instancia Bélgica y Suiza (desde 1887 y 1891, respectivamente, pero exclusivamente sobre productos ganaderos). Incluso Rusia y Estados Unidos (arancel McKinley), principales exportadores, blindaron sus nacientes industrias agrícolas tras muros arancelarios prohibitivos. *Vid.*, Michael TRACY, *Food and agriculture...*, *cit.*, pp. 149 - 150.

77 En realidad, el proceso de proletarización de los agricultores ingleses había comenzado dos siglos antes, cuando el auge de la industria textil elevó el precio de la lana, propiciando que muchos propietarios transformaran sus campos de cultivo en tierras de pastos. Al exigir la cría de ganado menos mano de obra que el cultivo de la tierra, comenzó a generarse así un excedente de población rural que se vería obligada a emigrar a las ciudades en busca de trabajo. *Vid.*, Julio LUELMO, *Historia de la agricultura...*, *cit.*, pp. 319-320.

78 Los ejemplos del uso de aranceles agrícolas, con fines tanto recaudatorios como reguladores del mercado, se remontan a varios siglos atrás. Entre los sistemas más acabados y más prolongados en el tiempo pueden señalarse las Leyes del maíz inglesas (*Corn laws*), que estuvieron en vigor desde mediados del s. XV hasta 1846 y que, sobre todo en los últimos tiempos, sirvieron de protección con una escala móvil de aranceles inversamente proporcional al precio interno del grano. Fue precisamente su derogación la que abrió paso al sistema de libre comercio

Desde un punto de vista jurídico, los aranceles se configuraron como impuestos aduaneros que debían pagar los productos importados. Esto es, se trataba de medidas de contenido fiscal. No obstante, dentro de la figura de los aranceles, y según el sistema empleado para su cálculo, podía distinguirse entre “aranceles específicos”, que obligaban al pago de una cantidad fija e invariable por cada unidad de bien importado, y “aranceles *ad valorem*”, calculados como un porcentaje del valor del bien importado⁷⁹.

Finalmente, fue asimismo habitual el recurso a la “progresividad arancelaria”, de conformidad con la cual el nivel de protección arancelaria aumentaba a medida que el valor añadido del producto también aumentaba. Esto es, las materias primas quedaban menos gravadas que los productos elaborados a partir de tales materias primas, lo que permitía una especial protección de las industrias agroalimentarias nacionales⁸⁰.

Estas renovadas medidas proteccionistas, allí donde fueron adoptadas, consiguieron frenar la caída de precios, pero no la detuvieron. Asimismo, la preocupación por la protección

agrícola que imperaría en Inglaterra, ininterrumpidamente, desde esta fecha hasta después de la I Guerra Mundial. *Vid.* Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, p. 45.

79 Como es evidente, los aranceles a niveles específicos ofrecen una protección mejor frente a las bajadas de importación que los aranceles *ad valorem*, no obstante, este segundo tipo es el más utilizado. *Vid.*, Soren F. OLSEN, “The negotiation...”, *cit.*, p. 67.

80 Esta práctica, en la actualidad casi abandonada, perjudicaba especialmente a los países agrícolas en desarrollo, que veían gravemente obstaculizada la implantación de industrias nacionales productoras de bienes agrícolas con mayor valor añadido y, por tanto, capaces de desarrollar más sus economías. En la actualidad, y como consecuencia, en buena medida, del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay, su uso es relativamente pequeño, demostrando los análisis que sólo entre un 10 y un 20 por 100 de los países aplican modelos arancelarios escalados frente a un 60 – 80 por 100 que mantiene el mismo arancel independientemente del nivel de proceso. *Vid.* Ramón MAHÍA CASADO, Rafael DE ARCE BORDA y Gonzalo ESCRIBANO FRANCÉS, “La protección arancelaria al comercio agrícola mundial diez años después de la firma del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay”, *Información Comercial Española*, nº 820 (enero – febrero 2005), p. 231.

arancelaria desvió la atención de medidas más constructivas, como el desarrollo de los movimientos asociacionistas, la potenciación de servicios agronómicos o el desarrollo de un sistema de crédito agrícola eficaz⁸¹.

La situación permanecería inalterable durante todo el primer tercio del siglo XX, a excepción del paréntesis que supuso la I Guerra Mundial. Durante el lapso de tiempo en que transcurrió esta, los agricultores pudieron beneficiarse del alto precio de los productos, que aún se mantendría algún tiempo después debido a los problemas de abastecimiento. Asimismo, los países implicados en la contienda, ante la emergencia de la escasez de comida, no sólo suspendieron temporalmente los aranceles, sino que hubieron de adoptar medidas excepcionales de “economía de guerra”, decididamente intervencionistas⁸².

81 A este respecto cabe señalar el auge, desde finales del s. XIX, de las cooperativas de crédito modelo *Raiffeisen*, esto es, cajas rurales basadas en el principio de la solidaridad ilimitada de todos los socios. Sobre su origen en Alemania, como resultado de los esfuerzos de Friedrich Wilhelm RAIFFEISEN, sus principales características y su difusión por el resto de Europa y, en especial, España, *vid.*, José Andrés GALLEGO, *Cooperativismo católico, ahorro y crédito*, Dersa, Madrid, 2007, pp. 23 – 45, *in extenso*.

82 Entre otras, cabría señalar medidas del tipo de “control de moneda, intervención de industrias con fines militares, contingentación de productos, racionamiento de mercancías, etc.”. Esta “economía de guerra” daría lugar a la formación de un correlativo “derecho económico” o “derecho de la economía”, entendido como la ordenación jurídica del sector económico. En un principio, este nuevo “derecho económico” se circunscribió estrictamente al contexto bélico y, por tanto, tuvo “un significado marcadamente coyuntural y transitorio”. No obstante, y alcanzada la paz, la nueva disciplina jurídica recibió una considerable atención y desarrollo doctrinal, convirtiéndose también en un “derecho para tiempos de paz” y alcanzando estabilidad y normalidad. Es interesante destacar cómo “las necesidades bélicas habían instado y acelerado la transformación de un sistema económico estructurado según principios individualistas, en otro organizado según criterios colectivos y sociales”. *Vid.* Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, *Derecho Administrativo Económico. Tomo I*, La Ley, Madrid, 1988, p. 22. Este cambio de perspectiva será, en buena medida, el encargado de garantizar la cobertura ideológica necesaria para el desarrollo de las políticas agrícolas que se desarrollarían a partir de la década siguiente en toda Europa.

Tras la guerra, y hasta el final de la feliz década de los años 20, todo volvió a su lugar anterior, es decir, a una situación de simple proteccionismo arancelario, con las marcadas excepciones de Gran Bretaña, Holanda y Dinamarca. No obstante, la tendencia deflacionaria general que caracterizó a la Gran Depresión llevó, desde 1929, a la caída de los precios agrícolas, a la difusión de una grave crisis social y, en definitiva, al derrumbe generalizado de la agricultura en toda Europa occidental. Según acabamos de ver, esta misma situación fue la que dio origen, al otro lado del Atlántico, al nacimiento de la política agrícola norteamericana diseñada por ROOSEVELT, basada en el sostenimiento de precios agrícolas y el control de la producción, esto es, en una intervención administrativa como nunca se había visto hasta entonces en tiempos de paz. Del mismo modo, y a partir de este momento, el intervencionismo en la agricultura, incluso en aquellos países europeos que se habían mantenido fieles a los postulados librecambistas, pasó a convertirse en el modelo agrícola común en Europa⁸³.

3. La aparición de las políticas agrícolas intervencionistas: el periodo de entreguerras

Como primera medida ante la crisis, prácticamente todos los países europeos reaccionaron elevando sus aranceles agrícolas. Se trataba de un comportamiento previsible para la mayor parte de los Estados y acorde con sus políticas agrícolas inmediatamente anteriores. Sin embargo, su adopción por parte de Inglaterra, a partir del otoño de 1931, fue interpretado como una manifestación especialmente significativa de la gravedad de la situación, por cuanto suponía el abandono de una política de casi un siglo de antigüedad⁸⁴.

83 *Vid.*, Michael TRACY, *Food and agriculture...*, *cit.*, p. 153.

84 Esta medida, no obstante, debe ser contemplada en el marco, más general, de la política comercial británica en esta época y, en especial, de sus relaciones con el resto del Imperio británico. En este sentido, el principal texto viene constituido por la *Ottawa Agreements Act*, de 1932, que aplicaba las llamadas "preferencias imperiales": exención del pago de derechos arancelarios (*duty free*) a los productos procedentes de la Commonwealth, fundamentalmente productos agropecuarios y materias primas, a cambio de facilidades para la exportación en ellos de manufacturas británicas. Asimismo, la celebración de otros tratados bilaterales

Las barreras arancelarias, sin embargo, se mostraron insuficientes para proteger a los agricultores nacionales de la competencia extranjera. En efecto, dada la magnitud de la crisis, los exportadores estaban dispuestos a vender a cualquier precio, por lo que ni siquiera los estratosféricos aranceles resultaban suficientemente disuasorios. Fue necesario idear entonces una “segunda línea de defensa” basada en medidas no arancelarias que dificultaran la entrada de los productos extranjeros⁸⁵. Tales medidas serían, fundamentalmente, dos:

Por un lado, el establecimiento de contingentes o restricciones cuantitativas a la importación, es decir, la fijación de una determinada cantidad o cuota máxima de importaciones para cada producto, por encima de las cuales, simplemente, no se permitía la entrada de más importaciones en el territorio nacional⁸⁶.

Este instrumento fue ampliamente usado por muchos países, tanto con tradición proteccionista (Bélgica, Alemania o Italia), como sin ella (Gran Bretaña u Holanda)⁸⁷. No obstante, fue Francia, a partir de 1931, la principal inspiradora y pionera en el uso de los contingentes

(con Dinamarca, Argentina o Estados Unidos) hizo que, a pesar de los aranceles, las importaciones de productos agropecuarios encontraran suficientes vías de entrada en territorio inglés. *Vid.*, Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, p. 87.

85 *Vid.*, Michael TRACY, *Food and agriculture...*, *cit.*, p. 153-154, cuya exposición seguimos esencialmente.

86 Como variación de esta figura debe señalarse también la existencia de los contingentes arancelarios. Estos últimos “operan en un periodo dado con un arancel t aplicado a las primeras Q unidades de importaciones, y un arancel mayor T para las importaciones subsiguientes”. Es decir, se trataba del establecimiento de cuotas de importación de productos a los que se permitía la entrada en el territorio aduanero pagando aranceles inferiores a los previstos con carácter general o incluso sin pagar arancel alguno. *Vid.*, Marcelo GERONA MORALES, *El comercio de productos agrícolas en la OMC*, FLACSO – Abya-Yala, Quito, 2005, p. 19

87 A partir de este momento, y salvo periodos excepcionales, su uso ha quedado tradicionalmente ligado, en todo el mundo, a la protección de ciertos productos específicos (productos lácteos, azúcar, ternera, fruta y verdura). De hecho, las restricciones cuantitativas a la importación de productos lácteos con el fin de mantener el nivel de precios internos fueron durante décadas la base de la intervención en el sector de los productos lácteos en Estados Unidos y Canadá. *Vid.*, Søren F. OLSEN, “The negotiation...”, *cit.*, p. 51.

de importación a gran escala. Asimismo, y junto a la aplicación de estos contingentes, Francia ideó e introdujo un nuevo tipo de arancel cuya novedad radicaba en que su importe, de carácter variable, venía determinado directamente por la diferencia entre el precio del producto en el mercado interno y el precio del producto en el exterior⁸⁸.

En segundo lugar la *milling ratio* o “porcentaje de molienda”, de conformidad con el cual las industrias harineras estaban obligadas por ley a utilizar un porcentaje mínimo de trigo nacional en su producción de harina. Parece haber sido Noruega la primera en aplicarlo, en 1927, siendo imitada en 1929 por Francia y Alemania, quienes llegarían a alcanzar, respectivamente, unos porcentajes del 100 y del 97%, lo que equivalía a tanto como prohibir la fabricación de harina utilizando trigo extranjero. A partir de 1930, el uso de este sistema sería empleado en gran número de Estados en todo el mundo, manteniéndose su uso hasta la II Guerra Mundial e incluso después de ella⁸⁹.

A pesar de todo, tampoco estas medidas no arancelarias de protección en frontera fueron capaces de mantener la estabilidad de los mercados agrícolas. Como consecuencia, los Estados europeos se vieron obligados a aplicar medidas de intervención en sus propios mercados internos, inspiradas, en muchos casos, en las adoptadas durante el periodo bélico de la I Guerra Mundial. La intervención y la organización de los mercados se convirtieron, consecuentemente, en la tónica habitual en los Estados europeos y en una atribución más de sus poderes públicos.

Ese será el caso de Inglaterra, donde, además de las medidas arancelarias antes señaladas, se volvería a los sistemas de pagos

88 Como ha sido agudamente señalado, “El parecido entre el arancel a las importaciones de la Francia anterior a la guerra y las ‘exacciones agrícolas reguladoras’ –el principal instrumento proteccionista adoptado por los arquitectos de la PAC en 1960- parece demasiado próximo como para ser casual”. *Vid.*, Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, p. 87.

89 *Vid.*, Michael TRACY, *Food and agriculture...*, *cit.*, p. 153. Una medida análoga sería la establecida en la Ley holandesa de Crisis Agraria, de 1937, por la que se imponía la obligación a los fabricantes de margarina de incluir en sus productos un mínimo de mantequilla.

compensatorios (*deficiency payments*) ya ensayados durante la guerra⁹⁰. Asimismo, se permitió y fomentó la creación de organismos reguladores del mercado formados por los propios productores⁹¹.

En Francia, la necesidad de regular los mercados agrícolas nacionales se hizo insoslayable a raíz de la excepcional cosecha de trigo en 1932, que saturó el mercado hasta el punto de hacer inútiles todas las restricciones a la importación. Ya no se trataba de defender a los agricultores nacionales frente a los agricultores de otros países, sino de defenderlos frente a ellos mismo. Ante esta situación se adoptaron múltiples medidas de organización del mercado triguero, incluyendo compras públicas, ayudas al almacenamiento, a la exportación y a la desnaturalización del trigo para convertirlo en pienso. Finalmente, en 1936 se creaba el Servicio Nacional Interprofesional del Trigo (*Office National Interprofessionnel du Blé*, ONIB), organismo público con competencias para fijar y hacer respetar el precio del trigo, para lo que ostentaba el monopolio de su comercio exterior, pudiendo limitar las importaciones y subvencionar las exportaciones⁹². Asimismo, se

90 Se establecieron precios garantizados, abonando la Administración la diferencia entre estos y el precio medio del mercado, para el trigo (mediante la *Wheat Act* de 1932), la carne de vacuno (mediante las *Cattle Industry (Emergency provisions) Acts* de 1934 y 1936 y la *Livestocks Industry Act* de 1932), la cebada y la avena (*Agricultural Act* de 1937). Respecto a estos dos últimos cereales debe destacarse, sin embargo, que los pagos se calculaban por la extensión de terreno efectivamente plantada y no por la producción de grano, por lo que no había que vender las cosechas para hacerse acreedor de estos pagos. *Vid.*, Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, p. 85.

91 La *Agricultural Marketing Act* de 1931, reformada en 1933, permitía que los agricultores crearan organismos reguladores del mercado (*marketing boards*) para productos concretos, siempre que fueran representativos de la mayoría de agricultores productores del bien de que se tratase. De conformidad con este sistema, hasta 1934 se crearon un *Hops Marketing Board* (lúpulo), cuatro *Milk Marketing Boards* (leche), un *Pig Marketing Board* (cerdo), un *Bacon Marketing Board* (bacon) y un *Potato Marketing Board* (patatas). Este último contaba con competencias para limitar la oferta de patatas mediante la implantación de derechos de plantación y la regulación del tamaño mínimo que se requería para que el producto pudiera ser vendido para consumo humano, ejerciendo incluso de comprador como último recurso. *Loc. cit.*, pp. 83 – 84.

92 *Loc. cit.*, p. 88. Ambos autores insisten, asimismo, en señalar que “varios de los instrumentos posteriormente adoptados por los arquitectos de la PAC parecen muy similares a los desarrollados por Francia durante los años treinta”.

establecieron entidades públicas similares en Italia, Noruega (cuyo monopolio estatal se remontaba, en realidad, a una ley de 1926), España (el Servicio Nacional de Trigo)⁹³ o la Alemania nazi (cuyas *Reichsstellen*, encargadas de controlar el volumen y los precios de las importaciones, abarcaron una amplia variedad de productos).

No obstante, fue la Alemania nazi la que llegó al grado de intervención más amplio, hasta el punto de que sus gobiernos, desde 1933, controlaron virtualmente la producción, el mercado y el comercio agrícola. Para ello, además de las ya mencionadas *Reichsstellen* (que comenzaron a aparecer en abril de 1933), fue esencial el papel desempeñado por el *Reichsnährstand* (Servicio nacional de abastecimientos), creado en septiembre de 1933, tras la asunción por el gobierno del *Reich* de todos los poderes en materia de agricultura, y con competencias para regular todos los aspectos relacionados con la alimentación, la producción, la distribución y la regulación de los precios y mercados.

El *Reichsnährstand*, del que formaba parte toda persona o ente relacionados con el campo, fueran agricultor, jornalero, industria transformadora, sindicatos, etc., era la encargada de establecer los precios garantizados para los agricultores, a los que podía exigirse la entrega de sus cosechas en fechas determinadas. Los precios para los consumidores, a su vez, eran subsidiados con el fin de mantenerlos a niveles razonables⁹⁴.

93 El Servicio Nacional del Trigo fue creado mediante el Decreto-ley de ordenación triguera de 23 de agosto de 1937, por el que se estableció un monopolio del comercio de cereales: los cereales eran obligatoriamente vendidos al Servicio Nacional del Trigo, que los adquiría a través de “transferencias coactivas”, para posteriormente venderlos, en régimen de exclusiva, a los industriales. Se trataba con ello de librar a los agricultores de la dependencia de intermediarios. *Vid.*, Fernando LÓPEZ RAMÓN, “Agricultura”, en Sebastián MARTÍN-RETORTILLO (dir.) *Derecho Administrativo Económico*, t. II, La Ley, Madrid, 1991, p. 387.

94 Tanto la organización como el funcionamiento de esta impresionante maquinaria agrícola fueron obra de Walther DARRÉ, ministro de agricultura entre 1933 y 1942, quien basó su política agrícola en dos ideas básicas: de un lado, el abandono de las ‘fuerzas del mercado’, que fueron sustituidas por una organización de inspiración corporativista; de otro, el énfasis renovado del papel de la población agraria alemana y la necesidad del autoabastecimiento, base para la política exterior nazi como preparativo de guerra. *Vid.*, *supra*, capítulo I.

4. Políticas agrícolas intervencionistas en los países europeos desde la II Guerra Mundial hasta 1957

En la inmediata posguerra, el objetivo principal de los países europeos fue, por motivos obvios, el de garantizar el abastecimiento a sus poblaciones, a lo que se sumaba un vivo interés en apoyar las rentas de los agricultores. Para ello se aplicaron, en toda Europa, todo tipo de medidas con el fin de aumentar la producción agrícola nacional⁹⁵. Hacia 1953, sin embargo, y alcanzado el equilibrio entre oferta y demanda internas, se produce un cambio de orientación en las políticas agrícolas, que pasarán a apostar por una agricultura más eficiente⁹⁶.

De este modo, y mediante la Ley Agraria (*Agriculture Law*) de 1947, en Inglaterra se establecerá un sistema de (elevados) precios garantizados en beneficio de los agricultores, para cuya efectividad el Ministerio de Abastos (*Ministry of Food*) mantuvo el monopolio estatal, que ostentaba desde la guerra, para la compra de los principales productos a los agricultores. Esta situación se mantendría hasta 1953, cuando el sistema de compras coactivas fue sustituido por el de precios mínimos (respaldados con pagos compensatorios o *deficiency payments*) y por la restauración de los organismos reguladores del mercado (*trading boards*) anteriores a la guerra, que recuperaron sus poderes de intervención⁹⁷.

No obstante, ni las ideas ni los objetivos agrícolas nazis eran extraños al resto de países europeos. Aun más, cabe afirmar que fueron pioneros en muchas políticas y medidas y que, aunque perdieran la guerra, “los métodos de organización de mercado que diseñaron para llevar a cabo su política agrícola fueron los antecedentes de aquellos que luego serían ampliamente adoptados tras la II Guerra Mundial”. Vid., Michael TRACY, *Government and Agriculture in western Europe. 1880 – 1988*, 3ª edición, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1989, p. 200 - 201

95 Incluso Dinamarca, que intentó volver tras la guerra a una agricultura no intervenida, no tuvo más remedio, ante las políticas seguidas por sus principales países importadores, y muy especialmente Inglaterra, que reintroducir, a comienzos de los años cincuenta, los sistemas de intervención que había abandonado. Precisamente esta gran dependencia respecto a las exportaciones a Inglaterra constituyó el principal motivo por el que Dinamarca presentó su solicitud de entrada en la CEE simultáneamente a la solicitud inglesa. Vid., Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, cit., p. 142.

96 Vid., Michael TRACY, *Food and agriculture...*, p. 159.

97 Vid., Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, cit., pp. 130-132. Michael TRACY, *Food and agriculture...*, pp. 159 – 160.

En Francia, se recurrió al uso entusiasta de los planes económicos, que pretendían tanto una mayor producción agrícola como una mayor eficacia (lo que permitiría destinar fuerza de trabajo a la industria en vías de reconstrucción). No obstante, la reaparición de los excedentes en la década de los cincuenta motivó, correlativamente, la vuelta a las técnicas de intervención anteriores a la guerra. La ONIB no sólo fue recuperada, sino también ampliada, pasando a ser el Servicio Nacional Interprofesional de los Cereales (*Office National Interprofessionnel des Céréales*, ONIC). Junto a ella, desde los primeros años sesenta se formaron también organismos de intervención para otros productos, siendo finalmente refundidos todos en uno solo, el Fondo de Orientación y Regularización de los Mercados Agrícolas (*Fonds d'Orientation et de Régularisation des Marchés Agricoles*, FORMA)⁹⁸.

En la República Federal de Alemania, a pesar de la eficiente actividad desplegada por los nazis antes y durante la guerra, se había llegado a una situación cercana a la desnutrición de la población, lo que se agravaba al haber sido privada, con la partición del país, de una de sus principales fuentes de abastecimiento, los Estados de Alemania del este. Desde 1949 se establecieron organismos de importación y almacenamiento para los principales productos, con competencias para comprar, vender y almacenar⁹⁹.

98 Vid., Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, cit., pp. 140-141, Michael TRACY, *Food and agriculture...*, p. 160. Asimismo, la evolución idéntica seguida en España resulta, ciertamente, sorprendente. En efecto, de manera paralela a lo acontecido en Francia, en España se crearía el FORPPA, mediante la Ley 21/1968, de 20 de junio, como organismo adscrito al Ministerio de Agricultura. En él se refundieron los diversos organismos de intervención en los mercados existentes hasta ese momento, operación duramente criticada por la doctrina contemporánea, que señala que “el simple trasvase de funciones de organismos antes existentes al FORPPA, sin un nuevo replanteamiento de todos los problemas agrarios, no pasa de ser una operación inútil carente de operatividad”. Vid., J. A. MANZANEDO, J. HERNANDO y E. GÓMEZ-REINO, *Curso de Derecho Administrativo económico*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970, p. 226.

99 Tales organismos, denominados *Einfuhr-und Vorratsstellen* eran, en realidad, “sustancialmente idénticos a los organismos [*Reichsstellen*] establecidos por los nazis antes de la guerra”. Vid., Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, cit., p., 144.

Así mismo, el gobierno Federal fijó precios garantizados para los productos agrícolas a niveles muy por encima de los precios mundiales.

5. La Comunidad Económica Europea y la Política Agrícola Común

Con la firma del Tratado de Roma el 25 de marzo de 1957 (en adelante, TCE), y una vez producida su entrada en vigor el 1 de enero de 1958, quedaba oficialmente constituida la Comunidad Económica Europea (CEE). Se trataba de una peculiar organización internacional de carácter económico, cuyo ámbito territorial originario se reducía a seis países de Europa occidental (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) y cuyo objetivo era la formación de un mercado común de bienes, servicios, capitales y trabajadores que sustituyera los mercados nacionales de dichos Estados (art. 2 TCE). A tal fin, se dotaba a la Comunidad de unos órganos decisorios propios (Consejo de Ministros, Parlamento Europeo, Comisión Europea) a los que se atribuían las competencias necesarias para la consecución de su objetivo.

Con la creación de este mercado común se lograba la generalización del régimen creado seis años antes para el carbón y el acero¹⁰⁰, lo que suponía que los productos agropecuarios, al igual que los productos industriales, quedaban incluidos en el nuevo régimen de libertad de circulación. Ahora bien, a diferencia de los productos industriales, cuya protección a la entrada en vigor del TCE se limitaba a la existencia de contingentes y medidas, los productos agropecuarios, según acabamos de ver, eran además objeto de intervenciones

100 La formación de un mercado común para el carbón y el acero había sido confiada a otra organización internacional, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), conformada por los mismos seis Estados miembros de la CEE y creada mediante la entrada en vigor, el 25 de julio de 1952, del Tratado de París, firmado el 19 de marzo de 1951. Este organismo conservaría su independencia hasta 2002, año en que expiró el periodo de 50 años de existencia previsto en su Tratado constitutivo, pasando entonces a integrarse todos sus medios materiales y humanos, así como sus competencias, en la (ya entonces llamada) Comunidad Europea.

administrativas nacionales muy incisivas, hasta el punto de haberse suprimido el libre comercio de algunos productos mediante el establecimiento de monopolios comerciales estatales.

Ello suponía, en consecuencia, que la instauración de un mercado común de los productos agropecuarios no podía limitarse a la remoción de obstáculos al comercio (aranceles y contingentes) entre los seis Estados miembros, sino que debía llevar aparejada, además, un amplio conjunto de medidas armonizadoras de las políticas agrícolas nacionales¹⁰¹. El resultado de esta última exigencia fue la creación, prevista en el propio TCE, de una Política Agrícola Común (PAC) dirigida y financiada por los propios órganos comunitarios¹⁰².

De conformidad con la división clásica de BLUMANN, la evolución de la PAC hasta los años ochenta presenta dos fases distintas, tomando como eje la fecha de 1970¹⁰³. La primera de estas fases, que abarcaría desde la creación de la CEE en 1957 hasta 1970, se correspondería con la fase de creación de la PAC, durante la cual se aprobarían sus normas reguladoras básicas, tanto institucionales como de organización de mercados. La segunda fase, que se extendería desde 1970 hasta 1984, vendría caracterizada por ser una fase de consolidación, mundialización y, finalmente, crisis.

101 Ya en la segunda reunión de Ministros de Asuntos Exteriores preparatoria del TCEE, celebrada en Bruselas el 26 de junio de 1956, se acordó que, “no siendo viable una integración inmediata de la agricultura, era necesario adoptar un sistema de precios mínimos que asegurase a los agricultores de los respectivos países unos ingresos adecuados”. *Vid.*, Ramón TAMAMES, *La Unión Europea*, Alianza Editorial, Madrid, 1994, p. 44.

102 Así quedó expresamente enunciado en el art. 32.4 TCE: “El funcionamiento y desarrollo del mercado común para los productos agrícolas deberán ir acompañados del establecimiento de una política agrícola común”.

103 Claude BLUMANN, *Politique agricole commune*, Litec, París, 1996, pp. 99 y ss. El motivo último de tomar como fecha de separación el año 1970, como más adelante se expondrá en texto, se encuentra en que fue el 1 de enero de dicho año cuando terminó el periodo transitorio previo a la plena entrada en vigor del Mercado común. Por otro lado, y aunque no sean objeto de estudio en este capítulo, también cabe indicar que las siguientes fases en la evolución de la PAC irían de 1984 a 1992 (aparición de presiones instando la reforma de sus técnicas clásicas e introducción de medidas correctoras) y de 1992 a 1999 (Reforma Mc SHARRY y aprobación de la Agenda 2000). A ellas volveremos en el capítulo IV.

Primera etapa, de 1957 a 1970: antecedentes de la PAC, génesis y formación de sus principales instrumentos de intervención

a) Antecedentes inmediatos de la PAC: la Comunidad Agrícola Europea

Frente a lo que cabría imaginar, los orígenes de la Política Agrícola Común cuentan con unos antecedentes que se remontan a casi una década antes de su nacimiento efectivo. En efecto, con anterioridad a la fecha mágica de 1957 se habían producido ya varios intentos fallidos de liberalizar el comercio de productos agrícolas entre los países de Europa, el más importante de los cuales llegaría a adoptar la forma de una propuesta para la creación de una “Comunidad Agrícola Europea”, dotada de personalidad jurídica propia y gobernada por una autoridad supranacional.

El impulso inicial de esta propuesta procedió de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, con Francia ejerciendo de líder de la iniciativa, probablemente en previsión de su inminente situación excedentaria, y firmemente apoyada por Holanda, interesada *ex officio* en cualquier forma de liberalización del comercio. El Comité Especial de Agricultura del Consejo de Europa recibió varios borradores (dos de Francia, Planes CHARPENTIER y PFLIMLIN, uno de Holanda, Plan MANSHOLT, y un cuarto, británico, Plan ECCLES), divergentes entre sí respecto a la creación o no de una autoridad supranacional con verdaderos poderes decisorios (recomendatorios, para el plan inglés). Sobre la base de dichos trabajos, aunque al margen ya del Consejo de Europa, entre 1952 y 1954 se mantuvieron en París una serie de conferencias en las que participaron 15 países de Europa occidental.

Dado el alto nivel de sensibilidad política y social que acumulaba la cuestión agrícola, las dificultades surgidas durante las conversaciones fueron muchas y de importancia, en especial respecto al reconocimiento de preferencia a los productos de los otros miembros de la proyectada Comunidad¹⁰⁴ y respecto a la naturaleza y alcance de los poderes

¹⁰⁴ Este sería el antecedente inmediato del principio de “preferencia comunitaria” de la PAC, tan difícilmente asumible por el Reino Unido, dadas sus relaciones

concedidos a la autoridad supranacional. La iniciativa acabó en fracaso; sin embargo, los trabajos desarrollados durante este periodo serían posteriormente capitalizados en la redacción de los artículos dedicados a la agricultura en el Tratado de Roma y en la puesta en marcha de la PAC¹⁰⁵.

b) La formación de la PAC: contenidos del TCE en materia agrícola, primeros Reglamentos y sus cuatro principios rectores

En efecto, si de algo había servido la experiencia acumulada en el frustrado intento de crear una “Comunidad Agrícola Europea”, fue para ejercer de aviso a navegantes sobre la complejidad que entrañaría la construcción de la PAC. La razón se encontraba, precisamente, en el impresionante arsenal de medidas de intervención desplegado por los seis Estados miembros durante el cuarto de siglo anterior.

La complejidad de estos mecanismos de intervención, unida a la celeridad con la que se negoció el TCEE, fueron la causa, precisamente, de que no se incluyeran en él las reglas necesarias para proceder a la integración de sus políticas agrícolas. En su lugar, los redactores del Tratado se limitaron a fijar los fines que habría de perseguir la PAC y a diseñar las bases¹⁰⁶ y el procedimiento a los que habría que ajustarse para su puesta en marcha, lo que se dejaba para un momento posterior.

coloniales con Estados importadores netos de productos agropecuarios. Sobre este principio, *vid., infra*, en este mismo capítulo.

105 Para un estudio exhaustivo de los trabajos preparatorios de la fallida Comunidad Agrícola Europea, *vid.*, R. T. GRIFFITHS y A. S. MILDWARD, *The European Agricultural Community 1948-1954*, Instituto Universitario Europeo, Florencia, 1986, *in totum*.

106 Los fines, ya estudiados en el capítulo I, fueron recogidos en el art. 33.1 TCE. Por su parte, el art. 33.2 TCE fijaba las bases de la PAC (necesidad de tomar en cuenta la estructura social de la agricultura, las diferencias estructurales y naturales entre las distintas regiones y el hecho de que la agricultura constituía una sector estrechamente vinculado al conjunto de la economía, así como la necesidad de efectuar gradualmente las oportunas adaptaciones) pero sin entrar en “sus complejidades de organización”. *Vid.*, Ramón TAMAMES, *La Unión Europea, cit.*, p. 164.

Dicho momento, de conformidad con el art. 37 TCE, fue el mes de julio de 1958, cuando se reunieron en Stressa (Italia) los representantes de los Estados miembros con objeto de “proceder a un contraste de sus respectivas políticas agrícolas, estableciendo, en particular, el balance de sus recursos y necesidades”. Sobre sus resultados, la Comisión preparó una batería de propuestas, elevadas al Consejo con carácter definitivo en junio de 1960 y conocidas como “primer Plan MANSHOLT”¹⁰⁷. El plan preveía la aprobación, por parte del Consejo, de un nutrido grupo de Reglamentos comunitarios tanto para establecer normas generales como para ordenar los mercados de distintos productos. Tras meses de negociaciones y modificaciones sobre el plan originario, el Consejo finalmente aprobaba, en enero de 1962, un primer grupo de Reglamentos relativos a la aplicación de las reglas de la competencia, normas financieras y precios mínimos, así como los Reglamentos reguladores de los sectores de los cereales, la carne de cerdo, los huevos y aves, las frutas y hortalizas y el vino¹⁰⁸.

A continuación, en 1964, se aprobaron los Reglamentos del arroz, la carne de vacuno y la leche y los productos lácteos. Cada una de estas regulaciones por producto recibió el nombre de Organización Común de Mercados (OCM).

La PAC, desde un plano teórico, nacía como una nueva política agrícola, distinta a las de los seis Estados miembros. En consecuencia, cabía dentro de lo posible que se decantara por formas de actuación que se basaran en el sostenimiento directo de las rentas a los agricultores y

107 El documento, cuya signatura oficial es COM (60) 105, de 30 de junio, toma su nombre de Sicco MANSHOLT, vicepresidente de la Comisión y presidente del grupo que preparó las propuestas elevadas al Consejo. Como se indicó más arriba en texto, ya con anterioridad había presentado en el seno del Consejo de Europa un proyecto para la formación de una “Comunidad Agrícola Europea”, en su calidad de Ministro de Agricultura holandés. Su diagnóstico de la agricultura europea resulta, asimismo, revelador: en la fecha de su presentación, los índices de autosuficiencia de productos agrícolas en la Comunidad eran, en conjunto, del 87%, alcanzando el 91% en cereales y sobrepasando el 100% en carne de cerdo, mantequilla, hortalizas y azúcar. *Vid.*, Ramón TAMAMES, *La Unión Europea*, cit., p. 135.

108 *Vid.*, Alberto MASSOT MARTÍ, “La política agrícola común”, en Francesc MORATA (ed.), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 94-95.

en el control de la producción (tal era la tendencia que ya se percibía en los Estados Unidos y el sistema definitivamente consagrado en el Reino Unido a través de la *Agriculture Act* de 1957). No obstante, el peso y la inercia tomados por unas políticas agrícolas nacionales, altamente intervencionistas e iniciadas hacía ya casi treinta años, dieron lugar a la configuración de una PAC basada en el sostenimiento de los precios agrícolas y en fuertes medidas proteccionistas¹⁰⁹.

En concreto, el conjunto de normas aprobadas a comienzos de la década de los sesenta consagró los llamados “cuatro principios de la PAC”, configurados como las características básicas a las que respondía el sistema de intervención pública en la agricultura comunitaria. Tales principios eran:

a) Principio de **libre circulación de productos agropecuarios**, esto es, la plena inclusión de tales productos dentro del mercado común. Se trataba de una exigencia dimanante del art. 32 TCE, no obstante, su plena eficacia requirió la adopción de normas que asegurasen unos niveles mínimos de uniformidad en materia fiscal y, sobre todo, en materia sanitaria.

b) Principio de **unidad de mercado**, esto es, una regulación interior uniforme. Debe tenerse en cuenta que, en el momento de entrada en vigor del TCE, cada Estado había fijado, a los niveles que consideraba oportunos, el precio de los productos agropecuarios en sus mercados internos (precios políticos), recurriendo para su mantenimiento a distintas formas de intervención. La formación de un mercado común implicaba, en cambio, tanto la uniformización del nivel de precios, que habrían de ser los mismos para toda la Comunidad, como el establecimiento de unos mecanismos, también comunes, para el sostenimiento de dichos precios¹¹⁰.

109 A estos efectos, se ha señalado que “en atención a la trayectoria histórica seguida por los países que formaban la CEE originaria, era casi inevitable que se decantaran, sobre todo, por un fuerte control de las importaciones”. *Vid.*, Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, p. 152.

110 La unificación del nivel de precios garantizado se produjo durante el periodo transitorio que precedió al pleno establecimiento del mercado común. Para proceder

c) Principio de **preferencia comunitaria**, de conformidad con el cual se garantizaba a los productos agrícolas comunitarios una ventaja comercial sobre los productos extranjeros. Su efectividad requería el establecimiento de una barrera común frente a terceros países, lo que se conseguía mediante el uso de exacciones agrícolas reguladoras (o *prélèvements*), a las que luego volveremos. Lo que se pretendía de este modo era privilegiar el comercio intracomunitario de productos agrícolas, estableciendo trabas a la entrada de productos extranjeros, con el fin de evitar que estos fueran competitivos¹¹¹.

d) Principio de **solidaridad financiera**, que imponía que los gastos agrícolas causados por la puesta en marcha y desarrollo de los mecanismos de intervención de la PAC fueran asumidos por el presupuesto comunitario, de modo que fueran sufragados por igual por todos los Estados miembros, aunque no hubiera una correlación exacta entre sus contribuciones y las ventajas efectivamente obtenidas¹¹².

a dicha unificación, no se recurrió a realizar una media entre los distintos precios nacionales de cada producto, sino que, sencillamente, se optó por mantenerlos altos (en general, Alemania los tenía altos y Francia bajos). Como resultado, los niveles de precios comunitarios se situaron, desde el primer momento, a niveles muy por encima de los precios mundiales. El resultado, altamente favorable para los agricultores, fue un “efecto llamada” que, a largo plazo, se encontraría en el origen de los problemas de excedentes que luego sobrevendrían. *Vid.*, Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, p. 154.

111 Este peculiar carácter defensivo-integrador llevó a considerar este principio desde una doble perspectiva, “pues es a la vez expresión de solidaridad, que es el cemento propio a la Comunidad, y garantía de la protección que exige la agricultura comunitaria en las relaciones entre la Comunidad y los terceros países”. *Vid.*, Norberto CASTILLA GAMERO y Adolfo HERNÁNDEZ LAFUENTE, “La política agraria”, en Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Julio D. GONZÁLEZ CAMPOS y Santiago MUÑOZ MACHADO (dirs.), *Tratado de Derecho Comunitario*, t. III, Civitas, Madrid, 1986, p. 313.

Vid., también, una crítica al mantenimiento de este principio, a la luz de los principios del ordenamiento global regulador del comercio de productos agropecuarios, en Albert MASSOT MARTÍ, “El principio de preferencia comunitaria y la política agrícola común: alcance y perspectivas ante el proceso de mundialización económica”, en *Revista de Instituciones Europeas*, (1996), 3, vol. 23, p. 733 y ss.

112 *Vid.*, Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *La Política Agraria Común...*, *cit.*, p. 55.

Asumiendo estos cuatro principios, los Reglamentos que durante este primer periodo de la PAC establecieron las OCM de cada producto, configuraron fundamentalmente dos sistemas de intervención en los mercados agrícolas: el sostenimiento de precios y el apoyo a la producción.

c) Los sistemas de intervención originariamente establecidos por la PAC

1) El sistema de sostenimiento de precios

Se trata del modelo “clásico” asociado por antonomasia a la PAC, cuya principal plasmación se encuentra en la primigenia Organización Común del Mercado de los cereales. Su funcionamiento descansa sobre dos elementos: un sistema de precios políticos y un sistema de intervención capaz de mantener tales precios.

En principio, los precios fluctuaban libremente entre un precio mínimo o suelo (el precio garantizado) y un precio máximo o techo (el precio guía).

El precio guía (también llamado, según el producto de que se tratase, precio indicativo, de orientación, objetivo, etc.) se correspondía con el precio que la Comunidad estimaba equitativo para cada producto y campaña, es decir, el precio al que la Comunidad deseaba que se celebrasen las compraventas dentro de su territorio. Su fijación pretendía ser una garantía para los consumidores, dado que representaba el precio máximo que pagarían por la compra de alimentos. En consecuencia, cuando el precio del mercado comunitario sobrepasaba el precio indicativo, se procedía a la importación del producto de que se tratase con la finalidad de bajar su precio.

El precio garantizado (también llamado en ocasiones precio de retirada, de compra, de intervención, etc.), se dirigía, por su parte, a asegurar a los agricultores el precio mínimo que recibirían por la venta de sus productos. De este modo, cuando el precio comunitario de un producto caía por debajo del precio garantizado previsto para él durante un periodo de tiempo determinado (en general, entre

dos y tres semanas), se activaba automáticamente el mecanismo de compras públicas¹¹³. En esencia, este mecanismo implicaba la obligación, para los organismos de intervención u organismos de compra de cada Estado miembro, de adquirir la producción que les fuera ofrecida por los agricultores. Para su configuración cabe señalar cinco características: se trataba, en primer lugar, de un sistema de intervención reglado, en el que el cumplimiento de las condiciones establecidas en la norma daba lugar, de manera automática, a la actuación de los poderes públicos. En segundo lugar, su aplicación resultaba la misma para todos los agricultores comunitarios, esto es, no se aceptaban modulaciones en atención a criterio alguno, regional, cualitativo o cuantitativo. En tercer lugar, resultaba aplicable sin interrupciones, durante toda la campaña. En cuarto lugar, se configuraba como una garantía plena, esto es, los poderes públicos tenían la obligación de comprar tanta cantidad de producto como les fuera presentada por los agricultores. Finalmente, la compra pública se efectuaba al precio de intervención, normalmente situado muy por encima del precio mundial¹¹⁴.

Finalmente, el sistema de precios se cerraba con la fijación de un precio de entrada (o también precio de umbral, esclusa o referencia). Su existencia se justificaba por el hecho evidente de que los precios agrícolas comunitarios se situaban a niveles muy superiores a los precios mundiales. En consecuencia, el precio de entrada se configuraba como el precio al que las autoridades comunitarias

113 Para determinados productos (carne de vacuno, leche y productos lácteos, aceite de oliva) se preveía, bien de manera complementaria, bien en lugar de las compras públicas, la concesión de ayudas al almacenamiento privado. Como ya se indicó al tratar esta figura en el modelo norteamericano, su finalidad era ayudar a los agricultores a introducir sus productos en el mercado de manera progresiva, a lo largo de toda la campaña e incluso de una campaña a otra, impidiendo así grandes oscilaciones en los precios. *Vid.*, Norberto CASTILLA GAMERO y Adolfo HERNÁNDEZ LAFUENTE, "La política agraria", *cit.*, p. 315.

114 Cabe indicar, finalmente, que en aplicación del principio de solidaridad financiera, antes expuesto, los gastos generados por estas operaciones eran íntegramente asumidos por el presupuesto comunitario a través del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). *Vid.*, Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *La Política Agraria Común...*, *cit.*, p. 69.

consideraban que debían entrar los productos agropecuarios extranjeros en el mercado común a fin de que no fueran más competitivos que los productos comunitarios.

En general, el mecanismo habitual para elevar el precio de las importaciones y hacerlas menos competitivas consiste en recurrir a la imposición de aranceles. Tal fue, según vimos, la práctica normal en toda Europa (y, de hecho, en todo el mundo) desde finales del siglo XIX y, muy especialmente, a partir del periodo de entreguerras. Sin embargo, en el ámbito de la PAC se estableció un sistema relativamente novedoso: las exacciones reguladoras agrícolas, configuradas como gravámenes variables sobre las importaciones cuyo montante se hacía coincidir con la diferencia entre el precio de la mercancía en los mercados internacionales y el precio de entrada¹¹⁵.

Asimismo, debe señalarse el uso, por parte de la CEE de un instrumento proteccionista no arancelario. Se trataba de los acuerdos de restricción voluntaria de las exportaciones (*voluntary export restraints agreements*), usados hasta su expresa abolición por el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay. Estos acuerdos, que suponían variaciones un tanto singulares (o simplemente eufemísticas) de los contingentes, se basaban en convenios entre el país exportador y la CEE estipulando las cantidades y los precios de los productos objeto de comercio. El exportador, en principio, veía compensada la limitación cuantitativa a sus exportaciones con precios más elevados y la garantía de una cantidad fija de exportaciones. El importador, por su parte, aseguraba el abastecimiento de su mercado y fijaba un nivel de precios interno adecuado a sus intereses¹¹⁶.

De manera inversa, y con el fin de eliminar del mercado comunitario los excedentes, se concedían ayudas a la exportación conocidas como “restituciones a la exportación”. Con carácter general, las ayudas a la exportación persiguen aliviar los mercados internos saturados mediante la exportación de los excedentes a otros mercados. Se trata,

115 Sobre los antecedentes de esta figura en la política agrícola francesa desarrollada en el periodo de entreguerras, *vid., supra*, en este mismo capítulo.

116 *Vid.*, Marcelo GERONA MORALES, *El comercio de productos agrícolas...*, *cit.*, p. 19.

por tanto, de una forma de aumentar artificialmente la demanda, subsidiando productos para su venta en el extranjero, lo que implica venderlos a un precio inferior al precio del mercado interno.

Las restituciones a la exportación, cuyo fin era el de cubrir la diferencia entre el precio comunitario (muy elevado) y el precio del mercado extranjero (más reducido), podían articularse bien bajo forma de transferencias dinerarias (primas o subvenciones, según los casos) a las empresas exportadoras, bien mediante la entrega, a estas mismas empresas, de los excedentes almacenados en los stocks públicos a un precio inferior a aquel por el que fueron adquiridos, asumiendo la Administración la diferencia entre ambos precios, y con el compromiso expreso de vender los productos entregados en los mercados extranjeros (lo que podría considerarse una subvención en especie)¹¹⁷.

2) *El sistema de apoyo a la producción*

Su importancia, en comparación con el sistema de sostenimiento de precios, fue relativamente escasa. Se configuraba como una excepción al sistema de precios, aplicándose a sectores considerados en los orígenes de la Comunidad como marginales. Así, se dio en las OCM de materias grasas, del lino y el cáñamo, de las plantas vivas y la floricultura y de otros productos enumerados en el Anexo II TCE. Se trataba, en general, de productos deficitarios, con una producción concentrada en regiones muy concretas de algunos Estados miembros para las que, sin embargo, suponían un pilar económico básico, y cuya demanda se satisfacía en el mercado mundial, generalmente a precios bajos¹¹⁸.

Para estos productos, en lugar de establecerse sistemas de precios garantizados, se dejaba que fuera el mercado quien libremente

117 Para una exposición sucinta del régimen de las restituciones a la exportación comunitarias, debidamente concordado con la jurisprudencia del TJCE más relevante, *vid.*, O'CONNOR AND COMPANY, *Agriculture export refunds in EC and WTO law*, publicado por O'Connor and Company European Lawyers, Bruselas, 1999.

118 *Vid.*, Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *La Política Agraria Común...*, *cit.*, p. 72.

determinara los precios. A cambio, se concedían pagos directos a los agricultores bajo forma de ayudas a la producción. Tales ayudas se configuraban jurídicamente como primas, esto es, aportaciones dinerarias no devolutivas, generalmente calculadas sobre el número de unidades producidas, cuya única finalidad era conceder un suplemento de renta a los agricultores, incentivándoles, de paso, a producir determinados productos deficitarios en el mercado comunitario. Se trataba así de alcanzar el objetivo de garantizar un nivel de renta equitativo para los agricultores, demostrando, al mismo tiempo, que existían formas de lograr tal objetivo alternativas al mero sostenimiento de los precios. Es cierto, sin embargo, que este sistema de intervención a través de ayudas a la producción comparte con el sistema “clásico” de sostenimiento de precios tanto el hecho de constituir un estímulo para el aumento de la producción como su tendencia a generar excedentes.

d) Balance de este periodo

Más allá de convencionalismos académicos, no es posible fijar una fecha cierta para señalar el nacimiento de la PAC. Desde luego, la PAC no nació el 1 de enero de 1958, con la entrada en vigor del TCE. Su gestación, como ha quedado expuesto, fue larga y su parto duró algo más de una década, la de los años sesenta, durante la que compartió la escena política agrícola con las políticas nacionales de los Estados miembros, progresivamente desmanteladas¹¹⁹.

El balance de esta primera y fundamental etapa de la PAC debe calificarse de exitosa. En efecto, entre 1961 y 1970 las producciones agrarias comunitarias se duplicaron. Este aumento de la producción, unido a los altos precios garantizados, permitió un notable incremento de la renta de los agricultores. Cabe afirmar, en consecuencia, que en

119 Es esta progresiva sustitución la que podría permitir, en su caso, fijar un momento concreto en que la PAC pudiera considerarse plenamente instaurada. De este modo, se ha señalado que la PAC sólo adquiere plena operatividad en 1968, una vez desplazados la mayor parte de los mecanismos nacionales de intervención en los precios. *Vid.*, Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *La Política Agraria Común...*, cit., p. 64.

sus primeros años de rodaje la PAC consiguió alcanzar, sobradamente, sus dos objetivos primordiales: asegurar una renta equitativa a los agricultores y garantizar el abastecimiento.

Sin embargo, ya en este periodo comenzaron a percibirse ciertas anomalías en su funcionamiento que acabarían transformándose, en el periodo siguiente, en sus problemas más polémicos y conflictivos: la aparición de excedentes y el aumento de los gastos del FEOGA¹²⁰.

120 Es preciso, indicar, sin embargo, que ya en este primer periodo existía plena conciencia de la gravedad de tales problemas. Ello propició la presentación, en fecha tan temprana como diciembre de 1968, de un ambicioso programa de reforma de la agricultura comunitaria, conocido como segundo Plan MANSHOLT.

El informe comenzaba por proporcionar un diagnóstico sobre los problemas estructurales de la agricultura comunitaria (bajas rentas, exceso de producción) y por alertar de que no se solucionarían mediante el mantenimiento de precios altos, sino reduciendo el número de agricultores y de explotaciones agrícolas. En consecuencia, se proponía la aprobación, por parte del Consejo, de las normas necesarias para acometer una profunda reforma estructural que diese lugar a la creación de granjas súperproductivas, de grandes dimensiones y con pocos trabajadores. El exceso de trabajadores se iría a las ciudades (proporcionando mano de obra para una industria aún en expansión) o se jubilaría. El exceso de tierras se dedicaría a otros fines (bosques o recreo). *Vid.*, Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, p. 137.

Para alcanzar estos objetivos, el programa constaba de seis proposiciones: modernizar las explotaciones y ampliar su dimensión, a fin de crear economías de escala, lo que implicaba el abandono de las explotaciones más pequeñas; rejuvenecer el sector agrícola favoreciendo, entre otras medidas, las jubilaciones anticipadas; mejorar la formación profesional de los agricultores; reducir la superficie agrícola útil; reducir drásticamente el censo ganadero; y fomentar la agricultura de grupo. *Vid.*, Ramón TAMAMES, *La Unión Europea*, *cit.*, pp. 156-157.

El Plan MANSHOLT representaba, en realidad, la progresiva toma de conciencia de los errores de planteamiento de la PAC, de la que sería otra manifestación más, prácticamente coetánea, el llamado Informe VEDEL, presentado por el Ministerio de Agricultura de Francia en 1969. Sin embargo, y a pesar de la gran expectación social levantada, finalmente sólo fueron aprobadas del proyecto original los programas de ayuda a la modernización de las explotaciones agrarias, al cese de la actividad agraria y a la mejora de la información socioeconómica y la formación profesional de los agricultores (Directivas 72/159, sobre modernización de granjas; 72/160, sobre cese de la actividad agraria; y 72/161, sobre orientación socioeconómica a los agricultores). Se iniciaba así, finalmente, la política de estructuras de la PAC, cuyo apasionante estudio, sin embargo, escapa de los propósitos de nuestro trabajo. Sobre los resultados y la aceptación alcanzados por estas Directivas, *vid.*, Michael CARDWELL, *The European model...*, *cit.*, pp. 26-28.

Segunda etapa, de 1970 a 1980

Como ya se indicó, el periodo transitorio de doce años concluía el 31 de diciembre de 1969. Con su finalización, se daba lugar a la plena entrada en vigor del mercado común agrícola, el 1 de enero de 1970, y a la segunda fase en la evolución de la PAC. Comenzaba así un periodo poco innovador desde un punto de vista jurídico y político, marcado por el desarrollo y la consolidación de los logros conseguidos en la fase anterior y por la agravación de los problemas de excedentes y presupuestarios.

A) LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAC: LA REGULACIÓN DE LOS PRODUCTOS MEDITERRÁNEOS Y EL MECANISMO DE RETIRADA DE PRODUCTOS

El fortalecimiento de la PAC tuvo dos manifestaciones fundamentales. Por un lado, se desarrollaron normativamente, *ad nauseam*, las Organizaciones Comunes de Mercado y el resto de la legislación agrícola comunitaria establecidas durante el periodo anterior¹²¹. Por otro lado, el modelo “clásico” de intervención en la agricultura, es decir, el sistema de precios garantizados mediante protección en frontera y mecanismos de intervención en el mercado interno, se extendió a nuevos productos¹²² y, en especial, a los llamados “productos mediterráneos”¹²³.

Sin embargo, la regulación de estos últimos, aun descansando fundamentalmente en el mismo sistema de precios arriba expuesto, presentó eventualmente algunas novedades a las que cabe prestar una especial atención¹²⁴.

121 La actividad normativa en el ámbito agrario fue de tal magnitud que, hacia 1977, las normas reguladoras de la PAC representaban el 89% de todo el ordenamiento comunitario. *Vid.*, Michael CARDWELL, *The European model...*, *cit.*, p. 23.

122 Por ejemplo, el tabaco (Reglamento 727/70, de 21 de abril), la carne de porcino (Reglamento 2759/75, de 29 de octubre) y el aceite de oliva (Reglamento 1562/78, de 29 de junio).

123 Entre otros, la pesca (Reglamento 2142/70, de 20 de octubre), las frutas y hortalizas frescas (Reglamento 1035/72, de 18 de mayo) y la carne de ovino y caprino (Reglamento 1837/80, de 27 de junio).

124 La principal novedad radicó en un mayor desarrollo de la intervención en los mercados a través de las Organizaciones de productores, de las que nos ocupamos

Como característica general debe indicarse que la protección dispensada a los “productos mediterráneos”, claramente minoritarios en la CEE-6 y en la CEE-9¹²⁵, fue mucho menor que la concedida a los “productos continentales”.

Con carácter específico, debe señalarse que para algunos de estos productos el mecanismo de compras públicas empleado para el sostenimiento de los precios fue sustituido por el de retirada de productos, cuyo ejemplo más paradigmático se encuentra en la OCM de las frutas y hortalizas frescas.

Este mecanismo presenta, como característica más sobresaliente, el que la intervención en el mercado agrícola no sea realizada directamente por la Administración comunitaria, sino por las Organizaciones de productores que colaboran con ella¹²⁶. Esto es,

a continuación en texto, y a través de la industria y de las cadenas de producción. En este último caso, la intervención se articula mediante la introducción de un sistema de contratos homologados por la Administración, para regular las relaciones entre los agricultores y la industria. De este modo, “la industria contrata con los agricultores la producción de la mercancía necesaria, fijando de antemano un precio de compra, que debe ser igual o superior a los establecidos para la campaña correspondiente”. *Vid.*, José Luis ORTEGA SADA, *La Unión Europea (UE), la Política Agraria Común (PAC), los acuerdos del GATT y la reforma*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1996, pp. 49-51.

125 Tras unas conflictivas negociaciones y una vez eliminado el veto que, *de facto*, el General DE GAULLE había impuesto a la entrada del Reino Unido en la CEE, en 1973 pasaron a formar parte de la Comunidad tres nuevos Estados miembros: el ya mencionado Reino Unido, Dinamarca e Irlanda. Noruega, a pesar de haber firmado los acuerdos de adhesión, no llegó a ingresar en la Comunidad al ser esta opción mayoritariamente rechazada por el pueblo noruego consultado mediante referéndum.

126 La existencia de Organizaciones de productores se concentra en un número limitado de sectores, como el de las frutas y verduras, el lúpulo, el algodón, el plátano, la pesca o el aceite, entre otros pocos más. Su regulación comunitaria se encuentra en el Reglamento del Consejo 1360/78, de 19 de junio, cuya aplicación en España se completa con el Reglamento de la Comisión 559/1988, de 29 de febrero, la Ley 29/1972, de Agrupaciones de Productores Agrarios, de 22 de junio, el Decreto 698/1975, de 20 de marzo, el Real Decreto 1101/1986, de 6 de junio, y el Real Decreto 280/1988, de 18 de marzo, que regula el reconocimiento de agrupaciones de productores y sus uniones en el sector agrario. Sobre las funciones que desempeñan estas Organizaciones de productores, *vid.*, Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *La Política Agraria Común, cit.*, pp. 87-89.

son los propios agricultores, a través de sus Organizaciones, quienes deciden adoptar o no la medida de retirada de productos del mercado. El objetivo que se persigue con ello es fomentar el asociacionismo de los pequeños productores con el fin de que alcancen un cierto poder de mercado, esto es, la capacidad de incidir sobre los precios a través del control que puedan ejercer sobre la oferta.

Su funcionamiento es relativamente sencillo. En primer término, se establece la obligación para los socios de vender toda su producción a través de estas Organizaciones. Con ello se pretende que estas Organizaciones sean las únicas en controlar el flujo de productos hacia el mercado. De este modo, cuando el precio del mercado cae por debajo de un precio mínimo (precio de retirada), cuyo nivel determinan ellas mismas, dentro de un estrecho margen fijado por la normativa comunitaria, pueden decidir la retirada de productos del mercado, esto es, no comercializar los productos que les sean entregados por sus socios, abonando a estos, a cambio, el precio de retirada. Con esta medida se logra la adaptación de la oferta a las necesidades del mercado, evitando así el desplome de los precios.

El destino dado a estos productos no comercializados se encuentra, en general, muy limitado por su carácter altamente perecedero. Ello implica que sea necesario recurrir, en muchas ocasiones, a su pura y simple destrucción. No obstante, tanto las cantidades abonadas a los socios en concepto de retirada de productos, como los gastos originados por su destrucción, son parcialmente sufragados por el FEOGA¹²⁷.

B) EL AUMENTO DE LOS EXCEDENTES Y DE LOS GASTOS PRESUPUESTARIOS

Como ya se preveía desde el final del periodo anterior, los dos problemas principales con los que tuvieron que enfrentarse las

127 Ahora bien, para acceder a dicha financiación, se exige de las Organizaciones de productores que garanticen, además, el cumplimiento de las normas de calidad y comercialización fijadas para cada producto y en cuya determinación también participan las propias Organizaciones. *Vid.*, José Luis ORTEGA SADA, *La Unión Europea...*, *cit.*, p. 49.

autoridades agrícolas comunitarias durante este segundo periodo fueron los elevados costes derivados del funcionamiento de la PAC y el aumento, imparable, de los excedentes de productos agrícolas.

Ambos problemas eran, en realidad, uno sólo, y su única causa se encontraba en el sistema de sostenimiento de precios. En efecto, la seguridad ofrecida a los agricultores de que sus productos encontrarían, siempre y en todo caso, un comprador, constituía un incentivo irresistible para que estos aumentaran su producción, lo cual resultaba cada vez más fácil gracias a los avances en I+D. Este aumento de la producción daba lugar, a su vez, a una continua aparición de excedentes, los cuales sólo podían ser apartados del mercado mediante los mecanismos de intervención (compras públicas, retirada de productos, ayudas al almacenamiento) o derivados a mercados internacionales mediante restituciones a la exportación. Todas estas medidas suponían, en última instancia, un gigantesco desembolso de dinero público, una sangría constante de las arcas comunitarias y el origen último de la “crisis agropresupuestaria”¹²⁸.

Además, con ser estos los principales problemas que había generado el desarrollo de la PAC, no eran, sin embargo, los únicos. Por una parte, el modelo de sostenimiento de precios, al eliminar el riesgo de que la cosecha quedara sin vender, había dado lugar a la consecuencia perversa de que se fomentaran los monocultivos y se abandonara la diversificación, lo que podía llevar aparejado, en su caso, un mayor peligro de erosión. Por otra, la tendencia productivista que caracterizaba a este modelo había conducido a la adopción de técnicas de intensificación, incrementando el uso de pesticidas y abonos y la negativa repercusión de estos sobre el medio ambiente.

Ante esta situación, la CEE reaccionaría –aunque tardíamente– a partir del año 1984, recurriendo al uso de estabilizadores y tasas de

128 La expresión está tomada de Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, *La Política Agraria Común...*, cit., p. 80. El coste de financiación de la PAC alcanzó su punto culminante en 1979, cuando el capítulo agrícola supuso, por sí mismo, el 75,5% de todo el presupuesto comunitario. Vid., Michael CARDWELL, *The European model...*, cit., p. 23.

corresponsabilidad en los cereales y a la introducción de un sistema de cuotas en el sector lácteo. De estas primeras medidas y de su continuación a lo largo de la década de los noventa nos ocuparemos en el capítulo IV.

C) BALANCE DE ESTE PERIODO

A pesar de la situación de crisis evidente en que la PAC fue progresivamente entrando a lo largo de este periodo, caben hacer algunas matizaciones que suavicen la severidad de los juicios generalmente vertidos sobre ella. Por un lado, es justo reconocer la labor de perfeccionamiento y el espíritu constructivo que animó al legislador comunitario durante toda esta fase. Esta actitud le llevó a completar el ordenamiento agrícola comunitario y a extender sus reglas, según hemos visto, a la práctica totalidad de los productos agropecuarios.

Por otro lado, no cabe negar la contribución que la intervención pública en la agricultura comunitaria supuso para el resto de la economía durante todo este periodo. En efecto, entre 1958 y 1979, la mejora de la vida en el campo y la introducción de técnicas de cultivo cada vez más novedosas liberaron más de diez millones de trabajadores de las labores agrícolas, que pasaron a engrosar los demás sectores productivos¹²⁹.

Finalmente, deben situarse las decisiones adoptadas en el marco de la PAC en el contexto, más amplio, de la crisis económica mundial desatada durante esta década. Desde esta perspectiva, quizás quepa valorar positivamente el que la PAC, en medio de la brutal depresión iniciada tras 1973, permitiera mantener una población activa de siete millones de trabajadores agrícolas con un coste relativamente bajo¹³⁰.

129 Desde 1958, la renta real de los agricultores creció a una media anual acumulativa del 2,8%, con un incremento total del 74%, lo que supuso un espectacular aumento del bienestar en las zonas rurales. *Vid.*, Ramón TAMAMES, *La Unión Europea, cit.*, p. 159.

130 Dicho coste fue de 6.000 millones de unidades de cuenta en el año 1979, mientras que la financiación del seguro de paro en los países comunitarios, para una población desempleada de siete millones de personas en el mismo año, fue una cantidad superior a los 30.000 millones de unidades de cuenta. *Loc. cit.*, p. 160.



Pero, a pesar de estas matizaciones, siguen estando plenamente justificadas las críticas dirigidas a la falta de iniciativa de los políticos comunitarios para hacer frente a una indeseable situación, cuyas causas eran de sobra conocidas y cuyas consecuencias sólo podían ser cada vez más calamitosas. Los motivos de esta situación fueron ampliamente debatidos (influencia de los grupos de presión agrícolas, rivalidad con los Estados Unidos, inercias históricas, etc.) pero sólo un hecho externo a la Comunidad, de fuerza normativa irresistible y de alcance global fue capaz de poner fin a esta situación. Se trata del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay, cuyo análisis acometeremos en el siguiente capítulo.



**La Organización
Mundial del Comercio
y la ordenación global
de la intervención
pública en la
agricultura: el Acuerdo
sobre Agricultura de la
Ronda Uruguay**

capítulo III

III. La Organización Mundial del Comercio y la ordenación global de la intervención pública en la agricultura: el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay

I. El Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay y las causas de su aprobación

1. Primera aproximación al Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay

La aprobación del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay (en adelante, AARU), y su entrada en vigor el 1 de enero de 1994, supusieron un cambio radical en el panorama de la intervención pública en la agricultura hasta ahora expuesto. La envergadura de dicho cambio fue tal, que puede sostenerse que el AARU marca un hito, un punto de inflexión en la evolución de las políticas agrícolas en todo el mundo.

Parece oportuno preguntarse, en primer lugar, qué es el AARU. A este respecto, y sin perjuicio de todo lo que se expondrá a lo largo de este capítulo, cabe adelantar ya dos notas definitorias.

En primer lugar, y desde un punto de vista formal, el AARU es una norma internacional, un acuerdo entre sujetos de Derecho Internacional o, a fuer de exactos, un fragmento de un acuerdo internacional mucho más amplio: el “Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio” o Acuerdo de Marrakech, con el que se puso punto y final a la Ronda Uruguay de negociaciones del GATT.

En segundo lugar, y desde un punto de vista material, el AARU es un amplio conjunto de normas encaminadas a regular, orientar y limitar las técnicas de intervención en la agricultura desarrolladas por los Estados miembros de la Organización Mundial del Comercio (en

adelante, OMC) y ejemplificadas en los modelos norteamericano y europeo expuestos en el capítulo anterior. Como anticipo, señalaremos ahora simplemente que el AARU, entre otras disposiciones, vino a prohibir toda barrera a la importación de productos agropecuarios distinta de los aranceles, así como el uso de ayudas a la exportación, y clasificó las distintas medidas de sostenimiento de precios y de apoyo a las rentas, obligando a reducir, para algunas de ellas, el volumen total de fondo públicos con que eran financiadas.

En resumen, el AARU es la norma internacional a través de la cual ha sido posible establecer una ordenación jurídica común a las políticas agrícolas nacionales de todos los Estados que forman la OMC.

2. Justificación histórica de su aprobación

Como quedó expuesto en el capítulo anterior, durante la mayor parte del siglo XX las políticas agrícolas en Europa occidental y Estados Unidos, se dirigieron, fundamentalmente, a tratar de resolver problemas internos (nivel de precios interno, autoabastecimiento), sin prestar mucha atención a las consecuencias que pudieran tener sobre el comercio internacional. Sin embargo, y como resulta evidente, una intervención pública demasiado fuerte en un sector económico es casi inevitablemente incompatible, a largo plazo, con un comercio internacional leal¹. Pero, como resultado de las políticas expansionistas, y según vimos en el capítulo anterior, en la década de

1 De algún modo, y como veremos, ello habría ayudado a mantener el peculiar status de los productos agrícolas dentro del GATT, pues los Estados rehuieron someter seriamente la agricultura a una disciplina internacional en materia de libre comercio. Para el específico caso norteamericano, *vid.*, Bruce L. GARDNER, *American Agriculture in the Twentieth Century. How it flourished and what it cost*, Harvard University Press, Cambridge (MA-EEUU) y Londres (RU), 2002, pp. 220-222, quien afirma, tras analizar las principales formas de intervención pública en la agricultura estadounidense, que las políticas de sostenimiento de precios inauguradas con la *Agriculture Adjustment Act* de 1933 necesitaban, como contrapartida al control de la producción, que las importaciones agrícolas estuvieran también controladas. Ello explicaría la dispensa en materia agrícola concedida en el seno del GATT a los Estados Unidos en 1955 y el que la agricultura no fuera tomada en serio en las negociaciones multilaterales hasta tiempos relativamente recientes.

los setenta la situación comenzaría a cambiar, desatándose una dura batalla por la conquista de los mercados agrícolas mundiales.

En efecto, como ya expusimos, desde los años treinta, y hasta comienzos de los años setenta, los modelos agrícolas, tanto en Europa como en Estados Unidos, se marcaron como objetivo mantener el nivel de rentas de los agricultores a través del sostenimiento de los precios *internos*. Estas políticas implicaban, *per se*, un fuerte incentivo a los agricultores para que aumentaran su producción, de modo que su aplicación llevó a la postre a una situación permanentemente excedentaria, que hundió aún más los precios y que, al ser combatida con las mismas herramientas de sostenimiento de precios, sólo podía empeorar cada vez más. Como resultado, aumentó el recurso a la protección arancelaria y no arancelaria, para evitar que entrasen en los mercados internos productos extranjeros, y, en el sentido opuesto, se multiplicaron las ayudas a la exportación para ayudar a vender los productos nacionales en los mercados extranjeros y eliminar así los excedentes². Lo más grave, sin embargo, es que se trataba de medidas que se dirigían hacia los síntomas de la enfermedad, pero no a la enfermedad misma: las políticas agrícolas seguían incentivando la producción, a pesar de que los mercados no podían absorberla.

En definitiva, se minaron las bases de un comercio internacional leal de productos agropecuarios. Ya no eran los agricultores quienes competían entre sí, sino las tesorerías de los países occidentales para garantizar más ayudas, tanto internas (pilar básico del sistema de sostenimiento de precios), como a la exportación. La situación, en los años ochenta, llegó a ser sencillamente insostenible³.

2 Christian PAULETTO, *Domestic farm subsidies in the multilateral trading system: trade effects, decoupling, and reform proposals*, Comunicación presentada al seminario sobre *Multilateral Commercial Policy*, celebrado en Ginebra, 27 de enero de 1989, p. 3.

3 A mayor escarnio es preciso señalar que los principales perjudicados eran, además, los países en desarrollo. "Por ejemplo, los subsidios a 25.000 productores algodoneiros estadounidenses superan el valor de lo que éstos producen, con lo que se hundan los precios del algodón de tal manera que se estima que millones de algodoneiros en África pierden más de 350 millones de dólares al año. Para varios de los países africanos más pobres sólo las pérdidas por este cultivo superan el presupuesto de la ayuda exterior estadounidense para dichos países". *Vid.*, Joseph

Por ello, no es casualidad que fuera precisamente durante esta década cuando comenzara a percibirse un cierto consenso respecto a la necesidad de un profundo cambio en las políticas agrícolas de los países industrializados⁴. La situación creada por el alcance de las intervenciones públicas en la agricultura y por las medidas proteccionistas se calificó como “estado de caos inaceptable”⁵. De este modo, y aprovechando la cumbre del G-7 en Venecia, en junio de 1987, Ronald REAGAN presentaría la idea más revolucionaria jamás propuesta en agricultura: la eliminación completa de la ayudas a la agricultura antes del año 2000.

La idea era sencilla: todos los países occidentales estaban inmersos en profundas crisis agrarias que les habían llevado a aplicar exorbitantes programas de sostenimiento de precios, a la superproducción y a una costosa lucha para conquistar mercados extranjeros mediante ayudas a la exportación. El resultado eran precios distorsionados, artificialmente elevados en los mercados internos y anormalmente bajos en el mercado mundial, e indeseables guerras comerciales. El problema, sin embargo, no era de fácil arreglo, dado que si un país recortaba unilateralmente sus ayudas, corría el riesgo de ser eliminado de todos los mercados por los productos, fuertemente subvencionados, de los demás países. En consecuencia, la única solución posible se encontraba en alcanzar un compromiso multilateral por el que todos los Estados implicados redujeran sus ayudas⁶.

E. STIGLITZ, *El malestar en la globalización*, Punto de Lectura, Madrid, 2007, p. 440.

4 Dicho en terminos más duros, “a mediados de los años ochenta, el sentimiento de crisis en las políticas agrícolas estaba extendido por todas partes”. *Vid.*, T. JOSLING, S. TANGERMAN, T. K., WARLEY, *Agriculture in the GATT*, Mc Millan (Londres) – St Martin's Press (Nueva York), 1996, p. 105.

5 W. M. MINER, “Implications for State Trading in the next WTO negotiations”, en *Globalization and agricultural policy*, Hans J. MICHELMANN, James RUDE, Jack STABLER y Gary STOREY (eds.), Lynne-Rienner Publishers, Boulder-Londres, 2001, p. 99.

6 Como gráficamente dijera el propio presidente REAGAN “Ninguna nación puede abandonar unilateralmente las políticas actuales sin ser devastado por las políticas de los demás países (...). La única esperanza es un amplio acuerdo internacional que imponga a todos los mismos compromisos y un mismo calendario”, *apud* David RAPP, *How the US got into the agriculture and why it can't go out*, Congressional Quarterly, Washington D.C., 1988, p. 150.

La idea, asimismo, tendría buena acogida en el seno de la CEE, principal *partenaire* y, a la vez, principal rival de los Estados Unidos en el ámbito agrícola. Después de la ampliación hacia el sur, Francia se había convertido en contribuyente nato al presupuesto comunitario, mientras el Reino Unido capitalizaba sus reivindicaciones contra el excesivo gasto de la PAC bajo forma de “cheque británico”. Asimismo, los países de nuevo ingreso, España y Portugal, presionaban a favor de conseguir más fondos para desarrollo rural, un tipo de ayuda diferente al que la CEE estaba acostumbrada a destinar a la agricultura⁷. El problema en Europa, además, ya no se encontraba en la población rural, sino en los desempleados urbanos.

El camino hacia el AARU estaba abierto.

II. La OMC y la (expansiva) regulación del comercio internacional

Como se indicó más arriba, el AARU forma parte de un tratado internacional mucho mayor, el Acuerdo por el que se establece la OMC o Acuerdo de Marrakech. Ello supone que la regulación internacional de las políticas agrícolas reclamada, según hemos visto, en los años ochenta, acabó plasmada en un marco mucho más amplio y, aparentemente, ajeno al contenido más propio de la agricultura: el ordenamiento de la OMC o, en términos jurídicos más exactos, el ordenamiento comercial multilateral.

Debe advertirse, sin embargo, que la relación entre política agrícola y comercio internacional no es, ni remotamente, una cuestión reciente. Más bien podría sostenerse justamente lo contrario. Las primeras manifestaciones de las incipientes políticas agrícolas nacionales se basaron, precisamente, en el control de sus intercambios internacionales a través de regulaciones arancelarias⁸. La novedad,

⁷ *Loc. cit.*, p. 152.

⁸ Recuérdense, a este respecto, cómo la primera reacción de los países europeos a las crisis agrícolas iniciadas en 1860 y 1929 consistió, según vimos en el capítulo anterior, en elevar la protección arancelaria, esto es, en adoptar una medida de

por tanto, no se encuentra en la mera existencia de una relación entre política agrícola y comercio internacional, sino en su intenso y complejo desarrollo.

Este mismo planteamiento permite comprender, asimismo, que la regulación de las políticas agrícolas realizada por el AARU se encuentre sesgada. En efecto, la OMC contempla la agricultura, exclusivamente, desde la perspectiva comercial, de modo que los términos en que está planteado el ordenamiento comercial agrícola no responden a una lógica jurídica, quizá ni siquiera económica: responden a una lógica comercial.

Por ello debe aclararse desde ahora mismo que, de conformidad con los principios propios de la OMC, las políticas agrícolas desarrolladas por los poderes públicos sólo son contempladas (y juzgadas) desde la perspectiva de las limitaciones que imponen al comercio. Ello ayudará a entender algunas cuestiones, como los tres ámbitos de los que se ocupa el AARU y la distinción que a estos efectos realiza entre ayudas internas (*domestic subsidies*) y ayudas a la exportación (*export subsidies*), distinción que, en términos estrictamente jurídicos, carecería de sentido.

En los siguiente epígrafes expondremos los fundamentos del ordenamiento comercial global y la posición que, dentro de él, ocupa el AARU.

1. La ventaja comparativa y las ganancias derivadas del comercio exterior

En primer lugar, parece oportuno indagar, siquiera sea someramente, sobre los fundamentos teóricos del ordenamiento de la OMC, esto es,

control de los intercambios comerciales internacionales. En sentido similar, también respecto a los Estados Unidos se afirma, en relación al periodo anterior a 1933, que “la intervención pública en el sector agrario ha existido desde tiempos remotos, pero por lo general se había limitado a la política externa”, *vid.* Donato FERNÁNDEZ NAVARRO, “El modelo agrario de sostenimiento de precios y rentas en EE.UU. Principales características”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 2 (1987), p. 220.

sobre las virtudes del libre comercio y, en concreto, el libre comercio de productos agropecuarios.

A) JOAQUÍN COSTA Y LA DEFENSA DE LA LIBERTAD DE COMERCIO DE PRODUCTOS AGRÍCOLAS

Citaremos, a estos efectos, el magisterio de Joaquín COSTA, a quien debemos la que es, probablemente, la mejor exposición que se ha hecho nunca en lengua castellana de los beneficios que se derivan del comercio agrícola internacional:

“el cultivo del trigo es en España, económicamente hablando, un cultivo artificial; y porque es un cultivo artificial, sólo se sostiene por virtud de un artificio: la protección aduanera. Esta ley protectora que con razón ha sido apellidada *ley del hambre*, estuvo no ha mucho a punto de desaparecer: por honra de la civilización, por exigencias de la humanidad, tiene que desaparecer, para que se cumplan en un todo las leyes naturales de la producción, y principien a lucir mejores días para las clases más necesitadas, sobre quienes vienen a recaer en última instancia las consecuencias de estas protecciones artificiales, en apariencia útiles a unos pocos, en realidad dañosas a todos (...). El pan que comen cuatro millones de españoles se halla empapado en la sangre de los doce millones restantes”⁹.

En efecto, según expone COSTA, desde el último tramo del s. XIX, en España se protegían, mediante aranceles, el trigo (para proteger a las provincias castellanas) y la industria textil (para proteger a las provincias catalanas). El mero hecho de la necesidad de protección significaba, de por sí, que no eran industrias que pudieran competir en el extranjero ni, por tanto, hacerle ganar a España una mayor cuota en el comercio internacional (y, con ello, aumentar su estatus de potencia europea). En cambio, tanto el vino (sobre todo el destinado al mercado inglés), como el azúcar antillana (con un inmenso mercado potencial en Estados Unidos) y determinados productos ganaderos

9 Joaquín COSTA MARTÍNEZ, *La fórmula de la agricultura española*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Edición digital a partir de la edición de *Agricultura armónica, expectante, popular*, Madrid, Imprenta de Fortanet, 1912.

resultaban altamente competitivos en los mercados internacionales. Parecía conveniente, en consecuencia, apoyar estos productos en los que España podía ampliar sus exportaciones. Pero, como razonaba COSTA a este respecto:

“Como es natural, para que las demás naciones se presten a abrir sus mercados a nuestro productos agrícolas, reclamarán en justa reciprocidad que abramos a sus productos industriales y agrícolas nuestras fronteras. Y en esto, los cosecheros de granos y los fabricantes de tejidos creen ver su ruina. Tenemos, pues, frente a frente, ostentando intereses opuestos, del lado de la libertad del comercio, los vinos y la ganadería; del lado de la protección arancelaria, los cereales y los tejidos de lana”¹⁰.

El resultado de la comparación parece abrumador. Los beneficiarios de los aranceles serían “respecto al trigo, cuatro o cinco provincias castellanas”¹¹. Frente a ellos, los beneficiarios del libre comercio serían, sin contar con las exportaciones, todos los consumidores, dado que la simple eliminación de los aranceles permitiría la bajada de los precios del trigo¹².

10 *Íd. ib.*

11 Aún añade COSTA otro argumento más, refiriéndose a esas cuatro o cinco provincias a las que beneficia el proteccionismo, pues “las cuatro quintas partes de su población viven del trabajo mercenario, carecen de propiedad, ganan su sustento labrando los campos de la quinta parte restante, (...) como productores no afectan al salario que reciben las oscilaciones del mercado, porque el mismo jornal cobran cuando el trigo va a 40 reales la fanega que cuando se cotiza a 60; pero como consumidores, interéstanles los precios bajos, porque entre 40 y 60 reales va la diferencia de poder darle a sus hijos tres panes cada día en lugar de dos”. *Íd. ib.* La consecuencia sería, por tanto, que incluso dentro de las provincias cerealícolas, los únicos beneficiarios de la política proteccionista serían los propietarios de las explotaciones agrícolas, y no el resto de la población.

El argumento, sin embargo, podría esconder una falacia, pues con la desaparición de la industria del trigo, los jornaleros perderían sus trabajos, y con él incluso los cuarenta reales necesarios para comprar el pan más barato. Es cierto, sin embargo, que en la exposición de COSTA se parte de que el trigo exportado no llegaría a ser competitivo con el trigo consumido en las provincias autosuficientes, dado que lo impedirían los costes de transporte. En consecuencia, no se preveía una disminución de la mano de obra.

12 Dice COSTA: “Ahora yo pregunto: porque cuatro o cinco provincias se obstinen en conservar un régimen agrícola que ellas mismas confiesan que es ruinoso, ¿es

De conformidad con todo este razonamiento, COSTA concluirá afirmando que: “la reforma arancelaria es un acto de justicia y de conveniencia para la inmensa mayoría de los españoles”¹³.

Pues bien, los mismos razonamientos que hace un siglo llevaban a Joaquín COSTA a abogar por la liberalización del comercio agropecuario, siguen sustentando hoy la defensa de un comercio internacional leal. En efecto, el postulado básico sobre el que descansa la OMC, claramente deudor del “principio de la ventaja comparativa”¹⁴, radica en considerar el comercio internacional como un medio ideal para aumentar la riqueza de todos los países que participan en él. Su consecuencia, por tanto, es evidente: las trabas al comercio y el falseamiento de las condiciones en que este se desarrolla constituyen obstáculos que deben ser desterrados.

justo hacer pagar las consecuencias a las 15 ó 20 provincias que producen menos de la mitad del trigo que necesitan, y a las islas de Cuba o Puerto Rico, que no producen una sola espiga?”. *Id. ib.*

13 *Id. ib.* Y, muy especialmente, para los exportadores, quienes tuvieron que “sufrir las consecuencias de una autarquía que provocó un nivel alto de costes y una reducción o eliminación de los productos españoles en los mercados mundiales (lanas, pasas, vinos, aceite, naranjas, minerales...)”. *Vid.*, José SÁNCHEZ JIMÉNEZ, “Política y agrarismo durante la Segunda República”, en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, nº 8, 1987, p. 213.

14 Muy simplificada, el principio de la ventaja comparativa, formulado en 1817 por David RICARDO, se resume en la afirmación de que un país puede beneficiarse del comercio incluso aunque sea, en términos absolutos, más eficiente (o menos eficiente) que los demás países en la producción de todos los bienes. En consecuencia, “el principio de la ventaja comparativa establece que cada país se especializará en la producción y la exportación de los bienes que puede producir a un coste relativamente bajo (en los cuales es relativamente más eficiente que los demás) e importará los bienes que produzca con un coste relativamente elevado (en los cuales es relativamente menos eficiente que los demás)”. *Vid.*, Paul A. SAMUELSON y William D. NORDHAUS, *Macroeconomía*, Mc Graw-Hill, 15ª edición, Madrid, 1996, pp. 692-693. Para una exposición excepcionalmente didáctica de la aplicación de este principio en el ámbito del comercio internacional, *vid.*, la revisión de la obra clásica de John Howard JACKSON, *The world trading system: law and policy of international economic relations*, MIT Press, Cambridge (MA-USA) – Londres (UK), 1997, pp. 15-16. Debe advertirse que el escenario descrito por Joaquín COSTA responde, en realidad, a una situación de ventaja absoluta en la producción de ciertos bienes por cada país. A pesar de ello, y dada la fuerza de sus imágenes, hemos considerado oportuno tomarlas como ejemplo.

B) LAS VENTAJAS DE LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO AGRÍCOLA

De conformidad con este planteamiento, la liberalización efectiva del comercio agrícola propuesta durante la década de los ochenta sólo podía aportar beneficios. Por un lado, la situación de superproducción agrícola, originada artificialmente en los países occidentales, y el abuso que estos habían realizado de las ayudas a la exportación, había conducido a unos precios internacionales anormalmente bajos. La primera consecuencia de la liberalización del mercado, que incluía la eliminación de las ayudas a la exportación, debía ser, por tanto, un aumento de los precios internacionales, lo que repercutiría en beneficio de todos los agricultores y, en especial, de los más eficientes. Estos serían, previsiblemente, los agricultores de los países en desarrollo, capaces de producir a precios claramente inferiores. Asimismo, el aumento del volumen de negocios agrícolas de los países en desarrollo llevaría aparejada un incremento de la demanda de mano de obra, que sería reclutada, además, entre los más pobres de estos países, lo que aumentaría directamente su bienestar.

Por otro lado, y dado que en los países desarrollados los precios agrícolas se encontraban a niveles artificialmente elevados, la liberalización de los intercambios permitiría que los precios bajaran, de modo que el beneficio de los consumidores (unido al de los contribuyentes, cuyos impuestos dejarían de destinarse al sostenimiento de los precios agrícolas) estaría muy por encima de las pérdidas de sus agricultores¹⁵

Ahora bien, una visión completa del fenómeno liberalizador del comercio debía tener en cuenta, al menos, dos elementos más.

De un lado, no es cierto que la liberalización de los intercambios comerciales, por sí sola, resulte en todo caso positiva. La liberalización comercial debe hacerse a un ritmo adecuado, de modo

15 Vid., Marcelo GERONA MORALES, *El comercio de productos agrícolas en la OMC*, FLACSO – Abya-Yala, Quito, 2005, pp. 35-37.

que sea posible crear nuevos empleos a medida que se destruyen los empleos ineficientes¹⁶.

De otro lado, y sin perjuicio de lo que más adelante se explicará al ocuparnos del paradigma de la “agricultura multifuncional”, estos análisis no tenían en cuenta las externalidades positivas que, bajo forma de bienes públicos intangibles, genera la agricultura: paisajes y entornos fruto de la acción del hombre sobre la naturaleza, conservación de tradiciones y valores, cuidado medioambiental, distribución geográfica de la población equilibrada, etc.

2. La Organización Internacional del Comercio, el GATT-OMC y la agricultura como excepción del sistema de comercio multilateral

A) LOS ORÍGENES DEL GATT-OMC: LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL COMERCIO

El Acuerdo por el que se establece la OMC fue firmado en Marrakech en 1994, produciéndose su entrada en vigor el 1 de enero de 1995. Sin embargo, la historia de la OMC arranca casi cincuenta años antes de este momento.

16 Se considera una evidencia incuestionable que la apertura al comercio internacional puede ayudar, y de hecho ha ayudado, a numerosos países a crecer mucho más rápidamente de lo que habrían podido hacerlo en caso contrario. Sin embargo, es preciso recordar que “la mayoría de los países industrializados –incluidos Estados Unidos y Japón– edificaron sus economías mediante la protección sabia y selectiva de algunas de sus industrias, hasta que fueron lo suficientemente fuertes como para competir con compañías extranjeras”. *Vid.*, Joseph E. STIGLITZ, *El malestar...*, *cit.*, p. 56, quien añade, algo más adelante: “El tiempo (y la secuencia) es todo”. *Loc. cit.*, p. 120.

Es decir, la apertura al comercio resulta positiva pero sólo en tanto permite, mediante el aumento de las exportaciones, la creación de nuevos empleos. “Cuando los Estados adoptaron medidas para fomentar las exportaciones y crear nuevas empresas, la liberalización funcionó, pero cuando no lo hicieron, a menudo fracasó. El Estado desempeña un papel crucial en el desarrollo satisfactorio al estimular a sectores concretos y al ayudar a crear instituciones que promueven el ahorro y la asignación eficiente de la inversión”. *Loc. cit.*, pp. 420 – 421.

En efecto, la OMC no es más que el resultado, 47 años más tarde de lo previsto, del deseo de crear un organismo internacional encargado de la regulación del comercio mundial. Sus orígenes se encuentran en los años inmediatamente posteriores a la II Guerra Mundial, cuando se proyectó y se comenzaron a dar los pasos necesarios para crear una “Organización Internacional del Comercio” (OIC) que debía constituir, junto al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional la tercera de las “Instituciones de Bretton Woods”¹⁷.

Tras el nacimiento de las Naciones Unidas, en 1945, su Comité Económico y Social (ECOSOC) adoptó en su primera sesión, el 18 de febrero de 1946, una resolución convocando la “Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo”, que habría de celebrarse del 21 de noviembre de 1947 al 24 de marzo de 1948, en La Habana, “con el propósito de favorecer la expansión de la producción, intercambio y consumo de mercaderías” mediante la creación de una Organización Internacional de Comercio¹⁸.

Previamente a su celebración, sin embargo, el Gobierno de los Estados Unidos presentó en 1946 una propuesta de carta de creación de la OIC, dando comienzo, de modo inmediato, los trabajos preparatorios para su aprobación. De este modo, en una primera reunión, celebrada

17 Como es conocido, este nombre procede de la “Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas” celebrada en Bretton Woods, New Hampshire, el 22 de julio de 1944, y de la que surgieron ambas Instituciones financieras internacionales. Esta Conferencia, celebrada cuando aún no había concluido la II Guerra Mundial, sólo agrupó a los países aliados, lo que incluía a China (que al triunfar la revolución comunista en 1949 se retiró del sistema) y a la URSS (que no llegó a firmar sus documentos fundacionales). En realidad, no existía ningún motivo de fondo que impidiera crear este tercer organismo durante esta Conferencia. De hecho, en Bretton Woods se reconoció expresamente su necesidad. Como ha sido puesto de manifiesto, el único motivo que explica su ausencia fue, “indudablemente”, que la Conferencia se celebró bajo la responsabilidad de los Ministros de Economía de los Estados participantes, mientras que el comercio era materia perteneciente a otros Ministerios. *Vid.*, John Howard JACKSON, *The world trading system...*, *cit.*, p. 36, cuya magistral exposición de los orígenes de la OMC seguimos, en líneas generales, en texto.

18 La creación de dicha Organización, finalmente truncada, habría dado lugar a un organismo propio de las Naciones Unidas y dependiente del ECOSOC, al igual, por ejemplo, que la FAO.

en octubre de 1946 en Londres, se formó un comité preparatorio, el cual debía volver a reunirse en tres ocasiones más: en Lake Success (Nueva York), en Ginebra (de abril a noviembre de 1947) y, finalmente, en La Habana, donde debía aprobarse (y se aprobó), definitivamente, la “Carta de creación del OIC”.

Se trataba de un texto muy ambicioso, dado que, junto al comercio de mercancías, se abordaban materias de empleo, servicios e inversiones internacionales. Sin embargo, y a pesar de que el principal impulsor de la Carta había sido el propio Gobierno de los Estados Unidos¹⁹, el Congreso norteamericano se negó a ratificarla. Esta actitud provocó el desánimo de muchos otros países, que consideraron que sin la participación de Estados Unidos, la OIC no podría funcionar, por lo que tampoco ellos ratificaron la Carta impidiendo que esta llegara a entrar en vigor.

Sin embargo, el desastre no fue absoluto. Por una parte, y como anexo al Acta Final de la Conferencia, se aprobó una resolución que creaba, con carácter inmediato, una Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio (ICITO, en sus siglas inglesas), con el fin de desempeñar ciertas funciones en tanto no quedara establecida la OIC. Aun teniendo carácter meramente interino, la ICITO suponía ya una cierta infraestructura de medios materiales y humanos, así como un punto de referencia institucional y geográfico²⁰.

Por otra parte, y muy especialmente, las negociaciones previas a la conclusión de la Carta de La Habana habían dado ya sus frutos. En

19 Los intereses agrícolas, salvo, quizá, para los productores de tabaco, algodón, azúcar o lana, debían encontrarse, precisamente, entre los más beneficiados por la creación de una Organización de estas características. En efecto, el aumento del volumen de intercambios internacionales podía dar lugar a un aumento continuado de las exportaciones de productos agrícolas norteamericanos. Asimismo, y en la medida en que beneficiara también a las exportaciones de productos industriales, podría favorecer el aumento de la demanda interna de productos agrícolas. *Vid.*, Denis R. BERGMAN, “Quelques aspects de la politique agricole des États-Unis”, en René DUMONT, *Les leçons de l'agriculture américaine*, Flammarion, París, 1949, p. 360.

20 Aunque la selección del lugar de la sede de la OIC debía producirse una vez constituida ésta, el punto 6 del Anexo a la resolución por la que se establecía la ICITO preveía que las reuniones de su Comité Ejecutivo se celebraran en Ginebra.

efecto, ya en la reunión de Ginebra, en noviembre de 1947, fue posible la firma de un primer tratado, el “Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio” (GATT, en sus siglas inglesas), que había entrado en vigor el 1 de enero de 1948. Se trataba de un tratado parcial y provisional, en tanto no entrara en vigor la Carta de la OIT, que debía sustituirlo y ampliarlo.

Ahora bien, muchos de los países implicados en las negociaciones debían someter el GATT, por sus propias exigencias constitucionales, a distintos procedimientos de ratificación. Ello implicaba dos ratificaciones, una primera para el GATT y otra posterior para la futura Carta de La Habana, con el consiguiente precio político que los Gobiernos no estaban dispuestos a asumir. El problema se solucionó haciendo entrar en vigor el GATT de una peculiar forma. Para comenzar, se dividió en tres partes, de muy desigual número de artículos y contenido²¹.

La Parte I contenía la formulación del principio general de no discriminación en las relaciones económicas internacionales (principio de la nación más favorecida) y un amplio listado de compromisos específicos (unos 45.000) para reducir, de manera inmediata, los aranceles a las importaciones. La Parte II suponía el establecimiento de unas normas reguladoras de las relaciones comerciales internacionales. Finalmente, la Parte III se ocupaba de las cuestiones, comunes a todos los tratados internacionales, relativas a firma, entrada en vigor, aplicación, denuncia, sustitución, etc. De las tres Partes, la Parte I y la Parte III podían entrar en vigor sin necesidad de procedimiento de ratificación especial por parte de los Estados. No así la Parte II, que, en la medida en que pudiera entrar en conflicto con las legislaciones nacionales, sí podía necesitarlas.

En consecuencia, se aceptó la posibilidad de aplicar el GATT admitiendo que cada parte contratante mantuviese sus “derechos

21 La Parte IV, “Comercio y desarrollo”, única que lleva título, fue introducida durante la Ronda Kennedy (1964-1967), como se indica más adelante en texto, como respuesta al ingreso de numerosos países en vías de desarrollo en el sistema GATT.

anteriores” (*grandfather rights*) en cuanto afectaran a la Parte II. De este modo, el art. XXIX GATT, encargado de regular la relación entre el GATT y la Carta de La Habana estableció, en su apartado 2, que “Se suspenderá la aplicación de la Parte II del presente Acuerdo en la fecha en que entre en vigor la Carta de La Habana”. Esto es, la única regulación sustantiva que debía seguir en vigor del GATT, una vez vigente la OIC, debían ser los compromisos referidos a las concesiones arancelarias ya acordadas entre los países (Parte I), siendo todos los demás (Parte II) sustituido por el sistema, mucho más completo, de la OIC.

El inesperado resultado de que la Carta de la Habana no llegara a ser ratificada por los Estados Unidos fue, por tanto, que el GATT, en principio provisional, se mantuviera en vigor durante 47 años, apoyado en la débil existencia internacional de la ICITO. Sólo el 1 de enero de 1995, con la creación de la OMC, se pondría fin a esta desconcertante situación²².

B) CONTENIDO Y EVOLUCIÓN DEL GATT

El GATT supuso un fin y un comienzo en sí mismo. Fue un fin en tanto que constituyó el instrumento mediante el cual los países firmantes se hicieron, mutuamente, una serie de importantes concesiones en materia arancelaria (Parte I). Al mismo tiempo, el GATT fue también un comienzo en tanto que establecía las “reglas del juego” de la política comercial internacional (Parte II). Es decir, si su fin último era eliminar las trabas al comercio, esto se haría de tres modos: en primer lugar, eliminando, de manera inmediata, un buen número de dichas trabas (reducciones arancelarias). En segundo lugar, fijando reglas (prohibiciones) que no permitiesen la creación de trabas nuevas

22 Debe señalarse también el intento, en 1955, de poner en marcha otra organización internacional. Para ello se firmó un protocolo mediante el que se establecía la Organización para la Cooperación Comercial (*Organization for Trade Cooperation*, OTC), que pretendía dotar de una vez al GATT con un marco institucional propio. Se trataba de un proyecto mucho más modesto que la fallida OIC, sin embargo, tampoco en esta ocasión se consiguió la aprobación necesaria por parte del Congreso de los Estados Unidos, haciendo fracasar también este intento.

(reglas del GATT). En tercer lugar, estableciendo los mecanismos que habría que seguir para continuar eliminando, en el futuro, nuevas trabas (Rondas de Negociaciones).

Con el GATT, en suma, se creaba un ordenamiento jurídico nuevo y distinto, autoconclusivo y en continua expansión.

A partir de su firma y su entrada en vigor, el ordenamiento jurídico así inaugurado no dejaría de desarrollarse, ampliando sus miembros y sus normas. Es habitual exponer esta evolución atendiendo a cada uno de los procesos que dieron lugar a un nuevo avance y conocidas como “Rondas de Negociaciones” o, simplemente, “Rondas”. Hasta ahora se han completado ocho de estos procesos, debiendo destacarse el último de ellos, la Ronda Uruguay (1986-1994). En la actualidad se celebra la novena Ronda de Negociaciones, conocida como “Ronda de Doha”²³.

Estas Rondas han sido muy dispares en resultados y, por ende, en importancia, si bien parece evidente que su alcance ha aumentado de forma exponencial. De hecho, con la Ronda Uruguay (1986-1994), sin lugar a dudas la de mayor envergadura nunca acometida, se introdujeron tres cambios, de capitalísima importancia, que supusieron la culminación de una etapa en la historia de la ordenación

23 Las anteriores Rondas fueron: 1ª Ronda, celebrada en Ginebra (1947); 2ª Ronda, celebrada en Annecy (1949); 3ª Ronda, celebrada en Torquay (1951); 4ª Ronda, celebrada en Ginebra (1956); 5ª Ronda o Ronda Dillon (1960-61), primera a la que se puso nombre (debe el suyo al entonces Subsecretario de Estado de los Estados Unidos, Douglas DILLON, quien propuso las negociaciones) y última en tener como único objeto la reducción de aranceles; 6ª Ronda o Ronda Kennedy (1964-1967), sin dejar de lado la negociación sobre aranceles, aprobó un Código de medidas anti-dumping y se alcanzaron acuerdos separados sobre los cereales y los productos químicos; 7ª Ronda o Ronda de Tokio (1973-1979), se prosiguió con la reducción de aranceles y se alcanzaron acuerdos sobre obstáculos no arancelarios al comercio (Subvenciones y medidas compensatorias, Obstáculos técnicos al comercio, Procedimientos para el trámite de licencias de importación, Compras del sector público, Valoración en aduana, Antidumping, Acuerdo de la Carne de Bovino, Acuerdo internacional de los productos lácteos y Acuerdo sobre el comercio de aeronaves civiles) pero fracasó el intento de llegar a acuerdos en el sector agropecuario y en las medidas de salvaguardia.

del comercio internacional: a) la ampliación del objeto de las negociaciones más allá del comercio de mercancías; b) la creación de una Organización Internacional del Comercio; y c) la instauración de un reforzado sistema de Solución de Diferencias. De los tres, y haciendo abstracción del último de ellos²⁴, resulta conveniente hacer algunas precisiones sobre los dos primeros.

A) En primer lugar, y por primera vez en la historia del sistema, se amplió el objeto de las negociaciones: a partir de la Ronda Uruguay estas no sólo tratan del comercio de mercancías, sino también del comercio de servicios y de derechos de propiedad intelectual, base de la nueva economía.

Para ello, y junto al acuerdo del GATT, se aprobaron dos nuevos acuerdos básicos, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS, en sus siglas inglesas) y el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC, o TRIPS, en sus siglas inglesas). Como resultado, cabe decir que existen en la actualidad tres grandes pilares del sistema de comercio internacional: el GATS, los TRIPS y el GATT (este último junto con los demás acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancía alcanzados en Marrakech: agricultura, medidas sanitarias y fitosanitarias, textiles y vestidos, obstáculos técnicos al comercio, medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, antidumping, valoración en aduana, inspección previa a la expedición, normas de origen, trámites de licencia de importación, subvenciones y medidas compensatorias, y, finalmente, salvaguardias). Como ha sido acertadamente puesto de manifiesto la nueva organización nacía “con una vocación expansiva en relación con los ámbitos que caen dentro de su competencia”²⁵.

24 Sobre el sistema de solución de diferencias *vid.*, Ernst-Ulrich PETERSMANN, *The GATT/WTO dispute settlement system*, Kluwer Law International, La Haya, 1997, y del mismo autor junto a Federico ORTINO, más recientemente, *The WTO dispute settlement system 1995-2003*, Kluwer Law International, La Haya, 2004, *in totum*.

25 *Vid.*, Carlos D. ESPÓSITO, *La Organización Mundial del Comercio y los particulares*, Dykinson, Madrid, 1999, p. 45.

B) En segundo lugar, y tras 48 años de provisionalidad, se creó una estructura internacional sólida y estable: la Organización Mundial del Comercio. Asimismo, y más allá de esta simple innovación en la estructura institucional, se reorganizó todo el ordenamiento comercial internacional. De hecho, y en rigor, el Acta Final de la Ronda Uruguay, firmada en Marrakech el 15 de abril de 1994, establecía que los miembros participantes en las negociaciones convenían en aprobar un único acuerdo, el “Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio”, al que acompañaban, formando parte integrante del mismo (art. II.2 y .3 AOMC), cuatro Anexos, y, junto a este único Acuerdo, varias Declaraciones y Decisiones ministeriales y el “Entendimiento relativo a los compromisos en materia de servicios financieros”²⁶.

C) LA ORDENACIÓN COMERCIAL MULTILATERAL Y LA “ESPECIALIDAD” DEL COMERCIO DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

La agricultura siempre ha sido considerada un sector especial dentro del sistema de comercio multilateral, hasta el punto de que no han sido pocos los autores que incluso han afirmado que las normas del GATT no resultaban de aplicación a los productos agropecuarios. Esta situación, por lo demás pacíficamente aceptada, no contaba, sin embargo, con una justificación jurídica de peso. En realidad, los 38 artículos del GATT resultaban de aplicación a los productos agrícolas tanto como a los productos industriales. De hecho, la agricultura formó parte de los asuntos cotidianos del GATT y fue objeto de atención en varias de sus rondas de negociaciones.

No obstante, sí es cierto que la percepción de “excepcionalidad” o “especialidad” del sector agrícola parecía tener una mínima base

26 El Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay (AARU), objeto de nuestro estudio, se encuentra incluido, con varios Acuerdos más, en el Anexo 1.A, dedicado a los Acuerdos multilaterales sobre el Comercio de Mercancías. El resto de Acuerdos incluidos en el Anexo 1.A son los Acuerdos sobre Medidas sanitarias y fitosanitarias, Textiles y vestidos, Obstáculos técnicos al comercio, Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, Antidumping, Valoración en aduana, Inspección previa a la expedición, Normas de origen, Trámites de licencias de importación, Subvenciones y medidas compensatorias y Salvaguardias.

jurídica. En concreto, esta se encontraba, aunque de modo bastante precario, en los artículos XI y XVI GATT, referidos, respectivamente, al acceso a mercados y a las ayudas a la exportación²⁷.

Ahora bien, es importante hacer notar que en la versión de 1947 del GATT sólo se incluía la primera de estas excepciones, esto es, la contenida en el art. XI GATT. En efecto, en un principio, la única excepción venía determinada por el art. XI.2.c) GATT, referido al acceso a mercados²⁸. De conformidad con él, se permitía a los Estados adoptar restricciones cuantitativas a la importación (esto es, se autorizaba el uso de contingentes) cuando estuvieran aplicando programas de control nacional de la oferta (por ejemplo, la implantación de cuotas de producción, de comercialización, etc.²⁹). No obstante, esta excepción se introdujo acompañada de numerosos y complejos requisitos, hasta el punto de que ningún país que haya sido denunciado en el sistema de solución de diferencias por haber impuesto limitaciones cuantitativas a la importación ha sido capaz de justificar tales medidas sobre la base de este artículo³⁰. A esta situación ha contribuido además, y en muy buena medida, la interpretación, altamente restrictiva, que han realizado de esta excepción los grupos de expertos ante los que ha sido alegada.

En definitiva, no puede decirse que este artículo hubiera introducido una cláusula que permitiera, con carácter general, el uso de medidas no arancelarias en el comercio agrícola. Sin embargo sí desempeñó una cierta “función simbólica”, al menos en la medida en que sirvió para perpetuar la creencia de que la agricultura era una cuestión íntimamente ligada a la comida y que, por tanto, no podía ser dejada a las reglas del mercado³¹. Ello ayudaría a que se crease un cierto ambiente de relajación hacia

27 *Vid.*, Melaku GEBOYE DESTA, “The integration of agriculture into WTO disciplines”, en *Agriculture in the WTO Law*, Bernard O’Connor (ed.), Cameron May, Londres, 2005, p. 18.

28 De artículo “infame” lo califican T. JOSLING, S. TANGERMANN y T. K., WARLEY, *Agriculture in the GATT*, *cit.*, p. 113.

29 *Vid.*, *supra*, capítulo II.

30 *Vid.*, Melaku GEBOYE DESTA, “The integration of agriculture...”, *cit.*, p. 19

31 *Vid.*, T. JOSLING, S. TANGERMANN y T. K., WARLEY, *Agriculture in the GATT*, *cit.*, p. 116.

las medidas proteccionistas, paulatinamente introducidas por los Estados bajo distintos títulos, y que se llegara a la “situación de caos” de los años ochenta, antes referida³².

En segundo lugar, y respecto a las ayudas a la exportación, el GATT contenía un régimen especial para los productos agrícolas en su art. XVI.3, aunque no en tanto que productos agropecuarios, sino en tanto que productos primarios³³. Esta distinción entre productos primarios y no primarios no se encontraba en la versión del GATT de 1947, sino que se introdujo en la sesión de revisión de 1954/55. Como resultado, quedó prohibida la concesión de ayudas a la exportación para los productos manufacturados (Artículo XVI.4 GATT), pero fue autorizada para los productos primarios.

32 Los orígenes de las abundantes medidas no arancelarias usadas en agricultura fueron, fundamentalmente, cuatro: en primer lugar, las llamadas “cláusulas *grandfather*”, que permitían la aplicación de las medidas proteccionistas que vigentes en los distintos Estados antes de la entrada en vigor del GATT; en segundo lugar, las excepciones negociadas en los protocolos de adhesión, como fue el caso de Suiza; en tercer lugar, las dispensas concedidas por el resto de países, lo que ocurrió respecto de los Estados Unidos en 1955 o respecto a la CE, a raíz de la “guerra de los plátanos”, en 1994; finalmente, las llamadas “medidas del área gris”, es decir, acciones que no estaban expresamente reguladas en el GATT, pero cuya legalidad, aunque muy dudosa, nunca fue impugnada, de modo que nunca fue confirmada o rechazada (el caso prototípico eran las restricciones voluntarias a la exportación; aunque también se incluían aquí las exacciones agrícolas reguladoras aplicadas por la CEE, cuya legalidad, sorprendentemente, nunca fue cuestionada ante los órganos oportunos). En última instancia, multitud de países, sencillamente, aplicaron medidas no arancelarias en clara violación de sus obligaciones. *Vid.*, T. JOSLING, S. TANGERMAN y T. K., WARLEY, *Agriculture in the GATT*, *cit.*, p. 116-117. Melaku GEBOYE DESTA, “The integration of agriculture...”, *cit.*, pp. 19 – 20. En relación, específicamente, a la “guerra de los plátanos”, *vid.* la inteligente exposición de Ramón TORRENT, “La política comercial”, en Francesc MORATA (ed.), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 2003, pp. 322-325.

33 La *Sección B de la nota interpretativa al artículo XVI GATT*, incluida en el Anexo I al GATT, define “productos primarios” como “todo producto agrícola, forestal o de la pesca y cualquier mineral, ya sea que se trate de un producto en su forma natural, ya sea que haya sufrido la transformación que requiere comúnmente la comercialización en cantidades importantes en el mercado internacional” (cursiva nuestra). *Vid.*, asimismo, Melaku GEBOYE DESTA, “The integration of agriculture...”, *cit.*, p. 21.

El único límite que se imponía a las ayudas a las exportaciones así permitidas era que su uso no diese lugar a la apropiación de “una parte no equitativa de las exportaciones mundiales” (*more than an equitable share of world trade*). No obstante, esta cláusula, introducida con el único fin de limitar el uso de estas ayudas, no fue capaz de cumplir su cometido. En efecto, su marcada ambigüedad, unida al hecho de que los grupos de expertos hayan tendido a ser más permisivos en la interpretación de este artículo que en la del artículo XI.2.c) GATT, arriba visto, condujo a que el uso de las ayudas a la exportación acabara siendo masivo³⁴. Como resultado “el uso de ayudas a la exportación para mejorar artificialmente la propia competitividad en el mercado agrícola mundial no era una cuestión de legalidad; era simplemente una cuestión de capacidad financiera”³⁵.

3. La Ronda Uruguay: antecedentes y negociaciones conducentes al AARU

A) EL INICIO DE LAS NUEVAS NEGOCIACIONES COMERCIALES

Según hemos indicado ya, en septiembre de 1986 se lanzó una nueva ronda de negociaciones multilaterales en el seno del GATT con el fin de establecer nuevas normas que permitieran avanzar en la liberalización del comercio internacional. En estas negociaciones la agricultura fue uno de los principales temas objeto de atención, fijándose como objetivo a largo plazo “establecer un sistema de comercio agropecuario justo y equitativo y orientado al mercado y, ... que deberá iniciarse un proceso de reforma mediante la negociación de compromisos sobre la ayuda y la protección y mediante el establecimiento de normas y disciplinas del GATT reforzadas y de un funcionamiento más eficaz”³⁶.

34 Vid., T. JOSLING, S. TANGERMANN y T. K., WARLEY, *Agriculture in the GATT*, cit., p. 119, quienes señalan que el único Grupo de Expertos que declaró la no superación de este criterio fue, curiosamente, el primero ante quien se alegó esta excepción, en el asunto *French Assistance to Exports of Wheat and Wheat Flour*, informe del Grupo de Expertos adoptado el 21 de noviembre de 1958 (L/924 BISD 7S/49). Para un breve resumen de las principales cuestiones tratadas en este asunto, vid., Pedro BRUFAO CURIEL, *Subvenciones agrarias...*, cit., pp. 49-50.

35 Vid., Melaku GEBOYE DESTA, “The integration of agriculture...”, cit., p. 22.

36 No debe pensarse, sin embargo, que la inclusión de los asuntos agrícolas en las negociaciones fuera una novedad. La agricultura, al menos desde la Ronda Kennedy

La grave crisis en las políticas agrícolas de casi todos los países industrializados en los primeros años ochenta y la conciencia colectiva de que las políticas agrícolas nacionales debían ser modificadas fueron, según se ha expuesto, los principales acicates de que se reviviera el interés por hacer del GATT un foro de búsqueda de soluciones al comercio agrícola. Pero no fue el único. Junto a él debe señalarse la marcada importancia política del llamado Grupo de Cairns, formación de países que aglutinaba a los principales exportadores de productos agrícolas y cuyo objetivo fundacional era, precisamente, imponer la consideración del comercio mundial como un todo homogéneo, en el cual la agricultura no podía ser, por más tiempo, la eterna olvidada³⁷.

Precisamente esta idea de unidad del comercio mundial, así como la propia composición del Grupo de Cairns (formado por países desarrollados y en desarrollo), fueron los elementos que evitaron que la Ronda degenerara en una confrontación Norte – Sur y que hicieran aparecer la inclusión de la agricultura como el *quid pro quo* de la inclusión de los servicios³⁸.

(1964-1967), había sido objeto de otras negociaciones, si bien con mucha menor relevancia. En la Ronda Tokio (1973-1979), por ejemplo, se consiguió la aprobación del Acuerdo de la Carne de Bovino y del Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos, si bien no fueron aceptados por todos los miembros del GATT. Sin embargo, incluso a la conclusión de esta última Ronda, era evidente que el sometimiento de la agricultura a la normativa general del GATT seguía siendo extremadamente débil. Sobre el tratamiento de la agricultura en las Rondas de negociaciones anteriores a la Ronda Uruguay, *vid.*, T. JOSLING, S. TANGERMANN y T. K., WARLEY, *Agriculture in the GATT, cit., in totum*.

- 37 El Grupo de Cairns toma su nombre de la ciudad australiana en la que los Ministros de Comercio de catorce países (Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Filipinas, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay) decidieron formar, en agosto de 1986, esto es, un mes antes de que la Ronda Uruguay fuera oficialmente inaugurada, una alianza política con el fin de que los asuntos agrícolas recibieran la máxima prioridad en las negociaciones comerciales multilaterales. Posteriormente, el Grupo se vería aumentado con los ingresos de Bolivia, Costa Rica y Guatemala (noviembre de 1999) y Pakistán (diciembre de 2005).
- 38 *Vid.*, T. JOSLING, S. TANGERMANN y T. K., WARLEY, *Agriculture in the GATT, cit.*, p. 173. En sentido similar, *vid.*, Pedro BRUFAO CURIEL, *Subvenciones agrarias, desarrollo rural y medio ambiente*, Ecorama, Granada, 2007, p. 36, quien afirma que el Grupo de Cairns vino a romper, *de facto*, “el duopolio agrícola mantenido por la Unión Europea y los Estados Unidos y evitó que estos dominaran las negociaciones”.

B) PRESUPUESTOS DE LA REFORMA AGRÍCOLA: LA CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO TEÓRICO FAVORABLE AL CAMBIO

De forma paralela al desarrollo de las crisis agrícolas en los años ochenta, e intrínsecamente unida a la formación de una opinión favorable a la reforma de las políticas agrícolas nacionales, fueron aparecieron diversos trabajos doctrinales que aportaban una base científica y, por tanto, justificaban las pretendidas transformaciones.

Las principales actuaciones en este sentido o, al menos, las de mayor repercusión, fueron dos: por un lado, el estudio de los efectos de las políticas agrícolas nacionales sobre el comercio internacional solicitado por los Ministros de Agricultura a la OCDE; por otro lado, el establecimiento de un Comité sobre comercio agrícola en el seno del GATT³⁹.

El primero de ellos tuvo su origen en mayo de 1982, cuando el Consejo de Ministros de la OCDE estableció un “Mandato sobre Comercio Agrícola” con el fin de que se investigaran las políticas agrícolas de los Estados miembros de la OCDE⁴⁰. El resultado más tangible de este mandato fueron la serie de informes sobre *National policies and agricultural trade* que aparecieron en el año 1987, poco después de que empezara la Ronda Uruguay, y que dejaron muy claro que todos los países de la OCDE eran culpables, bien que a distintos niveles, de las distorsiones del comercio agrícola mundial.

La simple aparición del estudio supuso un éxito por dos motivos.

En primer lugar, porque arrojaba luz sobre un sector del comercio internacional completamente ignorado. En segundo lugar, porque

39 Vid., T. JOSLING, S. TANGERMAN y T. K., WARLEY, *Agriculture in the GATT*, cit., pp. 101-112 y 127-132, a cuya exposición de ambos trabajos nos atenemos fundamentalmente.

40 Este mandato traía causa, más o menos directa, de la publicación el mismo 1982 de un informe realizado por la misma OCDE y titulado *Problems of Agricultural Trade*, que concluía, entre otras cosas, que el comercio agrícola se encontraba distorsionado por intervenciones de todo tipo, aplicadas prácticamente por todos los países. *Loc. cit.*, p. 106.

demostraba que era posible establecer una metodología única para medir los niveles de impacto de las políticas agrícolas de todos los Estados, por muy distintas que estas fuesen, en el comercio internacional⁴¹.

Respecto a su contenido, varias de sus aportaciones se demostrarían también especialmente importantes. En primer lugar, quedaba demostrado el vínculo entre políticas agrícolas y políticas comerciales, impidiendo que ningún país pudiera volver a argumentar que sus políticas internas no incumbían a ningún otro. En segundo lugar, se demostró que una disminución de las ayudas agrícolas daría lugar a una subida de los precios mundiales. Finalmente, también se supo que sólo un tercio de las transferencias a los agricultores procedía del erario público, proviniendo el resto de transferencias de los consumidores.

Por su parte, y ya en el ámbito del GATT, la Sesión Ministerial de 1982, celebrada durante el mes de noviembre en Ginebra, decidió el establecimiento de un nuevo órgano del GATT encargado de estudiar las cuestiones agrícolas: el Comité de comercio agrícola⁴². La decisión vino motivada por el hecho de que durante esta Sesión, cuyo fin era examinar el funcionamiento del sistema de comercio multilateral, uno de los asuntos más conflictivos resultó ser, precisamente, la agricultura, ámbito en el que muchos países presentaron reservas respecto a la Declaración final aprobada en esta reunión.

El mandato de este nuevo Comité, primer órgano del GATT en ocuparse de la agricultura tras la Ronda de Tokio, consistía en

41 Este modelo único se basaba, de hecho, en el PSE (*Producer Subsidy Equivalent*), concepto desarrollado una década antes para la FAO por Tim JOSLING y que en la actualidad sigue siendo utilizado por la OCDE en sus informes agrícolas. *Loc. cit.*, p. 107.

42 Cabe advertir la existencia de un antecedente de este Comité en el llamado "Grupo Morges sobre agricultura", creado como grupo de reuniones informales, aunque al más alto nivel, cuando las reuniones oficiales de la Ronda de Tokio en materia agrícola comenzaron a demostrar su ineficacia. Su importancia decayó, precisamente, con el establecimiento formal del Comité de comercio agrícola en 1982. *Vid.*, Bhagirath LAL DAS, *La OMC y el sistema multilateral de comercio*, Encuentro (Icaria – Intermón Oxfam), Barcelona, 2004, pp. 31-32.

examinar todas las medidas que afectaban al comercio, al acceso a mercados, a la competencia y a la oferta de los productos agrícolas. En definitiva, se trataba de reconsiderar seriamente las normas del GATT respecto a la agricultura, dado que su aplicación en este ámbito, por los motivos que ya expusimos, se había revelado absolutamente ineficaz.

En cumplimiento de sus obligaciones, el Comité de comercio agrícola examinó todas las medidas comerciales relativas al acceso al mercado y a la oferta, y todas las ayudas que afectaban a la agricultura, especialmente las ayudas a la exportación. Para ello, fue necesario que todos los miembros notificaran una lista, por productos, con aquellas de sus medidas que afectarían a la exportación y la importación, estableciendo las disposiciones del GATT en las que creían ampararse.

Las conclusiones aportadas por el Comité descubrieron el elevado grado de alejamiento de los Estados respecto al cumplimiento de sus obligaciones en materia de comercio agrícola. Asimismo, evidenciaron que un planteamiento de la regulación del comercio agrícola basado en una reformulación de los artículos del GATT habría sido absolutamente insuficiente.

Puede afirmarse, por tanto, que ambas acciones resultaron un éxito. Los informes de la OCDE demostraron que la liberalización podía mejorar el estado de cosas en el comercio agrícola y que debían llevarse a la mesa de negociaciones multilaterales tanto las medidas de protección en frontera como las políticas de ayudas internas. Los trabajos del Comité de comercio agrícola del GATT, por su parte, supusieron el inicio del proceso negociador en agricultura que formalmente se iniciaría luego en la Ronda Uruguay. El resultado de todo ello sería que en la fase final de la Ronda Uruguay se contara con el marco conceptual que justificaba plenamente la adopción de un acuerdo en materia agrícola.

C) POSTURAS NEGOCIADORAS ORIGINARIAS EN LA RONDA URUGUAY EN MATERIA AGRÍCOLA

La dilatada duración de la Ronda Uruguay (ocho años, 1986 - 1994) se debió, en buena medida, a las dificultades para avanzar en las negociaciones en materia de agricultura. Una de tales dificultades radicó en la complejidad de fijar los instrumentos adecuados para la determinación de los compromisos, es decir, las actuaciones concretas de los poderes públicos que serían objeto de limitación. Tales instrumentos debían ser capaces de permitir a todos los miembros asumir compromisos parecidos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que cada país había desarrollado políticas y modelos agrícolas muy distintos, de modo que la introducción de reglas en cada ámbito no afectaba por igual a todos los Estados⁴³.

Por ejemplo, los Estados Unidos, según vimos, venía recurriendo ampliamente, desde 1973, al instrumento de los pagos compensatorios (*deficiency payments*) como forma de intervención en sus principales sectores agrícolas, muy especialmente en el de los cereales. El sistema se completaba con la red de seguridad que ofrecían los préstamos prendarios sobre los productos agrícolas así protegidos. Asimismo, existían también programas de ayudas directas a la exportación. Por definición, los sistemas de pagos compensatorios permiten la libre fluctuación de los precios internos de conformidad con las fluctuaciones de los precios internacionales, por lo que no requieren, por lo general, protección en frontera. En consecuencia, y dado que su modelo agrícola partía de una protección arancelaria relativamente baja, los Estados Unidos perseguían, fundamentalmente, que se mejoraran las condiciones de acceso a los mercados, esto es, arrancar compromisos de los demás Estados para rebajar el nivel de protección arancelaria⁴⁴.

43 *Vid.*, Søren F. OLSEN, "The negotiation of the Agreement on Agriculture", en *Agriculture in the WTO Law*, Bernard O'Connor (ed.), Cameron May, Londres, 2005, p. 43.

44 Esta aspiración motivó que los Estados Unidos hicieran del proceso de "arancelización" –de la que nos ocuparemos más adelante–, el elemento clave de su propuesta. Junto a ellas, y como ya se indicó, abogaba por la desaparición de todas las ayudas internas en un plazo de diez años. *Vid.*, Pedro BRUFAO CURIEL, *Subvenciones agrarias...*, *cit.*, p. 36.

Sin embargo, en el caso de la CEE, y de conformidad también con lo expuesto en el capítulo anterior, el principal instrumento seguía siendo el sostenimiento de precios a través de compras públicas. Los productos agrícolas eran adquiridos por los poderes públicos al alcanzar un precio mínimo en el mercado y, tras ser almacenados en stocks públicos, eran vendidos en el mercado interno o exportados. Este sistema exigía que no se produjeran importaciones capaces de bajar el precio del mercado interno. Para ello se imponían barreras proteccionistas bajo forma de exacciones agrícolas reguladoras, basadas en un arancel variable igual a la diferencia entre el precio de entrada y el precio mundial. Asimismo, y dado que el precio de intervención era superior al precio mundial, la CEE tenía que conceder restituciones a la exportación para vender sus productos en los mercados extranjeros. Dada su política mucho más intervencionista, el enfoque propuesto por la CEE era radicalmente distinto al norteamericano: mientras los Estados Unidos pretendían, claramente, una reducción de las medidas de protección, aceptando sólo algunas excepciones, lo que la CEE perseguía era reducir o minimizar los efectos de dicha protección. Es decir, pretendía que se llegara a un acuerdo que permitiera imponer otras formas de regulación del comercio internacional distintas de la liberalización, como podían ser los acuerdos sobre productos (*commodity arrangements*) o sobre reparto del mercado (*market sharing*)⁴⁵.

Esto significaba, en definitiva, que las propuestas para regular el comercio agrícola eran frontalmente opuestas. Estados Unidos pretendía una liberalización absoluta, dejando todo el protagonismo al mercado. La Comunidad Económica Europea apostaba por una fijación internacional de las condiciones del mercado, centrandolo en el protagonismo en los poderes públicos internacionales.

El antagonismo de ambas posturas, y la consecuente dificultad de llegar a un acuerdo, fue una de las principales causas de la

45 Esta postura tenía un antecedente en la Ronda Kennedy (1964-1967). Ya aquí la CEE planteaba algo radicalmente distinto a la liberalización del comercio agrario: la creación de una organización y un reparto del mercado entre los principales participantes del comercio agrario, por lo que se proponía un "*World Commodity Agreement*".

extraordinaria duración de la Ronda Uruguay. La reconciliación final sólo llegaría, en la recta final de las negociaciones, con el llamado acuerdo de *Blair House*⁴⁶, al que haremos referencia en distintos momentos de nuestra exposición y del que basta decir por ahora que estuvo en el origen de la creación de las ayudas de la “caja azul” y de la inclusión de la “cláusula de paz”, claves para el término de las negociaciones.

III. Contenido del acuerdo sobre agricultura de la ronda Uruguay. Estudio sistemático

1. Características, estructura y eficacia del AARU

El AARU es un tratado difícil de manejar. Su redacción es compleja, su lenguaje oscuro, su sistemática caótica. A título anecdótico cabe llamar la atención sobre el hecho de que incluya notas a pie de página, lo que no constituye, desde luego, práctica frecuente en los textos normativos. Cabe decir que, debido a este tenor vago y en ocasiones ininteligible, el AARU ha ganado fama de ser una “jungla impenetrable” para todos aquellos que no siguieron de cerca su proceso de negociación.

En realidad, son proverbiales la oscuridad terminológica tanto del Derecho de la OMC como de las políticas agrícolas nacionales⁴⁷.

46 El nombre de *Blair House* es, en realidad, el nombre de la residencia oficial del Gobierno de los EEUU para las visitas de Estado en Washington, D. C., donde se desarrollarían parte de las negociaciones que condujeron a este acuerdo.

47 En esta complejidad de las políticas agrícolas y en su falta de transparencia terminológica se han creído ver espurios intereses de las clases dirigentes, pues “siempre es mejor que los contribuyentes no entiendan cómo funciona la máquina”. *Vid.*, Christian PAULETTO, *Domestic farm subsidies...*, *cit.*, p. 4. De este modo, y no sin sorna, se ha afirmado rotundamente, en relación con la terminología empleada por las normas agrícolas norteamericana, que “la clave para entender estos esotéricos conceptos es recordar que la mayor parte de ellos hablan de dinero”. *Vid.*, David RAPP, *How america...*, *cit.*, p. 181. Por su parte, el propio John Howard JACKSON, *The world trading system...*, *cit.*, p. iv del “Prólogo”, confiesa que el principal motivo que le llevó a preocuparse del estudio del ordenamiento del GATT fue, precisamente, el hecho de ser incapaz de entender sus normas.

Siendo el AARU un híbrido entre ambos, no cabía esperar una dicción mucho más transparente. Según se ha señalado, los motivos de esta impenetrabilidad se encontrarían, en primer lugar, en la consideración de la agricultura como la materia políticamente más sensible de todas las incluidas en las negociaciones, lo que implicaba la necesidad de alcanzar compromisos especialmente sutiles para hacer posible su incorporación en el texto final. Ello dio como resultado, con frecuencia, normas de tenor vago seguidas de excepciones igualmente oscuras. Pero en segundo lugar, y sobre todo, la dificultad para entender el AARU se encuentra en que su comprensión sólo es posible teniendo a la vista un documento que formaba parte de sus trabajos preparatorios y que posteriormente se vio privado de toda fuerza jurídica: las “Modalidades de 1993 para el Establecimiento de Compromisos vinculantes específicos en el marco del Programa de Reforma”, también conocido más simplemente como “Modalidades”⁴⁸. Este texto establecía el modo en que los Estados debían expresar, en sus respectivas Listas, las obligaciones asumidas en virtud del AARU. Es decir, traducía a datos los compromisos genéricamente formulados en los artículos del AARU.

Por ejemplo, en materia de acceso a mercados, y según expondremos a continuación, el AARU estableció una reducción media del 36% en el nivel de protección arancelaria, con una reducción mínima del 15% en cada línea arancelaria. Sin embargo, tales cifras del 36% y el 15% no aparecen ni en el articulado del AARU ni en sus Anexos: es necesario acudir a las Modalidades para encontrarlas.

48 Documento del GATT MTN.GNG/MA/W/24, de 20 de diciembre de 1993. En puridad, el documento originario conteniendo las “Modalidades”, y que sería objeto de negociación, fue el presentado por el director del GATT, Arthur DUNKEL, como parte del Proyecto de Acta Final (MTN.TNC/W/FA, de 20 de diciembre de 1991). Las “Modalidades” de 1993 son el resultado final de dichas negociaciones, a pesar de lo cual siguieron considerándose un documento de trabajo, privado de toda eficacia jurídica más allá de su valor como “acto de trámite”. Así se indica en su párrafo 4, al especificar que “el texto revisado se publica nuevamente en la inteligencia, por parte de los participantes en la Ronda Uruguay, de que estas modalidades de negociación *no servirán de base para procedimientos de solución de diferencias en el marco del Acuerdo por el que se establece la OMC*” (cursiva nuestra).

Todas las materias, y no son pocas, difíciles de entender en el AARU encuentran su explicación en las sencillas exposiciones de las Modalidades, texto que el AARU ni siquiera menciona, precisamente para evitar que se le pudiera presumir algún valor jurídico⁴⁹.

Asimismo, y no por casualidad, el artículo 1 AARU, siguiendo una tradición propia de los acuerdos que conforman la base del Derecho de la OMC, se ocupa de la definición de los términos que van a ser utilizados en el resto del texto. Bien que mal, este artículo cumple con su cometido, aunque no siempre es fácil entender el sentido de las propias definiciones, lo que puede resultar paradójico. En todo caso, no parece muy útil detenernos ahora en cada uno de estos términos, que serán explicados a medida que vayan saliendo al paso de nuestra exposición.

A) ESTRUCTURA DEL ACUERDO

En apariencia, el AARU es un documento relativamente corto formado, estrictamente, por un Preámbulo, 21 artículos repartidos en 13 Partes y cinco anexos⁵⁰. Es aquí donde se contienen las reglas generales que disciplinan la intervención pública de los Estados en sus sectores agrícolas, a cuyo estudio detallado dedicaremos los siguientes epígrafes. Sin embargo, para una completa exposición, entendimiento y, sobre todo, aplicación del AARU, es necesario acudir a las “Listas de concesiones y compromisos” del AOMC.

Tales Listas, una por cada Estado, no se encuentran dentro del AARU, sino que aparecen como anexas al AOMC, es decir, al Acuerdo del que forma parte el AARU. Ello se debe a que las Listas contienen los compromisos concretos y específicos que cada Estado asumía con la firma del AOMC en todos los sectores. Esto es, las Listas

49 *Vid.*, Melaku GEBOYE DESTA, “The integration of agriculture...”, *cit.*, p.27.

50 También los Anexos forman parte del AARU. Al igual que en otros Acuerdos, se declara expresamente que los Anexos forman parte de ellos (es el caso, por ejemplo, del art. 1.3 SPS, que afirma rotundamente que: “Los Anexos forman parte integrante del presente Acuerdo”). En el AARU esta declaración no llega, sin embargo y como veremos, hasta el art. 21.

contienen los compromisos específicos en materia de agricultura, pero también en materia de productos industriales. Ello explica también su extensión, que abarca varios miles de páginas. En todo caso, es en ellas donde se encuentran cuestiones de importancia esencial que serán detalladas más adelante, como las reducciones porcentuales de los niveles de aranceles (así como la propia “arancelización”), las reducciones de los niveles de ayuda interna y las reducciones de los niveles de subvenciones a la exportación.

Las Listas aparecen estructuradas en cuatro partes.

- La Parte I contiene las listas de aranceles aplicables por cada Estado miembro, incluyendo los aranceles aplicables a los productos agropecuarios (Sección I A) y los aranceles aplicables a los productos no agropecuarios (Sección I B).
- La Parte II recoge las concesiones preferenciales (art. I GATT).
- La Parte III comprende las concesiones sobre medidas no arancelarias.
- La Parte IV, finalmente, contiene los compromisos sobre reducción de ayuda interna y de subvenciones a la exportación a los que hace referencia el art. 3 AARU.

Asimismo, y fuera ya del estricto ámbito del AARU, para su correcto entendimiento es preciso hacer referencia a varios textos más, de distinto valor jurídico, bien porque el texto del AARU se remite expresamente a ellos, bien porque la situación sistemática del AARU dentro del ordenamiento jurídico de la OMC así lo requiere.

Por su especial importancia, material y formal, destacan las “normas constitucionales” del ordenamiento de la OMC: el acuerdo de creación de la OMC, los tres acuerdos básicos (GATT, GATS y TRIPS) y el acuerdo por el que se establece el sistema de Solución de Diferencias. Asimismo, y dada su especial vinculación material con el AARU deben señalarse el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo sobre Subvenciones y medidas

de compensación. Finalmente, debe llamarse la atención sobre la “Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios”, aplicación del principio de trato especial y diferenciado a los países en desarrollo, de la que nos ocuparemos en su momento.

B) VIGENCIA Y VALIDEZ DE SUS PARTES

El hecho de que las Listas de concesiones y compromisos presentadas por los Estados se encuentren fuera del texto estricto del Acuerdo se trata, en realidad, de una práctica que se remonta al GATT de 1948 y cuya justificación, por lo demás obvia, se encuentra en la necesidad de dar lugar a textos jurídicos de dimensiones suficientemente reducidas para posibilitar su manejo. Ahora bien, esta peculiar estructura no puede dar lugar a que se generen dudas sobre si las Listas presentadas por los Estados miembros participan o no en la naturaleza del tratado internacional del que traen causa. Esto es, no debe generar dudas sobre su carácter claramente vinculante.

A aclarar cualquier posible conflicto se dirige, precisamente, la Parte II del AARU, conformado únicamente por el art. 3, que lleva por título “Incorporación de las concesiones y los compromisos”. Su apartado primero declara el carácter vinculante de la Parte IV de la Lista de cada Miembro, en la que se contienen “los compromisos en materia de ayuda interna y de subvenciones a la exportación”, añadiendo que tales compromisos “forman parte integrante del GATT de 1994”.

Los efectos jurídicos que se deducen de esta afirmación se aclaran, además, en los dos párrafos siguientes del mismo artículo. Por un lado, respecto a la ayuda interna, se especifica que “ningún Miembro prestará ayuda a los productores nacionales por encima de los niveles de compromiso” (art. 3.2 AARU). Por el otro, y respecto a las subvenciones a la exportación, se establece la triple limitación de que “ningún Miembro otorgará subvenciones a la exportación ... por encima de los niveles de compromiso en materia de desembolsos presupuestarios y cantidades especificadas en las mismas ni otorgará tales subvenciones con respecto a un producto agropecuario no

especificado en esa Sección de su Lista” (art. 3.3 AARU). Esto es, no podrá sobrepasar ni la cantidad monetaria, ni la cantidad de producto y tampoco podrá concederlas a nuevos productos.

El primer efecto que se consigue con esto es la “congelación” de los niveles de protección. O, por usar los términos usuales en el ordenamiento de la OMC, su “consolidación”. Es decir, las cifras que aparecen en las Listas de los Estados, expresando sus distintos compromisos, tienen carácter vinculante, representando los niveles máximos que estos pueden alcanzar, respectivamente, en las ayudas internas o ayudas a la exportación que otorguen.

2. El Preámbulo

La función que desempeña el Preámbulo del AARU es más rica de lo que cabría esperar. En concreto, se encarga, en primer lugar, de aclarar los fines del Acuerdo, precisando qué es lo que se persigue y se pretende conseguir, y determinar su objeto, es decir, indicar qué es lo que regula exactamente el AARU. En segundo lugar, establece el deber del trato diferenciado respecto a los países en desarrollo.

En tercer lugar, señala los cauces por los que habrán de transcurrir las siguientes reformas del acuerdo. Finalmente, aporta una sucinta recopilación de los principales acuerdos alcanzados en cada fase por las que pasó el proyecto de AARU hasta convertirse en texto definitivo.

El Preámbulo tiene, en consecuencia, la virtud de aportar abundantes elementos de valor interpretativo respecto a las medidas objeto del Acuerdo.

A) FINES Y CONTENIDO DEL AARU

En primer lugar, respecto a los fines perseguidos por el AARU, el Preámbulo remite a la Declaración Ministerial de Punta del Este, con la que dio comienzo oficialmente la Ronda Uruguay, y al Balance a Mitad de Periodo. En la Declaración de Punta del Este se estableció el mandato para los países negociadores de “establecer la base para la iniciación de un proceso de reforma del comercio de productos agropecuarios”.

El compromiso de iniciar las negociaciones, y la determinación de su contenido, quedarían fijados en el Balance a Mitad de Periodo de la Ronda Uruguay⁵¹. El Preámbulo recoge lo allí acordado, señalando, por un lado, que el “objetivo a largo plazo ... es establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado” y, en segundo lugar, el compromiso alcanzado de iniciar “un proceso de reforma mediante la negociación de compromisos sobre la ayuda y la protección y mediante el establecimiento de normas y disciplinas del GATT reforzadas y de un funcionamiento más eficaz”. El “objetivo a largo plazo”, que sigue vigente en la actual Ronda de Doha, es el de conseguir un comercio mundial de productos agropecuarios no distorsionado. Pero mucho más importante resultaba la determinación de los dos objetos de negociación.

En primer lugar, la negociación debía versar sobre “compromisos sobre la ayuda y la protección” lo que, en la terminología de la OMC, implicaba la negociación de acuerdos sobre cifras concretas del nivel de ayuda que los Estados podrían gastar y sobre cifras concretas del nivel de protección arancelaria. Los acuerdos en relación con el nivel de protección arancelaria no resultaban, desde luego, ninguna novedad, toda vez que habían formado parte de las negociaciones desde el GATT originario de 1947. La novedad radicaba en que, por primera vez, se estuviera negociando el nivel de ayudas o, dicho de forma más clara, aunque más inexacta, de gasto público destinado a sufragar las políticas agrícolas nacionales.

En segundo lugar, debía alcanzarse un acuerdo sobre “normas y disciplinas del GATT reforzadas y de un funcionamiento más eficaz”.

Esto es, junto a las obligaciones concretas y autoconclusivas sobre el nivel de la ayuda y la protección, se establecía el objetivo de formular una ordenación de las actuaciones de los poderes públicos en materia agrícola.

51 Conclusiones presentadas en Ginebra, en abril de 1989.

La conclusión de la lectura conjunta de estos objetivos es que el AARU, aun suponiendo un logro, no debía constituir un fin en sí mismo. Es decir, el objetivo inmediato del acuerdo no debía ser la implantación de un “sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado”. Los Estados eran conscientes de que ese sólo podía ser un objetivo a largo plazo. El fin del AARU debía ser, por un lado, mejorar la situación de partida existente, rebajando los niveles de ayuda y de protección arancelaria y, sobre todo, establecer un sistema normativo con el que se abriese un proceso de desmantelamiento de las actuaciones públicas distorsionadoras del mercado.

Eso es lo que pretende expresar el Preámbulo al aclarar que “el objetivo a largo plazo arriba mencionado consiste en prever reducciones progresivas sustanciales de la ayuda y la protección a la agricultura, que se efectúen de manera sostenida a lo largo de un periodo acordado, como resultado de las cuales se corrijan y prevengan las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales”.

Las negociaciones, finalmente, se concretaron en tres ámbitos, en los que se había de conseguir “compromisos vinculantes específicos”: el acceso a los mercados, la ayuda interna y las ayudas a las exportaciones. Asimismo, se establecía la voluntad de “llegar a un acuerdo sobre las cuestiones sanitarias y fitosanitarias”, cuestión íntimamente relacionada con el acceso a mercados, como veremos más adelante.

B) EL DEBER DE TRATO ESPECIAL Y DIFERENCIADO A LOS PAÍSES EN DESARROLLO

El Preámbulo incluye dos menciones explícitas al deber de tener en cuenta las diferencias existentes entre los países en desarrollo y los países desarrollados, deduciendo de ello tres consecuencias⁵².

52 Tanto la categoría de “país en desarrollo” como la de “país menos adelantado” proceden del ordenamiento jurídico de las Naciones Unidas. No obstante, mientras la designación de “país en desarrollo” se hace depender del “principio de autoelección” (esto es, son los propios Estados quienes deciden, soberanamente, su inclusión en esta categoría), la calificación de “país menos adelantado” se hace depender de la concurrencia de tres criterios, fijados en la última revisión de las

A) ACCESO PREFERENTE PARA CIERTOS PRODUCTOS

La primera impone el deber a los países desarrollados de tener “plenamente en cuenta las necesidades y condiciones particulares de los países en desarrollo Miembros”, para lo cual deben prever “una mayor mejora de las oportunidades y condiciones de acceso para los productos agropecuarios de especial interés” para estos países. Entre estos productos señala los productos agropecuarios tropicales, cuya liberalización completa fue acordada en el Balance a Mitad de Periodo (esto es, tienen libre entrada en los países desarrollados), y los productos que sean resultado de “una diversificación de la producción que permita abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos”. Esto es, productos plantados en sustitución de los cultivos de cocaína en Sudamérica, opio en Afganistán, etc.

B) FLEXIBILIZACIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE SUS OBLIGACIONES

En segundo lugar, el Preámbulo del AARU acuerda que “el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo es un elemento integrante de las negociaciones”. Ello suponía una previsión pro futuro, es decir, de cara a las negociaciones que habrían de continuar la labor emprendida por el AARU (y que se encuentran actualmente en curso). Pero también tuvo su reflejo dentro del propio AARU. En concreto, el artículo 15 AARU, titulado, precisamente, “Trato especial y diferenciado”, establece condiciones especiales de aplicación del Acuerdo a los países en desarrollo y países menos desarrollados Miembros.

El primer apartado del art. 15 AARU tiene un contenido más bien justificativo. Se señala que se ha cumplido con este deber de trato

Naciones Unidas en 2003: renta baja (producto interior bruto *per capita* inferior a 750 dólares durante un periodo de tres años), debilidad de sus recursos humanos (según indicadores de nutrición, salud, educación y alfabetización) y vulnerabilidad económica (según indicadores de inestabilidad de la producción agrícola, inestabilidad de las exportaciones de bienes y servicios, importancia económica de las actividades no tradicionales, etc.). Asimismo, quedan excluidos de la categoría de países menos adelantados aquellos que poseen una población superior a 75 millones de habitantes. *Vid.*, el sitio en Internet de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Países Menos Adelantados, <http://www.un.org/ohrls>.

especial y diferenciado durante las negociaciones conducentes al AARU, como resultado de lo cual se incluyen disposiciones especiales a lo largo de su texto y “según quedará incorporado en las Listas de concesiones y compromisos”.

Respecto a las especialidades incluidas en el texto del AARU, es cierto que son relativamente frecuentes, tendiendo a aligerar las cargas o reducir los compromisos de los países en desarrollo. Ejemplos de esto son los artículos 6.2 y 6.4.b) AARU (en materia de ayuda interna), 9.2.b) y 9.4 AARU (en materia de ayudas a la exportación) y 12.2 AARU (sobre restricciones a la exportación), así como algunas especialidades contenidas en el Anexo 2. Lo que se pretende con ello es que las normas del AARU se apliquen con menos exigencia a los países en vías de desarrollo en virtud de este principio de “tratamiento especial y diferenciado”⁵³.

Respecto a las Listas de concesiones y compromisos, en estas se recogen los resultados de aplicar, por parte de los países en desarrollo, unos coeficientes de reducción inferiores a los previstos para los países desarrollados⁵⁴.

El apartado 15.2 AARU, por su parte, establece nuevas formas de flexibilización del cumplimiento de las obligaciones dimanantes del AARU para los países en desarrollo y países menos adelantados. En primer lugar, establece para los países en desarrollo un plazo de 10 años para aplicar los compromisos de reducción resultantes del AARU y que más adelante veremos, lo que suponía una moratoria de cuatro

53 *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 134.

54 Debe aclararse que los “compromisos de reducción” a los que se refieren los dos apartados del art. 15 AARU son los relativos a los tres ámbitos de regulación del Acuerdo, esto es, acceso a mercados, ayuda interna y ayuda a las exportaciones. Así se desprende de las Modalidades, donde sí se establece claramente que “los países en desarrollo tendrán flexibilidad para aplicar tasas más bajas de reducción en las esferas del acceso a los mercados, la ayuda interna y la competencia de las exportaciones siempre que la tasa de reducción no sea en cada caso inferior a las dos terceras partes de la especificada en los párrafos 5, 8 y 11 supra”. Como veremos, ello supondrá, por ejemplo, que la reducción del 36% en el nivel arancelario se reduzca al 24% (esto es, 2/3 de 36), para el caso de los países en desarrollo.

años más respecto al plazo genérico de seis años establecido en el art. 1.f) AARU⁵⁵. En segundo lugar, y respecto a los países menos adelantados, se establece una cláusula de exoneración respecto a tales compromisos de reducción⁵⁶.

Sería un error, derivado de una hueca superioridad moral, pensar que el establecimiento de estas condiciones especiales es una concesión de los países más ricos a los países más pobres. Antes al contrario, es una consecuencia lógica derivada del principio de igualdad y del reconocimiento de las diferencias reales entre países desarrollados y en desarrollo. Como resultado, se trata simplemente de conceder un trato igual a los iguales y un trato desigual a los desiguales. De este modo, y ateniéndonos a la realidad económica de los países en desarrollo, resulta evidente que sus productores no están tan preparados para competir con los productores de países desarrollados a la hora de expandir mercados. Esto es, los productores de países desarrollados pueden aplicar más fácilmente economías de escala en caso de que les permitan el acceso a un mercado mayor. Los productores de los países en desarrollo, sin embargo, no tienen las infraestructuras necesarias (transportes), ni las inversiones necesarias (tendencia a concentrar el esfuerzo en las zonas urbanas).

Esta situación de desigualdad explica que los países en desarrollo aspiren a que la liberalización del comercio de productos agropecuarios se lleve a cabo, pero aplicando calendarios distintos a cada país, de modo que se les permita mantener sus mercados agrícolas protegidos durante más tiempo⁵⁷. Los países

55 Este periodo transitorio, llamado por el art. 1.f) AARU “periodo de aplicación” es definido como “el periodo de seis años que se inicia en el año 1995, salvo a los efectos del artículo 13, en cuyo caso se entiende el periodo de nueve años que se inicia en 1995”.

56 Esto último no implica, sin embargo, que estén liberados de las prohibiciones de conceder ayudas internas por encima de los niveles *de minimis* ni de la prohibición de establecer ayudas a la exportación.

57 Esta actitud, defendida por algunos economistas contemporáneos, se fundamentaría en una aplicación a gran escala de la tesis de la “industria naciente” como justificación del proteccionismo. El argumento de la “industria naciente” (*infant industry*) como elemento favorable al establecimiento de medidas proteccionistas se

desarrollados, por el contrario, se muestran conformes con la reducción de sus ayudas a la agricultura pero a condición de que se les abran nuevos mercados⁵⁸.

C) ESPECIALIDADES PARA PAÍSES EN DESARROLLO IMPORTADORES DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS

Finalmente, el Preámbulo hace una llamada de atención respecto a “los posibles efectos negativos de la aplicación del proceso de reforma en los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores de productos alimenticios”. La situación a la que se está haciendo referencia con esta perífrasis es la siguiente: las ayudas internas y las subvenciones a la exportación mantenían unos precios anormalmente bajos en los mercados agrícolas internacionales, su eliminación, por consiguiente, debía dar lugar como primera consecuencia a la subida de tales precios. Es cierto que para determinados países menos adelantados y en desarrollo exportadores de productos agrícolas esta subida suponía una excelente oportunidad para comerciar, al eliminar la competencia desleal de los productos agrícolas subvencionados por los países desarrollados. Sin embargo, esta misma subida de precios podía perjudicar a aquellos países menos adelantados y en desarrollo importadores netos de productos alimenticios, al encarecer el abastecimiento de su población.

En previsión de esta eventualidad, se incluyó un artículo específico dentro del AARU, el artículo 16, precisamente intitulado “Países menos adelantados y países en desarrollo importadores netos de

asocia al economista alemán del s. XIX Friedrich List y a su escuela de economistas nacionalistas. Sin negar la realidad del principio de la “ventaja comparativa” y, por tanto, los beneficios del libre comercio, atacan su punto débil: se trata de una teoría estática que no tiene en cuenta la necesidad de que la liberalización se realice a un ritmo adecuado, de modo que los nuevos empleos creados en los sectores competitivos puedan ir sustituyendo a los empleos destruidos por la competencia de las importaciones. *Vid.*, Michael TRACY, *Food and agriculture in a market economy. An introduction to Theory, Practice and Policy*, APS, La Hutte (Bélgica), 1993, pp. 123-124. Así como las consideraciones de Joseph E. STIGLITZ, *El malestar...*, *cit.*, recogidas, *supra*, en nota 16.

58 *Vid.*, Marcelo GERONA MORALES, *El comercio...*, *cit.*, pp. 39-40.

productos alimenticios”. El artículo 16 AARU comparte con el artículo 15 AARU el establecimiento de una regulación especial para los países más pobres Miembros de la OMC. Su sistemática y su contenido son, sin embargo, diametralmente opuestos: mientras el art. 15 AARU se dirigía a los países en desarrollo y menos desarrollados, flexibilizando (o, directamente, eliminando) las obligaciones que el AARU impone a todo miembro de la OMC, el art. 16 AARU se dirige a los países desarrollados, imponiéndoles, en su apartado primero, la obligación de tomar “las medidas previstas en el marco de la *Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios*”.

El art. 16.2 AARU, por su parte, impone al Comité de Agricultura el deber de vigilar el seguimiento de dicha Decisión.

Esta Decisión a la que hace referencia el artículo 16 AARU fue también adoptada como parte integrante del Acuerdo de Marrakech.

Con ella se pretendía vencer las reticencias de estos países frente a la adopción de medidas liberalizadoras del comercio⁵⁹. La Decisión parte de afirmar que los resultados liberalizadores del comercio conseguidos por la Ronda Uruguay crearán, “en su conjunto”, un mayor desarrollo comercial y un mayor crecimiento económico.

Se pretende hacer hincapié con ello en que también los países en desarrollo importadores de productos agrícolas saldrían beneficiados

59 Supone un error frecuente creer que los intereses de los países en desarrollo o menos desarrollados son uniformes o, al menos, mucho más homogéneos que los intereses de los países desarrollados. Según esta visión reduccionista, todos los países en desarrollo serían exportadores netos de productos agrícolas, por lo que todos ellos serían favorables a la liberalización del comercio de estos productos. Sin embargo, como ha señalado Marcelo GERONA MORALES, *El comercio...*, cit., p. 43, los países en desarrollo importadores netos de productos agrícolas no muestran interés alguno en que se les abran mercados y les da igual abrir los suyos, al considerar que la reinante situación de proteccionismo les beneficia. No obstante, y como también señala este autor, se trata de un beneficio, cuando menos, curioso, toda vez que cuando los precios mundiales se encuentran más altos, es decir, cuando más necesitarían estos países que se bajarán, los países desarrollados no hacen nada por remediar la situación.

por los resultados de la Ronda Uruguay, con independencia de que el capítulo agrícola les afectara negativamente. No obstante, en el punto 2 de la Decisión también se recoge expresamente la posibilidad de que se produjera la situación antes descrita, y claramente inaceptable, de problemas en el abastecimiento de sus poblaciones debido al encarecimiento general de los productos agrícolas⁶⁰.

En consecuencia, y para evitar estos efectos desfavorables ocasionados por la aplicación del AARU, los demás Estados se comprometen (“convienen”, según el tenor literal de la Decisión) a desarrollar varias actuaciones:

- “examinar el nivel de ayuda establecido periódicamente por el Comité de Ayuda Alimentaria en el marco del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1986”;
- “adoptar directrices para asegurarse de que una proporción creciente de productos alimenticios básicos se suministre ... [a estos países] en forma de donación total y/o en condiciones de favor apropiadas acordes con el artículo VI del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1986”;
- “tomar plenamente en consideración, en el contexto de sus programas de ayuda, las solicitudes de prestación de asistencia técnica y financiera ... [de estos países] para mejorar su productividad e infraestructura de su sector agrícola”;
- asegurar que “todo acuerdo en materia de créditos a la exportación de productos agropecuarios contenga disposiciones apropiadas sobre trato diferenciado a favor de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios”.

60 En ella se afirma que “Los Ministros reconocen que durante el programa de reforma conducente a una mayor liberalización del comercio de productos agropecuarios los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios podrían experimentar efectos negativos en cuanto a la disponibilidad de suministros suficientes de productos alimenticios básicos de fuentes exteriores en términos y condiciones razonables, e incluso dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales de productos alimenticios básicos”.

Finalmente, y dado que “algunos países en desarrollo podrían experimentar dificultades a corto plazo para financiar niveles normales de importaciones comerciales”, se reconoce que “esos países podrían tener derecho a utilizar los recursos de las instituciones financieras internacionales con arreglo a las facilidades existentes o a las que puedan establecerse”.

C) LA REFORMA DEL AARU. REMISIÓN

El Preámbulo termina con la indicación de que los Estados toman nota “de que los compromisos en el marco del programa de reforma deben contraerse de manera equitativa entre todos los Miembros, tomando en consideración las preocupaciones no comerciales, entre ellas la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente”. Supone un avance respecto a los contenidos que deberán tener en cuenta las futuras reformas del AARU, por lo que baste por ahora con dejar indicada su inclusión en el Preámbulo, remitiéndonos a su estudio en una sede posterior de este mismo capítulo.

3. Productos a los que se extiende la aplicación del Acuerdo

El artículo 2 AARU señala los productos a los que resulta de aplicación el Acuerdo, a los que se engloba bajo el nombre de “productos agropecuarios”. En realidad, el artículo 2 AARU se limita a realizar una remisión, disponiendo la aplicación del Acuerdo “a los productos enumerados en el Anexo 1 del presente Acuerdo”.

En este sentido, si bien el título de este artículo 2 AARU es “Productos comprendidos”, quizá hubiera sido más adecuado denominarlo “Ámbito de aplicación”. En efecto, el criterio para determinar si las normas contenidas en el resto del AARU son de aplicación a la actuación de los Estados miembros se encuentra aquí: en la medida en que se trate de un “producto agropecuario” le será extensible la disciplina regulada en el AARU.

De hecho, la necesidad de incluir un listado con los productos sometidos al AARU se debió a que los productos objeto de comercio internacional no siempre coinciden plenamente con los productos que han sido

objeto directo de ayuda pública en el marco de las políticas agrícolas nacionales. Por ejemplo, la leche fresca, por la que los ganaderos reciben ayudas no es, normalmente, objeto de comercio internacional, y otros productos, como los cereales, son objeto de comercio tanto en su estado natural como en otros estados de transformación (harina, por ejemplo)⁶¹. En consecuencia, para conseguir la plena aplicación del AARU a las políticas agrícolas nacionales, no bastaba con una mención genérica a los productos agrícolas, sino que no quedaba más remedio que indicar qué se entendía por tales.

El Anexo 1, por su parte y frente a lo que cabría esperar, no ofrece definición alguna de producto agropecuario. Se limita, sencillamente, a enumerarlos⁶². Para ello se vale del “Sistema Armonizado” (SA)⁶³, señalando los capítulos, códigos o partidas del mismo cuyos productos tendrán la consideración de “productos agropecuarios”. Se trata, en concreto, de todos los productos incluidos en los Capítulos 1 a 24 del Sistema Armonizado, quedando exceptuados el pescado y los productos del pescado. En cambio, se incluyen como productos agropecuarios algunos productos agrícolas destinados a la industria no agroalimentaria e incluidos en otros capítulos del SA⁶⁴.

61 *Vid.*, Søren F. OLSEN, “The negotiation ...”, *cit.*, pp. 54 -55.

62 Desde el punto de vista de nuestro ordenamiento, se hace casi inevitable la comparación del concepto de “producto agropecuario” descrito en este Anexo 1 y el concepto de “producto agrícola” a efectos de la Política Agrícola Común. En realidad, ambos sistemas se basan en el mecanismo de la remisión a un Anexo. Sin embargo, el art. 32 TCE parece ostentar alguna ventaja sobre el art. 2 AARU, al ofrecer, además del listado de productos del Anexo 1, una definición de producto agrícola, aunque sólo sea a sus efectos: “Por productos agrícolas se entienden los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación directamente relacionados con aquellos”.

63 El “Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías” o “Sistema Armonizado” (SA) es una clasificación internacional o “nomenclatura”, establecida por la Organización Mundial de Aduanas y en vigor desde el 1 de enero de 1988, con el fin de facilitar el comercio internacional de mercancías. El SA se encuentra dividido en 21 Secciones y 99 Capítulos, conteniendo más de 5.000 subpartidas. Aunque no todos los miembros de la OMC son partes contratantes del Convenio del SA, todos aplican su nomenclatura en la elaboración de sus Listas de compromisos.

64 Se trata, en esencia, de: manitol, sorbitol, aceites esenciales, materias albuminoideas, productos a base de almidón o de fécula modificados, colas, aprestos y productos de acabado, cueros y pieles, peletería en bruto, seda cruda y desperdicios de seda, lana y pelo, algodón bajo sus diversas formas, lino en bruto o cáñamo en bruto.

Finalmente, el Anexo 1 incluye una acotación aclarando su relación con el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF en adelante): los “productos agropecuarios” definidos de conformidad con este Anexo 1 no limitan “los productos comprendidos en el Acuerdo sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias”. Dicho en otros términos, el MSF, del que nos ocuparemos más adelante, no limita su aplicación a los productos agropecuarios del AARU⁶⁵.

4. Acceso a mercados

A) INTRODUCCIÓN

Como ya se indicó más arriba, la única excepción a la normativa general del GATT presente desde los orígenes de este acuerdo venía determinada por el art. XI.2.c) GATT. De conformidad con él, los Estados estaban autorizados a adoptar restricciones cuantitativas a la importación en aquellos supuestos en que estuvieran aplicando programas de control nacional de la oferta, siempre que se cumplieran unos rigurosos requisitos. Asimismo, y a pesar de que su restrictiva interpretación no pudo servir de fundamento a las múltiples medidas proteccionistas aplicadas por los Estados, estas encontraron, como ya vimos, otras vías de entrada, lo que derivó en su multiplicación.

En consecuencia, una de las principales tareas de la Ronda Uruguay no era tanto colmar una laguna jurídica, que no existía, como aportar una solución pragmática al problema del uso común y continuo

65 En todo caso, sí cabe apuntar ahora que el MSF no establece su ámbito de aplicación sobre un listado de productos, como hace el AARU, sino en términos mucho más amplios, afirmando, en su art. 1.1, que “el presente Acuerdo es aplicable a todas las medidas sanitarias y fitosanitarias que puedan afectar, directa o indirectamente, al comercio internacional”. Se trata de un ámbito de aplicación no basado en el tipo de productos, sino en el tipo de actividades desarrolladas por los Estados sobre tales productos. Este planteamiento permite incluir en el ámbito de aplicación del MSF a todos los productos alimenticios transformados. Debe aclararse, sin embargo, que quedan excluidos los productos industriales, para los que se prevé una normativa específica en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC).

de medidas proteccionistas ilegales o del área gris. El resultado fue la “arancelización”, es decir, la conversión de las barreras no arancelarias en aranceles. Y ello aunque muchas de tales barreras no hubieran sido nunca conformes al sistema GATT⁶⁶.

Ahora bien, junto a la necesidad de esta transformación, el objetivo de las negociaciones celebradas durante la Ronda Uruguay era el de conseguir una reducción del nivel efectivo de protección. En consecuencia, una vez efectuada la arancelización, esto es, traducidas todas las barreras no arancelarias a aranceles, el objetivo era reducir el nivel de protección a que hubieran dado lugar estos últimos.

La Ronda Uruguay, no sin dificultades (lo que se manifiesta en las excepciones al régimen general), fue capaz de cumplir con todos estos objetivos.

B) EL PROCESO DE “ARANCELIZACIÓN”

En primer lugar, se acordó la conversión de todas las barreras no arancelarias en simples aranceles aduaneros, expresados *ad valorem* o como cantidades concretas⁶⁷. Con ello se traducían, en cifras numéricas exactas y precisas, el nivel de protección que otorgaban las barreras no arancelarias⁶⁸. Se conseguía con ello un gran avance en la transparencia de los mercados. Asimismo, y en la medida en que todos estos aranceles quedaban consolidados, es decir, en la

66 *Vid.*, Melaku GEBOYE DESTA, “The integration of agriculture...”, *cit.*, p. 20.

67 *Vid.*, *supra*, capítulo II.

68 A título de ejemplo, la nota 1 a pie de artículo 4 AARU señala que “en estas medidas están comprendidas las restricciones cuantitativas de las importaciones, los gravámenes variables a la importación, los precios mínimos de importación, los regímenes de licencias de importación discrecionales, las medidas no arancelarias mantenidas por medio de Empresas comerciales del Estado, las limitaciones voluntarias de las exportaciones y las medidas similares aplicadas en la frontera que no sean derechos de aduanas propiamente dichos, con independencia de que las medidas se mantengan o no al amparo de exenciones del cumplimiento de las disposiciones del GATT de 1947 otorgadas a países específicos”. No se incluían, sin embargo, las medidas de importación específicas debido a problemas en la balanza de pagos, las medidas de salvaguarda ni las medidas de emergencia que estuviesen siendo aplicadas.

medida en que los Estados asumían el compromiso de no aplicar un nivel de protección arancelaria por encima de estos aranceles o, más simplemente, en la medida en que estos eran los aranceles máximos que podían aplicar los Estados, se ganaba también en seguridad jurídica. Finalmente, todo el ordenamiento jurídico de la OMC ganaba en coherencia, dado que, de conformidad con el GATT, la única barrera utilizable para proteger los mercados son los aranceles, salvo algunas excepciones.

Sin embargo, este proceso, conocido, según dijimos, como arancelización, no aparece recogido en ningún lugar del AARU, siendo necesario acudir a las Modalidades para encontrar referencias a él⁶⁹. Su traducción jurídica, por tanto, se realizó directamente sobre las Listas de concesiones y compromisos específicos de los Estados. Esto es, los Estados simplemente introdujeron en sus respectivas Listas los aranceles consolidados aplicables a cada producto y resultantes de la arancelización de las medidas que, en lugar de tales aranceles, se venían aplicando.

Estos aranceles, especificados para cada línea arancelaria de la Lista I, aparecen como una única columna al lado de la enumeración de los productos agropecuarios. Es a ellos a los que se refiere el art. 4 AARU al señalar que “las concesiones sobre acceso a los mercados consignadas en las Listas se refieren a *consolidaciones* (...) de los aranceles (...)”.

El cálculo de estos “aranceles equivalentes”, resultados de la arancelización, debía hacerse usando la diferencia real entre los precios internos y externos de una manera transparente y teniendo en cuenta los datos de los años 1986 a 1988. Se fijaron unas “directrices” para llevar a efecto el proceso de arancelización en la Sección A del Anexo 3 de las Modalidades. No obstante, y en la medida en que este documento, según expusimos, no alcanzó

69 En efecto, el art. 4 AARU se limita a señalar que “las concesiones sobre acceso a los mercados consignadas en las Listas se refieren a consolidaciones y reducciones de los aranceles y a otros compromisos en materia de acceso a los mercados, según se especifique en ellas”.

finalmente efectos jurídicos, se dejó que cada Estado incluyera en sus Listas el método específico de que se hubiera valido para realizar esta transformación⁷⁰.

Lo que el art. 4.2 AARU sí establece expresamente es la prohibición de que ningún Estado vuelva a hacer uso de las barreras no arancelarias objeto de esta arancelización: “Salvo disposición en contrario en el artículo 5 y en el Anexo 5, ningún Miembro mantendrá, adoptará ni restablecerá medidas del tipo de las que se ha prescrito se conviertan en derechos de aduana propiamente dichos”⁷¹.

Puede afirmarse que la prohibición expresa de todas las barreras no arancelarias y su transformación en aranceles (o “derechos de aduana propiamente dichos”, por utilizar la terminología del AARU) constituyó, sin duda alguna, una actuación esencial para el comercio agrícola internacional. No obstante, este compromiso estuvo a punto de dar al traste con las negociaciones, dada la negativa de algunos países asiáticos a convertir en aranceles las barreras no arancelarias establecidas en sus mercados para proteger el arroz⁷². En el otro extremo, algunos países se mostraron contrarios a la inclusión de excepciones al proceso “arancelizador” porque ello podría dar lugar a reclamaciones de otros grupos de presión, por ejemplo, el *lobby* azucarero.

70 Es necesario aclarar que en el AARU se incluyen unas “Directrices para el cálculo de los equivalentes arancelarios”, situadas como apéndice al Anexo 5, no obstante, su ámbito de aplicación se reduce a los supuestos excepcionales regulados, precisamente, en dicho Anexo 5 y de los que nos ocuparemos un poco más adelante en texto.

71 El Órgano de Solución de diferencias ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el carácter irreversible del proceso de arancelización, confirmándolo plenamente, en cuantos asuntos le han sido presentados. *Vid.* un certero análisis de esta jurisprudencia en Irina KIREEVA y Bernard O’CONNOR, “The Agreement on Agriculture and Dispute Settlement”, en Bernard O’CONNOR (ed.), *Agriculture in WTO Law*, Cameron May, Londres, 2005, pp. 96-106.

72 Era el caso prototípico de Japón, donde, anualmente, las autoridades calculaban la producción y el consumo domésticos, debiendo cubrirse la diferencia entre ambas cifras mediante la importación en cantidades y a precios que no dañaran el mercado interno. Como resultado, el precio del arroz en el mercado japonés llegó a ser ocho veces el precio mundial. *Vid.*, Søren F. OLSEN, “The negotiation ...”, *cit.*, 45.

Finalmente, se alcanzó el compromiso, incluido como Anexo 5 al AARU, de que un producto podría ser exceptuado de la arancelización si se daban ciertas condiciones: que su importación hubiera sido inferior al 3% del consumo interno durante el periodo de referencia, que no se concediesen ayudas a la exportación y que el acceso mínimo al mercado nacional para las importaciones fuera del 4% al comienzo del periodo transitorio y del 8% al final del mismo. Corea y Japón usaron esta excepción, no obstante, este último procedió con posterioridad a arancelizar las medidas de protección en frontera del arroz⁷³.

C) REDUCCIÓN ARANCELARIA

En segundo lugar, se acordó practicar un recorte arancelario tomando como base los aranceles que habían resultado consolidados al final del proceso de arancelización. Ello se tradujo en una reducción no ponderada (esto es, en conjunto) del 36 por 100, con un recorte mínimo del 15 por 100 en cada línea arancelaria. La medida debía hacerse efectiva al final del “periodo de aplicación”, es decir, el periodo transitorio de 6 años que comenzaba a correr a partir del uno de enero de 1995⁷⁴. Para los países en desarrollo y menos desarrollados, sin embargo, y de conformidad con el principio de trato especial y diferenciado, se concedía un plazo especial de diez años por el art. 15.2 AARU, ya comentado.

Cabe recordar que, como ya indicamos, la obligación de proceder a esta reducción arancelaria no se encuentra en ningún lugar del AARU, ni en su artículo 4, ya expuesto, ni en sus Anexos. Es necesario acudir a las Modalidades para encontrar el siguiente dictado: “Los derechos de aduana propiamente dichos, incluidos los resultantes de la arancelización, se reducirán durante el periodo de seis años que se inicia en 1995 sobre la base de un promedio simple en un 36 por ciento, con una tasa mínima de reducción del 15 por ciento para cada línea arancelaria”.

Finalmente, los aranceles así reducidos quedaban también consolidados. Con esta medida, de golpe y porrazo, el sector

73 *Vid.*, Søren F. OLSEN, “The negotiation ...”, *cit.*, 64.

74 Art. 1.f) AARU. *Vid.*, *supra*, nota 55.

agrícola pasó de no tener prácticamente aranceles consolidados a tenerlos todos consolidados, situándose por delante de la regulación arancelaria en materia de productos no agropecuarios.

Una vez más, nada de esto se contempla en el AARU de forma expresa, siendo necesario remitirse de nuevo a las Listas de los Estados. En concreto, es necesario dirigirse a la Lista I. En ella, junto a la columna antes referida de aranceles equivalentes, resultantes del proceso de arancelización, se encuentra una segunda columna donde los Estados hicieron efectivas las reducciones pactadas y arriba expuestas. Es posible, de este modo, comparar fácilmente ambas columnas y comprobar la reducción efectiva realizada en cada línea arancelaria.

En este ámbito se presentaron, sin embargo, algunos problemas.

Por un lado, la arancelización de las barreras no arancelarias dio lugar a unos aranceles situados a niveles estratosféricos que, incluso después de su reducción y consolidación, impedían, de hecho, el acceso a los mercados. En consecuencia, y dado que esta situación tan restrictiva podría llegar a perjudicar a los mercados así protegidos, no son pocos los Estados que, en la práctica, aplican aranceles muy inferiores a los que podrían llegar a aplicar, esto es, sus aranceles “reales” se sitúan muy por debajo de sus aranceles consolidados. Esta práctica es conocida como “arancelización sucia” (*dirty tariffication*).

Por otro lado, en el proceso de reducción algunos países realizaron una distribución estratégica de las reducciones arancelarias. Es decir, los productos “sensibles” para cada Estado únicamente experimentaron la reducción mínima del 15%, lo cual se compensó con una reducción mucho más amplia en otros productos. Esta práctica, en general más empleada por los Estados Unidos que por la CE (si bien es cierto que esta última partía de unos niveles de protección más altos), explica que algunos productos quedaran sin arancel⁷⁵.

75 Por ejemplo, en la CE se produjo una reducción del 100% del arancel sobre el cacao. No obstante, con anterioridad era ya un arancel *ad valorem* relativamente bajo, situado al 3%. *Vid.*, Marcelo GERONA MORALES, *El comercio...*, *cit.*, p. 67.

D) ACCESO MÍNIMO A MERCADOS

En tercer lugar, ya durante las negociaciones se reconoció que la arancelización, incluso tras la reducción del 36%, no llevaría necesariamente a mejorar las condiciones de importación desde el primer momento y que incluso podría dar lugar, en algunos casos, a situaciones más restrictivas que las anteriores. En consecuencia, y dado que estas medidas no garantizaban una mayor apertura de los mercados, los países exportadores pidieron garantías de que la arancelización, al menos, no redujera el acceso a los mercados a corto plazo como consecuencia del alto nivel de los nuevos aranceles. Ello dio lugar a los llamados compromisos de acceso mínimo, basados en la introducción de contingentes arancelarios, es decir contingentes de importaciones en los que los aranceles impuestos son inferiores al arancel normal⁷⁶, a fin de garantizar, al menos, el acceso de estas importaciones al mercado⁷⁷.

Estas posibilidades de acceso no debían ser inferiores a las ya existentes, calculadas como el nivel medio de importaciones entre 1986 y 1988, considerado como el periodo de referencia. Asimismo, en los casos en que durante dicho periodo no hubiesen existido importaciones significativas, debía establecerse un acceso mínimo al mercado igual al 3% del consumo interno durante el mismo periodo de referencia. Este acceso mínimo debía alcanzar el 5% al final del periodo transitorio⁷⁸.

76 *Vid., supra*, capítulo II.

77 *Vid.*, T. JOSLING, S. TANGERMANN, T. K., WARLEY, *Agriculture in the GATT*, *cit.*, p. 168.

78 Como era casi previsible, tampoco en el texto del AARU se encuentra referencia alguna a estas medidas en materia de "acceso mínimo". Es necesario acudir, una vez más, a las Modalidades para encontrar estos compromisos. En concreto, se establece en su párrafo 5 que "Cuando no haya importaciones significativas, se establecerán oportunidades de acceso mínimo, que representarán en el primer año del periodo de aplicación no menos del 3 por ciento del consumo interno correspondiente del periodo de base 1986-1988 y se ampliarán de modo que alcancen un 5 por ciento de esa cifra base al final del periodo de aplicación". *Vid.*, asimismo, Soren F. OLSEN, "The negotiation ...", *cit.*, pp. 71 - 72, quien recuerda que todo aumento en las oportunidades de acceso debía acordarse sobre la base del principio de nación más favorecida.

Aparentemente, estos objetivos del 3 y el 5% parecían fáciles de cumplir, no obstante, la fijación del nivel de consumo interno en términos que pudieran ser comparables entre países resultaba sumamente complicado⁷⁹. En otro orden de cosas, y dado que la única vía para garantizar este acceso mínimo era a través del establecimiento de contingentes arancelarios, rápidamente surgió el problema del modo en que tales contingentes debían gestionarse pues, en general, se hicieron depender de la concesión, por parte de cada Estado, de específicas licencias de importación, lo que podía prestarse a tratos discriminatorios entre importadores⁸⁰.

E) MEDIDAS DE SALVAGUARDIA

En cuarto lugar y último lugar, el AARU estableció un complejísimo sistema de medidas especiales de salvaguardia en materia de intercambios comerciales agrícolas. De él se ocupa el art. 5 AARU, precisamente rotulado “Disposiciones de salvaguardia especial”. Este sistema supone, en realidad, una herramienta de defensa fenomenal para aquellos países que llevaron a cabo el proceso de arancelización de sus barreras no arancelarias. Tal fue la contrapartida que estos países exigieron ante el riesgo de que la conversión que iban a llevar a cabo pudiera suponer un cambio demasiado brusco en sus flujos comerciales⁸¹. Como el mismo artículo reconoce, su régimen supone una excepción (otra más) a lo establecido con carácter general en el art. II.1.b) GATT de 1994.

En efecto, en las negociaciones se había reconocido que la arancelización era un proceso sin precedentes y que podría dar lugar a un desarrollo imprevisible de los patrones normales de importación. Como resultado, se estimó oportuno conceder a los Estados que

79 *Vid.*, Søren F. OLSEN, “The negotiation ...”, *cit.*, p. 73.

80 *Vid.*, Marcelo GERONA MORALES, *El comercio...*, *cit.*, pp. 67-68.

81 Con buen criterio, se ha señalado lo paradójico (e injusto) que resulta permitir ahora el uso de esta cláusula precisamente a aquellos países que antes distorsionaban el comercio con barreras no arancelarias, mientras se les niega el mismo derecho a aquellos países que no aplicaban tales medidas. *Vid.*, Bhagirath LAL DAS, *La OMC y el sistema...*, *cit.*, p. 62.

iban a ponerla en práctica la posibilidad de recurrir, en su caso, a un sistema de salvaguardia especial, contenido en el largo y complejo art. 5 AARU y que, simplificada, cabría exponerse así:

En primer lugar, únicamente pueden recurrir a él, como ya se ha apuntado, los Estados que hubieran convertido una medida no arancelaria en un arancel y únicamente respecto del producto afectado por dicha conversión.

En segundo lugar, es activado por dos posibles detonantes: un excesivo volumen de importaciones en el plazo de un año (esto es, cuando exceda de un nivel de entre el 105 y 125%, teniendo en cuenta el consumo interno y las importaciones durante los tres años anteriores) [art. 5.1.a) AARU] o un precio anormalmente bajo de las importaciones (esto es, cuando el precio del producto caiga por debajo de un nivel igual al precio de referencia medio entre 1986 y 1988 para ese producto), [art. 5.1.b) AARU].

En tercer lugar, la única medida que esta cláusula permite adoptar consiste en la imposición de un arancel suplementario, cuya duración no podrá sobrepasar el final del año en que hubiera sido impuesto y cuyo nivel no podrá exceder de un tercio del arancel normal.

En cuarto lugar, el Estado que recurra a este mecanismo debe seguir determinados trámites procedimentales para garantizar los derechos de terceros: en primer lugar, avisar al Comité de Agricultura y, en el caso de que la adopción de la medida venga motivada por el excesivo volumen de importaciones, celebrar consultas con los Estados miembros interesados acerca de las condiciones de aplicación de las medidas de salvaguardia que pretenda aplicar.

Finalmente, el establecimiento de estas medidas no permite recurrir al art. XIX.1.a) y .3 GATT 1994 ni al art. 8.2 Acuerdo sobre Salvaguardias.

F) MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

Para completar la exposición sobre la regulación relativa al acceso a mercados, es necesario hacer, en último lugar, una referencia al Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF). Aunque se trata, formalmente, de un acuerdo distinto, su íntima vinculación con el AARU es, sin embargo, evidente. La clave de su existencia se encuentra en que la aplicación en frontera de medidas sanitarias y fitosanitarias, especialmente en los países más desarrollados, cuyos consumidores están más concienciados sobre los riesgos de los productos, especialmente para su salud, pueden suponer un importantísimo conjunto de barreras no arancelarias al comercio de materias orgánicas, lo que afecta, fundamentalmente, al comercio de productos agropecuarios. Se trata este, por supuesto, de un objetivo plenamente legítimo y conforme con el ordenamiento de la OMC. El riesgo se encuentra, sin embargo, en que so capa de estar protegiendo la salud de los consumidores, los Estados desplieguen medidas que, en realidad, únicamente tienen como objetivo establecer barreras proteccionistas en defensa de sus productores⁸².

Esta situación justificaba la necesidad de un acuerdo, íntimamente ligado al AARU, y que, en el marco de la OMC, clarificara las actuaciones de los Estados en esta materia. En este sentido, cabe destacar que entre las Recomendaciones del Comité de comercio agrícola creado en noviembre de 1982 (BISD 33S/24), y del que nos ocupamos más arriba, ya se encontraba la de elaborar una regulación en materia sanitaria y fitosanitaria⁸³.

82 Ese es el sentido inequívoco del primer párrafo del Preámbulo del MSF, luego desarrollado en el art. 2 del mismo texto, al reafirmarse “que no debe impedirse a ningún Miembro adoptar ni aplicar las medidas necesarias para proteger la vida y la salud de las personas y los animales o para preservar los vegetales, a condición de que esas medidas no se apliquen de manera que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los Miembros en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio internacional”. Se trata, en última instancia, de una transposición del contenido del art. XX GATT.

83 *Vid.*, T. JOSLING, S. TANGERMANN y T. K., WARLEY, *Agriculture in the GATT*, cit., pp. 128 – 129.

La estrecha relación entre ambos textos se manifiesta en algunas referencias al MSF contenidas en el AARU y ya indicadas (Preámbulo, art. 2 AARU) y, por encima de todo, en el art. 14 AARU. Su contenido no puede ser más escueto y directo: “Los Miembros acuerdan poner en vigor el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias”. No hay más que lo que ahí se ve: un simple anuncio de que, junto al AARU, existiría también un acuerdo específico sobre Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, con el mismo rango y fecha de adopción que el AARU, y formando parte también del Anexo 1.a al Acuerdo de creación de la OMC.

Aunque de contenido e implicaciones jurídicas apasionantes, excedería con mucho de nuestros objetivos detenernos a analizar el contenido del MSF. Valga indicar que el acuerdo anima a avanzar en la armonización de este tipo de medidas, a través, por ejemplo, del trabajo de la Comisión del Codex Alimentarius FAO/OMS, de la Oficina Internacional de Epizootias y de la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria de la FAO⁸⁴, a la vez que impone a los Estados la obligación de observar ciertas conductas y seguir determinados procedimientos en los que se garantiza la participación de los afectados⁸⁵.

84 Se ha sostenido, no sin razón, que “desde el punto de vista de la liberalización comercial, la armonización de los niveles de protección de las medidas sanitarias y fitosanitarias parece ser una condición *sine qua non* para su éxito”. *Vid.*, Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, p. 346. No obstante, con bastante realismo, ambos autores añaden que “aunque el acuerdo identifica la armonización de los niveles de protección internacionales como un objetivo altamente deseable, se muestra más débil en los medios que ofrece para alcanzar dicho objetivo”.

85 Puede consultarse un interesantísimo estudio sobre las condiciones de aplicación del MSF y sobre los problemas de relaciones interordinamentales que plantea en “La globalizzazione del diritto pubblico”, Stefano BATTINI, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n° 2/2006, pp. 325-351, *in totum*.

5. Ayudas a la exportación

A) COMPROMISOS DE REDUCCIÓN

El control y eliminación de las ayudas a la exportación⁸⁶ fue una de las principales reivindicaciones mantenidas por el Grupo de Cairns⁸⁷. Como ya se indicó, su uso venía amparado por el art. XVI GATT y la laxa interpretación que de él se hizo por parte de los grupos de expertos a los que se sometieron denuncias por el empleo de este tipo de ayudas. Por lo tanto, y de modo parecido a cuanto ocurría en la esfera del acceso a mercados, el principal problema no era la existencia de una laguna jurídica, sino la ambigüedad e indeterminación del artículo encargado de regular estas prácticas.

86 En la terminología del AARU, la expresión utilizada es, en realidad, “subvenciones a la exportación”. Desde el punto de vista del ordenamiento jurídico español ello supone un uso ciertamente impreciso del término “subvención” pues, como se expondrá más adelante en texto, dentro de lo que el AARU denomina “subvenciones a la exportación” se incluyen medidas que difícilmente encajan con un concepto jurídico estricto de esta figura (por ejemplo, las llamadas “subvenciones en especie”, expresamente excluidas del concepto de subvención por el art. 2.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones). En consecuencia, usaremos en nuestra exposición la expresión “ayudas a la exportación”. *Vid.*, una definición sintética, del concepto de subvención en el ordenamiento jurídico español en Antonio BUENO ARMUJO, “La recuperación de las ayudas de Estado incompatibles con el Derecho europeo de la competencia: nuevas soluciones en la reciente Ley General de Subvenciones”, en Juan Ignacio FONT GALÁN y Manuel PINO ABAD (coords.), *Estudios de Derecho de la competencia*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005, pp. 307-308. Sobre la dificultad de acotar una noción precisa de subvención en el ámbito del comercio internacional y sobre el concepto de subvención finalmente adoptado por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, *vid.*, Gustavo LUENGO HERNÁNDEZ DE MADRID, *El Derecho de las subvenciones en la OMC*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2006, *in totum*, y muy especialmente pp. 25-32 y 127-162.

87 No en vano, sus integrantes habían sido los principales perjudicados por la guerra de ayudas a la exportación vivida entre la CE y los Estados Unidos en los años ochenta. *Vid.*, T. JOSLING, S. TANGERMANN, T. K., WARLEY, *Agriculture in the GATT*, p. 171. Debe advertirse, sin embargo, que la importancia cuantitativa de las ayudas a las exportaciones fue mucho más reducida que la importancia del gasto dedicado por los Estados a ayuda interna. *Vid.*, Marcelo GERONA MORALES, *El comercio... cit.*, p. 73.

Una recta aplicación de los principios generales en los que se inspira el sistema de la OMC debía haber llevado a la prohibición, total e incondicionada, de las ayudas a la exportación concedidas a los productos agropecuarios. De hecho, y según expusimos más arriba, dicha prohibición existía, desde los orígenes del GATT, en relación con los productos industriales. El resultado final de las negociaciones no fue, sin embargo, la eliminación total de las ayudas a la exportación, sino una reducción parcial de las mismas así como la prohibición de establecer ayudas nuevas respecto a productos que no las hubiesen venido recibiendo durante el periodo de referencia (1986-1990).

Respecto a la reducción parcial se trató, en realidad, de una doble reducción. En efecto, todos los Miembros que venían concediendo ayudas a sus exportaciones de productos agropecuarios se comprometieron a reducirlas en un doble sentido: limitando el volumen de desembolsos presupuestarios (esto es, la cantidad de dinero gastada en las ayudas a la exportación) en un 36% (24%, en caso de países en desarrollo) y limitando la cantidad de exportaciones beneficiarias de ayudas (esto es, la cantidad de productos agropecuarios que se benefician de las ayudas) en un 21% (14%, en caso de países en desarrollo)⁸⁸. Estas reducciones, asimismo, debían realizarse a lo largo de los seis años del periodo transitorio.

Aunque ciertamente implicaban un claro avance, estos compromisos suponían, en definitiva, que la agricultura siguiera recibiendo un trato especial en este ámbito, si bien ahora limitado respecto a los niveles del periodo de referencia. Asimismo, el resultado de las negociaciones parecía que premiaba a los culpables, es decir, a quienes habían abusado del recurso a estas ayudas. En efecto, por una parte, sólo aquellos países que habían recurrido a las ayudas a la exportación durante el periodo de referencia podían seguir empleándolas a partir de la entrada en vigor del AARU. Pero, por la

88 En principio, el nivel acordado de reducción del volumen de productos subvencionados había sido el 24%. No obstante, la CE consiguió que fuera reformada en el marco del Acuerdo de *Blair House*, quedando finalmente su nivel establecido en el 21%. *Vid.*, Søren F. OLSEN, "The negotiation ...", *cit.*, 76.

otra, eran precisamente aquellos que más las habían utilizado en el periodo de referencia y, por tanto, quienes más habían distorsionado el comercio internacional de productos agrícolas, los que podrían usarlas ahora con mayor amplitud⁸⁹.

El art. 8 AARU, titulado “Compromisos en materia de competencia de las exportaciones”⁹⁰, y con el que se inaugura la regulación sobre las ayudas a la exportación, consagra los acuerdos que acabamos de referir. Establece este artículo, en concreto, que “Cada Miembro se compromete a no conceder subvenciones a la exportación más que de conformidad con el presente Acuerdo y con los compromisos especificados en su Lista”⁹¹.

En efecto, tampoco en esta ocasión se hace referencia expresa en ningún artículo del AARU a las específicas reducciones que acabamos de señalar⁹². Los deberes de reducción sólo aparecen en las Listas de los Estados, en concreto, en la sección 2ª de su Lista IV, y expresados por producto y año como unas cantidades numéricas (también llamadas “niveles de compromiso”) y cuya interpretación está contenida en el art. 9.2.a) AARU:

89 *Vid.*, Marcelo GERONA MORALES, *El comercio...*, *cit.*, p. 74. Frente a la injusticia que supone esta forma de proceder, en la actual Ronda de Doha se ha asumido el “principio de armonización”. *Vid.*, *infra*, capítulo IV.

90 La expresión “competencia de las exportaciones” se usó porque el AARU incluye compromisos en materia de ayudas a la exportación y también reglas sobre la posible vulneración de tales compromisos. *Vid.*, Søren F. OLSEN, “The negotiation ...”, *cit.*, 74.

91 Ello se completa con lo establecido en el art. 3.3 AARU, más arriba visto, sobre la fuerza jurídica y el valor vinculante de los compromisos incluidos en estas Listas.

92 Una vez más, es en las Modalidades donde se establece que “las subvenciones a la exportación (...) quedarán sujetas a compromisos en materia de desembolsos presupuestarios y en materia de cantidades. Los desembolsos y las cantidades se reducirán durante el periodo de seis años que se inicia en 1995 en un 36 por ciento y en un 21 por ciento, respectivamente. El periodo de base será el comprendido entre 1986 y 1990”. La reducción del 24% y el 14% impuesta a los países en desarrollo (esto es, 2/3 de 36 y de 21, respectivamente) se desprende de la aplicación del principio de trato especial y diferenciado, recogido en el art. 15 AARU y en las Modalidades y ya comentado en texto.

- “en el caso de los compromisos de reducción de los desembolsos presupuestarios, [estos niveles representan] el nivel máximo de gasto destinado a tales subvenciones que se podrá asignar o en que se podrá incurrir en ese año con respecto al producto agropecuario o grupo de productos agropecuarios de que se trate”;
- “en el caso de los compromisos de reducción de la cantidad de exportación, [estos niveles representan] la cantidad máxima de un producto agropecuario, o de un grupo de productos, respecto a la cual podrán concederse ese año tales subvenciones”.

Asimismo, y como complemento de la obligación de no establecer nuevas ayudas, el art. 9.1 AARU establece qué se entiende por ayudas a la exportación. En concreto, este artículo reproduce una lista de seis supuestos que se consideran constitutivos de tales ayudas. Expuestos simplifícadamente, tales supuestos son:

- El otorgamiento de ayudas directas, incluso en especie, sujetas a la actuación exportadora⁹³.
- La venta o colocación para la exportación por los gobiernos de existencias no comerciales de productos agropecuarios a un precio inferior al precio interno⁹⁴.
- Los pagos a la exportación de productos agropecuarios financiados en virtud de medidas gubernamentales, incluidos los pagos financiados con ingresos procedentes de un gravamen impuesto al producto agropecuario de que se trate.

93 Se trata del ejemplo prototípico y más fácilmente comprensible de subvenciones a la exportación: una entrega económica, en dinero o en especie, concedida para facilitar la exportación del producto y vinculada a que se realice tal actividad.

94 Este supuesto va referido a los stocks de productos comprados por los Estados en sus mercados internos y luego vendidos a pérdidas con el fin de que sean exportados a otros mercados. En realidad, suponen también una subvención en especie, sólo que formando parte de un negocio más complejo que incluye una compraventa.

- El otorgamiento de subvenciones para reducir los costos de comercialización, incluidos los de transformación, transportes y fletes.
- Las tarifas de los transportes y fletes internos cuando sean inferiores a las aplicadas a los envíos no destinados al extranjero⁹⁵.
- Las subvenciones a productos agropecuarios supeditadas a su incorporación a productos exportados⁹⁶.

Esta enumeración no debe ser considerada exhaustiva, de modo que puede haber otras formas de ayuda de los poderes públicos que constituyan ayudas a la exportación. Así lo admite expresamente el art. 10.1 AARU, al indicar que “las subvenciones a la exportación no enumeradas en el párrafo 1 del artículo 9 no serán aplicadas de forma que constituya, o amenace constituir una elusión de los compromisos en materia de subvenciones a la exportación (...)”.

Lo que sí parece quedar fuera del concepto de ayudas a la exportación y, por tanto, fuera de la obligación de reducción, son los créditos a la exportación y los programas de seguro a la exportación. A este respecto, sólo se establece el mandato *pro futuro*, en el art. 10.2 AARU de que los Miembros elaborarán una disciplina reguladora de “la concesión de créditos a la exportación, garantías de créditos a la exportación o programas de seguro”.

El sistema se completa, finalmente, con dos regulaciones más. Por un lado, se establecen normas que disciplinan la concesión de ayuda

95 Tanto este supuesto como el anterior, de conformidad con el art. 9.4 AARU, no tenían que ser objeto de compromiso de reducción por parte de los países en desarrollo durante el periodo transitorio. Con esta excepción se pretendía atender a las deficiencias de los sistemas de comunicación, transporte e intermediación propios de estos países, únicamente superables gracias a la intervención pública. La supresión de esta última implicaría, en muchos casos, el completo hundimiento de todo un sector, al imposibilitar la comercialización de los productos.

96 Sobre el tratamiento jurisprudencial dispensado a estos supuestos, *vid.*, Gustavo LUENGO HERNÁNDEZ DE MADRID, *El Derecho de las subvenciones...*, *cit.*, pp. 264-271.

alimentaria internacional (art. 10.4 AARU⁹⁷), con el fin de que no sirva de vehículo para camuflar exportaciones de productos agropecuarios subvencionadas que burlen los compromisos de reducción. Por el otro, se estable un principio regulador de las ayudas pagadas por un producto agropecuario primario incorporado a otro (art. 11 AARU), consistente, en esencia, en que estas no pueden ser superiores a las subvenciones a la exportación que serían pagaderas al producto primario como tal, es decir, si no se hubiera incorporado a otro.

B) PROHIBICIONES Y RESTRICCIONES A LA EXPORTACIÓN

El artículo 12 AARU, denominado “Disciplina en materia de prohibiciones y restricciones a la exportación” y que conforma, por sí mismo, la Parte VI del AARU, podría haber sido incluido en la Parte V, que acabamos de ver, dedicada al establecimiento de las disciplinas en materia de ayudas a las exportaciones, de modo que toda la regulación sobre exportaciones de productos agropecuarios hubiera quedado comprendida en una sola Parte del AARU. En efecto, el art. 12 AARU se consagra a regular un aspecto de las exportaciones de productos agropecuarios que había sido desatendido en la Parte V. En concreto, se trata del caso opuesto al fomento de las exportaciones: su prohibición y restricción por parte de los poderes públicos.

El supuesto de hecho del que parte el art. 12 AARU es la decisión de prohibición o restricción a la exportación de productos alimenticios adoptada por un Estado. Estas medidas, que pueden deberse a muy diversas causas (la más fácilmente imaginable podría ser un desabastecimiento del producto exportado en el mercado interno de dicho Estado, pero no deben descartarse motivaciones económicas o estrictamente políticas⁹⁸) puede resultar desestabilizadora para

97 Este artículo se remite, a su vez, a otra normas internacionales: los “Principios de la FAO sobre colocación de excedentes y obligaciones de consulta”, el sistema de “Requisitos de Mercado Usual” (RMU) y el Convenio sobre Ayuda Alimentaria de 1986.

98 De este modo, y como relatamos en el capítulo anterior, Estados Unidos decretó en 1973 el embargo de las exportaciones de soja, ante el riesgo de que el desabastecimiento en su mercado interior disparara su precio y, con él, la inflación (motivación económica), mientras que en 1980 decretaba el embargo de la venta

el mercado mundial, al dejarlo desabastecido. En consecuencia, esta situación, que ocasionalmente podría ser muy perjudicial para determinados Miembros importadores netos del producto en cuestión, exige el establecimiento de una regulación que aporte transparencia y seguridad al uso de este mecanismo.

En realidad, se trata esta de una eventualidad ya prevista con carácter general en el art. XI.2.a) GATT, al cual se remite expresamente el art. 12.1 AARU. Lo que este artículo realiza, fundamentalmente, es ordenar las actuaciones de los Miembros estableciendo determinadas exigencias procedimentales para aquellos que pretendan adoptar este tipo de medidas. Estas imposiciones procedimentales consisten básicamente en una obligación de notificación previa al Comité de Agricultura, “al que facilitará al mismo tiempo información sobre aspectos tales como la naturaleza y la duración de esa medida”, y en el deber de celebrar “consultas, cuando así se solicite, con cualquier otro Miembro que tenga un interés sustancial como importador”, al cual deberá facilitarle también “cuando así se solicite, la necesaria información”.

Una vez más se establece, como aplicación del principio de trato especial y diferenciado, la no aplicabilidad de estas medidas a los países en desarrollo, salvo que sean importadores netos del producto de que se trate.

El objetivo de estas reglas no es otro, en definitiva, que obligar a aquellos poderes públicos que se dispongan a adoptar una decisión que tendrá efectos perjudiciales fuera de su territorio a tener en cuenta los intereses de otras comunidades territoriales⁹⁹. Cabe sostener que se trata, lisa y llanamente, de una limitación de la autonomía (y por tanto de la soberanía) de los Estados, pero, al mismo tiempo, debe

de cereales a la URSS como respuesta a la invasión soviética de Afganistán el año anterior (motivación política).

99 El propio art. 12.1.a) AARU dispone que “el Miembro que establezca la prohibición o restricción a la exportación tomará debidamente en consideración los efectos de esa prohibición o restricción en la seguridad alimentaria de los Miembros importadores”.

reconocerse que también supone una participación en la autonomía (y por tanto en la soberanía) de los demás Estados¹⁰⁰.

6. Ayuda interna

A) ANTECEDENTES DEL AARU EN LA REGULACIÓN DE LAS SUBVENCIONES INTERNAS: EL GATT 1947 Y EL CÓDIGO DE SUBVENCIONES DE TOKIO DE 1979

Respecto a las ayudas internas, el GATT 1947 no establecía reglas especiales para los productos agrícolas, asumiendo, como punto de partida, que las ayudas internas, destinadas o no a productos agropecuarios, no eran, por sí mismas, ilegales.

Aun más, el artículo III.8.b) GATT incluso preveía, como excepción a la regla del trato nacional, el pago de ayudas exclusivamente a los productores internos. No obstante, los países concedentes de estas ayudas debían cumplir ciertos procedimientos, incluidos en el art. XVI.1 GATT y consistentes, básicamente, en el deber de notificar sus posibles efectos a los demás Estados y, en caso de que se causaran o existiera la amenaza de causar perjuicios graves, la obligación de negociar con el país afectado la posibilidad de limitar la ayuda interna.

En definitiva, sólo dos artículos del GATT 1947 se ocupaban directamente de las ayudas internas (agrícolas o no): los artículos

100 En este sentido, como ha indicado Stefano BATTINI, “La globalizzazione...”, *cit.*, p. 345, parece producirse toda una revolución en el planteamiento clásico de la legitimación y la responsabilidad de los poderes públicos. En efecto, desde una perspectiva puramente interna resulta casi inconcebible que los poderes públicos adopten una decisión sin tener en cuenta *única y exclusivamente* los intereses de la comunidad territorial que les sirve de legitimación, sino tomando en consideración, *también*, los intereses de ciudadanos extranjeros, de los que, en puridad, no reciben ninguna legitimación y frente a los que, en principio, no responden. Ahora bien, desde de una perspectiva global, el planteamiento cambia sustancialmente. En efecto, en la medida en que se acepta como un hecho el que una decisión tomada por un Estado tendrá efectos sobre ciudadanos distintos a los suyos (*interdependencia*), parece más que conveniente que dicha decisión esté legitimada, precisamente, mediante la toma en consideración de los intereses de todos los afectados. Sobre esta y otras cuestiones conexas, *vid.*, *infra*, capítulo IV.

III y XVI GATT. A ellos cabía sumar el art. XXIII.1.b) GATT, que establecía que cuando se produjera una anulación o menoscabo de las ventajas pactadas, por cualquier acción, incluso aunque no fuera contraria al GATT, el Estado causante debía responder de la misma. La definición del artículo permitía incluir en su supuesto de hecho el caso de concesión de ayudas, dado que la implantación de un sistema de ayudas internas no previsto en el momento de la negociación de los acuerdos, podía venir a anular o menoscabar las ventajas que se hubieran acordado previamente¹⁰¹.

Esta regulación suponía, en definitiva, reconocer el efecto distorsionador de las ayudas, pero eludiendo su regulación y disciplina. En consecuencia, el gran talón de Aquiles del GATT respecto a la agricultura se encontraba, precisamente, aquí: en la ausencia de normas capaces de regular convenientemente las ayudas internas concedidas a la agricultura, cuya importancia y magnitud en las políticas agrícolas de muchos países era inmensa¹⁰².

A este indeseable estado de cosas trató de darse respuesta, con carácter general, durante las negociaciones de la Ronda de Tokio (1973-1979). El resultado, ciertamente tibio, fue el llamado Código de Subvenciones de Tokio de 1979, únicamente vinculante para aquellos países que lo firmaron y sin capacidad de aplicación directa, lo que requería su transposición interna a cada legislación nacional. Su art. 11 resultó, sin embargo, abiertamente innovador al incluir, por primera vez, una condena al uso de determinadas ayudas, incluyendo en su apartado primero una lista de ayudas lícitas¹⁰³.

101 Esta construcción es conocida como “doctrina de las expectativas razonables”, originariamente desarrollada como una prohibición de conceder ayudas a productos cuyos aranceles habían sido consolidados en negociaciones previas, y expuesta por primera vez en el informe del grupo especial del caso *Italian Discrimination against Imported Agricultural Machinery*, adoptado el 23 de octubre de 1958 (833 BISD 7S/60). *Vid.*, Melaku GEBOYE DESTA, “The integration of agriculture...”, *cit.*, p. 23.

102 *Vid.*, T. JOSLING, S. TANGERMANN, T. K., WARLEY, *Agriculture in the GATT*, p. 126.

103 *Vid.*, Christian PAULETTO, *Domestic farm subsidies...*, *cit.*, pp. 9-12.

B) EXTENSIÓN Y RELEVANCIA DE LA REGULACIÓN EN MATERIA DE AYUDA INTERNA

La regulación básica en materia de ayuda interna se contiene en los artículos 6 y 7 AARU, que conforman su Parte IV y que deben completarse con los extensos Anexos 2, 3 y 4 AARU, así como con la parte IV de las Listas de compromisos de los Estados.

Esto convierte a esta materia en la más regulada de todas las incluidas en el AARU, lo que resulta un tanto paradójico. En efecto, el AARU era una norma diseñada, en principio, para acabar con las peculiaridades de la regulación en materia de agricultura y aproximarla al régimen general del GATT. A tal fin respondían, según vimos, las normas en materia de acceso a mercados y ayudas a la exportación. Por ello, no deja de ser curioso, como ha señalado la doctrina, que respecto a la ayuda agrícola interna se actuara justo en sentido contrario, esto es, introduciendo un régimen distinto al régimen general cuya extensión ocupa, además, la mayor parte del AARU¹⁰⁴.

Esta situación, sin embargo, puede resultar comprensible por varios motivos. Por una parte, las ayudas internas son, probablemente, la raíz de todo el problema agrícola. Como ya expusimos, muchos países, y de muy distintas maneras, concedían ayudas a la agricultura, lo que daba lugar, invariablemente, a que los precios agrícolas en sus mercados internos fueran superiores a los precios mundiales. Esto ocasionaba un incentivo natural a las importaciones y una barrera, también natural, a las exportaciones. Frente a las primeras, se establecían barreras (arancelarias y no arancelarias). Frente a las segundas, se concedían ayudas a la exportación. Es decir, las medidas proteccionistas y las ayudas a la exportación no eran, con frecuencia, más que un complemento al resto de la política agrícola o, simplemente, formas de resolver los problemas internos que el elevado nivel de ayuda a la agricultura había provocado. Este carácter de “clave de bóveda” de la ayuda interna respecto del conjunto de formas de intervención en la agricultura justificaría, por tanto, la dilatada extensión de su regulación en el conjunto del AARU.

104 *Vid.*, Melaku GEBOYE DESTA, “The integration of agriculture...”, *cit.*, p. 23-24.

Por otra parte, y como también se señaló, al ser las ayudas internas el principal instrumento de la mayor parte de las políticas agrícolas, y dado el contenido social propio de las políticas públicas en las que se enmarcan, su regulación había de ser, necesariamente, una cuestión políticamente delicada y jurídicamente compleja.

Finalmente, la verdad es que en el AOMC también se introdujo, con carácter general, un nuevo régimen, más amplio y más claro, para la regulación de las ayudas: el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. En consecuencia la introducción de un régimen particular para los productos agrícolas no resultaba desproporcionado¹⁰⁵.

En definitiva, una vez asumido que todo intento de disciplinar el comercio agrícola internacional tenía que pasar, necesariamente, por regular las distintas formas de ayuda interna a la agricultura, no parece exagerado afirmar que es aquí donde se encuentra el núcleo de todo el AARU.

C) AYUDAS INTERNAS OBJETO DE REDUCCIÓN: LAS CAJAS AMARILLA, VERDE Y AZUL

Ahora bien, esta aspiración se enfrentaba a dos ciclópeos obstáculos: en primer lugar, determinar qué ayudas internas debían ser objeto de regulación; en segundo lugar, determinar sistemas homogéneos de medición capaces de establecer el grado real de ayuda concedido por cada país a sus agricultores.

Ambos conceptos son la clave para entender el, de otro modo ininteligible, art. 6.1 AARU, de conformidad con el cual “Los compromisos de reducción de la ayuda interna de cada Miembro consignados en la Parte IV de su Lista se aplicarán a la totalidad de sus medidas de ayuda interna a favor de los productores agrícolas, salvo las medidas internas que no estén sujetas a reducción de acuerdo con los criterios establecidos en el presente artículo y en

105 *Vid.*, Melaku GEBOYE DESTA, “The integration of agriculture...”, *cit.*, p. 24.

el Anexo 2 del presente Acuerdo. Estos compromisos se expresan en Medida Global de la Ayuda Total y Niveles de Compromiso Anuales y Final Consolidados”.

A) AYUDAS DISTORSIONADORAS Y NO DISTORSIONADORAS

Nos ocuparemos, en primer lugar, de determinar cuáles son las ayudas públicas (o las “medidas de ayuda interna”, por emplear los mismos términos que el AARU) que debían ser sometidas a compromisos de reducción. De la lectura del art. 6.1 AARU, arriba transcrito, parece desprenderse que son, en principio, todas, lo que justifica su rotunda afirmación de que los Estados aplicarán “los compromisos de reducción ... a la totalidad de sus medidas de ayuda interna a favor de los productores agrícolas”. Y, en efecto, así debe entenderse.

Ahora bien, justo a continuación el artículo acota la anterior afirmación introduciendo una excepción: “salvo las medidas internas que no estén sujetas a reducción de acuerdo con los criterios establecidos en el presente artículo y en el Anexo 2”. A la exposición de tales excepciones se consagra el resto del artículo y el mencionado Anexo 2. En consecuencia, la determinación de las ayudas internas reguladas por el AARU se realiza de forma negativa: no se indica qué ayudas quedan sometidas a los compromisos de reducción, sino las que quedan libres de ellos. Resulta procedente, por tanto, ocuparse del régimen de las excepciones, es decir, de aquellas medidas de ayuda interna que no están sujetas a los compromisos de reducción asumidos por los Miembros.

Cabe señalar previamente que el origen de estas excepciones se encuentra en la aceptación, por parte de los negociadores de la Ronda Uruguay, de que no todas las formas de ayuda interna distorsionan el comercio en el mismo grado¹⁰⁶. La asunción de este

106 Entendemos que existe distorsión del comercio “cuando los precios son más elevados o más bajos de lo normal y cuando las cantidades producidas, compradas y vendidas son también superiores o inferiores a lo normal, es decir, a los niveles que existirían normalmente en un mercado competitivo”. *Vid.*, ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Entender la OMC*, Publicaciones de la OMC, Ginebra, 3ª ed., 2005, p. 26.

presupuesto dio lugar a que se distinguiera entre ayudas que no distorsionaban el comercio o lo hacían en grado mínimo, llamadas ayudas de la “caja verde”, y ayudas que distorsionaban el comercio en mayor grado, llamadas ayudas de la “caja ámbar”. De ambos tipos de ayudas, únicamente las ayudas de la “caja ámbar” debían ser objeto de reducción, quedando las ayudas de la “caja verde” libres de todo compromiso¹⁰⁷.

No obstante, junto a las ayudas de la “caja verde” existen otras tres categorías de ayuda también exceptuadas de los compromisos de reducción: las ayudas *de minimis*, ciertas ayudas concedidas por los países en desarrollo y las ayudas de la “caja azul”. Se trata, en realidad, de ayudas que deberían incluirse en la “caja ámbar”, dados sus efectos distorsionadores de la producción y el comercio pero que, por variados motivos, fueron apartados de ella. Las ayudas concedidas por los países en desarrollo exentas de reducción se encuentra reguladas en el art. 6.2 AARU; las ayudas *de minimis*, en el art. 6.4 AARU; las ayudas de la “caja azul”, en el art. 6.5 AARU; las ayudas de la “caja verde”, finalmente, en el Anexo II AARU. Al estudio de cada una de ellas dedicaremos las siguientes líneas.

B) MEDIDAS DE AYUDA INTERNA CONCEDIDAS POR PAÍSES EN DESARROLLO

En primer lugar, la ayuda interna concedida por países en desarrollo (art. 6.2 AARU) y exenta de compromisos de reducción se inscribe, una vez más, en el ya tantas veces mencionado principio de trato especial y diferenciado. En concreto, esta excepción trae causa del

107 En realidad, y de conformidad con la propuesta originaria de Estados Unidos, las ayudas internas debían dividirse, atendiendo al grado de distorsión del mercado producido por cada una de ellas, en tres categorías: las que debían prohibirse, las que debían limitarse y las que podrían continuar sin ningún tipo de reducción. Esto suponía, en esencia, reproducir la distinción, tradicional en la OMC, entre ayudas de la “caja roja” o prohibidas, ayudas de la “caja ámbar” o sujetas a limitación y ayudas de la “caja verde” o permitidas sin restricciones. Al final de las negociaciones, sin embargo, sólo quedaron los dos grupos señalados en texto, una vez acordado que no se prohibiría ningún tipo de ayuda, es decir, que no se crearía la categoría de ayudas de la “caja roja”. *Vid.*, Søren F. OLSEN, “The negotiation ...”, *cit.*, p. 54.

reconocimiento, acordado en el Balance a Mitad de Periodo, de la importancia que tiene el desarrollo rural como parte de las estrategias genéricas de desarrollo para estos países. Ello justifica que “las medidas oficiales de asistencia, directa o indirecta, destinadas a fomentar el desarrollo agrícola y rural” queden exentas de los compromisos de reducción que, de otro modo, habrían de aplicarse.

No se trata, en consecuencia, de una exención general respecto a todas las formas de ayuda interna concedidas por los países en desarrollo, sino únicamente en relación a determinadas modalidades de la misma: “subvenciones a la inversión que sean de disponibilidad general para la agricultura”, esto es, formas especiales de crédito agrícola, y “subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos o pobres en recursos”, es decir, ayudas a la adquisición de semillas, fertilizantes, maquinaria, etc., establecidas con carácter general. Asimismo, y como ya se avanzaba en el Preámbulo, quedan también excluidas las ayudas concedidas “para estimular la diversificación con objeto de abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos”.

C) LAS AYUDAS DE MINIMIS

En segundo lugar, la figura de las ayudas *de minimis*, regulada en el art. 6.4 AARU, permite que los Estados no sometan a reducción un porcentaje mínimo de las ayudas de la “caja ámbar”.

Su fundamentación se encuentra en que incluso las ayudas que distorsionan el comercio y el mercado pueden ser admisibles cuando representan un porcentaje mínimo del valor total de la producción agraria.

Este nivel mínimo de ayuda exento puede calcularse de dos modos distintos: cuando vaya referido a productos específicos no podrá superar el 5% (10% en caso de países en desarrollo) del valor total de su producción; cuando no vaya referido a productos específicos, no podrá exceder del 5% (10% en caso de países en desarrollo) del valor de la producción agropecuaria total del país.

D) LAS AYUDAS DE LA “CAJA AZUL”

En tercer lugar, las ayudas de la “caja azul”, de las que se ocupa el art. 6.5 AARU resultan sencillamente incomprensibles salvo que sean situadas en el contexto de las negociaciones entre EE UU y la CE con miras a la conclusión de la Ronda Uruguay. En efecto, el principal escollo para la conclusión de un acuerdo en el ámbito agrícola se encontraba en los altos niveles de ayuda interna concedidos por la PAC mediante el sistema de sostenimiento de precios, sistema que mantenía aislados los precios internos respecto a los precios internacionales. Como ya se ha repetido, para lograr la efectividad de este sistema era necesario un mecanismo efectivo de control de las importaciones: el sistema de exacciones agrícolas reguladoras basado en aranceles variables. Esto es, una barrera no arancelaria y que ya debía ser objeto del proceso de arancelización más arriba expuesto.

El único modo de que la UE pudiera dismantelar progresivamente su sistema de sostenimiento de precios pasaba por sustituirlo por un sistema de pagos directos a los agricultores. Ello permitiría que los precios internos bajaran, acercándose a los precios mundiales y haciendo más prescindible el instrumento de las exacciones agrícolas, lo que podría permitir su arancelización. Con este objetivo, la Reforma Mc SHARRY de la PAC, acordada en 1992, introdujo los pagos directos a los agricultores condicionándolos a la retirada de una parte de las tierras y al cultivo de determinados productos (ayudas vinculadas o acopladas). Como veremos a continuación, el segundo de estos requisitos impedía su consideración como ayudas de la “caja verde”, por lo que estos pagos caían dentro de las ayudas de la “caja ámbar” y estaban sujetos, en consecuencia, a reducciones.

En esta tesitura, la CE y los EE UU establecieron, como parte de los Acuerdos de *Blair House*, la creación de un compartimento especial de ayudas dentro de la “caja ámbar” al que se llamaría “caja azul”. El objetivo era incluir, en este nuevo compartimento, los pagos directos resultantes de la Reforma Mc SHARRY, excluyéndolos del compromiso de reducción. De este modo, asegurando la legalidad de estos pagos, la CE podía acercar sus precios internos a los precios internacionales y aceptar la arancelización de sus exacciones agrícolas reguladoras.

Asimismo, EE UU aprovechó la creación de esta “caja azul” para incluir también los pagos compensatorios (*deficiency payments*) que concedía a sus agricultores en virtud de su Ley agraria, alimentaria, de conservación y comercio (*Food, Agriculture, Conservation and Trade Act*, FACT) de 1990, pagos que cubrían hasta el 85% de sus producciones y cuya percepción quedaba condicionaba a la retirada de la producción de una parte de sus cultivos.

Todo lo anterior explica que la definición de las ayudas de la “caja azul” contenida en el art. 6.5 AARU sea la de “pagos directos concedidos en el marco de programas de limitación de la producción”.

En efecto, tanto los pagos directos resultantes de la Reforma Mc SHARRY como los pagos compensatorios de la FACT se enmarcaban en programas que exigían una retirada mínima de tierras, por lo que cabía considerarlos insertos en “programas de limitación de la producción”. Asimismo, se establecían otros tres requisitos que estas ayudas debían cumplir alternativamente:

- que se basaran en superficies o rendimientos fijos¹⁰⁸;
- que se realizaran con respecto al 85 por ciento o menos del nivel de producción de base¹⁰⁹; o
- en el caso de pagos relativos al ganado, que se basaran en un número de cabezas fijo.

E) LAS AYUDAS DE LA “CAJA VERDE”

En cuarto lugar, finalmente, se encuentran las ayudas de la “caja verde”, permitidas sin ningún tipo de limitación y caracterizadas por no

108 Esto es, se concede una cantidad fija por cada hectárea cultivada o por cada tonelada producida, si bien nunca podrán ser superiores a las hectáreas o toneladas que históricamente (es decir, durante el periodo de referencia) se habían venido cultivando o produciendo

109 Es decir, los pagos se conceden, como máximo, por el 85% de lo que se produzca.

estar destinadas a ningún producto en concreto y no afectar al comercio o afectarlo en grado mínimo¹¹⁰. Su regulación, como ya se indicó, viene recogida en el Anexo II AARU que, con carácter general, establece que “las medidas de ayuda interna que se pretenda queden eximidas de los compromisos de reducción satisfarán el requisito esencial de no tener efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o, a lo sumo, tenerlos en grado mínimo”¹¹¹. Se entiende, por tanto, que se trata de ayudas que o bien no afectan negativamente (o lo hacen en grado mínimo) al mercado, o bien lo afectan pero en sentido positivo.

Esto explica que deba reunir los dos requisitos siguientes:

- ser prestadas “por medio de un programa gubernamental financiado con fondos públicos (incluidos ingresos fiscales sacrificados) que no implique transferencias a los consumidores”
- no tener “el efecto de prestar ayuda en materia de precios a los productores”.

Además de estas indicaciones genéricas, el Anexo 2 establece un amplio catálogo de tipos concretos de ayudas exentas de los compromisos de reducción por cumplir con los requisitos

110 Como se ha señalado, la importancia de la existencia de la “caja verde” es doble. Por un lado, proporciona un conjunto de indicaciones aprobadas internacionalmente para cambiar las políticas agrícolas. Por el otro, permite la exclusión de tales políticas del cálculo de la ayuda interna total. *Vid.*, T. JOSLING, S. TANGERMAN y T. K., WARLEY, *Agriculture in the GATT*, *cit.*, p. 172.

111 Es preciso ser conscientes de que las ayudas de la “caja verde”, aunque en grado mínimo, también distorsionan el comercio. Ello se deriva de que estas ayudas sólo se pagan a los agricultores, pero no a la población en general ni a otros grupos sociales. Desde este punto de vista, es parcialmente irrelevante en virtud de qué disposición del AARU se reciben las ayudas, pues lo importante es que “su poder económico [el de los agricultores] es aumentado artificialmente por el apoyo financiero del gobierno, el cual fortalece su capacidad de continuar con la actividad agrícola de manera desleal”. *Vid.*, Bhagirath LAL DAS, *La OMC y el sistema...*, *cit.*, p. 93. Asimismo, para un conciso análisis de la diferencia entre “ayudas desvinculadas” y “ayudas neutrales”, *vid.*, Christian PAULETTO, *Domestic farm subsidies...*, *cit.*, pp. 7-8, quien, muy ilustrativamente, señala que “Si se le pregunta a un agricultor de un país A si el sueldo que el país B paga a sus agricultores implica concederles una ventaja competitiva, la respuesta intuitiva será que sí”, *loc. cit.*, p. 22.

que acabamos de exponer. Para clasificar estas ayudas, cabe distinguir dos grandes bloques:

a) Programas gubernamentales de servicios, lo que incluye:

- Servicios generales: se trata de prestaciones de “servicios o ventajas a la agricultura o la comunidad rural” que no pueden consistir en “pagos directos a los productores o a las empresas de transformación”. Se incluyen aquí: programas de investigación, lucha contra plagas y enfermedades, servicios de formación, servicios de divulgación y asesoramiento, servicios de inspección, servicios de comercialización y promoción, servicios de infraestructuras.
- Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria, pudiendo incluir ayuda gubernamental para el almacenamiento privado.
- Ayuda alimentaria interna: se trata de programas de suministro de ayuda alimentaria a sectores de la población que la necesiten. Tanto este epígrafe como el anterior gozan, además, de un régimen especial en el caso de que estos programas sean aplicados por países en desarrollo.

b) Pagos directos a los productores. Para que puedan considerarse ayudas eximidas de los compromisos de reducción, deben cumplir con los requisitos antes enunciados de no distorsionar el comercio ni tener efectos en la producción o tenerlos en grado mínimo. Junto a estas exigencias se establecen, a título de ejemplo, varias categorías de ayudas de la “caja verde”, así como los requisitos genéricos cuyo cumplimiento permite considerar incluidos en la “caja verde” a aquellos pagos que, sin embargo, no encajan en ninguna de estas categorías expresamente recogidas¹¹². Las mencionadas categorías son:

112 Tales requisitos son, en realidad, los que se enuncian para las llamadas “ayudas a los ingresos desconectadas” (ayudas desacopladas).

- Ayuda a los ingresos desconectada: es lo que se conoce como “ayudas desacopladas”. Se establecen una serie de requisitos para que los pagos efectuados conforme a este título sean admisibles, entre otros: desconexión entre la cuantía entregada y el tipo y volumen de la producción (no puede exigirse producción alguna ni el cultivo de un tipo concreto de producto), los precios internos o internacionales y los factores de producción empleados¹¹³.
- Participación financiera pública en programas de seguro de ingresos y de red de seguridad de ingresos. Se establecen como requisitos para considerar estos pagos eximidos de la obligación de reducción que el derecho a estos pagos se produzca, para todo agricultor, cuando su pérdida de ingresos sea superior al 30%, sin que pueda compensarse más de un 70% de dicha pérdida y sin que su concesión pueda estar en relación con el tipo o volumen de la producción, con los precios o con los factores de producción.
- Pagos en concepto de socorro en caso de desastres naturales: es necesario un previo reconocimiento oficial del desastre natural o fenómeno similar (enfermedades, plagas, accidentes nucleares, guerras...) que dé lugar a una pérdida de producción superior al 30%, los pagos sólo se aplicarán a las pérdidas de ingresos o de los factores de producción, no compensarán más de dicho costo y no impondrán ningún tipo o cantidad de producción futura.
- Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante programas de retiro de productores. Exigen la retirada total y definitiva de la “producción agrícola comercializable” (esto es, se admite el autoconsumo), incluyendo el paso a actividades no agrícolas¹¹⁴.

113 Esta es, ni más ni menos, que la categoría en la que se inserta el “pago único” introducido en el ordenamiento comunitario europeo en virtud del Reglamento 1782/2003. *Vid., infra*, capítulo IV.

114 Tanto este como los siguientes supuestos de ayuda encajan en la mayor parte de los programas que conforman el segundo pilar de la PAC, esto es, las acciones incluidas en el ámbito del “Desarrollo rural”. Esta medida, en concreto, parece identificarse con la acción prevista en el art. 23 (“Jubilación anticipada”) del Reglamento 1698/2005.

- Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante programas de detracción de recursos: se dirige, fundamentalmente, a la retirada de tierras (un mínimo de tres años) y del ganado (sacrificado o retirada permanente)¹¹⁵.
- Asistencia para el reajuste estructural otorgada mediante ayudas a la inversión. Su concesión se restringe a la concurrencia de “desventajas estructurales objetivamente demostradas” y a los programas de “reprivatización de tierras agrícolas”.
- Pagos en el marco de programas ambientales: se trata de ayudas destinadas a cubrir “los gastos extraordinarios o pérdidas de ingresos” resultado de la aplicación de condiciones medioambientales específicas (por ejemplo en los métodos de producción o en los insumos)¹¹⁶.
- Pagos en el marco de programas de asistencia regional: van dirigidas a productores de regiones desfavorecidas, que tienen que constituir “una zona geográfica continua claramente designada, con una identidad económica y administrativa definible”, además de resultar desfavorecida “sobre la base de criterios imparciales y objetivos”¹¹⁷.

D) SISTEMAS DE MEDICIÓN DEL NIVEL DE AYUDA INTERNA

De conformidad con el esquema trazado al comienzo de este epígrafe, y una vez determinadas las ayudas internas que debían ser objeto de reducción, queda ahora por exponer el sistema establecido por el AARU para medir el grado real de apoyo prestado por cada país a sus agricultores.

115 Más que a la retirada de tierras, la UE destina ayudas a la forestación de tierras agrícolas (art. 43 “Primera forestación de tierras agrícolas” Reglamento 1698/2005).

116 Es el caso, por ejemplo, de las llamadas “Ayudas agroambientales”, recogidas en el art. 39 Reglamento 1698/2005.

117 Sería el supuesto de las “Ayudas destinadas a compensar las dificultades naturales en zonas de montaña y ayudas a otras zonas con dificultades”, establecidas en el art. 37 R 1698/2005.

A dicho sistema es al que se refiere el art. 6.1 AARU, más arriba transcrito, al indicar que los compromisos de reducción “se expresan en Medida Global de la Ayuda Total y Niveles de Compromiso Anuales y Final Consolidados”. La Medida Global de la Ayuda Total (en adelante, MGA Total) es el instrumento expresamente diseñado por el AARU para este fin y a la exposición de su funcionamiento dedicaremos las siguientes líneas. Parece lícito, sin embargo, preguntarse previamente por los motivos que llevaron a los negociadores en la Ronda Uruguay a diseñar este específico instrumento, despreciando el empleo de otros ya existentes.

A) LOS ANTECEDENTES DE LA MGA TOTAL: EL EQUIVALENTE DE SUBVENCIONES AL PRODUCTOR DE LA OCDE

Con carácter general, todas las formas de ayuda interna a la agricultura quedan resumidas en la siguiente dicotomía: los sistemas de sostenimiento de precios (a los que hemos llamado en el capítulo anterior “modelo europeo”) y los sistemas de ayuda directa a las rentas (o “modelo estadounidense”). La ayuda que se concede en el primer sistema se corresponde con la diferencia entre el precio mundial y el precio interno, y es conocida como “transferencia de los consumidores” (*consumer transfer*). La ayuda concedida en el segundo sistema supone, más sencillamente, un gasto público incluido en una partida presupuestaria, es decir, una “transferencia de los contribuyentes” (*taxpayer transfer*). A partir de esta distinción, y como norma general, la “ayuda interna” (*domestic support*) es igual a la diferencia entre el precio interno y el precio mundial más cualquier pago directo concedido al agricultor¹¹⁸.

El primer sistema de cálculo de la ayuda interna basada en este planteamiento omnicomprendivo fue el Equivalente en Subvenciones al Productor (*Producer Subsidy Equivalent* o PSE), empleado desde los años ochenta, según vimos, en el seno de la OCDE. El PSE de la OCDE se basa en la diferencia entre el precio de un producto dado en el mercado interno y en el mercado mundial. Esa diferencia se

118 *Id.*, Søren F. OLSEN, “The negotiation ...”, *cit.*, pp. 47 y 49 – 50.

multiplica por el volumen de producción interna de dicho producto y, finalmente, se le suman las demás partidas presupuestarias destinadas a ese producto. Las variables que se tienen en cuenta para su cálculo son, por tanto, el precio nacional, el precio mundial, el volumen de producción y el montante de las partidas presupuestarias afectadas a este fin. Sin embargo, y dado que de cara a las negociaciones era necesario que los compromisos de reducción se basaran en variables controlables por los Estados, no podían usarse ni el precio interno ni el precio mundial. Tal fue el motivo de que se adoptara un sistema de medida particular: la Medida Global de la Ayuda Total, cuyo método de cálculo se fija en el Anexo 3 AARU y cuyos conceptos básicos son definidos en el art. 1 AARU¹¹⁹.

B) EL CÁLCULO DE LA MGA TOTAL

El art. 1.h) AARU define la MGA Total, que es, de conformidad con el art. 6.1 AARU, la base para los compromisos de reducción, como la suma anual de toda la ayuda interna otorgada a los productores agrícolas. La MGA Total equivale, por tanto, a una cantidad, una cifra concreta expresada en términos monetarios, y es el resultado de sumar varias cantidades previas:

En primer lugar, todas las “MGA de productos específicos”. Estas MGA de productos específicos se definen, a su vez, en el art. 1.a) AARU como el nivel anual, expresado en términos monetarios, de la ayuda otorgada a los productores de un producto agropecuario de base¹²⁰. Es decir, toda la ayuda recibida en un año por los agricultores de un Estado en atención a un producto determinado.

En segundo lugar, la “MGA no referida a productos específicos”, es decir, las ayudas concedidas a los agricultores que no están referidas a un producto concreto (ayudas generales, préstamos agrícolas, etc.). Tanto esta MGA como la anterior se calculan con arreglo a las instrucciones contenidas en el Anexo 3 AARU.

119 *Vid.*, Søren F. OLSEN, “The negotiation ...”, *cit.*, p. 56.

120 El producto agropecuario de base, según el art. 1.b) AARU, es “el producto en el punto más próximo posible al de la primera venta”.

En tercer lugar, todas las “Medidas de la Ayuda Equivalente”, que constituyen, finalmente, una categoría residual en la que se incluyen aquellas ayudas recibidas por los agricultores pero cuyo cálculo no es factible aplicando la metodología de la MGA. La Medida de la Ayuda Equivalente se calcula con arreglo a lo establecido en el Anexo 4 AARU¹²¹. Según se desprende de su propia definición, la diferencia entre MGA y Medida de la Ayuda Equivalente es, por tanto, una diferencia de tipo meramente metodológico.

En consecuencia, los Anexos 3 y 4 AARU se erigen como piezas esenciales para la aplicación de las normas reguladoras en materia de ayuda interna.

En primer lugar, el Anexo 3 AARU, que establece las reglas necesarias para el cálculo de la MGA, dispone que se calculará una MGA respecto a cada producto de base que sea objeto: de sostenimiento de los precios del mercado (1), de pagos directos no exentos (2) o de cualquier otra subvención¹²² no exenta del compromiso de reducción (3). Se aclara, además, que tienen la consideración de subvenciones “tanto los desembolsos presupuestarios como los ingresos fiscales sacrificados” y que “se incluirá la ayuda prestada a nivel tanto nacional como subnacional¹²³”. Como regla general, se establece también que el cálculo de la MGA se realizará “en el punto más próximo posible al de la primera venta del producto agropecuario de base de que se trate” y que las ventajas concedidas a las empresas

121 Sólo unos pocos países utilizaron este sistema de cálculo. Entre ellos se encontraba, precisamente, la CE, que lo usó, en especial, para calcular el grado de ayuda recibida por aquellos productos, fundamentalmente frutas y verduras, en los que resultaba muy difícil establecer precios externos representativos debido a los efectos estacionales de los precios garantizados. *Vid.*, Søren F. OLSEN, “The negotiation ...”, *cit.*, p. 59.

122 El punto 13 de este Anexo 3 pone dos ejemplos de este tipo de subvenciones, también llamadas “medidas”: subvenciones a los insumos y medidas de reducción de los costes de comercialización.

123 Como crítica formal menor cabe señalar que el tenor del texto deja fuera del cálculo a las ayudas “supranacionales” que, precisamente en el caso de la Comunidad Europea, suponen la totalidad prácticamente absoluta de los gastos en materia agrícola.

de transformación se incluirán también en el cálculo de la MGA “en la medida en que beneficien a los productores de los productos agropecuarios de base”¹²⁴.

A partir de la anterior distinción tripartita, se establece el método de cálculo de la MGA para cada uno de los tres supuestos. Tales reglas son:

- Ayuda destinada al sostenimiento de los precios de mercado: “se calculará multiplicando la diferencia entre un precio exterior de referencia fijo¹²⁵ y el precio administrado aplicado por la cantidad de producción con derecho a recibir este último precio”;
- Ayuda resultado de pagos directos no exentos: cuando se basen en una diferencia de precios, se calculan multiplicando la diferencia entre un precio de referencia fijo¹²⁶ y el precio administrado por la cantidad de producción con derecho a recibir este precio; cuando no se basen en una diferencia de precio, se miden utilizando los desembolsos presupuestarios;
- Las demás ayudas no exentas: se miden por el desembolso presupuestario o, en caso de que este sistema “no refleje toda la magnitud de la subvención de que se trate”, se medirá

124 *Vid.*, Gustavo LUENGO HERNÁNDEZ DE MADRID, *El Derecho de las subvenciones...*, *cit.*, p. 256.

125 De conformidad con lo acordado durante las negociaciones, los precios de referencia externos, que son la base para conocer el grado de apoyo en caso de sostenimiento de precios, quedarían congelados en los del periodo comprendido entre 1986 y 1988. El mismo Anexo señala las reglas para la determinación de dicho precio fijo, basado en los años 1986 - 1988, equivalente al valor unitario f.o.b. medio del producto en un país exportador neto y al valor unitario c.i.f. medio de ese producto en un país importador neto. Todo esto significa que la fluctuación de los precios en el mercado mundial no tiene efecto alguno sobre el sistema de medición de las ayudas concedidas por los Estados. *Vid.*, asimismo, Søren F. OLSEN, “The negotiation ...”, *cit.*, p. 57.

126 También se ofrecen reglas para la determinación de este precio de referencia fijo: será el precio utilizado para determinar el nivel de tales pagos durante los años 1986 - 1988. En consecuencia, tampoco en este supuesto afectan las fluctuaciones de los precios del mercado mundial para calcular el nivel de ayuda.

multiplicando la diferencia entre el precio del bien o servicio subvencionado y un precio representativo de un bien o producto similar por la cantidad de bien o producto concedida.

El Anexo 4 AARU, que reproduce las reglas generales del Anexo 3 arriba vistas, establece el método para el cálculo de la Medida de la Ayuda Equivalente. Para realizar dicho cálculo se utilizará “el precio administrado aplicado y la cantidad de producción con derecho a recibir ese precio o, cuando ello no sea factible, los desembolsos presupuestarios destinados a mantener el precio al productor”.

En definitiva, una vez conocidos los modos de cálculo de la MGA y la Medida de la Ayuda Equivalente se entiende la afirmación de que la MGA Total es el volumen total y anual de ayudas internas que se conceden a los agricultores de un determinados país.

Esta MGA Total, a su vez, da lugar a dos medidas distintas, según los momentos a los que vaya referida.

Por un lado, la MGA Total de Base, es decir, la MGA Total otorgada durante el periodo de base (1986 - 1988), y especificada en la Parte IV de la Lista de cada Estado miembro. Esto es, se trata del nivel de ayudas que cada Estado venía concediendo, lo que supone, por así decir, el punto de partida de cada Estado miembro.

Por otro lado, la MGA Total Corriente, que cambia anualmente y se define, precisamente, como la MGA otorgada durante cualquier año del periodo de aplicación (transición) y años sucesivos. Equivale, por tanto, al nivel de ayudas que cada Miembro concede en cada uno de los años posteriores a la firma del AARU. Su finalidad es controlar el grado de cumplimiento de los compromisos de cada Miembro.

E) FINALMENTE, LOS COMPROMISOS DE REDUCCIÓN DE LA AYUDA INTERNA

Determinadas las ayudas objeto de reducción y el modo de cuantificarlas, quedaba, finalmente, establecer el grado en que estas ayudas debían efectivamente ser reducidas. Dicho nivel se estableció en las Modalidades, al final de las negociaciones, en el 20% de la

MGA Total de Base, debiendo hacerse efectivo a lo largo de los seis años del periodo transitorio¹²⁷. Ello significaba que no se exigía la reducción del 20% de la ayuda concedida a cada producto, sino un 20% por ciento en conjunto, lo que implicaba que podía haber productos que no vieran reducida la ayuda que recibían a cambio de que la ayuda percibida por otros se redujera en un grado superior.

Una vez más es necesario remitirse a las Listas de los Estados para encontrar los compromisos específicos en que se concreta la reducción acordada. Para ello es preciso dirigirse a la Sección 2ª de la Parte IV, donde se encuentran tanto la MGA Total de Base como los Niveles de Compromiso Anuales y Final Consolidados, esto es, los niveles máximos de ayuda interna, expresados en MGA Total, que los Estados podían alcanzar entre 1995 y 2000¹²⁸. El nivel alcanzado en este último año constituía, por tanto, el tope máximo de ayuda interna que cada Estado se comprometía a no sobrepasar.

Es ahora cuando cobra todo su sentido el precepto clave de la regulación en materia de ayuda interna, el art. 6.1 AARU, que nos permitimos la licencia de volver a reproducir:

“Los compromisos de reducción de la ayuda interna de cada Miembro consignados en la Parte IV de su Lista se aplicarán a la totalidad de sus medidas de ayuda interna a favor de los productores agrícolas,

127 De conformidad con el párrafo 8 de las Modalidades, “(...) se calculará una MGA Total que será la suma del valor de todas las Medidas Globales de la Ayuda y Medidas de la Ayuda Equivalentes. La MGA Total se reducirá durante el periodo de aplicación en tramos anuales iguales y se consolidará, al final del periodo, a un nivel inferior en un 20 por ciento al del periodo de base”.

128 De conformidad con la Sección I de la Parte IV de sus respectivas Listas, la MGA Total de Base de las Comunidades Europeas y de los Estados Unidos era, respectivamente, de 73.530 billones de ecus y 23.879,112 millones de dólares. Los Niveles de Compromiso Anuales para las Comunidades Europeas (en billones de ecus) fueron 71.476 (1995), 69.422 (1996), 67.367 (1997), 65.313 (1998), 63.259 (1999) y 60.204 (2000), constituyendo esta última cifra su Nivel de Compromiso Final Consolidado, aún vigente. Por su parte, los Niveles de Compromiso Anuales para los Estados Unidos (en millones de dólares) fueron 23.083,142 (1995), 22.287,173 (1996), 21.491,203 (1997), 20.695,243 (1998), 19.899,264 (1999) y 19.103,294 (2000), siendo esta última cifra su Nivel de Compromiso Final Consolidado.

salvo las medidas internas que no estén sujetas a reducción de acuerdo con los criterios establecidos en el presente artículo y en el Anexo 2 del presente Acuerdo. Estos compromisos se expresan en Medida Global de la Ayuda Total y Niveles de Compromiso Anuales y Final Consolidados”.

El art. 6.3 AARU establece, finalmente, cuándo se consideran cumplidos los objetivos de reducción. De conformidad con este artículo, se estima que un Estado ha cumplido sus compromisos de reducción de la ayuda interna en todos los años en que la MGA Total Corriente no exceda del correspondiente “Nivel de Compromiso Anual” (durante el periodo de aplicación) o “Final consolidado” (después del periodo de aplicación) especificado en la Parte IV de su Lista.

El art. 7 AARU establece, en este mismo sentido, algunas normas (por lo demás evidentes) para verificar el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por los Miembros. En particular, reitera en su apartado 2.a) que en la MGA Total Corriente se integrarán todas las ayudas internas “de las que no pueda demostrarse que estén exentas de reducción”, bien por cumplir los criterios del Anexo 2, bien por incluirse en alguna de las excepciones del art. 6 AARU.

En último lugar, el apartado 7.2.b) AARU, resuelve el supuesto en que la Lista de un Miembro no incluyera compromisos de reducción en materia de MGA Total. En tal caso, y como parece lógico, “dicho Miembro no otorgará ayuda a los productores agrícolas por encima del correspondiente nivel *de minimis*”. Esto no significa que sean las únicas ayudas que puede conceder. Antes al contrario, junto a ellas podrán concederse las ayudas incluidas en el Anexo 2 (ayudas de la “caja verde”), las ayudas comprendidas en el art. 6.5.a) AARU (ayudas de la “caja azul”) y las ayudas comprendidas en el art. 6.5.2) AARU (ayudas al desarrollo agrícola y rural concedidas por los países en desarrollo)¹²⁹.

129 Vid., Melaku GEBOYE DESTA, *The law of international trade in agricultural products*, Kluwer International Law, La Haya, 2002, p. 394. En el mismo sentido, Gustavo LUENGO HERNÁNDEZ DE MADRID, *El Derecho de las subvenciones...*, cit., p. 255.

Lo que se trata de prohibir en este artículo es la concesión de ayudas de la “caja ámbar” no exentas por encima del nivel *de minimis*.

En el futuro, cuando las negociaciones así lo permitan, el supuesto planteado por el art. 7.2.b) AARU debería ser el caso en el que se encontrasen todos los Miembros de la OMC. Es decir, el “objetivo a largo plazo”, declarado en el Preámbulo y consistente en “establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado” dará lugar, una vez alcanzado, a que no haya compromisos de reducción de MGA Total, que deberá haber desaparecido, a excepción del montante que supongan las ayudas *de minimis*. Junto a estas, y en tanto que no integran la MGA Total, únicamente podrían subsistir las ayudas de la “caja verde” recogidas y reguladas en el Anexo 2 y las ayudas al desarrollo agrícola y rural concedidas por los países en desarrollo.

7. El Comité de Agricultura y el seguimiento del AARU

Toda la Parte XI AARU se dedica al establecimiento de normas de seguimiento y aplicación del propio Acuerdo, para lo cual se cuenta con la pieza esencial del Comité de Agricultura de la OMC. Este órgano es formalmente creado por el art. 17 AARU, llamado, precisamente, “Comité de Agricultura”, y que se limita a disponer que “En virtud del presente Acuerdo se establece un Comité de Agricultura¹³⁰”.

130 La OMC, que goza de personalidad jurídica única (art. VIII.1 AOMC), se estructura internamente en cuatro niveles jerárquicos. En el nivel más alto se sitúa la “Conferencia Ministerial” (art. IV.1 AOMC), formada por representantes de todos los Miembros (en general, de rango ministerial). Debe reunirse al menos una vez cada dos años y puede adoptar decisiones sobre cualquier asunto. En el segundo nivel se sitúa el “Consejo General”, formado también por representantes de todos los Miembros (con rango de embajadores o inferior), y encargado de desempeñar las funciones de la Conferencia Ministerial cuando esta no está reunida. Puede adoptar, además, diversas formas, siendo especialmente relevantes su formación como Órgano de Solución de Diferencias y como Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (art. IV.2, .3 y .4 AOMC). En un tercer escalón, y bajo la orientación del Consejo General, se encontrarían los tres Consejos especializados en cada uno de los tres grandes acuerdos de la OMC: el Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo del Comercio de Servicios y el Consejo de los ADPIC. Estos Consejos se encuentran también formados por representantes de todos los Miembros (art.

Es el art. 18 AARU el que se dedica más ampliamente a dibujar las tareas del Comité de Agricultura. Asimismo, deben tenerse en cuenta las funciones que el AARU atribuye al Comité de Agricultura a lo largo de su articulado y que hemos ido desgranando a medida que han aparecido a nuestro paso. Así, deben tenerse en cuenta las competencias de este Comité en el procedimiento de aplicación de la cláusula de salvaguardia especial (art. 5.7 AARU), en el procedimiento de prohibiciones y restricciones a la exportación [art. 12.1.b) AARU] y en el seguimiento de la *Decisión sobre medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios* (art. 16.2 AARU).

No obstante, y más allá de estas funciones, su cometido principal es el expresado en el art. 18.1 AARU: examinar “los progresos en la aplicación de los compromisos negociados en el marco del programa de reforma de la Ronda Uruguay”. Es decir, comprobar que los Estados cumplen de manera efectiva las obligaciones contraídas con la firma del AOMC. Por supuesto, y aunque el art. 18.1 AARU no lo diga expresamente, debe sobreentenderse que el seguimiento realizado por el Comité de Agricultura debe circunscribirse solamente a aquellos compromisos contraídos en el ámbito de la Agricultura.

El modo en que deba realizarse este seguimiento no queda, sin embargo, explicitado en el texto del AARU. Nada se dice de la metodología que debe emplear el Comité de Agricultura en sus trabajos, ni siquiera sobre la periodicidad de estos que, a partir de la lectura del art. 18.5 AARU, podría deducir que serán, al menos, anuales. Lo que sí indica el art. 18.2 AARU es la materia sobre la que se realizará la fiscalización encargada por el Acuerdo. En concreto,

IV.5 AOMC). En el cuarto nivel se sitúa una pléyade de Comités, la mayor parte de ellos dependiente de alguno de los tres Consejos anteriores, y entre los que se encuentra, precisamente, el Comité de Agricultura, subordinado al Consejo del Comercio de Mercancías.

Al margen de este organigrama se encuentra, finalmente, la Secretaría de la OMC, (art. VI AOMC), dirigida por un Director General (en la actualidad, el francés Pascal Lamy) y con sede en Ginebra. Su naturaleza es exclusivamente internacional, a diferencia de los demás órganos de la OMC, de composición intergubernamental.

el artículo establece que “este proceso de examen se realizará sobre la base de las notificaciones presentadas por los Miembros acerca de las cuestiones y con la periodicidad que se determinen y sobre la base de la documentación que se pida a la Secretaría que prepare con el fin de facilitar el proceso de examen”. Dos son, en consecuencia, las fuentes de las que el Comité de Agricultura extraerá los datos para examinar el cumplimiento de los compromisos: las notificaciones de los Miembros y los trabajos de la Secretaría de la OMC.

Sobre las primeras, cabe añadir que el art. 18.3 AARU establece la obligación adicional de notificar “prontamente cualquier nueva medida de ayuda interna, o modificación de una medida existente, respecto de la que se alegue que está exenta de reducción”. Además, el art. 18.7 AARU, finalmente, establece la posibilidad de que cualquier Miembro señale al Comité de Agricultura la existencia de medidas que deberían haber sido notificadas por otro Miembro.

El art. 18.5 AARU establece, además, un mandato específico para controlar la influencia de las ayudas a la exportación en el comercio internacional. Establece este artículo, en concreto, el compromiso de celebrar anualmente consultas en el Comité de Agricultura con respecto a la participación de los Miembros en el crecimiento normal del comercio mundial de productos agropecuarios “en el marco de los compromisos en materia de subvenciones a la exportación contraídos en virtud del presente Acuerdo”.

En último lugar, el art. 18.6 AARU establece la potestad general del Comité de Agricultura para examinar cualquier asunto que tenga que ver con el cumplimiento de las obligaciones establecidas en materia agrícola. Así parece poder deducirse de su tenor literal, que afirma que todo Miembro podrá plantear, en el proceso de examen, “cualquier cuestión relativa a la aplicación de los compromisos contraídos en el marco del programa de reforma establecido en el presente Acuerdo”.

Para cerrar esta Parte XI dedicada a la aplicación del Acuerdo, y aparte ya del establecimiento del Comité de Agricultura, el art. 19 AARU hace extensivos al ámbito agrícola los procedimientos de celebración

de consultas y de solución de diferencias previstos, con carácter general, en los artículos XXII y XXIII GATT 1994 y desarrollados en virtud del Entendimiento sobre Solución de Diferencias.

Finalmente, puede resultar interesante señalar que, como resultado del Acuerdo de *Blair House*, se introdujo el art. 13 AARU, llamado formalmente “Debida moderación”, pero más conocido como “Cláusula de paz”. En virtud de este artículo, se establecía un periodo de tiempo de nueve años de duración, a contar desde 1995 [art. 1.f) AARU], durante el cual no era posible impugnar ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, con diferentes grados y condiciones, las medidas de ayuda interna conformes con el Anexo II (ayudas de la “caja verde”), las medidas de ayuda interna conformes con el art. 6 AARU (ayudas *de minimis*, ayudas de la “caja azul”) y las subvenciones a la exportación conformes con la Parte V AARU.

El régimen acordado era asaz complicado y dio lugar a una abundante producción doctrinal. En la medida en que su aplicación terminó en 2004 carece de interés detenernos ahora en su análisis¹³¹. Basta decir que, en la actualidad, todas las ayudas concedidas en el ámbito de la agricultura son susceptibles de ser recurridas ante el Órgano de Solución de Diferencias y dar lugar, en su caso, a la imposición de medidas compensatorias.

131 El fin de la cláusula de paz era proteger las ayudas concedidas bajo las normas del AARU, durante un periodo de 9 años, de posibles ataques basados en otras normas del ordenamiento de la OMC. En concreto, en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) y en el propio GATT. La cláusula de paz tenía, en realidad, un fin más político que jurídico, de modo que su expiración no aportó nada jurídicamente relevante. La cuestión, sencillamente, sigue siendo cómo cohonestar varios textos legales, pertenecientes a un mismo ordenamiento, y que pueden imponer obligaciones incompatibles entre sí. En tales casos, y como se desarrollará a continuación en texto, resultará de preferente aplicación el art. 21 AARU, sobre el cual ya se ha pronunciado la jurisprudencia, afirmando la prevalencia del AARU sobre el ASMC. *Vid.*, Melaku GEBOYE DESTA, “The integration of agriculture...”, *cit.*, *passim*, y en especial pp. 37-40.

8. Otras normas que disciplinan el comercio internacional de productos agropecuarios no incluidas en el AARU

El AARU no es la única norma del ordenamiento de la OMC que resulta aplicable al comercio internacional de productos agropecuarios. Como ya ha sido indicado, este acuerdo establece un régimen especial para los productos agrícolas, pero no excluye, necesariamente, aquellas normas del régimen general que resulten compatibles con él.

A aclarar esta situación se consagra el art. 21 AARU, denominado “Disposiciones finales”, y de marcado valor técnico-jurídico.

Por un lado, su apartado 1 sitúa el AARU en el contexto, más amplio, del ordenamiento jurídico de la OMC, declarando su preferencia sobre las demás normas: “se aplicarán las disposiciones del GATT de 1994 y de los otros Acuerdos Comerciales Multilaterales incluidos en el Anexo 1.A del Acuerdo sobre la OMC, a reserva de las disposiciones del presente Acuerdo”. Esta afirmación supone declarar aplicables a los productos agropecuarios, si bien que con carácter subsidiario al AARU, el resto de normas reguladoras del comercio internacional de *mercancías*.¹³². Pero nada más. Esto es, nada se dice de que sean

132 Como ya fue indicado, se incluyen aquí los Acuerdos sobre Medidas sanitarias y fitosanitarias, Textiles y vestidos, Obstáculos técnicos al comercio, Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, Antidumping, Valoración en aduana, Inspección previa a la expedición, Normas de origen, Trámites de licencias de importación, Subvenciones y medidas compensatorias y Salvaguardias.

Debe señalarse, sin embargo, que la aplicación de algunas normas generales, como las medidas antidumping, a los productos agropecuarios puede crear algunos problemas. Estas medidas, recogidas con carácter general en el art. VI GATT y específicamente en el Acuerdo Antidumping de la Ronda Uruguay, pretenden evitar la práctica desleal consistente en inundar los mercados con productos vendidos a precio muy por debajo del normal. Sin embargo, y como se indicó en el capítulo I, una de las características de la producción agrícola se encontraba en que el agricultor no siempre tiene el control sobre la producción: se planta sin saber qué precio tendrá el producto cuando se siegue, de modo que es posible que, en momentos del año de máxima producción, se venda por debajo del costo (la suma de lo invertido, como semillas, tierras, agua, abonos y mano de obra, es inferior al producto de la venta de lo obtenido). Esto es, “la producción agrícola puede generar

aplicables las normas reguladoras del comercio de servicios (GATS) o las normas relativas a los derechos de la propiedad intelectual (ADPIC), que conforman los Acuerdos 1.B y 1.C del AOMC, respectivamente¹³³.

Por otro lado, el art. 21.2 AARU se limita a declarar, como ya se indicó más arriba, que los cinco Anexos que acompañan al Acuerdo “forman parte integrante del mismo”, confiriéndoles así el mismo rango de norma internacional, jurídicamente vinculante para todas las partes firmantes del mismo.

9. Continuación del proceso de reforma

El artículo 20, “Continuación del proceso de reforma”, es el corolario lógico a las afirmaciones que contenía el Preámbulo del AARU sobre el “objetivo a largo plazo” perseguido con este Acuerdo. En efecto, debe recordarse, según veíamos al comentar el Preámbulo del AARU y al relatar los antecedentes históricos de la regulación

ventas por debajo del coste de producción como una práctica normal de negocio”. En la medida en que esta práctica supone, al menos en teoría, una vulneración de las normas antidumping, el país al que se exporta estaría legitimado para tomar medidas contra tales mercancías de conformidad con las normas de la OMC. *Vid.*, Marcelo GERONA MORALES, *El comercio...*, *cit.*, p. 38.

Respecto a las complejas relaciones entre el AARU y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, en especial sobre la aplicación del concepto de “subvención” de este último al ámbito agrario, *vid.* el interesante análisis jurisprudencial realizado por Gustavo LUENGO HERNÁNDEZ DE MADRID, *El Derecho de las subvenciones...*, *cit.*, pp. 279-282.

133 Las relaciones entre el comercio de productos agropecuarios y el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio presentan un ámbito de concurrencia especialmente interesante en la figura de las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas. Sobre él llamó precozmente la atención entre nosotros Mariano LÓPEZ BENÍTEZ, “Las reformas propuestas por la Agenda 2000 en la evolución del Derecho público de la PAC”, en *El Derecho público de la agricultura: Estado actual y perspectivas*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1999, p. 140, indicando que las normas contenidas en el ADPIC “fomentan y amparan la tradición que en Europa poseen las Denominaciones de Origen y las Indicaciones Geográficas, especialmente en sectores como el del vino”. Del mismo autor y sobre las mismas cuestiones, *vid.*, *Las denominaciones de origen*, Cedecs, Barcelona, 1996.

comercial multilateral en materia agropecuaria, que la liberalización del comercio agrícola se concibe como un proceso lento cuyo fin es lograr “un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado”.

El artículo 20 AARU estableció que “el logro del objetivo a largo plazo de reducciones sustanciales y progresivas de la ayuda y la protección que se traduzcan en una reforma fundamental es un proceso continuo”. Este punto de vista implica que el AARU es sólo un primer paso, y justifica que en este artículo se acordara “que las negociaciones para proseguir ese proceso se inicien un año antes del término del periodo de aplicación”. Esto es, en el año 2000.

En definitiva, lo que el art. 20 AARU establecía era la agenda para futuras negociaciones. Fue este artículo el que rescató a la agricultura de la debacle de Seattle en 1999. No obstante, y dado que este artículo sólo obligaba a iniciar negociaciones, ya está agotado en estrictos términos legales. En efecto, el comienzo de las negociaciones sobre agricultura en marzo de 2000, luego integradas en el más amplio proceso de la Ronda de Doha¹³⁴, supuso el cumplimiento del mandato contenido en este artículo y, con ello, su agotamiento. En consecuencia, en el acuerdo revisado que salga del proceso de Doha habrá que incluir una nueva versión de este art. 20 AARU, porque “el AARU es necesariamente un acuerdo transitorio con un agenda inherente (aunque invisible) para su propia terminación”¹³⁵.

Sin embargo, junto al mandato de que las negociaciones se reabrieran en una fecha concreta, lo verdaderamente relevante del art. 20 AARU es el hecho de que ya se fijaran en él algunas directrices y contenidos para tales negociaciones. En efecto, el art. 20 AARU establecía que las nuevas negociaciones debían tener en cuenta:

- a) la experiencia adquirida hasta la fecha en la aplicación de los compromisos de reducción;

134 *Vid.*, *infra*, capítulo IV.

135 *Vid.*, Melaku GEBOYE DESTA, “The integration of agriculture...”, *cit.*, pp. 26 – 27.

- b) los efectos de los compromisos de reducción en el comercio mundial en el sector de la agricultura;
- c) las preocupaciones no comerciales, el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo Miembros y el objetivo de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado, así como los demás objetivos y preocupaciones mencionados en el Preámbulo del presente Acuerdo; y
- d) qué nuevos compromisos son necesarios para alcanzar los mencionados objetivos a largo plazo.

De las cuatro letras debe destacarse la letra c). En apariencia, se limitaba a reproducir algunas de las ideas que ya se habían manifestado en el Preámbulo del AARU, proyectándolas ahora hacia el futuro. En este sentido, el objetivo básico no variaba: la consecución de un verdadero mercado agrícola internacional, libre de distorsiones. Pero las otras dos directrices, el trato especial a los países en desarrollo y las “preocupaciones no comerciales” se han revelado esenciales para comprender toda la evolución posterior de este Acuerdo. Sobre ellas tendremos ocasión de detenernos más adelante, debiendo en este punto, simplemente, dejar constancia de su anclaje en la letra del Acuerdo.

IV. Cumplimiento de los mandatos del AARU y consecución de sus objetivos

Pasados más de diez años desde la firma y entrada en vigor del AARU, y concluido el periodo transitorio de aplicación, parece oportuno preguntarse sobre el éxito alcanzado por el AARU en sus objetivos de liberalización del comercio agrícola mundial, así como sobre el grado de satisfacción de los participantes en la Ronda Uruguay.

La respuesta, sin embargo, no puede dejar de ser ambigua. Por un lado, se ha producido una absoluta aplicación, por parte de todos los Estados miembros, de las obligaciones impuestas en el AARU, lo que supone describir un panorama radicalmente distinto al que podía

encontrarse hace diez años. Por el otro, sin embargo, se estima que “los avances logrados en materia de liberalización mundial de los intercambios comerciales en materia de agricultura han sido muy escasos”¹³⁶.

Respecto al acceso a mercados, en particular, se afirma que “tras casi una década de avance, los mercados agrícolas siguen encontrándose, con seguridad, entre los más protegidos del mundo”¹³⁷.

1. Objetivos alcanzados por los países negociadores

En términos de vencedores y vencidos políticos, esto es, de quién ganó y quién perdió como resultado de las negociaciones, se afirma, no sin cierto triunfalismo, que ganaron todos los países que participan en el sistema de comercio multilateral, pues este se hizo más fuerte, tanto por los nuevos acuerdos institucionales y la mejora de los procedimientos de resolución de conflictos como por la mayor amplitud del espectro comercial cubierto de forma efectiva.

Sin negar ninguna de esas realizaciones, es de estricta justicia, sin embargo, poner de manifiesto los terribles resultados que la liberalización de productos agrícolas tuvo para algunos países en desarrollo. En efecto, en un buen número de estos países, y a raíz de la entrada en vigor del AARU, el crecimiento de las importaciones de alimentos excedió ampliamente, y en contra de todas las expectativas, el aumento de las exportaciones agrícolas. Las causas se encontraban en la debilidad de la oferta, las barreras

136 Ramón MAHÍA CASADO, Rafael DE ARCE BORDA y Gonzalo ESCRIBANO FRANCÉS, “La protección arancelaria al comercio agrícola mundial diez años después de la firma del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay”, *Información Comercial Española*, nº 820 (enero – febrero 2005), p. 223.

137 Ramón MAHÍA CASADO, Rafael DE ARCE BORDA y Gonzalo ESCRIBANO FRANCÉS, “La protección arancelaria...”, *cit.*, p. 232. De hecho, la tarifa media aplicada a las importaciones agrícolas se mantiene por encima del 40%, es decir, a un nivel diez veces superior al 4% en que se sitúa la tarifa arancelaria media para los productos industriales. *Vid.*, David BLANFORD, “Liberalización del comercio agrario. Globalización y economías rurales”, *Información Comercial Española*, nº 803 (noviembre – diciembre de 2002), p. 28.

de los mercados y la competencia desleal de las exportaciones beneficiarias de ayudas por parte de los países desarrollados¹³⁸.

Asimismo, y respecto a los resultados obtenidos por países concretos, se ha señalado con insistencia que el abandono por parte de los Estados Unidos de su reivindicación de liberalización total del comercio agrícola podría interpretarse como un fracaso norteamericano en las negociaciones. Sin embargo, su firmeza respecto a la inclusión total de la agricultura en el ordenamiento de la OMC permite que la mera existencia del AARU pueda considerarse un verdadero triunfo¹³⁹.

En efecto, uno de los objetivos principales de Estados Unidos (eliminar todas las ayudas internas en un plazo de diez años), sólo fue abandonado cuando la Unión Europea aceptó “arancelizar” sus exacciones agrícolas basadas en gravámenes variables a la importación.

Al abandonar este objetivo, los logros en los demás campos del comercio agrícola (acceso a mercados y ayudas a la exportación) tenían que ser, forzosamente, modestos: al mantenerse las ayudas internas y, por tanto, producirse excedentes a precios superiores a los del mercado internacional, la única forma de luchar contra ellos era mediante una política de aranceles elevados y mediante ayudas a la exportación. De hecho, y con carácter prospectivo, se ha afirmado que “no será posible alcanzar nuevas mejoras sustanciales en el acceso a mercados y en la reducción de ayudas a la exportación en tanto no se realicen reducciones significativas en la ayuda interna”¹⁴⁰.

El éxito de los EE UU, principal actor en la negociaciones agrícolas, aunque fielmente secundado por el Grupo de Cairns, es, por tanto,

138 Tales fueron los resultados de un estudio realizado por la FAO sobre 14 países en desarrollo durante los cuatro primeros años (1995-1998) de aplicación del AARU. Vid., Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Agriculture, Trade and Food Security*, Vol. I y II, Roma, 2000 y 2001. Para un ponderado comentario sobre los resultados de estos y otros informes, vid., Bhagirath LAL DAS, *La OMC y el sistema...*, cit., pp. 96-101.

139 Vid., T. JOSLING, S. TANGERMANN y T. K., WARLEY, *Agriculture in the GATT*, cit., p. 172.

140 Vid., Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, cit., p. 349.

difícil de medir. Su principal objetivo, como lo había sido durante treinta años, era la PAC, la cual, finalmente, comenzó un proceso de reforma. Si esta reforma es considerada como resultado de las negociaciones de la Ronda Uruguay, entonces cabe afirmar que los resultados conseguidos por EE UU fueron altamente satisfactorios.

No obstante, si se considera como un resultado inevitable de las presiones presupuestarias internas y de las demandas externas de responsabilidad¹⁴¹, los logros de la Ronda Uruguay en el ámbito agrícola quedan muy menguados¹⁴².

En cualquier caso, y más allá de las rivalidades y luchas de poder entre Estados, es posible hacer un balance del resultado de la aplicación del AARU en cada una de las tres esferas reguladas: acceso a mercados, ayudas a la exportación y ayuda interna.

2. Acceso a mercados

Respecto al primero de los fines perseguidos en el ámbito del acceso a mercados, esto es, la desaparición de las barreras no arancelarias, debe señalarse que el proceso de arancelización fue cumplido por todos los Estados, colmando plenamente este primer objetivo¹⁴³. En consecuencia, y gracias al AARU, los productos agropecuarios se encuentran ahora protegidos únicamente por aranceles, lo que los ha situado, en este ámbito, por delante de muchos productos industriales.

Sin embargo, y respecto a la protección arancelaria efectiva que generó la arancelización, el límite arancelario promedio en el sector

141 *Vid., infra*, cap. IV.

142 *Vid.*, T. JOSLING, S. TANGERMANN y T. K., WARLEY, *Agriculture in the GATT*, *cit.*, p. 173.

143 Cabe precisar, respecto al cumplimiento de este deber de arancelización, la existencia de un nutrido grupo de países que, en realidad, ya había anticipado unilateralmente esta acción. Se trataba del grupo de países latinoamericanos, que, liderado por Chile y de conformidad con los presupuestos del “Consenso de Washington”, había empezado a aplicar políticas económicas neo-liberales en los años ochenta, las cuales, entre otros elementos, incluían la conversión de todas las barreras no arancelarias en aranceles. *Vid.*, T. JOSLING, S. TANGERMANN y T. K., WARLEY, *Agriculture in the GATT*, *cit.*, pp. 169 – 170.

agrícola, diez años después de la entrada en vigor del AARU, se ha situado en el 62 por 100, lo que implica que la protección arancelaria del sector agrícola sigue estando muy por encima de la establecida en el sector de las manufacturas¹⁴⁴. Debe tenerse en cuenta, además, que uno de los indicios “del escaso nivel y calidad de apertura de un mercado es la presencia de crestas en la estructura arancelaria, en la medida en que las crestas sugieren una estrategia de arancelización selectiva y heterogénea”¹⁴⁵, y que los mercados agroalimentarios son, comparativamente, los que presentan más crestas arancelarias.

Estas crestas pueden llegar a ser, en ocasiones, verdaderamente estratosféricas, siendo conocidas entonces como “mega-aranceles”. Su aparición en el ámbito agrícola se debió, precisamente, al proceso de arancelización¹⁴⁶. Por lo tanto, y en la medida en que los aranceles resultantes de este proceso han resultado ser tan o más prohibitivos que sus barreras no arancelarias previas, pueden considerarse un efecto negativo de la nueva ordenación¹⁴⁷.

144 *Vid.*, Ramón MAHÍA CASADO, Rafael DE ARCE BORDA y Gonzalo ESCRIBANO FRANCÉS, “La protección arancelaria...”, *cit.*, p. 225.

145 *Loc. cit.*, p. 229, quienes definen las “crestas arancelarias” como “un arancel atípicamente elevado, esto es, superior a un determinado nivel que, habitualmente, se considera en torno al 15 – 20 por 100 (*ad valorem*)”.

146 En efecto, los niveles de protección en el periodo tomado como referencia (1986-1988) eran muy altos, dado que los precios internacionales se encontraban profundamente deprimidos. Así, en el caso de la Comunidad Europea, la arancelización de los niveles de protección facilitados por sus barreras no arancelarias dio lugar a aranceles muy elevados: del 50% para frutas y verduras, sobre el 150% para los cereales, sobre el 200% para la ternera y el azúcar o sobre el 300% para la mantequilla. En consecuencia, aún bajando el 36% de media no ponderada, con un mínimo del 15% en cada línea arancelaria, estos aranceles seguían siendo suficientemente altos como para convertir el mercado interno en un bastión.

Algo similar ocurrió en los Estados Unidos, donde el proceso de arancelización se realizó a partir de los contingentes entonces existentes (sobre todo en productos lácteos, cacahuetes, algodón y azúcar), dando lugar a elevados aranceles que sólo fueron reducidos en el mínimo obligatorio del 15%. En sentido contrario, prácticamente se liberalizaron los productos en los que EE UU consideraba que tenía una ventaja comparativa (maíz y trigo, en especial este último). *Vid.*, Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, pp. 365-366 y 396.

147 Debe advertirse, sin embargo, que esta eventualidad ya fue prevista en las negociaciones y fue debidamente recogida en el AARU, dando lugar, según vimos, al

Por otra parte, no debe perderse de vista que estos aranceles son, en realidad, los “aranceles consolidados”, esto es, el nivel de gravamen máximo que pueden llegar a imponer los Estados. En consecuencia, no siempre representan la verdadera protección arancelaria, pues es conocido que los aranceles consolidados se encuentran en muchos casos por encima de los aranceles efectivamente aplicados. Esta práctica, a la que ya nos referimos antes como “arancelización sucia”, genera además el efecto perverso de dificultar las negociaciones para la reducción de aranceles¹⁴⁸.

En definitiva, sin haber dado lugar a unos resultados inmejorables, el paisaje fruto de la aplicación del AARU en el ámbito del acceso a mercados es alentador: se han eliminado todas las barreras no arancelarias y se han sustituido con aranceles, que han sido consolidados frente a futuras subidas y han sido sometidos a reducción; asimismo, y en la medida en que algunos de estos aranceles han permanecido a niveles prohibitivos, se han creado vías de entrada para garantizar un acceso mínimo a los mercados.

En realidad, las reformas introducidas en el AARU en este ámbito no producirán todos sus efectos hasta que el nivel de los aranceles se reduzca a un nivel mucho más bajo en las siguientes rondas negociadoras de la OMC. No obstante, el hecho de que esta materia se haya sometido, finalmente, a una regulación real y efectiva ha cambiado para siempre el modo en que se formulan las políticas agrícolas nacionales¹⁴⁹.

compromiso de mantener los niveles de acceso a mercado existentes y los de crear un acceso mínimo cuando este no hubiera existido durante el periodo 1986 – 88.

148 En efecto, los objetivos de reducción que se marcan en las negociaciones se basan en la premisa de que la reducción negociada para el arancel consolidado dará lugar a una reducción efectiva, lo cual, sin embargo, no tiene por qué ser cierto, dada la diferencia existente entre el arancel actualmente consolidado y el arancel realmente aplicado. Se produce, en consecuencia, una “sobrestimación empírica de los efectos derivados de una eventual liberalización”. *Vid.*, Ramón MAHÍA CASADO, Rafael DE ARCE BORDA y Gonzalo ESCRIBANO FRANCÉS, “La protección arancelaria...”, *cit.*, p. 229.

149 *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 135. Asimismo, deben indicarse como asuntos aún pendientes de solventar en las

3. Ayudas a la exportación

Respecto a las ayudas a la exportación, y a diferencia de lo ocurrido con el acceso a mercados, las nuevas reglas introducidas por el AARU no han extendido a este ámbito las normas generales. Esto es, a diferencia de lo que ocurre con los productos industriales, el AARU sigue permitiendo la concesión de ayudas a la exportación de productos agropecuarios, si bien sometiéndolas ahora a los límites contenidos en las Listas de cada Estado y más arriba estudiados¹⁵⁰.

En realidad, no puede negarse que la decisión adoptada por los negociadores de la Ronda Uruguay de acotar y reducir las ayudas a la exportación no supusiera un paso importante¹⁵¹. Sin embargo, y una vez más, el impacto de esta limitación será más evidente a medida que el nivel de subvenciones a la exportación se reduzca en las próximas negociaciones hasta llegar a su total eliminación.

4. Ayuda interna

Respecto al ámbito de las ayudas internas, no se han escatimado críticas a su, quizás y hasta cierto punto inevitables, complejidad y oscuridad¹⁵². Pero su importancia, en términos relativos y absolutos,

próximas negociaciones la injusta facilidad con que algunos Estados pueden invocar medidas de salvaguardia, así como la proliferación de altos estándares en cuestiones de salud y requisitos técnicos, impuestos por los países desarrollados. *Vid.*, Melaku GEBOYE DESTA, "The integration of agriculture...", *cit.*, p. 21.

150 Es importante llamar la atención sobre el hecho de que esta afirmación, en realidad, sólo es cierta para 25 de los 150 miembros de la OMC: aquellos que concedieron estas ayudas durante el período 1986/90. *Vid.*, Melaku GEBOYE DESTA, "The integration of agriculture...", *cit.*, p. 23.

151 De hecho, es pacíficamente aceptado que los compromisos en materia de reducción de las ayudas a la exportación supusieron la restricción más dura para la PAC de todas las contenidas en el AARU. *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 141. Únicamente la bajada de los precios internos operada mediante la reforma de 1992 y la tendencia alcista de los precios en el mercado internacional ayudaron a sobrellevar los límites impuestos al uso de ayudas a la exportación en la Unión Europea. *Vid.*, Ken A. INGERSANT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, p. 367.

152 Se ha señalado, en este sentido, que "este acuerdo sobre la ayuda agrícola interna es tan complejo que lo más probable es que el proceso de Doha será más juzgado

ha sido también destacada con creces, insistiéndose en que la relevancia de un sistema único de medición de las ayudas internas (manifestado en la existencia de la MGA Total) es, sin duda, mucho mayor que las cuestiones del AARU referidas al acceso a mercados y a las ayudas a las exportaciones.

Es cierto que el impacto real de la reducción del 20% de la ayuda interna ha sido relativamente pequeño, de modo que su verdadera eficacia tampoco se alcanzará hasta las próximas Rondas de Negociaciones¹⁵³. En cambio, este sistema ha permitido la creación de un marco legal que permite impugnar directamente las políticas nacionales. En este sentido, el hecho de que se hayan producido pocas impugnaciones parece implicar, precisamente, que las políticas nacionales han cumplido las limitaciones impuestas. Los Estados que conforman la OMC han asumido e interiorizado la regulación de las ayudas internas planteada por el AARU. Así, el hecho de que sean pocos los países que han hecho un uso pleno de su “caja ámbar”, parece indicar que se ha producido un cambio en las políticas agrícolas, primando ahora las ayudas de la “caja verde”. Es decir, los Estados estarían modificando sus políticas agrícolas para hacerlas compatibles con los dictados del AARU y, en concreto, estarían centrando sus esfuerzos en la concesión de ayudas de la “caja verde”.

por sus logros en la simplificación que en la liberalización”. *Vid.*, Melaku GEBOYE DESTA, “The integration of agriculture...”, *cit.*, p. 25.

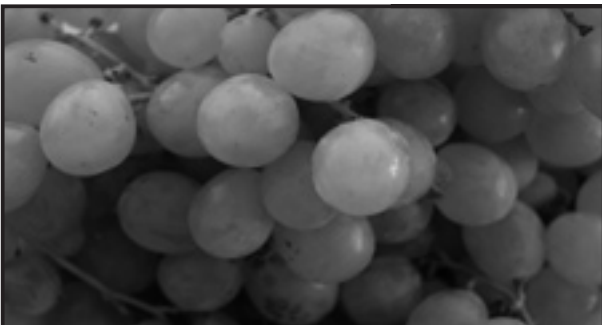
153 En el caso de los Estados Unidos, y tal y como se esperaba, las reducciones impuestas por el AARU en materia de ayuda interna han sido inapreciables. En algunos casos especialmente importantes, como los pagos compensatorios (*deficiency payments*) a los cereales, esta situación era resultado de los acuerdos de *Blair House*, que incluyeron estos pagos en las ayudas de la “caja azul”, eximiéndolos así de toda reducción. No obstante, incluso sin haber recurrido a este ardid, el nivel de pagos no hubiera sobrepasado la MGA Total final, dado que esta había sido calculada respecto a un periodo de referencia (1986-1988) en el que el nivel de ayudas había sido altísimo. *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 140.

En el mismo sentido, tampoco la CE tuvo especiales problemas para cumplir con los compromisos de reducción del 20% de la MGA, dado que los pagos directos, introducidos en la reforma Mc SHARRY en sustitución de las compras públicas, también se incluían, como ya expusimos, entre las ayudas de la “caja azul”. *Vid.*, Ken A. INGERSENT y A. J. RAYNER, *Agricultural policy...*, *cit.*, p. 364.

En este sentido se ha llegado a afirmar que “los compromisos en materia de ayuda interna pueden ser llamados, sin mucha exageración, la primera política agrícola multilateral”.¹⁵⁴

Al estudio de las transformaciones que han tenido lugar en las políticas agrícolas como consecuencia del impacto sobre ellas del ordenamiento de la OMC dedicaremos el capítulo siguiente.

154 *Vid.*, Wayne MOYER y Tim JOSLING, *Agricultural policy reform...*, *cit.*, p. 137.



**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

El 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 setenta¹. 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 realizado². 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 único³.

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 mercado⁴. 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 ayudas⁵.

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 presupuesto⁶. Asimismo, se sentía la necesidad de avanzar hacia una mayor desvinculación (desacoplamiento) de los pagos compensatorios (*deficiency payments*)⁷. 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 mercado⁸.

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 productos⁹. 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 voluntarias¹⁰, las limitaciones de pagos máximos y el programa de fomento de las exportaciones¹¹.

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 sesenta¹². 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 practicado¹³.

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 mercado¹⁴. 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 cereales¹⁵ o de los programas de retirada de tierras¹⁶.

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 internacionales¹⁷. 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 comunitario¹⁸.

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. INGERSENT 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 noventa¹⁹. 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 EEUU²⁰.

¿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 sur²¹, 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)²².

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 social²³.

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 prosperar²⁴. 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 agrícola²⁵.

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 equilibrarse²⁶.

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 intimamente 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 ocupando²⁷.

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 internacional²⁸. 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 competencia²⁹.

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 normativa³⁰. 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 internacionales³¹.

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 caso³².

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 competitiva³³. 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); etc³⁴.

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 agricultura³⁵.

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”³⁶. 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 inevitables³⁷) 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 remotas³⁸.

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 competitiva³⁹.

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 objetivos⁴⁰.

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 prevalecer⁴¹. 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 texto⁴², 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 agricultura⁴³.

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”⁴⁴.

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 UE⁴⁵.

A ello no sería ajeno el hecho de que el propio nacimiento de este paradigma tuviera lugar en la Unión Europea⁴⁶, 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 proféticas⁴⁷.

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”⁴⁸, 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. Para un sintético análisis de sus principales puntos, *vid.*, Ken A. INGERSANT 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)⁴⁹.

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 interna⁵⁰.

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 internacional⁵¹.

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 Brasil⁵².

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 1985⁵³, 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 rurales⁵⁴. 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 punto⁵⁵. 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.)⁵⁶.

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”⁵⁷. 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 fracaso⁵⁸.

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”⁵⁹. 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 suiza⁶⁰.

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-20⁶¹. 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”⁶². 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 concepto⁶³ 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”⁶⁴. 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”⁶⁵. 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”⁶⁶.

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 territorialidad⁶⁷. 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 global⁶⁸. 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 Estados⁶⁹.

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*, n° 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 Estados⁷⁰.

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 nueva⁷¹.

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 Estatalidad⁷². Sin embargo, y una vez puesta de manifiesto esta contraposición, no resulta fácil avanzar en su caracterización positiva⁷³.

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 crisis...*, *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 Estados⁷⁴.

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 válido⁷⁵.

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 internas⁷⁶, 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)⁷⁷.

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 intelectual⁷⁸.

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 ordenamiento⁷⁹. 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

79 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*⁸⁰.

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 general⁸¹.

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 fomento⁸².

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 perfilados⁸³.

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. íb.*



Bibliografía

Bibliografía

- Los Pactos de la Moncloa.* *Texto completo del acuerdo económico y del acuerdo político.* Madrid, 8-27 octubre 1977, Servicio central de publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1977.
- Abbott, Philip, y Linda Young, “State Trading Enterprises and the WTO: Importing versus Exporting”, en *Globalization and agricultural policy*, Hans J. Michelmann, James Rude, Jack Stabler y Gary Storey (eds.), Lynne-Rienner Publishers, Boulder-Londres, 2001, pp. 133-150.
- Alonso Olea, Manuel, “Control y fomento de la agricultura en los Estados Unidos: el sostenimiento de precios de productos agrícolas”, *RAP* n° 5 (mayo-agosto de 1951), pp. 325-353.
- Ávila Álvarez, José María, Juan Antonio Castillo Urrutia y Miguel Ángel Díaz Mier, *Política Comercial Exterior de la Unión Europea*, Pirámide, Madrid, 1997.
- Ballarín Marcial, Alberto, “La reforma agraria en Italia”, *RAP* n° 5 (mayo -agosto 1951).
- Battini, Stefano, “La globalizzazione del diritto pubblico”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n° 2/2006, pp. 325-351.
- Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización?*, Paidós, Barcelona, 1998.
- Bergman, Denis R., “Quelques aspects de la politique agricole des États-Unis”, en René Dumont, *Les leçons de l’agriculture américaine*, Flammarion, Paris, 1949.
- Berlan, J. P., “De los Estados Unidos a un sistema mundial: cambio tecnológico, comercio internacional y políticas agrícolas en el siglo XX”, *Agricultura y Sociedad*, n° 38-39 (enero-junio 1986), pp. 479-497.
- Blanford, David, “Liberalización del comercio agrario. Globalización y economías rurales”, *Información Comercial Española*, n° 803 (noviembre – diciembre de 2002), pp. 23-32.



- Blázquez Navarro, Irene, “La distribución de competencias económicas en la UE. Aplicabilidad de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, *Información Comercial Española*, nº 820 dedicado a “El modelo económico de la UE” (enero-febrero 2005), pp. 33-53.
- Blumann, Claude, *Politique agricole commune*, Litec, Paris, 1996.
- Bouzas, Roberto, *et al.*, *Los procesos de integración económica en América Latina*, Cedeal, Madrid, 1993.
- Brufao Curiel, Pedro, *Subvenciones agrarias, desarrollo rural y medio ambiente*, Ecorama, Granada, 2007.
- Bueno Armijo, Antonio, “La recuperación de las ayudas de Estado incompatibles con el Derecho europeo de la competencia: nuevas soluciones en la reciente Ley General de Subvenciones”, en Juan Ignacio Font Galán y Manuel Pino Abad (coords.), *Estudios de Derecho de la competencia*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005, pp. 303-321.
- Cano Bueso, Juan, “Algunas cuestiones centrales del proceso de globalización”, en Francisco Balaguer Callejón (coord.) *Derecho Constitucional y Cultura*, Tecnos, Madrid, 1994, pp. 181-196.
- Cardwell, Michael, *The European model of agriculture*, Oxford University Press, Nueva York, 2004.
- Castells, Manuel, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. I, *La sociedad red*, Alianza, Madrid, 1998.
- Castilla Gamero, Norberto, y Adolfo Hernández Lafuente, “La política agraria”, en Eduardo García de Enterría, Julio D. González Campos y Santiago Muñoz Machado (dirs.), *Tratado de Derecho Comunitario*, t. III, Civitas, Madrid, 1986, pp. 309-347.
- Cassese, Sabino, *La crisi dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002.
- Comisión Europea, *Towards a Common Agricultural and Rural Policy for Europe* (Informe Buckwell), presentado en abril de 1997. Disponible en la dirección http://ec.europa.eu/agriculture/publi/buck_en/cover.htm. Última consulta realizada en febrero de 2007.
- *Monitoring Agri-trade Policy* nº 01-06, “The agricultural trade developments of major WTO players”, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Comisión Europea, junio 2006.

- *Monitoring Agri-trade Policy* nº 03-06, "Does the 'Trade Talk' match the 'Trade Walk'? Exploding the myths surrounding world trade", Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural, Comisión Europea, diciembre 2006.
- Costa Martínez, Joaquín, *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Edición digital basada en la edición de Madrid, Revista de Trabajo, 1975.
- *La fórmula de la agricultura española*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Edición digital a partir de la edición de *Agricultura armónica, expectante, popular*, Madrid, Imprenta de Fortanet, 1912, pp. 1-203
- Dieterich, Heinz, *Crisis en las ciencias sociales*, Editorial Popular, Madrid, 2005.
- Domínguez Ortiz, Antonio, *Carlos III y la España de la Ilustración*, Alianza Editorial, Madrid, 2005.
- Druesne, Gérard, *La politique agricole commune devant la Cour de Justice des Communautés européennes 1958-1978*, Éditions Techniques et Economiques, Paris, 1979.
- Espósito, Carlos D., *La Organización Mundial del Comercio y los particulares*, Dykinson, Madrid, 1999.
- Fariñas Dulce, María José, *Globalización, ciudadanía y derechos humanos*, Instituto de Derechos Humanos "Bartolomé de las Casas"/Universidad Carlos III/Dykinson, Madrid, 2000.
- Fernández Navarro, Donato, "El modelo agrario de sostenimiento de precios y rentas en EE.UU. Principales características", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 2 (1987), pp. 215-232.
- Fernández Torres, Juan Ramón, *La Política Agraria Común. Régimen jurídico de la agricultura europea y española*, Aranzadi, Elcano (Navarra), 2000.
- Fernández Rodríguez, Tomás R., *Derecho Administrativo, sindicatos y autoadministración*, IEAL, Madrid, 1972.
- Fraser, Antonia, *Maria Antonieta. La última reina*, Edhasa, Barcelona, 2006.

- Frohberg, K., 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), pp. 413-426.
- Fuertes, Mercedes, “Aproximación al régimen jurídico de la producción láctea”, *Revista de Administración Pública*, nº 142 (1997), pp. 155-194.
- Gallego, José Andrés, *Cooperativismo católico, ahorro y crédito*, Dersa, Madrid, 2007.
- García de Enterría, Eduardo, y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo I*, 11ª edición, Civitas, Madrid, 2002.
- Gardner, Bruce L., *American Agriculture in the Twentieth Century. How it flourished and what it cost*, Harvard University Press, Cambridge (MA-EEUU) y Londres (RU), 2002.
- Geboye Desta, Melaku, *The law of international trade in agricultural products*, Kluwer International Law, La Haya, 2002.
- “The integration of agriculture into WTO disciplines”, en *Agriculture in the WTO Law*, Bernard O’Connor (ed.), Cameron May, Londres, 2005, pp. 17-41.
- Gerona Morales, Marcelo, *El comercio de productos agrícolas en la OMC*, FLACSO – Abya-Yala, Quito, 2005.
- Gómez Amián, Aurora, “La financiación de la agricultura en España: el Servicio Nacional del Crédito Agrario (1925-1936)”, *Agricultura y Sociedad*, nº 82 (enero-abril 1977), pp. 219-250.
- Griffiths, R. T., y A. S. Mildward, *The European Agricultural Community, 1948-1954*, Instituto Universitario Europeo, Florencia, 1986.
- Guaita, Aurelio, *El Ministerio de Fomento 1832-1931*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984.
- Häberli, Christian, “The July 2004 Agricultural Framework Agreement”, en Bernard O’Connor (ed.) *Agriculture in WTO law*, Cameron May, Londres, 2005, pp. 401-416.
- Hirst, Mónica, 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, pp. 1-31.

- Hopcroft, Rosemary L., *Regions, institutions and agrarian change in European history*, Michigan University Press, Michigan, 1999.
- Ingersent, Ken A., y A. J. Rayner, *Agricultural policy in Western Europe and the United States*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham (RU) – Northampton (MA, EEUU), 1999.
- Jackson, John Howard, *The world trading system: law and policy of international economic relations*, MIT Press, Cambridge (MA-EEUU) – Londres (RU), 1997.
- Jáuregui, Gurutz, *La democracia planetaria*, Nobel, Oviedo, 2000.
- Josling, T., S. Tangermann y T. K., Warley, *Agriculture in the GATT*, Mc Millan (Londres) – St Martin's Press (Nueva York), 1996.
- Jordana de Pozas, Luis, "El problema de los fines de la actividad administrativa", *RAP* n° 4 (enero – abril 1951), pp. 11-28.
- Kireeva, Irina, y Bernard O'Connor, "The Agreement on Agriculture and Dispute Settlement", en Bernard O'Connor (ed.), *Agriculture in WTO Law*, Cameron May, Londres, 2005, pp. 91-134.
- Lal Das, Bhagirath, *La OMC y el sistema multilateral de comercio*, Encuentro (Icaria – Intermón Oxfam), Barcelona, 2004.
- Lamo de Espinosa, Jaime, *La nueva política agraria de la Unión Europea*, Encuentro Ediciones, Madrid, 1998.
- López Benítez, Mariano, *Las denominaciones de origen*, Cedecs, Barcelona, 1996.
- "Las reformas propuestas por la Agenda 2000 en la evolución del Derecho público de la PAC", en *El Derecho público de la agricultura: Estado actual y perspectivas*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1999, pp. 117-144.
- López Ramón, Fernando, "Agricultura", en Sebastián Martín-Retortillo (dir.), *Derecho Administrativo Económico II*, La Ley, Madrid, 1991, pp. 279-404.
- Luelmo, Julio, *Historia de la agricultura en Europa y América*, Istmo, Madrid, 1975.
- Luengo Hernández de Madrid, Gustavo, *El Derecho de las subvenciones en la OMC*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2006

- Mahía Casado, Ramón, Rafael De Arce Borda, Gonzalo Escribano Frances, “La protección arancelaria al comercio agrícola mundial diez años después de la firma del Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay”, *Información Comercial Española*, nº 820 (enero -febrero 2005), pp. 223-233.
- Manzanedo, J. A., J. Hernando y E. Gómez-Reino, *Curso de Derecho Administrativo económico*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970.
- Martín-Retortillo, Lorenzo, “La configuración jurídica de la Administración pública y el concepto de *daseinsvorsorge*”, *RAP* nº 38 (mayo-agosto 1962), pp. 35-65.
- Martín-Retortillo, Sebastián, “Administración de la agricultura: su organización”, *RAP* nº 62 (mayo - agosto 1972), pp. 341-355.
- “Derecho agrario y Derecho público”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 5 (abril - junio 1975), pp. 161-178.
- *Derecho Administrativo Económico. Tomo I.*, La Ley, Madrid, 1988.
- “Sistema bancario y crediticio”, en Sebastián Martín-Retortillo (dir.), *Derecho Administrativo Económico II*, La Ley, Madrid, 1991, pp. 39 -277.
- Massot Martí, Albert, “El principio de preferencia comunitaria y la política agrícola común: alcance y perspectivas ante el proceso de mundialización económica”, en *Revista de Instituciones Europeas*, (1996), 3, vol. 23, p. 733 y ss.
- “La política agrícola común”, en Francesc Morata (ed.), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 87-120.
- Mateu González, Josep Joan, “Política Hidráulica e intervención estatal en España (1880-1936): una visión interdisciplinar”, *Estudios agrosociales y pesqueros*, nº 197, 2002, pp. 35-61.
- Michelmann, Hans J., James Rude, Jack Stabler y Gary Storey, *Globalization and Agricultural trade policy*, Lynne Rienner Publishers, Londres – Colorado, 2001.
- Miner, W. M., “Implications for State Trading in the next WTO negotiations”, en *Globalization and agricultural policy*, Hans J. Michelmann, James Rude, Jack Stabler y Gary Storey (eds.), Lynne-Rienner Publishers, Boulder-Londres, 2001, pp. 99-109.

- Morata, Francesc (ed.), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 2000.
- Moyer, Wayne, y Tim Josling, *Agricultural policy reform. Politics and process in the EU and US in the 1990s*, Ashgate, Burlington, 2002.
- Navarro Fernández, J. A., *Introducción al Derecho Agrario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- Nieto, Alejandro, *Estudios de Derecho y Ciencia de la Administración*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
- Normile, Mary Anne, Anne B. V. Effland y C. Edwin Young, “U.S. and EU Farm Policy – How Similar?”, *U.S.-EU Food and Agriculture Comparisons*, United States Department of Agriculture, Washington D.C., 2004.
- O'Connor and Company, *Agriculture export refunds in EC and WTO law*, publicado por O'Connor and Company European Lawyers, Bruselas, 1999.
- Olsen, Søren F., “The negotiation of the Agreement on Agriculture”, en *Agriculture in the WTO Law*, Bernard O'Connor (ed.), Cameron May, Londres, 2005, pp. 43-82.
- Organización Mundial del Comercio, *Entender la OMC*, Publicaciones de la OMC, Ginebra, 3ª edición, 2005. También disponible en la dirección <http://www.wto.org>.
- Ortega Sada, José Luis, *La Unión Europea (UE), la política agraria común (PAC), los acuerdos del GATT y la reforma*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, 1996.
- Ortiz Miranda, Dionisio, y Felisa Ceña Delgado, “Efectos de la política agroambiental de la Unión Europea en el mundo rural”, *Información Comercial Española*, nº 803 (noviembre – diciembre 2002), pp. 105-116.
- Ovejero Lucas, Félix, “Nacionalismo, ciudadanía, democracia”, *Claves de Razón Práctica*, nº 169 (enero-febrero 2007), pp. 69-74.
- Pauletto, Christian, *Domestic farm subsidies in the multilateral trading system: trade effects, decoupling, and reform proposals*, Comunicación presentada al seminario sobre *Multilateral Commercial Policy*, Ginebra, 27 de enero de 1989.

- Petersmann, Ernst-Ulrich, *The GATT/WTO dispute settlement system*, Kluwer Law International, La Haya, 1997.
- Petersmann, Ernst-Ulrich, y Federico Ortino, *The WTO dispute settlement system 1995-2003*, Kluwer Law International, La Haya, 2004.
- Petit, Michel, “¿Van a cambiar los Estados Unidos de política agrícola?”, *Agricultura y Sociedad*, nº 35 (abril-junio 1985), pp. 141-167.
- Pirzio-Biroli, Corrado, 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), pp. 90-95.
- Rapp, David, *How the US got into the agriculture and why it can't go out*, Congressional Quarterly, Washington D.C., 1988.
- Rayner, Tony, “The seeds of change”, en Ron Sandrey y Russell Reynolds (eds.), *Farming without subsidies. New Zealand's recent experience*, Ministry of Agriculture and Fisheries (Nueva Zelanda), 1990, pp. 16-24.
- Reig Martínez, Ernest, “La multifuncionalidad del mundo rural”, *Información Comercial Española*, nº 803 (noviembre-diciembre 2002), pp. 33-44.
- Roberts, Ivan, y Frank Jotzo, *2002 US farm bill: support and agricultural trade*, ABARE, Canberra, 2001.
- Samuelson, Paul A., y William D. Nordhaus, *Macroeconomía*, Mc Graw-Hill, 15ª edición, Madrid, 1996.
- Sánchez Jiménez, José, “Política y agrarismo durante la Segunda República”, en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, nº 8, 1987, pp. 211-233.
- Sandrey, Ron, “Deregulation: selected case studies”, en Ron Sandrey y Russell Reynolds (eds.), *Farming without subsidies. New Zealand's recent experience*, Ministry of Agriculture and Fisheries (Nueva Zelanda), 1990, pp.115-134.
- Schmidt-Assman, Eberhard, “La ciencia del Derecho Administrativo ante el reto de la internacionalización de las relaciones administrativas”, *Revista de Administración Pública*, nº 171 (septiembre-diciembre 2006), pp. 7-34.

- Schmitz, Troy, y Andrew Schmitz, “State Trading Enterprises, price discrimination and the WTO”, en *Globalization and agricultural policy*, Hans J. Michelmann, James Rude, Jack Stabler y Gary Storey (eds.), Lynne-Rienner Publishers, Boulder-Londres, 2001, pp. 111-131.
- Schultz, T. W. , *Agriculture in an Unstable Economy*, Nueva York, McGraw-Hill, 1945.
- Stiglitz, Joseph, *El malestar en la globalización*, Punto de Lectura, Madrid, 2007.
- Tamames, Ramón, *La Unión Europea*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.
- Tarrés Vives, Marc, “Las normas técnicas en el Derecho Administrativo”, *Documentación Administrativa*, nº 265-266, (enero-agosto 2003), pp. 151-184.
- Tornos Mas, Joaquín, *Régimen jurídico de la intervención de los poderes públicos en relación con los precios y tarifas*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1982.
- Torrent, Ramón, “La política comercial”, en Francesc Morata (ed.), *Políticas públicas en la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 2003, pp. 301-326.
- Tracy, Michael, *Government and Agriculture in western Europe. 1880 – 1988*, 3ª edición, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1989.
- Food and agriculture in a market economy. An introduction to Theory, Practice and Policy*, APS, La Hutte (Bélgica), 1993.
- Tyler, Lawrence, y Ralph Lattimore, “Assistance to agriculture”, en Ron Sandrey y Russell Reynolds (eds.), *Farming without subsidies. New Zealand’s recent experience*, Ministry of Agriculture and Fisheries (Nueva Zelanda), 1990, pp. 60-79.
- Zapatero, Pablo, *Derecho del comercio global*, Civitas, Madrid, 2003.

