

# **La multifuncionalidad agraria en una perspectiva internacional. Posibilidades y límites de un concepto<sup>1</sup>**

Ernest Reig Martínez  
Universitat de València

## **1. Introducción**

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX la agricultura de los países desarrollados ha vivido una larga etapa de expansión en que la fuente principal de su dinamismo ha residido en las fuertes ganancias de productividad obtenidas a partir de la sucesiva aplicación de innovaciones técnicas que han elevado los rendimientos tanto en las producciones vegetales como en la ganadería. Este desarrollo de la potencialidad productiva del sector agrario se ha producido bajo la cobertura de políticas agrarias basadas en una combinación de protección comercial, precios garantizados y pagos directos a los productores que ha tenido el efecto de rentabilizar la adopción de formas de producción crecientemente intensivas.

Mientras en otros sectores productivos el crecimiento económico ha ido acompañado de una notable reducción de las barreras al comercio internacional, la agricultura ha permanecido al margen en lo fundamental de los esfuerzos liberalizadores del comercio que se han venido sucediendo desde 1947 hasta el lanzamiento de la Ronda Uruguay del GATT en 1986. Sin embargo, y con ocasión de estas últimas negociaciones, toda una serie de temas clave fueron sometidos a discusión : el acceso a los mercados, la posibilidad de subvención de los excedentes agrarios y la posible incompatibilidad con el sistema multilateral de comercio de determinados instrumentos de apoyo a las rentas agrarias.

A medida que la opinión pública ha cambiado su percepción respecto a la importancia que cabía otorgar al *problema de ingresos* de los agricultores, en relación a otros problemas sociales de actualidad, y que la saturación de los mercados agrícolas ha puesto en cuestión los objetivos productivistas de las políticas agrícolas en los principales países de la OCDE, la legitimidad de estas políticas ha sido puesta en cuestión. A ello se ha añadido la presión creciente de aquellos países, el *Grupo Cairns* principalmente, que desean establecer límites claros a la libertad de maniobra de los gobiernos para limitar el acceso a sus mercados agrícolas internos o fomentar las exportaciones con fondos presupuetarios.

La desaparición de escena de la tradicional *excepción agrícola* en las negociaciones para conseguir un comercio internacional más libre, junto con una visión más compleja del papel de la agricultura en las sociedades modernas ha contribuido a difundir una nueva idea-fuerza, la *multifuncionalidad de la agricultura*.

## **2. Multifuncionalidad agraria y comercio internacional**

### **2.1. La multifuncionalidad en la estrategia agraria europea**

---

<sup>1</sup> Texto revisado de la conferencia pronunciada en el IV Coloquio hispano-portugués de Estudios Rurales. "La multifuncionalidad de los espacios rurales de la Península Ibérica". Santiago de Compostela, 7-8 de junio de 2001.

La idea de *multifuncionalidad* ha sido defendida por la Comisión Europea como una concepción del papel de la agricultura en los países desarrollados que permitiría justificar sus posiciones frente a la futura *Ronda del Milenio* de la Organización Mundial de Comercio y a la vez salvaguardar lo más valioso del *modelo europeo* de agricultura<sup>2</sup>. Representa por tanto una respuesta por parte de las autoridades europeas al énfasis previsible que otros países de la OCDE, - Estados Unidos, Australia etc,- van a poner en una continuación de la senda de liberalización del comercio internacional de productos agrícolas y de reducción del proteccionismo comercial que se inició con la *Ronda Uruguay*. Desde un punto de vista formal la Comisión Europea se apoya en el propio texto del *Acuerdo sobre Agricultura* alcanzado en 1994, al finalizar la *Ronda Uruguay*, en cuyo preámbulo se afirma que el objetivo a largo plazo es alcanzar reducciones sustanciales del apoyo y protección a la agricultura para poder corregir y evitar las restricciones y distorsiones en los mercados agrícolas mundiales, pero que los compromisos que en esta línea se adquieran “*deberán prestar atención a los asuntos no comerciales, incluyendo la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente*”.

Del mismo modo, en el artículo 20 del *Acuerdo*, y al señalar el conjunto de aspectos que deberán tenerse en cuenta en la futura apertura de negociaciones que puedan continuar el proceso iniciado, se vuelve a señalar como parte de ellos los “*temas no comerciales*”.

En la interpretación de la Comisión Europea ello constituye una oportunidad para sustituir el viejo concepto de “*la excepción agrícola*”, que había mantenido en lo sustancial el comercio agrícola tradicionalmente al margen de las sucesivas negociaciones comerciales multilaterales desarrolladas en el seno del GATT, por un nuevo planteamiento que permitiría frenar cualquier intento de eliminar completamente las ayudas a la agricultura vinculadas a la producción sobre la base de sus efectos distorsionadores sobre los flujos de comercio agrícola. De este modo la *multifuncionalidad* de la agricultura europea sería precisamente ese *interés no comercial* que el *Acuerdo* se mostraba dispuesto a tener en cuenta a la hora de volver a negociar sobre comercio agrícola<sup>3</sup>. La Comisión achaca a la falta de interés en considerar los aspectos no directamente comerciales en la producción agrícola la tendencia de la

---

<sup>2</sup> Este *modelo* no se caracterizaría por la similitud de las estructuras agrarias, que son fuertemente heterogéneas, como corresponde a la variada diversidad geográfica que cubre el territorio de los países de la Unión Europea, sino por su vinculación con un modelo social específico que diversos autores han bautizado como *capitalismo renano* o *economía social de mercado*. Véase al respecto el documentado trabajo de Albert Massot (2000) “La PAC entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio : ¿A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?” *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 188.

<sup>3</sup> El Consejo de Ministros de Agricultura de la Unión Europea, y el Consejo Europeo de Luxemburgo de diciembre de 1997 se pronunciaron en favor de una *agricultura europea multifuncional*. El documento de la Comisión sobre la *Agenda 2000*, aprobado con cambios importantes en el Consejo Europeo de Berlín, en la primavera de 1999, reconocía también la multiplicidad de funciones como un componente básico y distintivo del *modelo europeo de agricultura*. En el plano internacional la Comisión ha llevado consigo esta concepción a la Comisión de Agricultura de la OCDE y a los documentos preparatorios de la próxima Ronda negociadora de la OMC. Ente estos últimos pueden citarse dos textos, presentados dentro del proceso de análisis e intercambio de información de la OMC titulados “*Contribution of the European Community on the Multifunctional Character of Agriculture*” (Septiembre de 1998) y “*Safeguarding the multifunctional role of the EU agriculture : wich instruments?*” (Septiembre de 1999). También “*Agriculture’s contribution to environmentally and culturally related non-trade concerns*”, presentado por la Comisión en una Conferencia Internacional sobre el tema celebrada en Noruega (Julio de 2000). Se han recogido en el texto las principales aseveraciones de estos documentos.

agricultura de los países desarrollados a presentar una serie de rasgos negativos relacionados con la excesiva concentración de la producción en determinadas zonas, la especialización conducente al monocultivo, la intensificación de la producción, - que requiere altos rendimientos para cubrir los altos costes derivados de un elevado uso de inputs por unidad de superficie -, y la marginalización y abandono progresivo de las áreas donde la producción se enfrenta a desventajas derivadas de un medio físico relativamente poco favorable.

Las funciones que la Comisión Europea considera que desarrolla la agricultura europea, y que le permiten hablar de *multifuncionalidad* son principalmente :

- la producción de alimentos para consumo humano y para la alimentación del ganado, así como la de otros bienes para uso industrial
- la defensa de los valores paisajísticos y del medio ambiente rural
- la contribución a la viabilidad de las áreas rurales y a un desarrollo económico equilibrado desde el punto de vista territorial

La primera de estas tres funciones es la que tradicionalmente ha sido valorada por la sociedad, y obtiene su remuneración a través del mecanismo de los precios de mercado. La Política Agraria Común del Tratado de Roma se refiere también a ella cuando señala entre los objetivos del antiguo artículo 39 ( el artículo 33 en la actualidad) el aumento de la productividad agrícola, la estabilización de los mercados, y la garantía de la seguridad en los abastecimientos. Estos objetivos se han atendido tradicionalmente mediante incentivos al aumento de la producción derivados del establecimiento de precios de apoyo, y también por medio de subvenciones a los productores agrícolas y de la protección comercial frente a las importaciones.

En la segunda y tercera funciones mencionadas es donde la Comisión cree haber encontrado la clave para *justificar* de un modo novedoso, y más acorde con los valores presentes de la sociedad europea, la intervención de los poderes públicos en los mercados agrarios. La posición de la Comisión Europea se articula en torno a la consideración simultánea de dos líneas argumentales :

a) Las *externalidades* positivas y negativas que acompañan a la producción agraria dan lugar a volúmenes de producción respectivamente insuficientes o excesivos desde el punto de vista del conjunto de la sociedad. Las autoridades deben intervenir, con regulaciones, subsidios, impuestos, u otros instrumentos de política económica, para que los productores puedan internalizar los correspondientes beneficios o costes y de este modo corregir el *fallo de mercado* correspondiente y restaurar la *eficiencia* en la producción.

b) La preservación del medio ambiente, del paisaje o del patrimonio cultural en el ámbito rural, así como la posibilidad de evitar un grado excesivo de desequilibrios territoriales, como consecuencia por ejemplo de la despoblación de ciertos espacios rurales, constituyen ejemplos de *bienes públicos*<sup>4</sup> aportados por la agricultura al

---

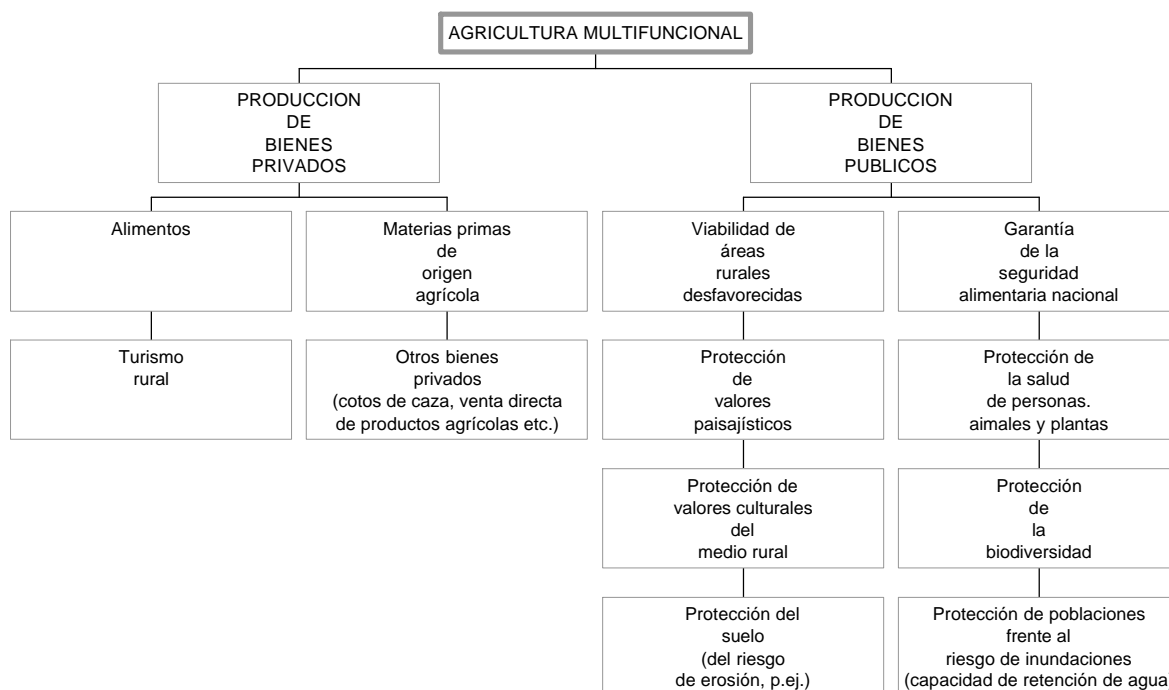
<sup>4</sup> La denominación *bienes públicos* se utiliza aquí en el sentido técnico que tiene esta expresión en Economía : se trata de aquellos bienes de los que a nadie se puede excluir de su disfrute , *aunque no pague un precio o tasa*, y cuyo consumo por parte de algunas personas no limita la disponibilidad del bien para su consumo por otras, a diferencia de lo que ocurre con los *bienes privados*. Los alimentos serían un *bien privado* en cambio, dado que las cantidades consumidas por un individuo dejan de estar disponibles para los demás, y a que el precio puede servir para delimitar fácilmente quien accede al consumo y quien no. Los *bienes públicos* no pueden por definición ser provistos por medio de los mecanismos habituales de producción privada para el mercado y requieren por tanto una decisión de oferta de carácter político, a través de la Hacienda Pública. La *defensa nacional* es el arquetipo tradicional de los *bienes públicos*.

conjunto de la sociedad, que debe estar dispuesta a pagar por ello, puesto que aprecia estos bienes. La forma de pago consistiría principalmente en la aplicación de diversas formas de apoyo a la producción agrícola. Esto último sería una consecuencia inexcusable del hecho de que dichos bienes públicos se producen conjuntamente con la producción agraria convencional, es decir la que se valora a precios de mercado, por lo que proteger la oferta de dichos bienes públicos, - o externalidades positivas - requiere en la mayor parte de los casos crear condiciones favorables, mediante subvenciones, precios administrados u otros procedimientos, para el desarrollo de la producción agrícola.

A la hora de contemplar las relaciones entre las actividades agrícolas y el medio ambiente la Comisión Europea distingue varios niveles. Por una parte estaría el respeto de aquellos estándares mínimos de los procesos productivos que permiten un uso *sostenible* de los recursos e inhiben las formas más evidentes de polución medioambiental. Esto constituiría lo que podría considerarse como un código implícito, socialmente aceptado, de *buenas prácticas agrícolas*, que no requeriría de una promoción o incentivación especial por parte de los poderes públicos. Por otra estarían aquellas *externalidades negativas*, como la contaminación del entorno, que se abordarían mediante políticas regulatorias, tendentes a limitar el uso de determinados recursos productivos. Finalmente, cuando la sociedad demanda del agricultor no sólo que evite comportamientos irresponsables con el medio, o que se mantenga acorde con las buenas prácticas habituales, sino que preserve ciertas características visuales del paisaje rural, - como las cercas tradicionales de piedra - o que emprenda acciones que incrementen la biodiversidad, - como sistemas poco intensivos de producción ganadera - entonces se le está pidiendo que suministre un *bien público*, y es el momento para compensarle por ello. Esta compensación puede venir mediante instrumentos como los *pagos agroambientales*, destinados a aquellos agricultores dispuestos a satisfacer estas demandas sociales.

Puede decirse en consecuencia que el núcleo argumental que defiende la Unión Europea, acompañada por países como Noruega, Japón, Corea etc., es que la agricultura merece recibir un trato especial en las negociaciones comerciales multilaterales que auspicia la Organización Mundial de Comercio, porque no solamente produce bienes que cuentan con mercados desarrollados donde los consumidores pueden manifestar su disposición a pagar, sino que también genera otros tipos de *bienes públicos* que no cuentan con tales mercados, y cuya oferta ha de ser decidida por tanto a través de mecanismos de Elección Pública. Dado que en la mayor parte de los casos estos bienes se suministran a la sociedad *conjuntamente* con la producción vegetal o ganadera, resulta necesario cierto grado de apoyo a estas producciones, - adicional al que obtienen como fruto de las decisiones de los consumidores en el mercado -, como condición indispensable para que se produzca la cantidad socialmente deseable de *bienes públicos*. Caso contrario, la falta de *internalización* por parte de los agricultores de los *efectos externos positivos* derivados de sus decisiones respecto a las prácticas agrícolas a emplear o el volumen de output a obtener ocasionará una oferta subóptima de bienes tales como la calidad paisajística, el control de la erosión, o el freno a la despoblación de áreas rurales periféricas, que desea el conjunto de la sociedad. El *Cuadro 1* recoge en forma de esquema la variada gama de bienes que produce la agricultura desde una perspectiva multifuncional.

**Cuadro 1**



Resulta interesante señalar que en la idea de *multifuncionalidad agrícola* planteada en los círculos de política agraria europeos, subyace la defensa de todo un conjunto de elementos que van más allá de las características físicas del territorio ,- paisaje, capacidad de sostenimiento de la fauna y flora autóctonas -, o del tipo tradicional de asentamiento rural ,- construcciones típicas, urbanismo rural -, para englobar también todo un conjunto de valores, instituciones sociales y actividades que han evolucionado con el tiempo, y han determinado históricamente rasgos geográficamente peculiares de las sociedades rurales. Se supone que este conjunto de elementos tanto físicos como sociales están vinculados a determinadas formas de la producción agrícola, y serían muy difícilmente recuperables si esta desapareciera o se redujera drásticamente. Se trata de lo que algunos han denominado un *modelo de output* en las relaciones entre la producción agrícola y el medio ambiente, que se caracteriza porque contempla ambos aspectos como básicamente complementarios. Su rasgo determinante es que se basa en el supuesto de que los sistemas de producción agrícola han evolucionado simultáneamente con aquellas características del entorno rural que hoy son socialmente valoradas. En contraposición, el *modelo de inputs*, implícito en los planteamientos de muchos analistas norteamericanos y australianos, tiende a analizar el impacto de la agricultura sobre el medio ambiente como un coste externo, asociado a niveles excesivos de uso de determinados inputs, recomienda en consecuencia la reducción de precios agrícolas como vía eficiente para reducir los niveles óptimos de uso de inputs cuando el medio natural se encuentra en riesgo de degradación como consecuencia de las prácticas agrícolas dominantes<sup>5</sup>.

Las consideraciones relacionadas con la protección del medio ambiente no agotan sin embargo las funciones no convencionales de la agricultura. Una de ellas y

<sup>5</sup> Hodge, I. (2000) "Agrienvironmental Relationships and the Choice of Policy Mechanism" *The World Economy* 23 (2).

muy importante, es el mantenimiento de la viabilidad de aquellas comunidades humanas que ocupan espacios periféricos respecto a las grandes vías de comunicación y donde la actividad agraria se desenvuelve en condiciones poco favorables que tienden a elevar los costes de producción, - como ocurre en bastantes zonas de montaña -. En el contexto de una política agraria de tipo tradicional, los altos precios de garantía permitían la supervivencia, aunque fuera en precario, de estas colectividades humanas. Sin embargo, desde el momento en que se inicia una evolución hacia niveles de apoyo más reducidos, el mantenimiento de la producción agrícola en dichas áreas se ve comprometido, y por ello la Comisión propone recompensar mediante el reconocimiento de las *otras* funciones de la agricultura y los pagos correspondientes, la permanencia en actividad de los agricultores o ganaderos de estas áreas desfavorecidas. Advierte sin embargo de que los instrumentos de apoyo a elegir deben evitar incentivar el incremento de la producción en esas zonas, aunque también señala que en cualquier caso, la participación en la producción agrícola total que representan esas regiones es bastante reducida.

Debe hacerse notar que un país europeo no comunitario, Noruega, ha hecho un amplio uso también de este argumento a la hora de defender la necesidad de una protección especial a su agricultura. Su posición frente a las negociaciones comerciales se ha basado en la defensa de que junto al *Principio de que Quien Contamina Paga* debe hacerse uso también de otro criterio, el *Principio de que Quien Suministra Recibe*. Este último sería de aplicación en aquellos casos en que la sociedad demanda bienes públicos *más allá* de un nivel básico de referencia constituido por las *buenas prácticas agrícolas* socialmente aceptadas. Noruega es un país en que la tierra cultivable y la ocupada por cultivos permanentes no solamente es escasa en relación a su población -, 0,23 has. por habitante, frente a 0,73 has. en los EEUU, o 0,52 has. en el conjunto de países desarrollados - sino que además posee una baja productividad. El mantenimiento de los actuales niveles de autosuficiencia alimentaria -, 50% del consumo *per cápita* de calorías -, la viabilidad de las áreas rurales, y la defensa de los valores estéticos, culturales y biológicos del paisaje agrario, constituyen el núcleo central de sus argumentos en defensa de la *multifuncionalidad* agraria<sup>6</sup>.

El punto de vista de Japón en relación a la próxima Ronda de negociaciones comerciales también está fuertemente influido por la idea de que la agricultura es en cierto modo una actividad especial, que no solamente produce alimentos y materias primas sino también otros valores tangibles e intangibles. La declaración de la representación japonesa en la Sesión de 26-28 del mes de Marzo del 2001 del *Comité sobre Agricultura* de la OMC<sup>7</sup> recordaba en primer lugar las características generales de la agricultura que permiten asignarle varias funciones socialmente valiosas, para a continuación señalar que a la hora de acordar un determinado nivel de acceso de las importaciones agrícolas al mercado interno debería previamente garantizarse que el país importador está en condiciones de atender debidamente a su seguridad alimentaria y al pleno aprovechamiento de los beneficios de la *multifuncionalidad*. Más en concreto Japón propone que los compromisos de reducción del *Montante Global de Apoyo* se adecuen a la consideración de aquellos aspectos de la agricultura que tienen el carácter de bien público. Tras recordar que el 60% de los alimentos consumidos proceden de importaciones, se establece claramente la voluntad de las autoridades japonesas de incrementar la *ratio* de autosuficiencia alimentaria, desde el 40% actual al 45% en 2010. Japón destaca por otra parte un problema que repetidamente ha aparecido cuando se han

---

<sup>6</sup> Lindland, J. (1998) "Non-Trade Concerns in a Multifunctional Agriculture. Implications for Agricultural Policy and the Multilateral Trading System" OECD. COM/AGR/CA/TD/TC/WS(98)124.

<sup>7</sup> WTO Committee on Agriculture (2001) "Statement by Japan" *Seventh Special Session*, 26-28 March. G/AG/NG/W/165.

confrontado las posiciones de importadores y exportadores en la OCM : mientras los países importadores deben adquirir compromisos concretos de acceso a su mercado, los exportadores conservan una amplia capacidad de maniobra a la hora de decidir temporalmente por razones de política interna restringir o prohibir sus exportaciones.

El que la *seguridad alimentaria* pueda ser considerada una *externalidad positiva* a proteger por parte de países tan desarrollados económicamente como Japón o Noruega puede resultar sorprendente, sobre todo si se tiene en cuenta que pueden financiar sus importaciones sin problemas, al contrario de lo que ocurre en una serie de países en desarrollo, que su población no se ha de enfrentar a un *problema de acceso a los alimentos* derivado de la insuficiencia de rentas, y que una forma sencilla de garantizarse la seguridad alimentaria podría consistir simplemente en diversificar sus fuentes de importación. Sin embargo es innegable que desde el análisis económico pueden ofrecerse al menos algunas razones sólidas como para que tenga sentido hablar también de la *seguridad alimentaria* en el contexto de la *multifuncionalidad*. Es cierto que la producción agrícola interna constituye una garantía en caso de que un país deba enfrentarse por unas u otras razones a la imposibilidad práctica de llevar a cabo las importaciones que desea, y que esta reducción de la probabilidad de encontrarse con una crisis de escasez de alimentos puede considerarse una *externalidad positiva* para la que existe una demanda social que no se ve reflejada en los precios de mercado. De hecho el precio de mercado de los alimentos sólo refleja la interacción actual de la oferta y la demanda, ya que la *imposibilidad de exclusión* del disfrute de este bien a quienes no pagan por él impide que esa demanda adicional de seguridad repercuta en los precios.

Sin embargo esta ganancia de *seguridad* a escala nacional puede ser más aparente que real cuando se contempla a una escala más amplia, ya que al incentivarse la producción en países poco dotados de tierra cultivable en relación a su volumen de producción, como ocurre con Japón y Noruega, se eleva el riesgo de inestabilidad en la oferta interna, al ponerse en explotación tierras marginales, mientras que se desalienta la expansión de la producción en aquellos países que gozan de mayores y mejores recursos y en los que la oferta previsiblemente sería más estable.

Naturalmente es muy distinto el caso de algunos de los países más pobres del mundo, en los que el crecimiento de la producción agrícola es importante no tanto para reducir la dependencia de las importaciones, como para permitir la elevación de los ingresos de la población rural y con ella un acceso más amplio y seguro a una dieta adecuada. La relación entre políticas nacionales de desarrollo de la producción agrícola y *seguridad alimentaria* resulta aquí mucho más directa.

La posición opuesta a la de los defensores a ultranza de la *multifuncionalidad* la representan los países exportadores pertenecientes al Grupo de Cairns, constituido en 1986 para organizar puntos de vista comunes a favor de una más rápida liberalización del comercio agrícola en la Ronda Uruguay. Temen estos países que la *multifuncionalidad* sea simplemente una excusa para frenar en la próxima Ronda del Milenio el proceso iniciado de reducción de la protección arancelaria, - más teórica que real hasta el momento -, disminución del apoyo interno y compromisos de acceso a los mercados. Están interesados en eliminar por completo las subvenciones a la exportación, y la *caja azul*, - ese conjunto de pagos compensatorios vinculados a la reforma de la PAC de 1992, que fueron admitidos a regañadientes y con carácter provisional en el Acuerdo de Marrakech -. Desearían revisar el grado de distorsión comercial causado por las medidas que en su momento pudieron acogerse a la *caja verde* y consideran que los efectos de la reforma comercial emprendida hasta ahora son medioambientalmente positivos a escala global, en la medida en que tendencialmente la producción pueda relocalizarse hacia países bien dotados de recursos naturales, y

disminuya la participación en la producción mundial de países como los europeos que practican una agricultura más intensiva, y por tanto con mayores impactos sobre el entorno. No hay que olvidar que en este Grupo han encontrado acomodo exportadores tan destacados como Argentina, Brasil, Australia, Canadá, Chile, Uruguay y Nueva Zelanda, entre otros.

## **2.2. Multifuncionalidad y comercio internacional**

### **2.2.1. Posibilidades abiertas por el Acuerdo Final de la Ronda Uruguay**

Las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay condujeron a acuerdos tendentes a limitar los efectos negativos sobre el comercio agrícola internacional de las políticas agrarias nacionales. Estas políticas, aún buscando objetivos internos, solían acabar repercutiendo en los flujos comerciales internacionales, bien limitando el acceso al mercado interno por parte de terceros países, bien subvencionando las exportaciones. Puede decirse por tanto que contribuían a crear *distorsiones* en el comercio internacional, en el sentido de generar un volumen de comercio inferior al que socialmente podría considerarse como óptimo, o en el de limitar el acceso al mercado por parte de los productores más eficientes, en virtud de la existencia de acuerdos comerciales de carácter discriminatorio<sup>8</sup>.

En el *Acuerdo Final* de la Ronda Uruguay las políticas que no distorsionaban el comercio internacional, o lo hacían en muy escasa medida, fueron incluidas en un conjunto de apartados englobados en la denominada *caja verde*, y entre ellas se encontraban las políticas agroambientales y los programas de asistencia a regiones desfavorecidas. Puede decirse de este modo que, al menos en parte, el carácter *multifuncional* de la agricultura está ya reconocido en las normas que actualmente regulan el comercio internacional de productos agrarios. Sin embargo la aceptación de la legitimidad de estas políticas depende de que cumplan ciertas condiciones, algunas de carácter general y otras más específicas.

Las *condiciones de carácter general* establecen que para que las medidas de apoyo a la agricultura puedan quedar exceptuadas del compromiso general de reducción pactado en la Ronda deben satisfacer dos criterios básicos :

- 1) el apoyo debe suministrarse a través de un programa financiado con fondos públicos y no debe implicar transferencias de renta desde los consumidores
- 2) las medidas que se adopten no deben tener como efecto el proporcionar apoyo a través de los precios a los productores

---

<sup>8</sup> Las *distorsiones* deberían medirse como la diferencia entre el comercio que estadísticamente puede observarse , y el que tendría lugar en ausencia de aquello que causa la distorsión (aranceles, cuotas, prácticas incorrectas de comercio de estado etc.). La dificultad para llevar a cabo en la práctica estas mediciones ha conducido a que se intenten medir no los *efectos* de las distorsiones comerciales, sino sus *causas* más probables, como la protección comercial o los niveles de apoyo interno al sector agrario. Véase al respecto A. Buckwell (1997) "If . . . Agricultural economics in a brave liberal world" *European Review of Agricultural Economics*, 24.



Las *condiciones específicas* de las que depende la aceptación concreta de las medidas incluidas en programas medioambientales consisten en :

- 1) los pagos establecidos en virtud de programas medioambientales deben formar parte de programas gubernamentales con una finalidad conservacionista o medioambiental bien definida, y depender del cumplimiento de condiciones específicas concretadas en el programa, incluyendo las relacionadas con los métodos de producción o la utilización de factores productivos
- 2) el montante de los pagos debe limitarse a los costes extra o a la pérdida de renta derivados del cumplimiento con las condiciones del programa medioambiental

Por lo que se refiere a las *condiciones específicas* para llevar a cabo pagos a los productores agrícolas con la cobertura de los programas de asistencia regional, las más importantes son las siguientes :

- 1) los pagos deben limitarse a los productores de las regiones desfavorecidas, pero deben estar disponibles generalmente para *todos* los productores ubicados en dichas regiones. Las regiones consideradas *desfavorecidas* tienen que haber sido definidas con criterios objetivos y deben formar unidades geográficamente contiguas, y poseer una identidad administrativa y económica.
- 2) el montante de los pagos correspondientes a un año dado no debe estar relacionado con el tipo o volumen de producción (incluyendo las cabezas de ganado) llevado a cabo por el productor en cualquier año posterior al año base. Tampoco puede basarse o relacionarse con los precios, internos o internacionales que se apliquen a la producción llevada a cabo en cualquier año posterior al período base
- 3) cuando los pagos estén relacionados con los factores de producción empleados, deberán llevarse a cabo con carácter degresivo por encima de un *nivel umbral* de uso de dicho factor
- 4) los pagos deben limitarse a los costes extra o a las pérdidas de renta en que se incurra al llevar a cabo la producción agrícola en el área delimitada como *región desfavorecida*

Dado que el Anexo 2 del *Acuerdo* cubre también como excepciones al compromiso general de reducción del apoyo a la agricultura, las políticas gubernamentales relacionadas con la *investigación*, la *formación profesional*, el *control y erradicación de plagas y enfermedades*, y los servicios especializados de *extensión agraria y asesoramiento* -entre otras políticas aceptables-, puede decirse que la *caja verde* del Acuerdo sobre Agricultura ofrece una amplia gama de posibilidades de corrección de las externalidades de la producción agraria y de suministro de bienes públicos relacionados con el carácter multifuncional de la agricultura. La realidad es sin embargo que sólo una pequeña parte del volumen de recursos que los países de la OCDE canalizan en la actualidad en apoyo de sus respectivos sectores agrarios, puede encuadrarse dentro de las políticas incluidas dentro de la *caja verde*. Así por ejemplo en la Unión Europea el *Apoyo Total al Sector Agrario (ATSA)* estimado para 1999 con la metodología de la OCDE<sup>9</sup> ascendía a 118.137 millones de euros, lo que equivalía a un 66 por 100 del valor total de la producción agraria, pero sólo 7.034 millones de euros correspondían al valor estimado de la provisión de servicios generales de apoyo al sector (investigación y desarrollo, infraestructuras, servicios de inspección, escuelas agrarias etc.) y de esta última cifra casi la cuarta parte tenía que ver con los costes de

---

<sup>9</sup> OECD (2000) *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2000*.

depreciación y liquidación de excedentes agrarios en stocks públicos, aspecto mucho más relacionado con las políticas productivistas que con el suministro de servicios desvinculados de la producción. La parte del león del ATSA estimado correspondía al apoyo suministrado a través de los precios agrícolas, - vía precios de garantía y protección comercial -, que representaba 67.388 millones de euros, y a los pagos basados en la superficie cultivada y en la cabaña ganadera, que ascendían a 23.636 millones de euros, es decir conjuntamente el 77 por 100 del total.

El uso que hasta el presente han hecho los países miembros de la Organización Mundial de Comercio de las posibilidades ofrecidas por la *caja verde* es muy diverso. En general, y tomando en conjunto las medidas declaradas al Secretariado de la OMC durante el período 1995-98<sup>10</sup>, las medidas en que se han gastado más recursos son las dedicadas a la ayuda alimentaria interna, la provisión de infraestructuras, y las ayudas a la inversión. En el caso de los Estados Unidos, la ayuda alimentaria interna constituye el capítulo más destacado, seguido por los servicios generales (extensión agraria, investigación, marketing etc.), y por los programas que financian la retirada de recursos de la explotación agraria. En lo que se refiere a la Unión Europea, el *Cuadro 2* ofrece una síntesis de la información declarada en cuanto a las medidas incluídas en la *caja verde*.

<b>Cuadro 2</b>				
<b>Gasto en medidas de la <i>caja verde</i> por categorías</b>				
<b>Categoría</b>	<b>1995 (millones de ecus)</b>	<b>1995 (%)</b>	<b>1996 (millones de ecus)</b>	<b>1996 (%)</b>
<b>Servicios generales</b>	5.007,4	26,7	6.471,5	29,2
<b>Ayuda alimentaria interna</b>	288,5	1,5	400,2	1,8
<b>Apoyo al ingreso desconectado</b>	244,5	1,3	220,8	1,0
<b>Desastres naturales</b>	328,8	1,8	375,5	1,7
<b>Programas de retirada de productores</b>	210,0	1,1	948,4	4,3
<b>Programas de retirada de recursos</b>	1.025,6	5,5	1.528,4	6,9
<b>Ayudas a la inversión</b>	6.602,5	35,2	4.971,5	22,5
<b>Programas de medio ambiente</b>	2.783,3	14,8	4.223,7	19,1
<b>Programas regionales</b>	2.288,6	12,2	2.990,4	13,5
<b>TOTAL CAJA VERDE</b>	<b>18.779,2</b>	<b>100,0</b>	<b>22.130,4</b>	<b>100,0</b>

*Fuente : OMC*

<sup>10</sup> WTO (2000) *Green Box Measures. Background Paper by the Secretariat*. Committee on Agriculture. G/AG/NG/S/2.

Como puede observarse los programas agroambientales y los de carácter regional tienen una importancia relativa muy acusada, dentro de los gastos que la Unión Europea clasifica como medidas de la *caja verde*, aunque es cierto que conjuntamente no superan la tercera parte del gasto amparado por esta calificación. Las posibilidades para el diseño de programas de corrección de externalidades relacionadas con la producción agraria que estos dos grandes campos de actuación ofrecen son muy variadas, y el *Cuadro 3* recoge una muestra de la utilización que diversos países miembros de la OMC han hecho de ellas, basada en la información declarada al *Comité de Agricultura* de esta organización.

<b>Cuadro 3</b>	
<b>Selección de medidas declaradas por los países miembros de la OMC</b>	
<b>Programas medioambientales</b>	<b>País declarante</b>
Prevención y control de la desertificación en la Patagonia	Argentina
Asistencia a comunidades rurales para invertir la tendencia a largo plazo al declive de la cubierta vegetal	Australia
Asistencia para incorporar a los sistemas agrarios la forestación con fines comerciales	Australia
Asistencia a comunidades rurales para la producción sostenible y la conservación de la biodiversidad	Australia
Programas para combatir la erosión y degradación del suelo	Australia
Desarrollo de sistemas agrarios sostenibles y de prácticas agrícolas que aseguren la viabilidad de los planes de control de la salinidad en zonas regables	Australia
Apoyo a la agricultura ecológica	República Checa
Educación medioambiental	República Dominicana
Control de la erosión del suelo, extensificación agraria, ayuda a áreas medioambientales sensibles, conservación de recursos genéticos en la agricultura	Unión Europea
Promoción de la producción orgánica	Islandia
Conservación de suelo en cuencas fluviales	India
Pagos para el mantenimiento en buenas condiciones ecológicas de los arrozales	Japón
Subsidios a la investigación sobre producción ecológica y a los agricultores que pasan a desarrollar este tipo de producción	Noruega
Subsidio para la conservación de los valores culturales del paisaje y el uso extensivo de la tierra	Noruega
Subsidio a la producción en áreas con fuerte pendiente	Noruega
Pagos para métodos de cultivo de viñedos favorables a la protección del medio ambiente	Suiza-Liechtenstein
Pagos para la conservación y restauración de zonas húmedas	Estados Unidos
<b>Programas regionales</b>	<b>País declarante</b>
Subvención de intereses en los créditos para la producción agroindustrial en la región de la Patagonia	Argentina
Financiación a las comunidades rurales regionales para programas de ajuste estructural	Australia
Compensación de los altos costes de transporte de fertilizantes en los Territorios del Norte	Australia
Promoción del desarrollo económico y social de las regiones pobres, ayuda al desarrollo rural y servicios de protección contra las sequías y otras calamidades naturales	Brasil
Programas de desarrollo regional en áreas montañosas	Cuba
Subsidio por hectárea a los productores de uvas para vinificación basados en la edad de la viña y en consideraciones de tipo geográfico (áreas de monocultivo)	Chipre

Medidas en favor de las <i>áreas menos favorecidas y áreas de montaña</i>	Unión Europea
Infraestructuras para nuevos asentamientos	Israel
Turismo Rural	República Eslovaca
Compensación de costes a los propietarios de ganados en áreas de montaña	Suiza-Liechtenstein
<i>Fuente: OMC</i>	

### 2.2.2. Más allá de la “caja verde”

El margen para reequilibrar el apoyo a la agricultura en el caso concreto de la Unión Europea, reduciendo el que se presta a través de las cajas *roja* y *azul*, en favor de una ampliación del destinado a los programas de la *caja verde* es muy amplio, particularmente si se tiene en cuenta que en 1996 la proporción del gasto amparado por la *caja verde* en relación al monto estimado del apoyo interno total se situaba en el 23%, según la declaración realizada a la OMC<sup>11</sup>. Sin embargo los defensores de que las políticas basadas en la *multifuncionalidad* sean tenidas en cuenta de forma especial en la próxima *Ronda del Milenio* de la Organización Mundial de Comercio suelen ir más allá del contenido actual de la *caja verde*. El hecho de que defiendan la idea de *multifuncionalidad* como una justificación *adicional* de las políticas agrarias respecto a las razones que genéricamente explican la existencia de la *caja verde*, responde al deseo de impulsar el reconocimiento internacional de la legitimidad de determinadas medidas de política agraria que posiblemente *no cumplirían* alguna de las condiciones a que se acaba de hacer referencia más arriba.

En general un argumento central de quienes consideran excesivamente restrictiva la configuración actual de la *caja verde*, y critican por tanto las condiciones de aceptabilidad de las *excepciones* en materia de medidas de política agraria, es que el *output agrario* y los *bienes públicos* que la producción agrícola contribuye a suministrar constituyen frecuentemente un ejemplo de *producción conjunta*, tal y cómo se entiende este concepto en la literatura económica. Es decir, que no resulta posible la producción de los segundos sin la del primero, razón por la cual deben aceptarse aquellas medidas que aún habiéndose establecido con una finalidad prioritaria de protección al medio ambiente o de desarrollo regional, tengan como efecto un aumento de la producción agraria que pueda a su vez alterar los flujos comerciales de exportación o importación, o incidir sobre los precios internacionales.

Ahora bien, cuando se adopta esta perspectiva, la defensa de la *multifuncionalidad* ofrece inmediatamente una serie de flancos a la crítica :

- a) Aunque la producción agraria comporte como *by-product* un objetivo socialmente deseable, es posible que resulte en ocasiones más eficiente dirigir las medidas de política hacia otros sectores o agentes económicos que también puedan contribuir al logro de dicho objetivo. Ello significa que en ocasiones será posible lograrlo sin recurrir a afectar a la producción agraria, recurriendo por ejemplo a otros posibles proveedores del mismo servicio.
- b) La mera presencia de una *externalidad positiva* no significa que sea automáticamente necesaria una intervención tendente a corregirla. Es posible que a los niveles de producción agrícola correspondientes a los precios vigentes de mercado ya no opere

<sup>11</sup> En cambio en los EEUU ascendía al 88% y en Argentina al 52% en ese mismo año, mientras que en Australia alcanzaba el 86%. En principio ello otorga una posición negociadora más sólida a estos países de cara a una futura *Ronda*.

ninguna divergencia entre los costes privados marginales y los costes sociales marginales de dicha producción, por lo que no habría ningún *fallo de mercado* a corregir. Resulta además perfectamente concebible que incluso una reducción de los precios, - quizás como consecuencia de un desarme arancelario – no comportara un descenso de la producción y no pusiera en riesgo por tanto la producción de aquellas *externalidades* vinculadas al nivel de producción preexistente. Ello podría deberse por ejemplo a la aplicación de innovaciones tecnológicas con efectos positivos sobre la producción o a la reestructuración del sector agrícola mediante la expansión de las explotaciones más eficientes. Incluso en el caso de que efectivamente la caída del precio de un producto conllevara una contracción de su oferta, es perfectamente plausible que una reorientación de los recursos hacia otros cultivos o producciones permitiera mantener o ampliar los *efectos externos* deseados.

c) Por otra parte, no es suficiente con señalar la existencia de *externalidades* positivas o negativas a corregir, es necesario también indicar el *nivel de intensidad* en la corrección de dichas externalidades que la sociedad aspira a conseguir. Ello depende de la relación de intercambio que se establezca entre beneficios y costes al establecer las medidas de política correctora<sup>12</sup> y es muy posible que la provisión de un efecto externo positivo a determinados niveles de producción agraria de paso justamente al efecto contrario con niveles de producción superiores.

d) Aún en el supuesto de que se detecte un *efecto externo* que requiera su corrección, en este caso mediante un aumento de la provisión del *bien público* deseado, sigue sin derivarse de ello automáticamente que los poderes públicos deban intervenir. No se trata ya de que las partes interesadas puedan llegar a acuerdos entre ellas, lo que sin duda requiere de la existencia de bajos costes de transacción, y es de escasa aplicación en la agricultura, sino de la posibilidad de desarrollar mecanismos, como el *etiquetado ecológico*, que aprovechen el interés de los consumidores para estimular por ejemplo un cambio en las técnicas de producción y hacerlas más respetuosas con el medio ambiente. Además de ello la provisión de ciertos tipos de bienes que pueden ser genéricamente considerados *públicos* ,- los *bienes de club*<sup>13</sup> – puede organizarse privadamente. Este sería el caso de la creación de asociaciones por parte de aquellos ciudadanos que están dispuestos a pagar por el *valor de existencia* de determinados parajes naturales, del patrimonio arquitectónico rural o de la supervivencia de especies animales en estado salvaje.

e) La existencia de técnicas de evaluación, tales como el *análisis coste-beneficio*, o la *valoración contingente*, permite estudiar el valor de aquellos bienes que carecen de mercado y cuya oferta pública se pretende garantizar. Ello significa que en muchos casos la adopción de medidas de política no debe tener lugar hasta que la aplicación de estas técnicas permita una comparación adecuada de los *beneficios* que pueden producir a la sociedad con los *costes* correspondientes. Si esto se hace ya con los grandes proyectos que financia el *Fondo de Cohesión* en el marco de la política de comunitaria de cohesión económica y social, no hay razón para que no se extienda también a otros campos de actuación, donde normalmente están también empleándose recursos comunitarios.

f) Dado que los bienes públicos que la política agraria basada en la *multifuncionalidad* desea suministrar poseen frecuentemente una escala local o comarcal, la aplicación de políticas generales a escala nacional puede no ser eficiente. Por tanto cuanto más

---

<sup>12</sup> La idea general es que el nivel óptimo de provisión de un bien público corresponde al punto en que el *beneficio marginal* que produce iguala al *coste marginal* de su oferta.

<sup>13</sup> Se trata de aquellos bienes para los que existe la posibilidad de *congestión* en el consumo, así como la de excluir de su disfrute a quienes no pagan por el. La pertenencia al *club* tiene carácter voluntario.

genérica sea la definición del apoyo que se quiere prestar a la producción y de los beneficiarios del mismo, más probable es que se esté haciendo un uso indebido del concepto de *multifuncionalidad* para justificar políticas proteccionistas. Así la creación de empleo rural produce *externalidades positivas* a escala local, permitiendo por ejemplo que se utilicen de un modo más eficiente los servicios públicos ya instalados<sup>14</sup>, pero es difícil pensar que en las condiciones propias de los países desarrollados tenga también efectos significativos sobre la congestión en las ciudades, o permita paliar sustancialmente los desequilibrios regionales. De hecho, en el caso español, la convergencia hacia los niveles medios de renta del país por parte de las provincias más dependientes de la agricultura ha tenido lugar a lo largo del último medio siglo *a la vez* que caía drásticamente el peso del empleo agrario en su estructura productiva, y frecuentemente ha ido acompañada de pérdidas absolutas de población. La *protección del patrimonio cultural* específico de una comarca o región, en la medida que sus habitantes lo aprecien mucho más que sus compatriotas de otras regiones, y las *prácticas conservacionistas del suelo* tienen también este carácter de bienes públicos locales.

g) En muchas ocasiones pueden encontrarse alternativas de política económica que obtengan el mismo resultado pero que distorsionen menos el comercio internacional que las medidas que fomentan la producción agrícola. El *Cuadro 4* recoge a modo de ejemplo una comparación entre distintos tipos de medidas al servicio de tres grandes tipos de objetivos.

<b>Cuadro 4</b>		
<b>Comparación de políticas de acuerdo con sus efectos de mercado</b>		
<b>Bien producido no agrario</b>	<b>Política con mínimos efectos de mercado</b>	<b>Política que causa una amplia distorsión</b>
<b>Medioambiental</b> Paisaje rural	Compra o transferencia de derechos de uso del suelo	Subvenciones a la producción que elevan la rentabilidad relativa de la agricultura en relación a otros usos del suelo
<b>Desarrollo rural</b> Comunidades rurales viables	Infraestructura rural para apoyar la creación de empleos en la agricultura y en otros sectores	Políticas agrícolas que elevan la producción tanto en las áreas rurales ricas como en las marginales
<b>Seguridad alimentaria</b> Asegurar la disponibilidad de abastecimientos alimentarios	<i>Stocks</i> públicos de alimentos	Subvenciones a la producción dirigidas a lograr la autosuficiencia alimentaria nacional
Fuente : <i>The Use and Abuse of Multifunctionality</i> USDA (1999)		

<sup>14</sup> Mediante el mantenimiento del volumen de población necesario para que los costes unitarios de provisión de los servicios públicos no se eleven demasiado.

Vale la pena considerar con algo más de detalle el último punto mencionado. La producción agraria puede conllevar determinados beneficios para el conjunto de la sociedad más allá de los que aporta directamente a los agricultores. Por ejemplo la ganadería vacuna en régimen extensivo puede contribuir al mantenimiento de bellos parajes de pastos naturales, las dehesas con cierta densidad forestal pueden mantener una importante riqueza en cuanto a especies animales, y el mantenimiento en cultivo de algunas zonas con bajos rendimientos puede evitar la desaparición de núcleos rurales de población que a su vez aportan valores culturales y paisajísticos. Se trata como ya se ha indicado de *externalidades positivas* que dan lugar a una divergencia entre los costes marginales de la producción agraria desde el punto de vista privado y los costes marginales sociales, que serían inferiores, constituyendo la diferencia precisamente el beneficio producido por la *externalidad*<sup>15</sup>. La cuestión estriba en cuál es la forma más eficiente de eliminar esa divergencia o *distorsión*, particularmente cuando algunas de las formas que se podrían proponer, como el mantenimiento de un nivel elevado de protección comercial, o subvenciones generales a la producción agraria, tienen claramente consecuencias sobre los flujos comerciales y afectan por tanto a terceros países.

La teoría económica de las *distorsiones internas* puede ser un instrumento útil para ordenar las respuestas que pueden darse desde la política económica de acuerdo con el grado de eficiencia de sus resultados : en general la vía más eficiente será adoptar aquel instrumento que permita atacar el problema en su raíz específica, y la más ineficiente y costosa desde el punto de vista social será precisamente la que lo aborda imponiendo barreras al comercio<sup>16</sup>. La razón está en que conforme vamos avanzando hacia medidas de orden más general vamos añadiendo a la cura o resolución de la divergencia inicial que queríamos corregir, nuevas *distorsiones* inducidas y no deseadas.

Así por ejemplo, si el bien público que se desea facilitar es evitar una rápida despoblación de ciertas comarcas rurales, una subvención directa al empleo para el conjunto de actividades que mantienen la vitalidad económica de estas comarcas, puede ser la medida óptima para mantener una cierta densidad mínima de población en la zona , probablemente acompañada de otras iniciativas en el marco de un programa de desarrollo rural tales como mejoras en los servicios públicos, estímulos a la diversificación económica, e inversiones en infraestructuras que incrementen la accesibilidad. Una subvención al empleo dirigida exclusivamente a los titulares de explotaciones agrícolas, ya representaría una cierta distorsión en perjuicio de otras fuentes de ocupación rural, aunque probablemente no muy elevada, si la zona es eminentemente agraria.

Subvencionar directamente la producción crearía una distorsión al provocar también un incentivo derivado a un uso más intenso de los medios de producción agrícola, lo que podría incluso contradecir la voluntad de mantener algunas de las características ecológicamente más apreciadas del entorno. Ir aún más allá y elevar los aranceles o imponer otro tipo de restricción al comercio, multiplicaría las distorsiones al perjudicar claramente a los consumidores a través de la elevación de los precios o de la disminución de la gama de bienes agrícolas disponibles en el mercado interno. Aparte de que sería imposible limitar los beneficios de la política al área cuyo atractivo genera precisamente la *externalidad*, por lo que la producción también se elevaría en otras

---

<sup>15</sup> Naturalmente esta divergencia puede darse también en el *consumo*, con beneficios marginales sociales superiores a los privados.

<sup>16</sup> Corden, W.M. (1997) *Trade Policy and Economic Welfare*, 2<sup>nd</sup>.edition. Clarendon Press (Oxford).

zonas donde no operaba inicialmente ningún efecto externo positivo que recomendara el aumento de la producción.

En el mundo real es posible que este tipo de guía sencilla para no cometer errores de bulto, se enfrente con algunas dificultades. Probablemente habrá que optar entre opciones de política económica ninguna de las cuales es la óptima que se habría escogido en primer lugar. Ello obligará a valorar cuidadosamente las divergencias derivadas o inducidas que cada una de ellas genera y su importancia. Además el instrumento de política que al final decida usarse, deberá seguramente aplicarse con menor intensidad de lo que sería aconsejable para corregir totalmente el problema inicial, precisamente por la conciencia de los efectos colaterales que cualquier política subóptima generará.

Por otra parte no podrán dejarse de lado en la práctica los efectos que optar por uno u otro tipo de política tenga sobre la distribución de la renta. Los políticos sobre quienes recaiga la responsabilidad de decidir, trabajarán , - probablemente sin ser conscientes de ello -, con algún tipo de *función de bienestar social*, basada en sus propios juicios, en los de sus asesores o en lo que perciban como opinión pública dominante, y de acuerdo con ello deberán proceder a compensar de algún modo a los colectivos sociales que resulten directamente perjudicados como consecuencia de una actuación de política económica que contemplada desde una óptica global reporta amplios beneficios. Si las compensaciones, que pueden implicar transferencias de renta entre diferentes grupos de la sociedad, no son fáciles de llevar a la práctica, entonces ello probablemente obligue a aceptar un tipo de actuación a la que no se habría dado prioridad de haber primado únicamente las consideraciones de eficiencia.

Serán muchos por tanto los compromisos que se habrán de aceptar a la hora de proteger y desarrollar las funciones no estrictamente productivas de la agricultura, pero es importante reconocer el mensaje que aporta la Teoría Económica de que las opciones son diversas y que no todas ellas son igualmente eficaces. Las que logren en forma más directa sus objetivos, se adapten mejor a los ámbitos territoriales donde se producen los efectos positivos que la sociedad desea alentar y creen menos distorsiones derivadas sobre el funcionamiento general del sistema económico deberían ser las preferidas. El *Cuadro 5* ofrece un esquema de jerarquía de políticas referida al ejemplo antes comentado basada en la *teoría de las distorsiones internas*<sup>17</sup>.

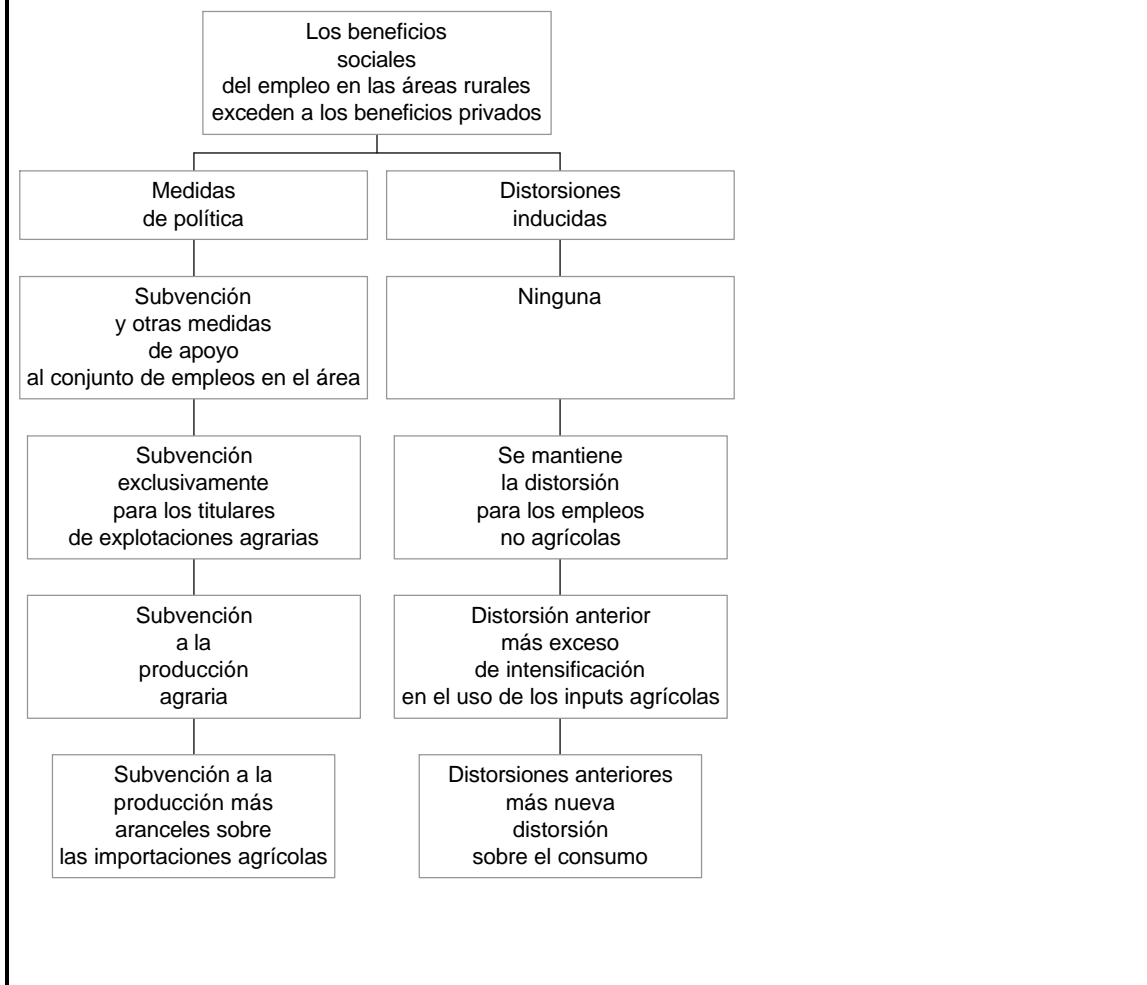
---

<sup>17</sup> El *Cuadro* se inspira en un esquema similar de Corden (1997), adaptado a este caso.



**Cuadro 5**

**Jerarquía de políticas ante una *distorsión interna***



El otro rasgo esencial de la *multifuncionalidad*, como ya antes se ha señalado, es la *producción conjunta* de aquellos bienes para los que el mercado establece un precio, y de aquellos otros que tienen la consideración de *bienes públicos*<sup>18</sup>.

En el caso de que la producción del bien *privado* , - los alimentos o las materias primas agrícolas -, y el bien *público* buscado , - por ejemplo la mejora del medio ambiente -, no tengan el carácter de producción *conjunta*, la recomendación es clara : permitir que la oferta y la demanda de mercado determinen el volumen de producción de los bienes privados y emplear medidas de política agraria *desvinculadas* de la producción y orientadas a objetivos concretos para asegurar la oferta de los bienes medioambientales por parte tanto de los agricultores como de *otros* posibles

<sup>18</sup> Una explicación técnica de los distintos tipos de *producción conjunta* que se dan en la agricultura puede encontrarse en OECD (2000) *Multifunctionality : Towards an Analytical Framework*. COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3/FINAL.

productores, para responder a las preferencias de la sociedad<sup>19</sup>. El problema surge cuando la producción es conjunta, y el nivel de producción del bien público que acompaña al volumen de producción comercial del bien privado es considerado insuficiente por parte del conjunto de la sociedad.

Técnicamente la producción conjunta puede expresarse por medio de una curva de posibilidades de producción, o curva de transformación, que se aleja del origen de coordenadas a medida que aumentan las cantidades disponibles de un input determinado. En este caso los *outputs* cuya *relación de transformación* se expresa a través de dicha curva podrían ser la producción agrícola de mercado, - bien tangible - y la preservación del medio ambiente o de la calidad paisajística, es decir un output intangible, mientras que el *input* podría consistir en el gasto presupuestario en subvenciones a la producción agrícola<sup>20</sup>. Con un enfoque analítico de este tipo no hay nada evidentemente que garantice una senda de expansión lineal de ambos *outputs*, a medida que se destinan más recursos a apoyar la producción agrícola, ya que bien podría ocurrir que el *coste de oportunidad* de la mejora en las rentas agrícolas, en términos de bienes medioambientales se fuera elevando a medida que se accediera a niveles mayores del *output* agrícola de mercado.

Una forma de ilustrar la relación entre la producción agrícola de carácter comercializable y la oferta de bienes públicos medioambientales es la que aparece en el *Gráfico 1*. La parte inferior del gráfico muestra dos curvas, cada una de las cuales expresa el Beneficio Marginal Neto (BMN) privado que se obtiene a partir de diferentes niveles de producción agraria. Los rendimientos privados netos se maximizan en aquel punto en que  $BMN_1$  toma un valor cero, lo que corresponde a la combinación  $S_2P_2$  de servicios medioambientales y producción agrícola sobre la curva de posibilidades de producción CP dibujada en la parte superior del gráfico. Con esa combinación de ambos bienes, - público y privado -, el nivel de bienestar social que es posible alcanzar viene indicado por la posición de la curva social de indiferencia  $I_2$ . El punto marcado como "0" en el eje de ordenadas indica un nivel de referencia preestablecido en lo que se refiere a la calidad del medio ambiente, y los agricultores deben alcanzarlo, ya que niveles inferiores serían considerados como *polución*. Por encima del mismo se supone que los agricultores están suministrando a la sociedad cantidades positivas del bien público.

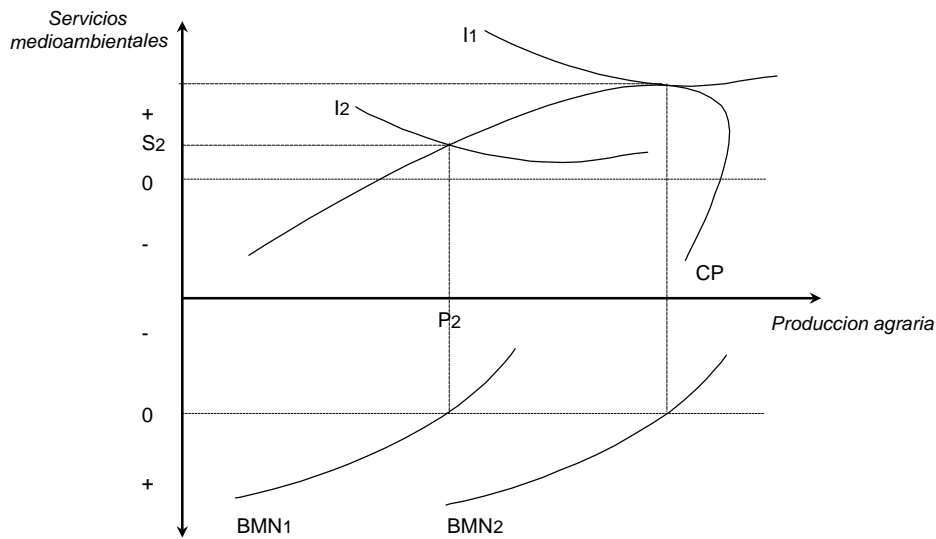
Una mejora en los ingresos recibidos de la producción agrícola, como consecuencia por ejemplo de una elevación de los precios garantizados u otra medida de apoyo vinculada a la producción, determina la traslación desde la curva  $BMN_1$  a la curva  $BMN_2$ . Con esta nueva curva el punto óptimo de producción agrícola es más elevado y, en conjunción con el *paquete* correspondiente de servicios medioambientales, permite alcanzar un nivel de bienestar superior, correspondiente al punto de tangencia entre la curva de posibilidades de producción y la curva social de indiferencia  $I_1$ .

---

<sup>19</sup> OECD (2001) *Production effects of agri-environmental policy measures : reconciling trade and environmental objectives*. COM/AGR/ENV(2000)133/FINAL.

<sup>20</sup> Este es el enfoque adoptado por C. Ford Runge en "A Conceptual Framework for Agricultural Trade and the Environment : Beyond the *Green Box*", *Journal of World Trade*, 1999.

Gráfico 1



El gráfico indica por tanto que a niveles bajos o moderados de producción agrícola, ambos bienes, - output agrícola y servicios medioambientales -, son complementarios. Dado que la curva de posibilidades de producción corresponde a una determinada dotación de recursos, eso puede traducirse en que la complementariedad se da para niveles bajos de *intensidad* en la producción agrícola. A niveles altos puede en cambio darse un *trade-off* entre la producción de ambos bienes, de tal modo que sería necesaria una reducción de los precios agrícolas, o de otras medidas de apoyo a la producción, para que la economía pudiera disfrutar de una mayor provisión de bienes públicos medioambientales y también de un mayor nivel de bienestar. Ello ocurriría en el gráfico en los puntos de la curva P situados inmediatamente a la derecha de su punto de tangencia con la curva  $I_1$ .

Ahora no se trata solamente de recordar que las políticas que incentivan la producción agrícola pueden ser poco *eficientes* como vía para el logro de mejoras medioambientales, en comparación con los resultados de políticas directamente dirigidas al logro de dichos fines. A la vez hay que tener presente que toda concepción *multifuncional* de la actividad agrícola, debe implicar el reconocimiento no sólo de la producción de beneficios medioambientales, sino también de la generación de *externalidades negativas*. Entre ellas pueden mencionarse la polución de las corrientes de agua superficiales o subterráneas, la pérdida de humedales que albergan una alta riqueza en fauna, y la erosión del suelo. Normalmente, una buena parte de estos efectos externos está positivamente correlacionada con el uso intensivo de inputs como fertilizantes y pesticidas, o bien con la ganadería intensiva, todo lo cual suele a su vez ser el resultado de opciones típicamente dirigidas a ahorrar tierra adoptadas en países densamente poblados y que suelen aplicar políticas basadas en un alto nivel de precios de apoyo a los agricultores. Es por ello que en líneas generales puede aceptarse que la reorientación de una parte de la producción agrícola a nivel internacional como consecuencia de una mayor liberalización comercial tendría efectos globalmente positivos sobre el medio ambiente, al expandir la producción en países mejor dotados en términos de recursos naturales por habitante y que usan en la actualidad métodos de

producción menos intensivos<sup>21</sup>. Los *efectos específicamente medioambientales* de los cambios en la localización de la producción, tanto en unos países como en otros, podrían ser abordados mediante políticas expresamente dirigidas a ello y desvinculadas de cualquier efecto incentivador de la producción agraria.

En todo caso, las dificultades para la aceptabilidad de aquellas medidas de política agroambiental que en principio son distorsionadoras del comercio por dar lugar a incrementos de la producción serían menores si pudiera asegurarse que :

- a) por su carácter local el impacto sobre el output agrario del conjunto del país es muy limitado, lo que reduce su potencial de distorsión de las corrientes comerciales
- b) el programa que da lugar a las ayudas agroambientales incluye restricciones sobre el uso de inputs (fertilizantes, piensos para producción intensiva etc.) o sobre el tipo de procesos de producción, que tienden a reducir la producción y compensan por tanto el efecto genéricamente incentivador de la producción derivado de las ayudas

### **2.2.3. Una falacia : la igualdad de condiciones como base para el comercio**

El debate sobre las relaciones entre agricultura y medioambiente, cuando se produce bajo una perspectiva multilateral, suele deslizarse con facilidad hacia la conveniencia o no de establecer estándares comunes. La dificultad está en distinguir lo que hay de auténtica preocupación por defender o preservar un determinado nivel nacional de exigencia en la protección al medio, de algo muy distinto como son los obstáculos políticos a la reducción de las políticas comerciales de signo proteccionista en la agricultura. Estos últimos se expresan en ocasiones bajo el argumento de que sería “inadecuado” o “injusto” permitir aquellas reformas comerciales que tuvieran como consecuencia una mayor penetración en el mercado interno de productos agrícolas procedentes de países que aplican normas medioambientales menos exigentes, y que por tanto mantienen unas condiciones de costes de producción teóricamente más favorables a sus agricultores. Bajo este punto de vista lo correcto sería establecer penalizaciones sobre las importaciones de los países que incumplieran los estándares propios del mercado de destino, al objeto de obligarlos a elevar sus propias exigencias y homogeneizarlas con las de este.

El argumento que se acaba de presentar es intuitivamente atractivo, desde el momento en que parece apelar a una idea abstracta de *trato justo* entendido como igualdad de condiciones de partida. Sin embargo resulta inútil y contraproducente para asentar criterios de política comercial desde el momento en que *niega* la base misma de los beneficios del comercio internacional, es decir las mejoras internacionales de bienestar que se derivan de los distintos *costes relativos de producción* en que incurren los países que participan en los intercambios comerciales, y a la vez reintroduce indirectamente el error de interpretar que la *ventaja absoluta en costes* es una condición necesaria para que la exportación sea factible o aporte ganancias<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Anderson, K. (1998) “Domestic Agricultural Policy Objectives and Trade Liberalisation : Synergies and Trade-Offs” *OECD Workshop on Emerging Trade Issues in Agriculture*.

<sup>22</sup> Una forma de expresar las ganancias del comercio es contemplarlas como la superioridad de un método *indirecto* de obtención de un bien, basado en el intercambio a precios internacionales, respecto a un *método directo*, basado en la renuncia (coste de oportunidad) a determinadas cantidades de otros bienes, en función de las condiciones internas de producción. Las diferencias entre los *costes internos de oportunidad* de los bienes, y los *costes de oportunidad* de esos mismos bienes a precios internacionales constituyen el soporte y la razón de ser del comercio basado en las *ventajas comparativas*. Este

El que los países que intercambian productos agrícolas tengan condiciones medioambientales similares o que valoren en parecidos términos los costes de oportunidad de sus activos medioambientales *no* constituye un requisito para el comercio, del mismo modo que tampoco lo constituye la existencia de costes similares entre países de factores productivos como la tierra, el trabajo o el capital. Son por el contrario las distintas dotaciones de recursos, - y consiguientemente los diferentes costes de oportunidad de los bienes que se producen con dichos recursos - los que permiten, junto con la diversidad en los gustos de los consumidores, que el comercio resulte mutuamente beneficioso. Las diferentes *preferencias sociales* en relación a la promoción de bienes públicos de carácter medioambiental, o la mayor o menor importancia relativa que se otorgue a cada uno de ellos, constituyen por tanto no un *límite* sino una *oportunidad* para el comercio.

Aún en el supuesto de que las preferencias sociales fueran las mismas en distintos países, y que además todos ellos decidieran aplicar el “Principio de que Quien Contamina Paga” a los agricultores que produjeran externalidades dañinas para el medio ambiente, sólo por casualidad coincidirían los tipos impositivos o tasas a que darían lugar las correspondientes políticas agroambientales. Ello se debe a que las diferentes características del medio natural tendrían como resultado que los gravámenes óptimos para alcanzar un determinado nivel de referencia medioambiental fueran necesariamente distintos en los diferentes países. Por tanto el impacto sobre los costes de producción de las empresas sería también forzosamente diferente aún bajo el supuesto irreal de armonización total de los estándares medioambientales a aplicar.

La diversidad de estándares nacionales en lo que atañe a la protección del medio ambiente, que resulta especialmente visible cuando se comparan los que prevalecen en los países en vías de desarrollo con los de los países industrializados de la OCDE, ha conducido a que se manifestara una preocupación por las consecuencias que ello pudiera tener en relación a la competitividad de aquellas actividades más afectadas por criterios estrictos de regulación en las economías más desarrolladas. En concreto se ha sugerido que o bien esto podría dañar fuertemente las posibilidades de competir en el mercado internacional por parte de los países con una legislación más estricta, o conducir a una *deslocalización* de estas actividades productivas. Por otra parte se ha argumentado el riesgo de que la respuesta ante esta pérdida de competitividad consistiera en una espiral descendente en la intensidad de la protección al medio ambiente aplicada en los distintos países, al objeto de no perder posiciones en el *ranking* de competitividad, de tal modo que cada país podría acabar especializándose en aquel tipo de actividad en que contara con una normativa legal más laxa.

Aunque esta preocupación resulta legítima, particularmente en el segundo caso, la evidencia empírica acumulada, aún distando de ser conclusiva, apunta a que los riesgos apuntados no se han llegado a materializar hasta el presente. De hecho las *ventajas comparativas* no descansan habitualmente en tan gran medida en las diferentes regulaciones medioambientales nacionales, como para que su efecto sobre los flujos comerciales sea comparable al que ejercen otras variables, como las distintas dotaciones de factores productivos, la diferente dotación de infraestructuras o las variaciones de los tipos de cambio<sup>23</sup>. Por otro lado la adopción de regulaciones exigentes es con frecuencia

---

razonamiento puede seguirse en cualquier manual de comercio internacional. Resulta atractivo el que llevan a cabo Paul R. Krugman y Maurice Obstfeld en *Economía Internacional. Teoría y Política*. (1996) McGraw Hill. Capítulo 2.

<sup>23</sup> Una revisión de los estudios más conocidos que han tratado de contrastar las hipótesis de la “espiral descendente” y de los “paraísos de la polución”, puede verse en Matthew A. Cole (1999) “Examining the Environmental Case Against Free Trade” *Journal of World Trade* 33 (5).

un incentivo para el desarrollo de innovaciones en los procesos de producción que permiten compatibilizar las nuevas restricciones con el mantenimiento de una ventaja competitiva en términos de costes.

El rechazo de la *falacia* de que resulte necesario igualar previamente las condiciones medioambientales, sociales, culturales etc., para que el comercio produzca beneficios para los países que participan en él, no debe confundirse con negar la evidencia de que el comercio internacional debe ser respetuoso con la protección del medio ambiente. De hecho el *Acuerdo* que estableció en 1994 la Organización Mundial de Comercio ya declaraba en su preámbulo que el objetivo de elevar los niveles de vida e incrementar la producción y el comercio mundial debería estar de acuerdo con “*el objetivo del desarrollo sostenible, buscando proteger y preservar el medio ambiente y reforzar los medios para hacerlo de un modo consistente con las respectivas necesidades e intereses a diferentes niveles de desarrollo económico*”.

Para traducir en la práctica este objetivo resulta necesario llegar a acuerdos internacionales que permitan salvaguardar y proteger los *bienes medioambientales comunes* de la humanidad y a la vez reconocer el derecho soberano de cada país a tratar en la forma que estime oportuna sus recursos naturales, siempre que de ello no se deriven efectos externos sobre otros países o que dichos recursos no requieran una gestión global que desborde el marco nacional<sup>24</sup>.

Ahora bien ¿que ocurre cuando por razones distintas de un proteccionismo disfrazado un país tiene objeciones serias a las consecuencias medioambientales que se derivan de las prácticas consentidas en otro país? ¿hasta qué punto es posible responder con medidas comerciales orientadas a *forzar la mano* del supuesto *transgresor*? El Artículo XX del GATT ofrece dos excepciones generales a la regla de que se debe evitar la aplicación de medidas que limiten el comercio :

- las medidas necesarias para proteger la vida o la salud de personas, animales y plantas
- las medidas relacionadas con la conservación de los recursos naturales no renovables, si se adoptan a la vez que se hacen efectivas las mismas restricciones sobre la producción o el consumo interno

De este modo los países signatarios cuentan con los medios para hacer frente a riesgos como la importación de plagas a través de la entrada de productos vegetales de importación, o la presencia de un exceso de residuos de pesticidas, y la adopción con motivo de la Ronda Uruguay de un *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias* ha ayudado a concretar las condiciones en que las excepciones anteriormente mencionadas podían aplicarse.

Puede decirse por tanto que, bajo ciertas condiciones, las reglas de la OMC permiten que los países reaccionen ante las *externalidades de consumo* que les puede imponer su relación comercial con otros países. Está menos claro en cambio que puedan

---

<sup>24</sup> Ante la ausencia de una autoridad mundial la sanción del incumplimiento de los acuerdos de protección de los *bienes comunales* a escala internacional por parte de algunos países puede requerir la imposición de restricciones comerciales, o más apropiadamente, de penalizaciones en los flujos de renta y gasto que tienen lugar a través de instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Harvey, D. (1997) “The GATT, the WTO and the CAP” en C.Ritson, D.Harvey (edits.) *The Common Agricultural Policy*. CAB International. Existe potencialmente el riesgo de que determinados Acuerdos Internacionales sean considerados no acordes con las reglas del GATT, debido a sus efectos sobre el comercio. La creación de un Comité sobre Comercio y Medio Ambiente en el seno de la OMC puede constituir un elemento importante para evitar este tipo de conflictos.

hacer lo mismo cuando lo que se objeta no es el producto en sí, sino el *proceso de producción* que ha llevado a obtenerlo, como podría ser el caso en los aspectos relacionados con el *bienestar de los animales* en la producción ganadera. Salvo algunos casos cubiertos por el *Acuerdo sobre Barreras Técnicas al Comercio*, las reglas no permiten que un país aplique restricciones comerciales cuando disiente respecto a la forma en que se ha producido un bien, o cuando considera criticable el daño medioambiental producido dentro de la jurisdicción nacional de otro país. Si a pesar de ello establece medidas que limitan las importaciones correspondientes debe estar dispuesto a compensar al país perjudicado mediante compensaciones comerciales en otras áreas de interés para este<sup>25</sup>.

Parece claro en definitiva que todavía subsisten importantes zonas de incertidumbre en cuanto a la capacidad de desarrollar políticas agroambientales autónomas y diferenciadas, y a la vez mantenerse dentro de las reglas establecidas por la Organización Mundial de Comercio. Los problemas aparecerán probablemente a partir de 2003 cuando expire la *Claúsula de Paz* que hasta ese momento protege los programas de apoyo a la agricultura incluidos en la *caja verde* de la aplicación de medidas de represalia comercial por parte de aquellos países que se consideran perjudicados en sus intereses comerciales. Por eso se ha propuesto ir sometiendo los programas agroambientales de nuevo cuño, que un país o grupo de países desee establecer a una especie de *Código de Procedimiento*, que reduzca el riesgo de que posteriormente puedan ser declarados incompatibles con las reglas de la OMC<sup>26</sup>. El *Cuadro 6* sintetiza los principales aspectos que se deberían tener en cuenta en la elaboración de estos programas.

<b>Cuadro 6</b>
<b>Criterios para la elaboración de programas agroambientales compatibles con el GATT</b>
1. Especificar clara y detalladamente los objetivos medioambientales del Programa.
2. Clarificar los derechos de propiedad que operan sobre los recursos medioambientales, al objeto de poder establecer la aplicabilidad de pagos, cargas y subsidios
3. Elegir los instrumentos de gestión agroambiental que distorsionen menos los flujos de comercio
4. Establecer científicamente los vínculos entre la aplicación del instrumento elegido y los objetivos ambientales fijados
5. Aplicar métodos de seguimiento y evaluación que permitan conocer la eficacia del Programa en el logro de los objetivos propuestos
6. Aplicar el mismo tratamiento a los bienes de importación y a los producidos en el mercado interno
7. Asegurar la transparencia en el diseño y la aplicación de las medidas agroambientales para establecer confianza y salvar la brecha entre la cultura comercial y la medioambientalista.

*Fuente : Ervin (1999)*

<sup>25</sup> Esto es por ejemplo lo que ocurrió cuando el Gobierno de los EEUU quiso frenar la entrada de importaciones de atún procedentes de Méjico, argumentando que el tipo de pesca practicada ocasionaba la muerte de un gran número de delfines. Un panel del GATT estableció que no podía hacerse uso en este caso de las excepciones previstas en el Artículo XX.

<sup>26</sup> Ervin, D.E. (1999) "Toward GATT-Proofing Environmental Programmes for Agriculture" *Journal of World Trade* 33 (2).

### 3. Compatibilidad entre multifuncionalidad y apertura comercial : posibilidades de la política europea de desarrollo rural

La Política Agrícola Común ha tenido siempre una vertiente de preocupación por temas que iban más allá de la gestión de los mercados agrícolas, aunque esta haya sido normalmente la preocupación dominante. La política *tradicional* de estructuras agrarias incluía ya medidas tendentes a compensar dificultades específicas para las explotaciones derivadas del medio natural, - agricultura de montaña - y desde 1985 comienza también a aparecer un interés específico por vincular la preocupación medioambiental a las directrices y a la gestión de la Política Agraria. Es con la reforma de la PAC de 1992 cuando se concreta un conjunto de medidas de acompañamiento que entre otros aspectos se concreta en el Reglamento 2078/92 de ayudas ambientales, a la que se dota por vez primera de importantes recursos presupuestarios a través del FEOGA-Garantía<sup>27</sup>.

Antes de hacer referencia a los instrumentos concretos de que se valen en la actualidad las autoridades agrícolas europeas para promover su concepción multifuncional de la agricultura, es necesario tener presente que las políticas públicas que se han venido aplicando en los países comunitarios para corregir las externalidades medioambientales en la agricultura han hecho un escaso uso en la práctica del “Principio de Quien Contamina Paga”, y se han inclinado en mayor medida por la creación de incentivos para que agricultores y ganaderos modifiquen sus métodos de producción, cuando se considera a estos responsables de niveles excesivos de contaminación u otras consecuencias medioambientales indeseables. En última instancia, determinar cual es el nivel aceptable de una externalidad negativa, y sobre todo si el agricultor debe ser forzado a no sobrepasar este nivel mediante impuestos o regulaciones, o por el contrario debe ser *compensado* por no hacerlo, es algo que no depende meramente de un criterio técnico. Si al agricultor se le paga por *reducir* un nivel de contaminación que se considera socialmente inaceptable, es porque se le está reconociendo implícitamente un *derecho a gestionar los recursos naturales* que controla en su explotación del modo que estime más conveniente, y en consecuencia cualquier limitación a este derecho se supone que ha de ser objeto de compensación.

La actual definición de los *derechos de propiedad* en la agricultura europea es una herencia de la época en que la producción de cantidades crecientes de alimentos para satisfacer a una población en ascenso y con dietas alimentarias insuficientes, constituía el objetivo central de la producción agrícola. El resultado de este reconocimiento absoluto del derecho de propiedad sobre la tierra por parte de los agricultores, es que cualquier cambio en la libertad de decidir con plena autonomía cómo y qué producir debe ser *comprado* por las autoridades públicas mediante subvenciones o bien mediante concesiones a las organizaciones agrarias en otros lugares de la escena política. Es por ello que es sumamente importante desde el punto de vista de la protección del medio ambiente, el determinar a quien corresponden los derechos de propiedad en lo referente a la capacidad de afectar al medio<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Una exposición del recorrido seguido por la política agroambiental europea, de los problemas planteados por la aplicación de este Reglamento y de las estrategias posibles para corregirlos se puede encontrar en Sumpsi, J.M<sup>a</sup>, Garrido, A. e Iglesias, E. (1997) “La política agroambiental de la UE : Un análisis desde la perspectiva económica” *Revista Española de Economía Agraria* 179 (1).

<sup>28</sup> Se ha señalado que si estos se otorgaran a las comunidades locales en vez de a los agricultores individuales, entonces las características deseadas de preservación del entorno serían determinadas mediante un mecanismo de acción colectiva, y el agricultor debería adaptarse después a estas exigencias



La Política Agraria Común, para apoyar el papel multifuncional de la agricultura, cuenta en la actualidad con instrumentos de actuación que pueden agruparse en dos grandes bloques :

a *Pagos agroambientales*

Formaron parte del paquete de *medidas de acompañamiento* adoptadas con motivo de la reforma de la PAC de 1992, e incluidas más recientemente en el Reglamento (CE) nº 1257/99 sobre la ayuda al desarrollo rural, y se aplican mediante una serie de programas específicos, algunos de los cuales van dirigidos a “áreas ambientalmente sensibles”. Promueven entre otros aspectos los siguientes :

- conversión de las prácticas agrícolas convencionales a *agricultura orgánica*
- mejoras medioambientales en el marco de las prácticas convencionales, basadas entre otros aspectos en el condicionamiento en cuanto al uso de inputs, buscando reducir el uso de pesticidas e incrementar la biodiversidad
- mantenimiento de sistemas agrícolas de baja intensidad
- salvaguarda de razas ganaderas autóctonas en peligro de extinción
- mantenimiento de tierras agrícolas fuera de producción por razones medioambientales
- mantenimiento de calidades paisajísticas ligadas a la actividad humana
- creación de habitats para la protección de especies animales en peligro

b) *Medidas socioestructurales y de desarrollo rural*

Se trata de una panoplia de instrumentos que ha venido desarrollándose desde la primeras Directivas de la PAC destinadas a reformar las estructuras agrarias, adoptadas en los años setenta. La diferencia es que en aquella época se trataba de instrumentos de aplicación singularizada, mientras que en la actualidad su empleo tiende a producirse en el marco de programas de carácter integrado y plurisectorial. Las medidas más destacadas corresponden a tres tipos de actuaciones :

- programas de ayuda a la inversión, con la finalidad de facilitar el ajuste estructural de la agricultura y la adaptación a estándares más exigentes. Pueden dirigirse no sólo a las explotaciones agrarias sino también a empresas situadas en otros eslabones de la cadena agroalimentaria
- programas de apoyo a las empresas agrarias ubicadas en áreas desfavorecidas, principalmente allí donde se dan condiciones orográficamente difíciles
- programas basados en la Iniciativa Comunitaria LEADER, que busca promover las iniciativas locales y comarcales de desarrollo, basadas en la diversificación del tejido productivo, la promoción de productos regionales de calidad y la cooperación entre los agentes económicos y sociales de las áreas afectadas

Recientemente el Reglamento 1257/99 del Consejo sobre ayudas al desarrollo rural a cargo del FEOGA-Garantía, desarrollado por el Reglamento 1750/99 de la

---

en su gestión empresarial. En teoría, con un enfoque de este tipo podría alcanzarse la suficiente flexibilidad si se permitiera al agricultor separarse del cumplimiento estricto de estas condiciones a cambio de pagar determinadas compensaciones a la Hacienda Pública. Véase al respecto Bromley.D.W. , Hodge,I. (1990) “Private property rights and presumptive policy entitlements : reconsidering the premises of rural policy” *European Review of Agricultural Economics*, 17.

Comisión, ha venido a sintetizar el conjunto de medidas aplicables con financiación comunitaria al servicio de una variada gama de objetivos que incluyen la mejora de las estructuras de las explotaciones agrarias, la diversificación de actividades y el mantenimiento de un tejido social viable en las zonas rurales, el fomento de sistemas agrícolas de bajos insumos y de la sostenibilidad medioambiental de la agricultura, la conservación de la naturaleza, y el mantenimiento y creación de puestos de trabajo, entre otros. El *Cuadro 7* detalla la tipología de ayudas posibles en lo que atañe *específicamente* a las de carácter territorial y medioambiental. Puede decirse por tanto que el Reglamento responde en cuanto a sus objetivos a la mayor parte de las *funciones* agrícolas que van más allá de la mera producción de alimentos y materias primas.

<b>Cuadro 7</b>	
<b>Medidas de ayuda definidas con carácter territorial</b>	<b>Características de las zonas incluídas</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonas con limitaciones medioambientales específicas</li> </ul>	Limitaciones a las explotaciones agrarias basadas en disposiciones comunitarias de protección medioambiental
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonas de montaña</li> </ul>	Limitaciones a las posibilidades de utilizar la tierra o aumento de los costes de trabajarla debido a las condiciones climáticas derivadas de la altitud, a pendientes demasiado pronunciadas o a una combinación de ambas cosas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonas con riesgo de abandono del uso agrario de la tierra y en donde sea necesario su mantenimiento</li> </ul>	<p>Zonas agrarias homogéneas que reúnan las siguientes características .</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ baja productividad, difícil cultivo e idoneidad para la ganadería extensiva</li> <li>■ producción y resultados económicos inferiores a la media, como resultado de la baja productividad del medio natural</li> <li>■ población escasa o en riesgo de disminución rápida</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonas desfavorecidas afectadas por dificultades especiales</li> </ul>	Zonas donde sea necesario proseguir la práctica de la actividad agraria al objeto de conservar o mejorar el medio ambiente, mantener el campo, preservar el potencial turístico o proteger la costa, y que se encuentren afectadas por dificultades especiales
<b>Medidas agroambientales</b>	<b>Objetivos</b>
Las ayudas van destinadas a la utilización de métodos de producción que permitan proteger el medio ambiente y mantener los recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ formas de utilización de las tierras de interés agrario compatibles con la protección del medio, del paisaje, de los recursos naturales, del suelo y de la diversidad genética</li> <li>■ extensificación de la producción agraria y gestión de sistemas de pastoreo de baja intensidad</li> <li>■ conservación de entornos agrarios de alto valor natural y amenazados</li> <li>■ mantenimiento del paisaje y de los rasgos históricos de las tierras de interés agrario</li> <li>■ aplicación de una ordenación medioambiental en las prácticas agrarias</li> </ul>

Resulta particularmente interesante el hecho de que el diseño de las ayudas previstas responde en gran medida a lo que resultaría teóricamente deseable para responder al doble desafío de salvaguardar la *multifuncionalidad* agrícola como un rasgo distintivo del modelo agrícola europeo y no dañar las perspectivas de seguir avanzando por parte europea y en el marco de la OMC hacia un régimen multilateral de comercio más abierto :

a) Las ayudas de carácter territorial y medioambiental aparecen normalmente *desvinculadas* de la producción.

Las indemnizaciones compensatorias en zonas desfavorecidas se conceden por hectárea de tierra de la explotación agrícola (art.14 del R 1257/99) y los pagos agroambientales no podrán efectuarse por unidad de producción, salvo en el caso de la ayuda para la cría de ganado amenazado de extinción (art.17 del R. 1750/99)

b) Las ayudas relacionadas con la provisión de bienes públicos medioambientales se subordinan a la producción efectiva de estos.

La ayuda se concederá a los agricultores que contraigan compromisos medioambientales concretos, que no podrán incluir aquellos servicios que ya se contemplen en otras medidas de ayuda, tales como el apoyo al mercado o las indemnizaciones compensatorias (art.23 R.1257/99).Estos pagos podrán basarse en limitaciones técnica y económicamente medibles en el uso de fertilizantes, productos fitosanitarios y otros inputs (art. 17 R.1750/99). Se establecen ayudas específicas, aplicadas en forma contractual, para mantener y mejorar la estabilidad ecológica de los bosques y para asegurar el mantenimiento de cortafuegos con medidas agrícolas, y los beneficiarios deberán garantizar la función ecológica y protectora de dichos bosques (art.32 R.1257/99).

c) Se establece una distinción entre lo que constituye un mero cumplimiento con los estándares de referencia y la satisfacción de niveles superiores, que puedan teóricamente identificarse con la provisión de bienes públicos.

El contenido de los compromisos que en materia agroambiental asuman los agricultores no podrá limitarse a la simple aplicación de las *buenas prácticas agrícolas* ordinarias (art.23 R.1257/99). Se entenderán por tales las prácticas normales de explotación que aplicaría un agricultor responsable en la región en cuestión, y los programas de desarrollo rural de los Estados deberán *definir* cuales son las prácticas normales verificables. Estas deberán incluir en cualquier caso los requisitos medioambientales obligatorios de carácter general (art.28 R.1750/99). Las buenas prácticas agrícolas habituales en el *área concreta de aplicación* de las medidas adoptadas en virtud de los compromisos medioambientales asumidos servirán como nivel de referencia para calcular el lucro cesante y los costes adicionales resultantes de la adopción de dichos compromisos.

d) La conservación del patrimonio rural y el freno a la despoblación constituyen externalidades positivas que pueden ser objeto de ayuda.

La renovación de los pueblos y la protección y conservación del patrimonio rural (art. 33 R.1257/99) aparece entre las medidas de fomento de la adaptación y desarrollo de las zonas rurales, que también incluye el fomento del turismo y el artesanado, y la diversificación de actividades en el ámbito agrario y ámbitos afines. Del mismo modo, y en el marco de las medidas agroambientales, podrán concederse ayudas

en virtud de compromisos referentes a la cría de animales de razas autóctonas en peligro de extinción, y para preservar los recursos genéticos vegetales que estén adaptados a las condiciones locales y que estén amenazados de erosión genética (art.13 R. 1750/99). Por otra parte las zonas con población escasa o en proceso de disminución, que dependa predominantemente de la actividad agraria, y cuyo declive acelerado pueda poner en peligro la viabilidad económica y social de las comunidades rurales, pueden ser clasificadas como zonas desfavorecidas y recibir las correspondientes ayudas (art.19 R.1257/99).

Puede afirmarse en consecuencia que la política europea de desarrollo rural cuenta en principio con los instrumentos adecuados para hacer frente a las demandas del *modelo agrícola europeo*, a salvo de que aquello que en los Reglamentos citados se formula de un modo general, sea después dotado de la suficiente concreción en los planes y programas de desarrollo elaborados en cada país, en lo referente por ejemplo a lo que deba entenderse en cada zona por *buenas prácticas agrícolas*. Existe por supuesto el riesgo de que se produzca una delimitación excesivamente amplia y laxa de las zonas clasificadas como *desfavorecidas*, lo que podría desvirtuar el sentido de las ayudas. La única limitación específica que en este sentido aparece en el Reglamento 1257/99 es la que se refiere a que la superficie total de las zonas clasificadas como “con limitaciones medioambientales específicas” y las “afectadas por dificultades especiales” no sobrepase el 10 por 100 de la superficie total del Estado miembro considerado (art. 21). Es una precaución de un valor limitado, desde el momento en que no afecta al resto de zonas desfavorecidas, mencionadas en los artículos 18 y 19 de ese mismo Reglamento.

La visión optimista que pudiera desprenderse de la lectura de las recientes normas comunitarias relacionadas con el desarrollo rural y el apoyo a los servicios medioambientales de la agricultura debe ser sin embargo matizada a la luz de diversas consideraciones.

En primer lugar, los fondos destinados a estas líneas de actuación son exiguos en relación a los que se destinan a la intervención o regulación de los mercados agrarios. Las *directrices financieras* para el período 2000-2006, aprobadas en la cumbre comunitaria de Berlín y ratificadas posteriormente por el Parlamento Europeo, recogen en la rúbrica 1.b. (“desarrollo rural, medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC, acciones veterinarias”) unos recursos que apenas representan un 10 por 100 de los fondos totales consagrados a la PAC, en concreto 30.000 millones de euros frente a 297.000 a lo largo de esos siete años, mientras que los gastos ligados a la política de mercados de la rúbrica 1.a. suponen los 267.000 millones de euros restantes.

En segundo lugar las actuaciones que se efectúen al amparo de los fondos de la rúbrica 1.b. han de ser cofinanciadas, al contrario de lo que ocurre con las que tienen lugar en el marco de las OCM y que tienen una finalidad de sostenimiento de rentas. Ello implica que el riesgo de que sean los Estados miembros y regiones de menor capacidad económica, - pero quizás los más interesados en llevar a cabo actuaciones de mejora de sus estructuras agrarias así como políticas de impulso del medio rural -, los que se encuentren con mayores limitaciones prácticas, de índole financiera, para llevarlas a cabo.

Por último es necesario tener presente la debilidad con que se han presentado las posibilidades de utilización del *principio de ecocondicionalidad* a la hora de utilizar las amplias posibilidades de modular las relaciones entre agricultura y medio ambiente que

ofrece el *primer pilar* de la PAC. En concreto, y de acuerdo con el Reglamento 1259/99 del Consejo, por el que se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la PAC, la posibilidad de reducir o suprimir los beneficios derivados de los regímenes de ayuda cuando no se cumplan las normas medioambientales queda totalmente en manos de los Estados miembros, que pueden decidir también sobre las sanciones a aplicar en caso de que se incumplan determinados requisitos medioambientales. El artículo 3 del citado Reglamento establece varias posibilidades en cuanto a las medidas a adoptar ; estas podrán consistir en hacer depender la concesión de la ayuda de la adquisición previa de compromisos agroambientales por parte del agricultor, o bien en la aplicación de requisitos medioambientales obligatorios y generales, o simplemente en cumplir requisitos medioambientales específicos a los que quedarían supeditados los pagos directos.

Más allá incluso de la timidez con que se ha decidido empezar a *modular* la PAC, ya sea en el terreno medioambiental o en base a otro tipo de consideraciones (empleo, rentabilidad de la explotación, volumen de ayudas recibidas) subsiste un problema más de fondo : la contradicción que frecuentemente surge entre los *nuevos objetivos multifuncionales*, y la orientación productivista e incentivadora de un uso intensivo de los factores de producción que sigue caracterizando a las OCM<sup>29</sup>. En este terreno habrá que esperar avances mucho más sustanciales que los registrados en la Agenda 2000 en cuanto a la reforma de la PAC, para que esa contradicción se mitigue o desaparezca.

#### 4. Conclusiones

La idea de que la *multifuncionalidad* constituye una característica destacable de la producción agrícola se ha revelado fructífera a la hora de reconocer el cambio de prioridades en la defensa de objetivos de política agraria que ha tenido lugar en los países desarrollados, y en particular a la hora de dotar de nuevas fuentes de legitimidad a la Política Agraria de la Unión Europea. Ha servido también para centrar la atención en aquellos puntos en que la Política Agraria encuentra puntos de coincidencia con otras líneas de actuación de las autoridades comunitarias, como la protección al consumidor o la Política Regional.

La Organización Mundial de Comercio ofrece en la actualidad un foro particularmente importante para seguir discutiendo las posibilidades de abordar los temas medioambientales y de desarrollo rural y otros *intereses no comerciales* en el marco de reglas comúnmente aceptadas, y en particular desarrollando y perfilando mejor los contenidos de la *caja verde*.

Es dudoso sin embargo, - y así se ha intentado demostrar en las páginas anteriores -, que la *multifuncionalidad* pueda convertirse en un argumento de aplicación general y discrecional para defender la continuidad en la aplicación de instrumentos de política agraria que tienen el efecto de elevar los niveles de producción por encima de

---

<sup>29</sup> A título de ejemplo puede señalarse de un lado las consecuencias positivas para la repoblación forestal con encinas y alcornoques de las dehesas extremeñas que han tenido los pagos concedidos al amparo de las normas del Reglamento 2080/92, que forma parte de las *medidas de acompañamiento* de la reforma de la PAC de 1992, y de otro el incentivo que se ha derivado de las primas por cabeza para vacas nodrizas, para el aumento de la densidad de ganado vacuno en las dehesas, con el efecto consiguiente de freno a la regeneración natural de los encinares y alcornoques. Véase al respecto, de Pedro Jesús Mariscal y Pablo Campos, "Demandas sociales, interés de los propietarios e intervención pública en los espacios naturales : el caso de la dehesa de la comarca de Monfragüe" Comunicación presentada al IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales, *La Multifuncionalidad de los Espacios Rurales de la Península Ibérica*. Santiago de Compostela, 7-8 de junio de 2001.

los que tendrían lugar en ausencia de los mismos. Es asimismo claramente erróneo interpretar la *defensa del medio ambiente* como un derecho genérico para imponer restricciones no específicamente justificadas, a las importaciones procedentes de países que aplican normas diferentes en su política medioambiental, simplemente en virtud de la creencia de que el modelo agroambiental de esos países es *inferior*. Las diferentes valoraciones sociales de los bienes ambientales que tienen lugar en diferentes regiones del planeta son un *motivo* para comerciar, no una *razón* para no hacerlo.

La comunidad internacional seguirá probablemente defendiendo que existen razones sólidas para tratar las externalidades medioambientales, o los desequilibrios territoriales, en forma tal que a la vez se respete la soberanía nacional, y se eviten las distorsiones al comercio. Por ello seguirán siendo preferibles aquellos instrumentos de política económica que consiguen sus objetivos en términos de protección al medio ambiente, desarrollo rural o protección al consumidor en la forma más directa posible y con el menor coste en términos de perturbación de las corrientes comerciales internacionales.

Evitar las *distorsiones comerciales* no significa sin embargo que la defensa de un marco comercial más libre, como el que probablemente promoverá en su día la *Ronda del Milenio*, sea equivalente a la defensa del *laissez-faire*. Por el contrario, los efectos sobre la renta y sobre el bienestar de los diferentes colectivos sociales afectados por la liberalización del comercio deberán ser objeto de análisis y permitir el establecimiento de actuaciones compensatorias. Precisamente la literatura económica ha puesto de relieve que no es suficiente con demostrar que la supresión de barreras proteccionistas genera un nivel global de bienestar superior para que pueda sin más aplicarse dicha política. Desde el momento en que haya colectivos sociales que resulten ser *perdedores netos*, como consecuencia quizás de la dificultad de reajustar con rapidez y costes sociales reducidos la producción agraria a las nuevas condiciones de competencia, sus intereses han de ser tenidos explícitamente en cuenta, y valorados en relación a las ganancias globales del conjunto de la población. Para ponderar las ganancias y pérdidas de los distintos grupos sociales resultará necesario por tanto contar con una *función de bienestar social* que exprese los juicios distributivos que reúnan un mayor consenso social.

En consecuencia, la mayor apertura al comercio internacional de productos agrícolas coincidirá probablemente no con un menor sino con un mayor nivel de *activismo* en la esfera de la política económica, para hacer frente a las consecuencias de todo tipo que de ella se deriven y llevar a cabo las operaciones de redistribución de la renta que cada sociedad estime pertinentes. Para que las reformas de las reglas del comercio internacional surtan pleno efecto en términos de bienestar será necesario que los gobiernos lleven a cabo las intervenciones adecuadas para hacer frente a los *intereses no comerciales* y provisión de bienes públicos que la ciudadanía les demanda, y que la ya famosa expresión de *agricultura multifuncional* intenta expresar. En este sentido los Reglamentos 1257/99 del Consejo y 1750/99 de la Comisión, referidos ambos a las ayudas al desarrollo rural, constituyen una panoplia de instrumentos sumamente interesante y apropiada para favorecer la provisión de dichos bienes públicos, aunque mediatizada por carencias en otros planos financieramente mejor dotados de la Política Agrícola Común.