

LA MULTIFUNCIONALIDAD DEL MUNDO RURAL

*Ernest Reig Martínez**

En este artículo se describen las bases conceptuales de la multifuncionalidad de la agricultura, y se analiza hasta qué punto pueden servir para justificar la intervención pública en apoyo del sector. A continuación, se destacan algunos aspectos concretos que tienen que ver con la multifuncionalidad en las áreas relacionadas con la biodiversidad, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria para, finalmente, contemplar las posibilidades que ofrecen las actuales normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a la hora de tener en cuenta las denominadas «preocupaciones no comerciales» (*non-trade concerns*) y, entre ellas, las relacionadas con la multifuncionalidad.

Palabras clave: *política agraria, comercio internacional, producción agraria, externalidades, bienes públicos, OMC.*

Clasificación JEL: *D62, F13, Q17, R10.*

1. Introducción

La concepción de la agricultura como una actividad multifuncional se ha popularizado en los últimos años y no sólo por la creciente insatisfacción con las políticas agrarias tradicionales, de orientación productivista, sino también como consecuencia de la admisión de las preocupaciones no comerciales (*non-trade concerns*) en el Acuerdo sobre Agricultura alcanzado al finalizar, en 1994, la Ronda Uruguay del GATT. Ello significa la consideración por parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC) de que la defensa del medio ambiente, la seguridad alimentaria, el alivio de la pobreza y el desarrollo rural, entre otros, constituyen objetivos nacionales legítimos que las negociaciones comerciales multilaterales en materia agrícola deben tener en cuenta.

Si las funciones medioambientales de la agricultura, y otras de sus acciones, como su contribución al equilibrio territorial y a la preservación de la biodiversidad, pudieran atenderse adoptando medidas de política que no implicaran un grado significativo de apoyo público a su función convencional de producción de alimentos, sería relativamente sencillo admitir dichas medidas dentro de la amplia panoplia de mecanismos previstos en la «caja verde»¹ del Acuerdo sobre Agricultura. Sin embargo, no todos los países comparten el punto de vista de que resulta posible desvincular la obtención de los objetivos deseados en todos

* Universidad de Valencia e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

¹ Se trata del Anexo 2 al Acuerdo sobre Agricultura, donde se recogen las medidas de apoyo interno al sector agrícola que, por su naturaleza no distorsionadora del comercio, quedan exentas de los compromisos generales de reducción del apoyo a la agricultura que aparecen recogidos en el texto del Acuerdo. Entre estas excepciones se encuentran diversos programas públicos relacionados con la provisión de servicios generales —investigación, formación profesional, infraestructuras, extensión agraria—, el apoyo directo al ingreso de los agricultores, la constitución de existencias agrícolas con una finalidad de

esos campos de sus consecuencias sobre la producción y el comercio. En particular, los que más enérgicamente defienden la multifuncionalidad agraria desearían criterios más amplios que los que definen la «caja verde» para exceptuar determinadas políticas del compromiso general alcanzado en el Acuerdo de reducir el apoyo global a la producción agrícola.

Las diferentes perspectivas con que se contempla la multifuncionalidad de la agricultura —parte irrenunciable de un modelo deseable de agricultura para algunos de sus defensores, mera justificación sofisticada del proteccionismo comercial a la agricultura según sus detractores—, exige prestar atención a aquellos aspectos que pueden permitir acotar con algo más de precisión este concepto.

2. ¿En qué consiste la multifuncionalidad?

La multifuncionalidad representa la amplia variedad de output, tangibles o intangibles, que la agricultura puede generar según el modo en que haga uso del suelo y según las particularidades de los distintos sistemas de cultivo y explotación ganadera (técnicas empleadas, dimensión de las explotaciones etcétera). El concepto de multifuncionalidad reviste dos características sobresalientes. La primera consiste en que esa multiplicidad de output, es objeto de producción conjunta por parte de la agricultura. La segunda se refiere al hecho de que algunos de los output tienen el carácter de externalidades o de bienes públicos, lo que implica que o bien no existen mercados para ellos, o bien éstos no funcionan de la manera adecuada.

Sin la primera característica sería sencillo aplicar instrumentos diferenciados a los distintos objetivos de política agraria que la sociedad desea alcanzar, sin por ello afectar necesariamente al volumen de producción de alimentos y materias primas, con lo que el posible conflicto en el escenario internacional con la

liberalización del comercio y la reglas de la OMC no llegaría a plantearse. Sin la segunda, las autoridades agrícolas no se verían en la tesitura de responder con intervenciones públicas a los fallos del mercado.

La producción conjunta es un rasgo propio de todas aquellas situaciones en que dos o más output están técnicamente interconectados desde el punto de vista de la producción. Básicamente la vinculación puede producirse de tres formas diferentes²: interdependencia técnica en el proceso de producción en sí mismo —el ejemplo clásico de las abejas productoras de miel y las flores—, obtención simultánea de varios output distintos a partir de un mismo input, que no puede asignarse en forma separada a cada uno de ellos —como la producción de carne de ovino y de lana—, y producción simultánea de distintos output a partir de un mismo input, que si bien puede asignarse en forma diferenciada a la producción de cada uno de ellos, está disponible en una cantidad total fija y limitada, como la tierra o el trabajo familiar en una explotación agraria.

La relación entre las mercancías agrícolas convencionales y los bienes sin mercado producidos en forma conjunta con ellas puede ser de tipo complementario o sustitutivo. Así, la reducción de la contaminación de las aguas subterráneas causada por la infiltración de un exceso de nitratos usados en la fertilización de los cultivos constituye una externalidad negativa que disminuiría si se redujese la producción agrícola, mientras que el mantenimiento de ciertos sistemas de cultivo puede ser, en cambio, indispensable para la conservación de determinadas especies de fauna salvaje.

En cualquier caso, la relación entre mercancías agrícolas y externalidades valoradas positiva o negativamente por la sociedad, no se da en forma de coeficientes fijos e inalterables, sino que es contingente respecto al tipo de técnicas de producción empleadas, las condiciones del entorno —clima, tipo de suelo— y el nivel de información y de preparación técnica de que puede hacer uso el agricultor a la hora de gestionar sus recursos agrícolas. Por ello, las posi-

seguridad alimentaria y los programas de pagos relacionados con la retirada de actividad de los agricultores, finalidades medioambientales y apoyo a regiones desfavorecidas. Algunos de estos programas inciden de lleno en las funciones no comerciales de la agricultura, otorgándoles cobertura.

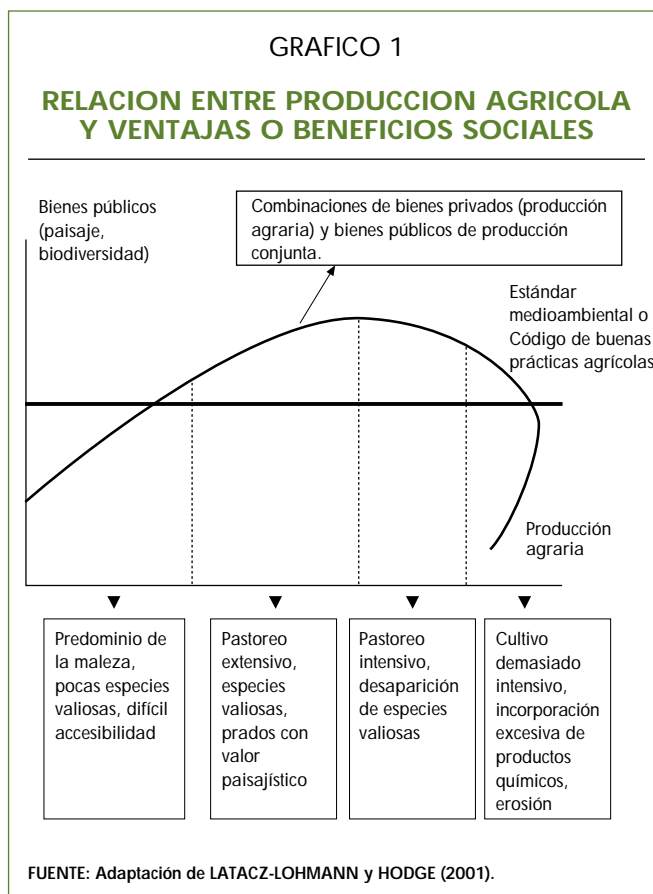
² En OECD (2000) se lleva a cabo un amplio análisis técnico de la multifuncionalidad, algunos de cuyos aspectos más destacados se sintetizan en este artículo.

bilidades de lograr una combinación de ambos tipos de bienes que responda a las preferencias de la sociedad y evite la distorsión de los mercados agrícolas son, probablemente, mayores cuando se consideran en una perspectiva dinámica, que recoge la posibilidad de cambios tecnológicos y los efectos de un mayor grado de formación profesional por parte de los agricultores.

El Gráfico 1 representa un esquema simplificado de la relación entre la producción agrícola y un paquete de ventajas o beneficios sociales relacionados con el paisaje, la biodiversidad y la protección del medio natural. Como puede observarse, no existe una relación lineal entre ambos tipos de output, de modo que puede darse una relación de complementariedad hasta alcanzar un determinado nivel de intensidad en la actividad agraria y, posteriormente, de competencia³. Por encima de un determinado nivel o estándar medioambiental, los beneficios sociales producidos darían derecho a una compensación en forma de pagos agroambientales, pero por debajo del mismo se aplicaría el principio de quien contamina paga. La determinación de ese nivel de referencia no puede responder a un criterio meramente físico, sino que debe tener en cuenta la asignación histórica de los derechos de propiedad sobre la calidad del entorno natural, entre los agricultores y el resto de la población.

El segundo tipo de características que contribuyen a hacer políticamente relevante el concepto de multifuncionalidad tiene que ver con los efectos externos derivados de la producción agrícola.

³ En los planteamientos de muchos analistas norteamericanos y australianos, el impacto de la agricultura sobre el medio ambiente se plantea bajo la forma de un *modelo de inputs*, en que niveles excesivos de uso de *inputs* agrícolas degradan el entorno natural, por lo que el abandono de las políticas que elevan los precios agrícolas se considera beneficioso desde el punto de vista medioambiental, al reducir los niveles óptimos de uso de dichos *inputs*. En el contexto europeo las relaciones entre producción agrícola y medio ambiente se contemplan más bien bajo la perspectiva de un *modelo de outputs*, en que los alimentos y la calidad medioambiental son complementarios, al menos bajo ciertas formas de producción. Por tanto, la reducción de los precios agrícolas, hasta alcanzar los niveles del mercado mundial, puede entrañar, según este segundo modelo, una pérdida de calidad medioambiental. Mientras en el primero el entorno natural se considera como algo previo a la actividad agraria y netamente distinto de ella, en el segundo se valoran características del medio que han evolucionado en estrecha relación con los sistemas agrícolas (Hodge, 2000).



cola. Al no actuar estos efectos a través de los precios de mercado, el productor carecerá de incentivos para suministrar el volumen de externalidad adecuado a las preferencias de la sociedad, por lo que resultará una cantidad insuficiente —si se trata de una externalidad positiva—, o excesiva —si es negativa—, lo que podría aconsejar la intervención de los poderes públicos, mediante impuestos, subsidios o regulaciones, al objeto de forzar la internalización de los costes y beneficios sociales correspondientes por parte del productor. Aunque la mera inexistencia de mercados donde puedan efectuarse transacciones entre los productores y los consumidores que se ven beneficiados o perjudicados por una externalidad determinada constituye una condición necesaria para que pueda hablarse de un fallo de mercado, no constituye, sin embargo, una condición suficiente. El fallo no

existirá si la externalidad, consistente por ejemplo en la supervivencia de una determinada especie de aves migratorias, queda suficientemente garantizada por un volumen de producción del bien privado —la mercancía agrícola— inferior al que corresponde a la producción de equilibrio en el mercado de dicha mercancía. En ese caso, al volumen de producción vigente la disociación entre costos y beneficios marginales públicos y privados no existe, por lo que la intervención pública no es necesaria.

En el terreno de la política económica, la vinculación en el discurso habitual de las autoridades agrícolas europeas y de otros países, entre producción agrícola y generación de externalidades positivas conduce a considerar que la oferta a la sociedad de un volumen adecuado de éstas podría verse en peligro si una política de reducción de los precios de apoyo, o una mayor permisividad en el acceso de las importaciones agrícolas al mercado interno, disminuyera sustancialmente los incentivos a la producción de alimentos y materias primas por parte de los agricultores y ganaderos. Se trata sin duda de una simplificación excesiva, ya que a la hora de decidir la conveniencia de una intervención pública no es posible ignorar los otros efectos sobre el bienestar —distintos de los específicamente asociados al cambio en la oferta de la externalidad correspondiente— que tienen lugar cuando disminuyen los precios institucionales y/o se produce una caída de los precios de mercado derivada de una mayor entrada de alimentos de importación. Entre esos efectos se encuentra el ahorro en costes de producción y las ganancias obtenidas por los consumidores con el disfrute de precios más bajos. Además, el argumento olvida también los efectos derivados de una posible reorganización de la estructura de la producción agrícola en respuesta al descenso de los precios.

La reorganización de la estructura productiva a favor de productores con mayores niveles de productividad —probablemente con explotaciones de mayor dimensión— representa una vía eficiente de ajuste del sector agrario en un contexto de mayor competencia internacional, y podría permitir el mantenimiento de un volumen de producción similar con costes unitarios más reducidos. En dicho caso, y a menos que la externalidad no estuviera relacionada con la producción *per se*, sino con un tipo particular de sistema

productivo ligado a la pequeña explotación, no habría razones para temer que se produjera una merma en su oferta, ni motivo, por tanto, para responder a un fallo de mercado inexistente.

En consecuencia, la constatación empírica de que en la producción agraria se registra una amplia presencia de externalidades no es sinónimo de que ocurran con igual amplitud fallos de mercado. Incluso en el supuesto de externalidades productoras de tales fallos, como ocurre en el caso de los bienes públicos⁴, las conclusiones de política económica son menos obvias de lo que pudiera parecer a primera vista. En primer lugar, porque resulta demasiado optimista suponer que los gobiernos aciertan habitualmente en la estimación concreta de la demanda social a favor de un bien público determinado, por lo que no estarán libres del riesgo de sobrestimar o infravalorar la cantidad del mismo que deben proveer. En segundo lugar, porque muchos de los bienes públicos asociados de un modo u otro a las actividades agrarias tienen un carácter fuertemente local⁵, por lo que resulta difícilmente justificable construir sobre esa base un argumento general que considere el conjunto de la producción agraria y del territorio nacional como objetivo de las políticas de defensa de la multifuncionalidad.

El Esquema 1 sistematiza las consideraciones anteriores en forma de árbol de decisión, y ha sido elaborado basándose en los criterios de la OCDE (2000).

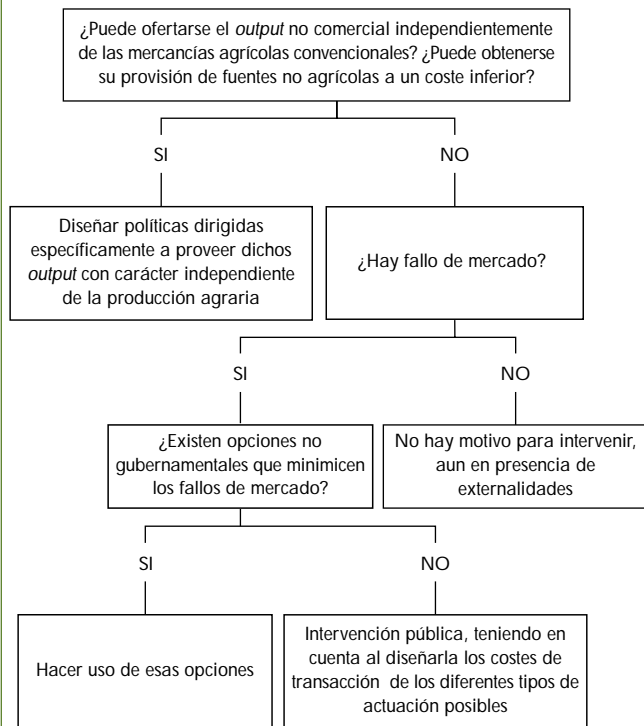
Las opciones de oferta citadas en el Esquema 1 que no requieren la provisión pública están relacionadas con aquellas características de algunos bienes públicos que les hacen, al menos parcialmente, excluibles y/o susceptibles de congestión en su

⁴ Los bienes públicos puros se caracterizan por la imposibilidad de excluir a nadie de su disfrute, y por el carácter no rival de su consumo, lo que significa que las cantidades del bien disfrutadas por un consumidor no disminuyen las posibilidades de consumo de los restantes. Los bienes privados son, por definición, los excluibles y rivales en el consumo. Entre ambas categorías se sitúan muchos bienes excluibles pero no rivales o con grados distintos de ausencia de rivalidad en el consumo, que son considerados como bienes públicos impuros.

⁵ Por ejemplo, el valor de uso del paisaje para los residentes en ciertas áreas, o la reducción en el riesgo de incendios forestales e inundaciones que pudiera derivarse de ciertas formas de pastoreo o de ocupación del suelo por parte de cultivos agrícolas.

ESQUEMA 1

MULTIFUNCIONALIDAD: CRITERIOS PARA LA INTERVENCIÓN PÚBLICA



FUENTE: Elaboración propia. Base OCDE.

consumo. Así, dentro de la genérica defensa del patrimonio cultural, las visitas a edificios históricos pueden organizarse bajo fórmulas de provisión privada, y en el marco de la protección de la biodiversidad las asociaciones o fundaciones privadas con fines no lucrativos pueden también llevar a cabo una importante contribución financiera a su mantenimiento⁶. En cuanto a los costes de transacción, incluyen los costes de recogida de información concerniente a la demanda global de los bienes públicos

⁶ «Bienes de club» es la denominación genérica que se da a estos y otros tipos de bienes públicos impuros que pueden, al menos parcialmente, ser suministrados por agrupaciones voluntarias de individuos (*clubs*). Su

correspondientes, los derivados del diseño de las medidas a aplicar y de la elaboración de la legislación necesaria, y los que tienen que ver con la preparación de los criterios de selección de los posibles beneficiarios —por ejemplo, de los agricultores que podrían recibir pagos bajo un programa agroambiental— así como la supervisión y evaluación de los resultados conseguidos. Desde el punto de vista privado, los participantes en los programas públicos también incurren en costes de transacción relacionados con la obtención de información y con la evaluación de la conveniencia o no de participar en dichos programas.

3. Biodiversidad, desarrollo rural, seguridad alimentaria

Son múltiples las facetas en que puede concretarse el interés público por las funciones no comerciales de la agricultura⁷. Entre ellas vale la pena detenerse en tres de las más frecuentemente mencionadas por los países miembros de la OMC, con motivo del proceso de análisis e intercambio de información puesto en marcha para dilucidar la posición de cada uno de ellos ante temas, como las preocupaciones no comerciales, que habrán de ser abordados en futuras negociaciones comerciales multilaterales. Se trata de la protección de la biodiversidad, la viabilidad socio-económica de las áreas rurales desfavorecidas, y la seguridad alimentaria: ¿resulta imprescindible el mantenimiento de un alto nivel de apoyo a la producción agrícola —incompatible con los criterios de la «caja verde»—, para obtener las finalidades perseguidas en cada una de estas áreas?

Biodiversidad

La agricultura puede contemplarse como un proceso de domesticación de las plantas silvestres y de los animales, que se ha desarrollado en relación directa con la evolución cultu-

característica general es que puede excluirse de su disfrute a quien no pague por él y que su consumo es no rival pero sometido a congestión en función del número de usuarios.

⁷ Una revisión de los principales estudios que abordan estas funciones en el caso de España puede encontrarse en TIO y ATANCE (2001).

ral de la humanidad, y que al tener lugar en el seno de una amplia variedad de entornos ecológicos ha conducido a la acumulación de un gran patrimonio en forma de diversidad genética de los cultivos y de las razas ganaderas. Muchas especies de fauna y flora salvajes se han adaptado a la transformación del medio natural por la acción humana y ahora dependen ahora para su supervivencia del mantenimiento de determinados sistemas de cultivo, como es el caso en España de las dehesas extremeñas. Los beneficios de la conservación de la biodiversidad son muy amplios, ya que ni siquiera se limitan a los valores de uso —caza, pesca, turismo ecológico— y a los valores de existencia que proporciona a la población actual, sino que representan también un valor de opción, ya que preservar la biodiversidad para garantizar la disponibilidad en el futuro de una amplia gama de recursos genéticos es importante para asegurar el progreso de la investigación médica y farmacéutica.

Sin embargo, la agricultura moderna ha inducido la aparición de formas de gestión de los recursos agrícolas que se han manifestado en un uso más intensivo de la tierra, mediante el incremento del empleo de fertilizantes y pesticidas, el desarrollo de los cultivos bajo plástico, y el aumento de la carga ganadera por hectárea de superficie forrajera. Se ha producido, también, una mayor especialización de los cultivos, y paralelamente han ido desapareciendo del paisaje rural toda una serie de elementos característicos, como setos, cercas de piedra, etcétera. Las políticas agrarias aplicadas en los países de la OCDE han tenido cierto grado de responsabilidad en esta evolución, al adoptar un sesgo productivista que ha favorecido —a través de la garantía de precios y de la reducción del riesgo empresarial— un incremento en la dimensión de las explotaciones y en su especialización. De otro lado, algunos hábitats seminaturales se mantienen debido a la presencia de especies rumiantes, y probablemente experimentarían una reversión hacia el abandono o la reforestación en ausencia del apoyo que las políticas agrarias han venido prestando a la producción ganadera.

Es particularmente difícil, por tanto, alcanzar conclusiones generales en un área en que tanto la producción agrícola como

la reversión a un estadio natural de la superficie ahora cultivada ofrecen ventajas e inconvenientes para distintas especies, que prosperan o tienden a desaparecer según el hábitat de que dispongan. Estudios llevados a cabo en los países de la OCDE (Abler, 2001) dan motivo, sin embargo, para pensar que las externalidades positivas de la agricultura relacionadas con la biodiversidad tienen más que ver con la ocupación del suelo por cultivos agrícolas que con el volumen de producción en sí, por lo que podrían coexistir con una agricultura de menores rendimientos. Ello significa que la biodiversidad se mantendría, o incluso podría llegar a incrementarse, reduciendo la intensidad de los sistemas de cultivo, por vías tales como el desarrollo de la agricultura orgánica y los sistemas de control integrado de plagas, y utilizando complementariamente vías de protección no agrícolas, mediante parques naturales y reservas biológicas.

Viabilidad de zonas rurales desfavorecidas

El mantenimiento de la población ocupada en la agricultura en comarcas en que apenas existen fuentes alternativas de empleo se considera un elemento importante para garantizar la continuidad de los asentamientos humanos en dichas zonas. Esto es algo que puede ser deseable por diversas causas, como el mantenimiento de la identidad cultural de esas poblaciones, la conservación del suelo frente a la erosión que en ciertos casos podría derivarse de la ausencia de cultivo, o la continuidad de un paisaje transformado positivamente por la acción del hombre. Sin embargo, el trabajo agrícola no es una externalidad, sino un factor de producción, y por ello el bien público a proteger no es el empleo en sí, sino otros aspectos relacionados, como el evitar la exagerada elevación de los costes unitarios de producción de servicios públicos disponibles a escala local —correos, educación, sanidad, servicios culturales— que indefectiblemente tiene lugar al despoblarse el medio rural, y frenar la congestión de los centros urbanos que ocurriría si los movimientos migratorios se aceleraran excesivamente. El estadio de urbanización alcanzado y el ritmo de crecimiento demográfico

actual hacen que este segundo aspecto no tenga ya una gran trascendencia en los países más desarrollados, aunque sí en otros de bajo nivel de desarrollo.

Las políticas favorecedoras de este aspecto concreto de la multifuncionalidad agraria no necesitan restringirse a incentivar la permanencia en actividad de los agricultores, sino que pueden incluir, también, a otros agentes económicos de las zonas rurales en declive. Conviene recordar que, en los países industrializados, ni siquiera el aumento en términos reales de la producción agraria ha podido invertir la tendencia secular a la disminución del empleo agrario. Por tanto, los empresarios locales de los servicios, la artesanía y la industria pueden desempeñar un papel relevante en los programas de desarrollo rural, acompañando a iniciativas públicas dirigidas a mejorar las infraestructuras de comunicación de las zonas más desfavorecidas, para facilitar el acceso a las mismas de los consumidores urbanos de turismo rural y servicios medioambientales. De este modo la mejora en el nivel de renta del conjunto de la sociedad podrá materializarse en nuevas demandas de mercado satisfechas desde el medio rural.

En cualquier caso, e incluso en aquellas circunstancias en que el mantenimiento de la viabilidad económica de las explotaciones agrarias resulte condición indispensable para evitar la pérdida irreversible de población, ni la protección comercial a la agricultura, ni el uso de otras medidas dirigidas a estimular con carácter general la producción agrícola a escala nacional, resultan eficientes como forma de alcanzar los objetivos deseados. Ambos tipos de política pecarían del defecto de no atacar el problema en la forma más directa posible⁸ y darían lugar a distorsiones inducidas, al promover un uso más intensivo de

otros medios de producción ligados al crecimiento del output agrícola, como fertilizantes y otros input variables, —lo que incluso podría contradecir la voluntad de preservar algunas de las características ecológicamente más apreciadas del entorno—, y al mismo tiempo generarían un sobrecoste para los consumidores, si la forma de apoyo elegida es el proteccionismo comercial.

Seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria ha sido definida (FAO, 1996) como aquella situación en que «todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a una alimentación suficiente, segura y nutritiva», concepto que incluye como notas distintivas la disponibilidad de suministros alimentarios adecuados, la estabilidad —que implica una probabilidad mínima de que el consumo de alimentos descienda en un mal año agrícola por debajo de ciertos niveles críticos—, y el acceso, es decir, la posibilidad de que el conjunto de la población pueda disponer de los recursos económicos necesarios para expresar sus necesidades de consumo de alimentos en forma de demanda efectiva. No debe confundirse con la autosuficiencia alimentaria, ya que el comercio internacional ofrece amplias posibilidades de especialización en actividades generadoras de ingresos de exportación que permiten desarrollar la capacidad de importación de alimentos.

Los países desarrollados cuentan con economías suficientemente diversificadas y con amplio acceso al crédito internacional, por lo que es difícil que puedan encontrarse en la práctica en una situación en que la dependencia de las importaciones les genere inseguridad alimentaria. A nivel individual, el alto nivel de renta de sus consumidores les ofrece una protección natural frente a una elevación importante e imprevista de los precios de los alimentos: pueden reducir el consumo de otros bienes y servicios que, a favor de las bajas elasticidades demanda/renta de los alimentos, han pasado a ocupar una proporción creciente de los presupuestos familiares. A pesar de ello, tanto las autoridades del Japón como las de Noruega, por citar dos casos significativos,

⁸ La teoría económica de las distorsiones internas aconseja adoptar como vía para afrontarlas aquel instrumento de política económica que permita abordar el problema en su raíz específica, creando el menor número posible de distorsiones adicionales sobre el funcionamiento general del sistema económico. En este caso podría resultar adecuado hacer uso de una subvención general al empleo, y no exclusivamente al agrícola, en las zonas afectadas por el riesgo de despoblación. En cambio, los instrumentos de política basados en el proteccionismo comercial suelen aparecer entre los más distorsionadores. Al respecto ver Corden (1997).

han hecho amplio uso de argumentos basados en la seguridad alimentaria, para defender de futuras rebajas el actual nivel de apoyo público que sostiene sus respectivos sectores agrarios⁹.

En los países en desarrollo el argumento de que la seguridad alimentaria requiere impulsar la producción agrícola interna, reviste mayores visos de verosimilitud. La razón estriba en la extrema dependencia que algunos de ellos padecen de unos pocos cultivos o materias primas como fuente de ingresos por exportación, lo que puede limitar sustancialmente su capacidad de importación en algunos momentos, y también en el hecho de que la expansión de su propia agricultura es frecuentemente una condición necesaria para la generación de puestos de trabajo e ingresos suficientes para permitir el acceso a los alimentos a los estratos más pobres de su población, aún cuando la disponibilidad pudiera venir garantizada por las importaciones.

¿Podría la liberalización del comercio agrícola representar una amenaza para el logro de una situación más favorable desde el punto de vista alimentario en los países en los que la población está aún subalimentada? Dado que se espera cierto efecto de elevación de los precios internacionales de las mercancías agrícolas básicas¹⁰ como resultado de la liberalización

internacional del comercio, algunos de los importadores netos de alimentos del mundo en desarrollo podrían verse perjudicados. A pesar de ello varios analistas¹¹ han cuestionado la validez de aceptar una conexión demasiado estrecha entre la seguridad alimentaria interna de los países en desarrollo y las tendencias del mercado mundial de alimentos, destacando que la situación de los mercados internacionales de cereales y otros productos básicos constituye un indicador deficiente del riesgo de inseguridad alimentaria.

La evidencia empírica acumulada indica, en todo caso, que la integración de la agricultura en una estrategia nacional de desarrollo económico rápido, que incluya una mejora significativa en la distribución de la renta, constituye la vía más adecuada para afrontar el problema de la seguridad alimentaria en los países en desarrollo, ya que la elevación de los ingresos de los grupos más pobres de la población es una condición necesaria para permitirles el acceso a los alimentos (Timmer, 1999).

4. ¿Puede sentirse cómoda la agricultura multifuncional con las normas actuales de la Organización Mundial del Comercio?

El Acuerdo sobre Agricultura establece (artículo 20) que la futura continuación del proceso de reforma de las reglas del comercio agrícola internacional deberá tener como objetivo alcanzar nuevas reducciones en el grado de apoyo a la agricultura y en la protección comercial que le conceden los países miembros de la OMC, pero teniendo en cuenta, entre otros

⁹ Las autoridades japonesas estiman que los compromisos de reducción del Montante Global de Apoyo adquiridos en virtud del Acuerdo Final de la Ronda Uruguay, deben adecuarse a la consideración de aquellos aspectos de la agricultura que tienen el carácter de bien público. Tras recordar que el 60 por 100 de los alimentos consumidos por sus ciudadanos procede de importaciones, establecen claramente su voluntad de incrementar la ratio de autosuficiencia alimentaria desde el 40 por 100 actual al 45 por 100 en 2010 (WTO COMMITTEE ON AGRICULTURE, 2001a). Por su parte, el gobierno de Noruega ha insistido especialmente en los altos costes de producción de la agricultura del país —por razones climáticas, topográficas etcétera— y en la imposibilidad de que un escenario con precios del mercado mundial pudiera proporcionar los incentivos financieros suficientes como para que sus agricultores continuaran en actividad y dieran respuesta a las demandas no comerciales de la sociedad (defensa del paisaje rural y de la biodiversidad). En la actualidad las medidas de política agraria vinculadas a la producción representan el 61 por 100 de los ingresos totales de la agricultura noruega (WTO COMMITTEE ON AGRICULTURE, 2001b).

¹⁰ Se trata naturalmente de un ejercicio de previsión del tipo *ceteris paribus*, ya que la tendencia de los precios reales de los alimentos a lo largo del último siglo ha sido a la baja, debido sobre todo a los avances de la productividad agraria, aunque coyunturalmente se hayan producido algunas alzas intensas.

¹¹ Aparentemente los datos no indican que la población vulnerable al hambre en los países pobres tienda a estar peor alimentada en momentos de precios altos y *stocks* de granos reducidos a nivel internacional, que cuando se da la situación inversa. En 1971-1974 el alza de precios de los cereales no redujo de manera generalizada el consumo por habitante en los países en desarrollo, debido a que el ajuste se produjo en buena medida a través de la reducción del consumo de granos en la alimentación del ganado en los países ricos. En contraste, la situación del consumo empeoró en la década siguiente en muchos países pobres, pero no debido a los mercados agrícolas internacionales, sino a la recesión internacional y los altos tipos de interés, que frenaron los ingresos por exportación y elevaron el coste del servicio de la deuda externa (PAARLBERG, 1999).

aspectos, las «preocupaciones no comerciales» (*non-trade concerns*) de estos países. Estos «temas» o «preocupaciones» vienen a coincidir con lo que antes de iniciarse la Ronda venía denominándose, con una terminología igualmente imprecisa, «objetivos no económicos» de las políticas agrarias.

Aunque no existe en el Acuerdo una definición formal respecto a qué deba entenderse por «preocupaciones no comerciales», los países defensores de la multifuncionalidad de la agricultura, —los de la Unión Europea entre ellos— entienden que la inclusión de este concepto les legitima para fomentar a través de sus políticas nacionales la contribución de sus agriculturas al desarrollo rural, la seguridad alimentaria, y la defensa del medio ambiente y del desarrollo rural. Consideran, asimismo, que sobre esa base deja de estar justificada la desaparición completa a largo plazo de todas aquellas medidas de política agraria ligadas (*coupled*) a la producción, ya que ello les impediría atender determinadas áreas de interés público —vinculadas a la continuidad en la producción agraria— en un escenario exclusivamente basado en los precios del mercado internacional (WTO, 2000). En suma, la viabilidad del sector agrícola interno sería una condición necesaria para atender las «preocupaciones no comerciales» y ello exigiría una suerte de excepción —específica y distinta a las actualmente contenidas en el Acuerdo—, a la línea general adoptada por la OMC de reducción de las ayudas a la agricultura y liberalización del comercio.

Desde una perspectiva distinta, los países del Grupo Cairns, con una orientación comercial más liberal, si bien defienden el derecho soberano de cada país a perseguir sus propios objetivos de política económica, hacen hincapié en que esto debe hacerse causando las mínimas distorsiones posibles en los flujos comerciales internacionales, lo que exige el adoptar instrumentos de política desvinculados de la producción y específicamente dirigidos a obtener el efecto buscado sobre los bienes públicos que se desea promover. Las etapas que debieran seguirse incluirían, en primer lugar, la determinación de la disponibilidad a pagar por parte de la sociedad por el output no comercial correspondiente, en segundo lugar la elección del instrumento más eficiente para incentivar a los agricultores, o a otros agentes económicos, a ofre-

cerlo y, finalmente, el cálculo del nivel óptimo de estímulo, que sería aquel que permitiera igualar el beneficio social marginal a obtener con el coste marginal social de la intervención pública. Habría que valorar también el riesgo de que para evitar un fallo de mercado se incurriera en un fallo del gobierno, bien por insuficiencia de información y análisis a la hora de diseñar la intervención más adecuada, o bien por influencia de grupos particulares con capacidad para lograr apoyo político¹².

El punto de vista de los países del Grupo, es que la «caja verde» del Acuerdo sobre Agricultura permite ya la flexibilidad necesaria como para atender los objetivos multifuncionales en forma adecuada. De hecho, bajo esta denominación se ampara una amplia serie de excepciones a los compromisos de reducción del apoyo interno a la agricultura (Anexo 2 del Acuerdo sobre Agricultura), que tienen como denominador común el que no deben provocar, o hacerlo sólo mínimamente, efectos sobre la producción o efectos de distorsión del comercio. Para que las medidas de apoyo a la agricultura puedan verse incluidas en la «caja verde» es necesario que satisfagan dos criterios básicos:

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

Además de ello, la aceptación concreta de las medidas incluidas en programas medioambientales y regionales requiere del cumplimiento de ciertas condiciones específicas, entre ellas que el montante de los pagos que se pudieran establecer se limite a cubrir los costes extra o las pérdidas de renta del agricultor derivados del cumplimiento de las obligaciones impuestas por dichos programas¹³.

¹² La liberalización del comercio permitiría mejorar el bienestar de la sociedad a largo plazo, siempre que se complementara con intervenciones internas óptimas de la política económica dirigidas a alcanzar los restantes objetivos de la sociedad, entre ellos los correspondientes a una concepción multifuncional de la agricultura (ANDERSON, 2000).

¹³ Para un mayor detalle en relación a éste y otros temas relacionados con la interacción entre liberalización comercial y multifuncionalidad agraria véase COMPEs, GARCIA ALVAREZ-COQUE y REIG (2002).

La relación de medidas amparadas por la «caja verde» otorga un amplio campo, todavía insuficientemente utilizado, al diseño de políticas apropiadas para una agricultura multifuncional¹⁴; sin embargo son varias las consideraciones que pueden hacerse para permitir, en el futuro, un mejor acomodo de las funciones no comerciales de la agricultura dentro de las reglas de la OMC.

En primer lugar resulta necesario clarificar la condición básica de no distorsión del comercio y la producción. Resulta contradictorio que la OMC acepte como legítimas medidas, como las de pagos directos de sostenimiento de rentas, que sólo bajo supuestos teóricos muy particulares pueden considerarse como auténticamente desvinculadas de la producción (Hennessy, 1998) y que a la vez niegue la posibilidad de que en persecución de objetivos legítimos, tales como la defensa de la biodiversidad o el mantenimiento de una agricultura viable en zonas desfavorecidas pero dotadas de un atractivo especial para la sociedad, los instrumentos aplicados para aumentar la provisión de un bien público tengan un efecto colateral sobre la producción.

En segundo lugar, pero estrechamente relacionado con lo anterior, no siempre resulta posible dirigir directamente la intervención pública a la provisión del bien público buscado, bien por problemas prácticos de cómputo y medición de efectos o por el tipo de producción conjunta existente. En dicho caso el instrumento de política empleado tendrá que orientarse a influir en el uso de un determinado input agrícola o en una práctica de cultivo específica, o bien directamente en el nivel de actividad, contribuyendo a aumentar o disminuir la producción. Bajo esas circunstancias los pagos a los agricultores debieran considerarse como una vía de corrección de un

fallo de mercado y no como una distorsión sobre las relaciones comerciales (Hodge, 2000).

Además, subsiste, en concreto, un alto grado de incertidumbre en cuanto a la posibilidad de desarrollar políticas agroambientales autónomas y diferenciadas a nivel nacional, y a la vez mantenerse dentro de las reglas establecidas por la Organización Mundial del Comercio. Por ello se ha propuesto, en aras de una mayor transparencia, ir sometiendo los nuevos programas que cada país 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 (Ervin, 1999).

Por último, y en lo que atañe específicamente a la seguridad alimentaria, los países importadores netos de alimentos, tanto desarrollados como en desarrollo, han manejado con frecuencia un argumento basado en el miedo a sufrir las consecuencias de una suspensión unilateral de exportaciones de alguna mercancía básica para defender la conveniencia de reducir su dependencia de las importaciones. La suspensión podría ocurrir como respuesta a una situación de desabastecimiento coyuntural del mercado interno de los países exportadores, o bien con una finalidad de sanción política a escala internacional, como ya aconteció con el embargo parcial de las exportaciones norteamericanas de granos a la Unión Soviética en 1980-1981 en represalia por la invasión de Afganistán. Sin embargo, la fuerza de los *lobbies* agrarios de los países exportadores y la posibilidad por parte de los importadores de diversificar las fuentes de origen de sus importaciones hacen bastante improbable que esta posibilidad teórica represente un riesgo elevado en la práctica.

El Acuerdo sobre Agricultura ha contribuido (artículo 12), mediante un mecanismo de notificaciones y consultas a las partes interesadas, a introducir una mayor disciplina en la facultad que el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio otorga a los exportadores a la hora de prohibir o restringir sus exportaciones en circunstancias especiales [artículo XI, 2(a)], que desde hace largo tiempo había sido contemplada por los países importadores como un riesgo potencial para la seguridad de sus abastecimientos. En otro orden de cosas la inclusión como uno

¹⁴ En el caso concreto de la Unión Europea instrumentos tales como la indemnización compensatoria en zonas desfavorecidas o con limitaciones medioambientales específicas, y la utilización de ayudas agroambientales, para fomentar el empleo de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente —ambos incluidos en el Reglamento (CE) 1259/1999—, pueden considerarse apropiados para favorecer algunas de las externalidades positivas de la actividad agraria, y resultan perfectamente defendibles como ayudas de la «caja verde», aunque su aplicación resulte obstaculizada por las reducidas disponibilidades de financiación asignadas a las políticas de desarrollo rural (DIEZ PATIER, CORES, CEBRIAN, 2001).

de los resultados de la Ronda Uruguay de una Decisión sobre las medidas concernientes a los posibles efectos negativos del programa de reforma sobre los países menos desarrollados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos no ha dado plenamente respuesta a las necesidades de sus beneficiarios, al no establecer un mandato obligatorio en cuanto a la disponibilidad de ayuda alimentaria y al situar fuera de la estructura de la OMC —y, por tanto, al margen de su mecanismo de resolución de disputas— la aplicación práctica de la Decisión (Desta, 2001).

5. Consideraciones finales

La idea de que la agricultura satisface necesidades múltiples de la sociedad, algunas de las cuales tienen, en mayor o menor medida, el carácter de bien público, abre nuevas perspectivas, tanto teóricas como prácticas, al diseño de las políticas agrarias. En líneas generales, y contra lo pretendido por algunos países, resulta difícilmente defendible que sobre esa base pueda construirse una defensa global de la protección comercial o de otras formas de apoyo al sector agrario contemplado en su conjunto. En cambio, es cierto que se advierte la necesidad de complementar la actual orientación general hacia la liberalización del comercio auspiciada por la OMC con intervenciones públicas bien diseñadas y que en la forma más directa posible, y por tanto menos distorsionadora, remuneren a los agricultores por su contribución a la mejora en el bienestar de la sociedad en las diferentes facetas que ésta aprecia, como la protección de la identidad y el patrimonio cultural, la defensa de la biodiversidad y de la seguridad alimentaria, la aminoración de los desequilibrios territoriales y el mantenimiento de los valores paisajísticos del medio rural.

Sin embargo, la concepción multifuncional de la agricultura no debe olvidar la realidad de que junto a las externalidades positivas que deben ser remuneradas, siempre que superen el nivel de las buenas prácticas agrícolas convencionales, existen también externalidades negativas a mitigar, así como que el tipo de instrumento de política a emplear se enfrenta al menos a dos tipos de dificultades. El primero deriva del alto grado actual de

desconocimiento en cuanto a la relación técnica concreta que se da entre determinados sistemas de gestión del suelo y el uso de input y formas particulares de cultivo, de un lado, y la producción de las externalidades que constituyen el objeto de la política, de otro. Corregir esta situación requiere de un notable esfuerzo de investigación de carácter multidisciplinar y orientado a ámbitos geográficos específicos. El segundo está relacionado con el riesgo de que ciertos instrumentos de apoyo sean capturados por grupos de interés cuyo único objetivo sea la búsqueda de rentas, y que acaben distorsionando completamente la finalidad originalmente pretendida.

Por último, la generación de un sistema consistente de indicadores medioambientales y relacionados con las cualidades apreciadas del paisaje agrario constituiría, sin duda, un paso adelante importante para hacer operativa la concepción multifuncional de la agricultura¹⁵. En el caso concreto de la Unión Europea la reorientación hacia el segundo pilar —políticas de desarrollo rural— de la Política Agraria Común constituye también una condición necesaria para concretar en sus aspectos multifuncionales el denominado «modelo europeo de agricultura» (Massot, 2000).

Referencias bibliográficas

- [1] ABLER, D. (2001): «A Synthesis of Country Reports on Jointness between Commodity and Non-commodity Outputs in OECD Agriculture», *Workshop on Multifunctionality*, OCDE, julio, París.
- [2] ANDERSON, K. (2000): «Agriculture's "Multifunctionality" and the WTO», *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 44(3) páginas 475-494.
- [3] COMISION EUROPEA (2000): «Indicadores para la integración de las consideraciones medioambientales en la Política Agrícola Común», *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*, COM(2000) 20 final, Bruselas.
- [4] COMISION EUROPEA (2001): *A Framework for Indicators for the Economic and Social Dimensions of Sustainable Agriculture and Rural Development*.

¹⁵ La OCDE y la Comisión Europea vienen trabajando en el tema y han comenzado a aportar contribuciones interesantes (OCDE, 2001 y COMISION EUROPEA, 2000 y 2001).

- [5] COMPES, R.; GARCIA ALVAREZ-COQUE, J.M. y REIG, E. (2002): *Agricultura, comercio y alimentación. La OMC y las negociaciones comerciales multilaterales*. Ministerio de Agricultura, Serie Estudios.
- [6] CORDEN, W. M. (1997): *Trade Policy and Economic Welfare*, 2ª edición. Clarendon Press.
- [7] DESTA, M. G. (2001): «Food Security and International Trade Law. An Appraisal of the World Trade Organization Approach», *Journal of World Trade*, 35(3), páginas 449-468.
- [8] DIEZ PATIER, E.; CORES GARCIA, E. M. y CEBRIAN CALVO, E. (2001): «La contribución de las diversas funciones de la agricultura a la PAC del futuro», Comunicación presentada al *IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales*, Santiago de Compostela, junio.
- [9] ERVIN, D. E. (1999): «Toward GATT-Proofing Environmental Programmes for Agriculture», *Journal of World Trade*, 33(2), páginas 63-82.
- [10] FAO (1996): *Rome Declaration on World Food Security and World Summit Plan of Action*.
- [11] HENNESY, D. A. (1998): «The Production Effects of Agricultural Income Support Policies under Uncertainty», *American Journal of Agricultural Economics*, 80, páginas 46-57.
- [12] HODGE, I. (2000): «Agri-environmental Relationships and the Choice of Policy Mechanism», *The World Economy*, 23(2), páginas 257-273.
- [13] LATA CZ-LOHMANN, U. y HODGE, I. (2001): «“Multifunctionality” and “Free Trade” Conflict or Harmony», *Eurochoices*, 1, páginas 42-46.
- [14] MASSOT, A. (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, páginas 9-66.
- [15] OCDE (2000): *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*, COM/AGR/APM/TD/WP(2000)3/FINAL.
- [16] OCDE (2001): *Environmental Indicators for Agriculture. Volume 3: Methods and Results*, OECD Publications Service.
- [17] PAARLBERG, R. (1999): «The Weak Link Between World Food Markets and World Food Security», en Robert PAARLBERG y Terry L. ROE (Editores) *Policy Reform, Market Stability and World Food Security*, Proceedings of a Conference of the International Trade Consortium.
- [18] TIMMER, C.P. (1999): «The Macro Dimensions of Food Security. Economic Growth, Equitable Distribution and Food Price Stability» en R. PAARLBERG y T. L. ROE (1999).
- [19] TIO, C. y ATANCE, I. (2001): «Multifunctionality: Applying the OECD Framework. A Review of Literature in Spain». *OECD Workshop on Multifunctionality*, julio, París.
- [20] WTO COMMITTEE ON AGRICULTURE (2000): «Note on Non-Trade Concerns», *Submission to the Special Session of the WTO Committee on Agriculture*, G/AG/NG/W/36/Rev. 1, noviembre.
- [21] WTO COMMITTEE ON AGRICULTURE (2001a): «Statement by Japan», *Seventh Special Session*, G/AG/NG/W/165, marzo.
- [22] WTO COMMITTEE ON AGRICULTURE (2001b): *WTO Agriculture Negotiations. Proposal by Norway*, G/AG/NG/W/101, enero.