

**La Política Agraria Común y la
perspectiva americana: el entorno
natural en las negociaciones de la
Organización Mundial del Comercio**

Carlos San Juan Mesonada *

* Catedrático de la Universidad Carlos III de Madrid y *Visiting Professor* en el *Department of Economics* de *Arizona State University*.

RESUMEN

El acuerdo para reducir las tarifas arancelarias en sectores tradicionalmente protegidos como los alimentos y las materias primas está permitiendo la expansión de las exportaciones. Al finalizar el año 1999 se iniciará una nueva ronda de negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) para discutir las cuestiones pendientes.

La expansión del comercio mundial que se está produciendo después del Acuerdo de Marrakech con que finalizó la Ronda Uruguay puede tener un impacto significativo en el medio ambiente si no se toman las medidas adecuadas. La posibilidad de un acuerdo de libre comercio entre la UE y MERCOSUR ha puesto de manifiesto el conflicto de intereses comerciales entre las naciones implicadas. Sin embargo este conflicto se discutirá en buena medida en el marco de las futuras negociaciones multilaterales que se inician en la OMC.

De estas próximas negociaciones van a salir posiblemente varias de las líneas de reforma de la PAC para el futuro, especialmente en lo que se refiere a los subsidios a la exportación, aranceles y barreras técnicas.

Después de exponer estos conflictos comerciales se discuten las cuestiones pendientes para la negociación del próximo año, incidiendo en las que son más importantes para la conservación de la naturaleza y para los países del llamado grupo de: el comercio de alimentos, los subsidios a exportación, el desarme arancelario y los instrumentos económicos de control para lograr la eficiencia ambiental.

1. INTRODUCCIÓN

El factor americano ha tenido un papel de primera magnitud en la reforma de la política agraria común (PAC), junto a la necesidad de

cortar la expansión del presupuesto agrario de la Unión Europea (UE) y resolver determinadas contradicciones de la PAC (excedentes estructurales). Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) los Estados Unidos se aliaron con los grandes exportadores agrarios (Grupo de Cairns) para atacar la PAC.

El origen de las discrepancias entre los americanos y los europeos en materia comercial se encuentra en la diferente concepción de los sistemas de apoyo a la agricultura. Además las estructuras agrarias son muy diferentes en Europa y en Estados Unidos.

El sistema de los países americanos, como el de Australia y Nueva Zelanda, está basado en la libertad de intercambios comerciales y la utilización de los *deficiency payments*¹ y las ayudas al almacenamiento privado² como instrumentos básicos de apoyo.

Por el contrario la UE utiliza la política de precios, los aranceles y los subsidios a la exportación como elementos básicos de protección del mercado interior. Para eliminar los excedentes, mediante su vertido al mercado mundial, se utilizan las restituciones a la exportación³.

2. COMPETITIVIDAD, CAMBIO TÉCNICO E INVERSIÓN EN I+D

En los últimos años, hemos visto como, en general, las tecnologías empleadas en los procesos productivos son un elemento estratégico para la conservación de los recursos naturales y son igualmente un elemento clave en la defensa y expansión de los mercados.

Sin embargo no existe una base científica para justificar el optimismo tecnológico. Es decir, no podemos estar seguros de que las innovaciones lleguen a tiempo para resolver todos los problemas.

¹ Pagos compensatorios para evitar la posible pérdida de renta de los agricultores.

² Frecuentemente en forma de subvenciones al tipo de interés de los créditos para financiar el almacenamiento de productos excedentarios por las organizaciones de productores.

³ Las restituciones a la exportación compensan a los agricultores europeos que exportan sus productos al mercado mundial (donde frecuentemente los precios son inferiores a los garantizados en la UE) en lugar de vender a la intervención.

Pero la experiencia muestra que cuanto mayor sea la inversión en I+D, mayores son las probabilidades de obtener resultados. Por tanto resulta prioritaria incrementar nuestra inversión en el sistema de ciencia y tecnología.

En este sentido es preciso subrayar que la inversión en I+D está siendo ya un factor clave para mantener la competitividad internacional. Es más, se podría afirmar que, en el futuro las producciones agrícolas de los países europeos solo se podrán mantener gracias a las ventajas tecnológicas de producción y comercialización. Dentro de este campo la conservación del entorno natural y la producción de alimentos sanos juegan un papel cada vez más destacado.

Los países industrializados ya tienen programas importantes de investigación en medio ambiente. Algunos países, como los de la Unión Europea, incluyen estas líneas de investigación en los programas supranacionales financiados por la Comisión Europea. Estados Unidos mantiene líneas de investigación en medio ambiente muy importantes.

En los países en desarrollo, puede ser que no exista la capacidad para llevar a cabo líneas de investigación autónomas en varios campos, pero sí que deberían concentrar sus esfuerzos investigadores en adoptar las tecnologías que se generan en el norte a las condiciones sociales y naturales de los países en desarrollo. Adaptación de las nuevas tecnologías y rápida difusión son dos elementos claves para la conservación de la naturaleza en el hemisferio sur.

Esta tarea es muy importante, tanto desde el punto de vista ambiental como económico, ya que la mayoría de las tecnologías se basan en aprovechar los recursos abundantes de un área geográfica y ahorrar sus recursos escasos, pero las condiciones donde luego se aplican estas innovaciones pueden ser muy distintas de las originales lo que implica la necesidad de un desarrollo autónomo en el ámbito de la aplicación tecnológica.

3. COMERCIO INTERNACIONAL Y ENTORNO NATURAL

Ante este tipo de problemas la economía ambiental trata de lograr un uso eficiente de los recursos para tratar de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y a la vez conservar en la mayor medida posible los recursos naturales.

Esto significa que la economía ambiental esta desarrollando instrumentos para utilizar eficientemente los recursos disponibles. Es decir tratando de satisfacer unas necesidades, que en principio son ilimitadas, con unos recursos escasos (esto ya era el enfoque de la economía clásica) pero ahora la economía ambiental trata de introducir las externalidades generadas en el medio natural y la ética de las generaciones futuras junto con el concepto de eficiencia y ahora hablamos de **eficiencia ambiental**.

Un proceso productivo se considera eficiente ambientalmente cuando utiliza los recursos naturales de la forma técnicamente más efectiva y económicamente más eficiente para lograr el óptimo pareliano. Es decir una situación en la que no sea posible que alguien mejore sin que otros empeoren.

Este óptimo debe incluir ahora en su cálculo las externalidades generadas por la actividad económica, tanto las externalidades positivas (beneficios) para el entorno natural, como las negativas (daños), obteniendo un saldo final que tendrá que ser remunerado [si son externalidades positivas] o gravado fiscalmente [las negativas].

En teoría el comercio debería aumentar los niveles de bienestar de la sociedad en el ámbito mundial siempre que se realice en condiciones de competencia perfecta. Esto es, permite especializarse en aquellas actividades en las que tiene ventaja comparativa a cada región, exportar esos productos e importar el resto, lo que supone un ahorro de recursos globales.

La OMC trata de lograr una liberalización del comercio mundial en un marco de normas que provean unas reglas de juego coherentes para todos los países.

Sin embargo las organizaciones ecologistas no han sido autorizadas a participar en sus reuniones de la OMC. Algunas de ellas, como la organización no gubernamental World Wide Fund/Fondo Mundial para la Conservación de la Naturaleza, son muy críticas con la OMC a la que ven interesada sólo en las cuestiones relacionadas con el libre comercio y muy poco dispuesta a aceptar medidas para la conservación de la naturaleza.

Otras organizaciones ecologistas argumentan que deberían aprovecharse mejor los recursos locales, disminuyendo los gastos de recursos (energía) en los transportes y cambiando el estilo de vida.

3.1. Los tomates en la Unión Europea

En España hemos tenido un ejemplo reciente el año pasado de las complejas relaciones entre comercio y calidad ambiental. Esto es, como se puede utilizar la sensibilidad ambiental, para proteger los mercados: Los productores holandeses están muy preocupados ante la creciente pérdida de cuotas de mercado de sus exportaciones de tomate a Alemania debida a la superior calidad de los tomates españoles que no son producidos en invernaderos cerrados sino al aire libre o en invernaderos de red tipo canario. La reacción de los responsables holandeses de agricultura fue encargar un estudio a su instituto economía agraria LEI sobre la competitividad sus tomates respecto a los españoles. Los investigadores holandeses descubrieron (con la colaboración de ingenieros agrónomos españoles) que los agricultores mediterráneos usaban ampliamente un pesticida (el bromuro de metilo) que, aunque esta autorizado, puede dejar residuos, detectables analíticamente, en la piel del tomate.

Después, mediante una campaña de comunicación, consiguieron que las cadenas alemanas de supermercados más importantes anunciaran que sólo venderían tomates libres de pesticidas. Esto favorece a los productores holandeses que pueden controlar las plagas mediante el manejo de la temperatura y la humedad de los invernaderos.

Paradójicamente, estas cadenas de comercialización ecológicamente conscientes de los riesgos para sus consumidores no tienen en cuenta que estos invernaderos de los países bajos tienen que ser calentados, lo que obliga a consumir energía fósil y, por tanto, se generan gases que afectan a la capa de ozono.

Otro ejemplo de contencioso comercial con trasfondo ambiental ha sido la disputa en la OMC entre Estados Unidos y la UE por las importaciones de carne.

3.2. Las hormonas en la carne: Estados Unidos frente a la UE

La Unión Europea prohibió el uso de hormonas de crecimiento en los animales destinados a la producción de carne y simultáneamente prohibió la importación de carne que tuviera residuos de hormonas, lo que afectaba esencialmente a las importaciones procedentes de Estados Unidos. De esta forma la UE pretendía fomentar la

ganadería extensiva y la conservación de los pastos naturales en las zonas de montaña o con condiciones naturales más desfavorables.

Estados Unidos reclamó ante la OMC basándose en que el reglamento no tenía base científica y que las hormonas de crecimiento no eran peligrosas para los consumidores, por lo que la medida tenía un carácter meramente proteccionista a favor de la ganadería europea.

El grupo expertos de la OMC resolvió en contra de la UE.

Con estos dos ejemplos trato simplemente de resaltar que la conservación de la naturaleza, es frecuentemente manipulada por intereses privados que tratan de preservar su propia falta de competitividad en los mercados internacionales.

En cualquier caso esto no debería ser una disculpa para que la OMC deje de intervenir en casos en los que el comercio internacional afecta a la preservación de los recursos naturales.

Sin embargo, paradójicamente son los países que más recursos naturales exportan, y por tanto los que deberían tener un mayor interés en su conservación, los que en la práctica se muestran a veces opuestos a las regulaciones ambientales pues temen que los países industrializados las utilicen para limitar su acceso a los mercados más importantes por su nivel de renta.

4. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO: LAS CUESTIONES PENDIENTES

La finalización de la Ronda Uruguay con la creación de la OMC deja pendientes varios mandatos sobre negociaciones que deberían iniciarse en un plazo fijo⁴. Existe el mandato de iniciar las negociaciones sobre el comercio de productos agrícolas a finales de 1999. Y estas negociaciones pueden tener un gran impacto en cubierta vegetal del planeta.

El artículo 20 del Acuerdo sobre Agricultura con el que culmina la Ronda Uruguay señala que las negociaciones deben iniciarse

⁴ Otras negociaciones comerciales como las previstas entre la UE y MERCOSUR sobre temas agrícolas han sido recientemente pospuestas por los temores franceses a la competencia de las importaciones de MERCOSUR. En junio de 1999 se firmó un acuerdo entre los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y MERCOSUR y Chile para establecer una zona de libre cambio pero se dejó abierto el plazo para ponerlo en funcionamiento. En la práctica se espera que estos asuntos se acaben discutiendo en las negociaciones multilaterales de la OMC.

el 31 de diciembre de 1999. Esto es, un año antes de que culminen los seis años durante el cual los países desarrollados deben cumplir sus compromisos de reducir o limitar las tarifas arancelarias, los apoyos internos a la agricultura y los subsidios a la exportación.

Algunas de estas negociaciones no es previsible que tengan gran efecto en las regulaciones ambientales como p.e. las medidas relacionadas con las inversiones extranjeras (los países en desarrollo tienen todavía hasta el año 2000 para poner en práctica los acuerdos de la Ronda Uruguay y los menos desarrollados hasta el 2002). Sin embargo muchos expertos, incluidos los de la OCDE (1998), piensan que la negociación agraria puede desembocar en una redistribución geográfica de cultivos, con ciertos riesgos asociados a la expansión de Cultivos comerciales en Latinoamérica.

4.1. Los países en desarrollo ante la OMC

Los países en desarrollo no tienen posiciones comunes sobre los acuerdos a tomar en las futuras negociaciones agrarias de la OMC para lograr unas normas estandarizadas de comercio internacional. Existe el acuerdo de que se deberían realizar en la ISO (International Organization for Standardization) lo que permitiría crear un marco favorable para los exportadores de materias primas.

La creación de estándares internacionales de calidad ambiental sería una herramienta potente para regular el comercio y evitar prácticas agresivas con el entorno natural en zonas sensibles. Pero desgraciadamente estamos todavía lejos de conseguir un clima internacional favorable para iniciar este proceso.

Sin embargo sí existe un mayor grado de acuerdo entre los países en desarrollo sobre sus preocupaciones comunes: Temen que los acuerdos en temas de medio ambiente faciliten las excusas de los países desarrollados para crear barreras no-arancelarias.

Algunas de las medidas propuestas por los países industrializados justificadas en aspectos ambientales o de salud pública (al amparo de los acuerdos TBT sobre barreras técnicas al comercio y SPS sobre semillas y fitosanitarios) corren el riesgo de estar promocionados por intereses proteccionistas. Los países del sur temen que la capacidad tecnológica e investigadora del norte se utilice para crear los argumentos que permitan una defensa jurídica ante la OMC de intereses proteccionistas.

Sin embargo los países partidarios de la liberación del comercio agrario del grupo de Cairns (Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Argentina, Canadá, Chile, Colombia, Fiji, Indonesia, Malasia, Paraguay, Filipinas, Sur África, Tailandia, y Uruguay⁵ son claros defensores del acuerdo SPS, si bien subrayan que debe ser aplicado sobre bases estrictamente científicas, y no bajo presiones proteccionistas (CROOME, 1999).

Otro tema importante para las próximas negociaciones en la OMC será la llamada "caja azul", es decir, los pagos que realizan los gobiernos como compensación a los agricultores por la retirada de tierras del cultivo o en otros programas destinados a limitar las producciones excedentarias.

Es un tema en el que la conservación de la naturaleza en las zonas rurales y las oportunidades de comercio para los países del sur pueden encontrar puntos de acuerdo.

4.2. Los subsidios a la exportación

Sin embargo los países exportadores de alimentos conocidos como grupo de Cairns en general si están de acuerdo en tratar de eliminar los subsidios a la exportación de alimentos, especialmente los de la UE.

Sin embargo algunos importadores netos de alimentos ven en ello un peligro para sus importaciones baratas (Egipto, Kenia, ...) lo que permite a la UE un mayor margen de maniobra en esta negociación ya que los países candidatos a la UE tampoco quieren oponerse a las posturas europeas en la OMC⁶.

4.3. Desarme arancelario

Los países del grupo de Cairns estiman que el comercio de productos agrarios se debe regular por las mismas normas que el resto de los bienes. Esto es "pronta eliminación y prohibición de los sub-

⁵ Hungría, candidata a miembro de la UE, abandonó el grupo Cairns en febrero de 1998

⁶ La cláusula de paz (art. 13 del Acuerdo sobre Agricultura) significa que hasta el año 2002 no se podrán hacer reclamaciones o adoptar medidas de represalia por el uso de ciertas medidas de apoyo o subsidios a la exportación.

sidios a la exportación, profundas rebajas arancelarias, "descreste" y reducción escalonada de aranceles y eliminación de las barreras no arancelarias⁷.

Esto supondría en la práctica una liberalización del comercio agrario. Sin embargo la UE esta inmersa en un complejo proceso para la reforma de la PAC que requiere llegar a acuerdos internos entre los países miembros.

La UE tiene, además, el apoyo de los países candidatos a la UE y el de algunos países en desarrollo que temen que, una completa liberalización de las exportaciones de alimentos, sea el final de las ventajas que obtienen sus productos en acuerdos preferenciales. Como, por ejemplo, el convenio ACP (África, Caribe y Pacífico) que beneficia a las antiguas colonias de las naciones europeas, países que además tienen un nivel bajo de renta por habitante.

4.4. El comercio de alimentos

En la actualidad los países en desarrollo no hablan con una sola voz en la OMC. En las pasadas negociaciones la discusión estuvo polarizada por el grupo de Cairns, intentando una liberalización del comercio agrario, y la UE que trató de defender su PAC.

Desde el punto de vista de los países europeos la preservación del entorno natural exige el mantenimiento de los pequeños agricultores en las zonas rurales y las zonas desfavorecidas de montaña.

La reforma de la PAC, actualmente en curso trata de evitar los efectos indeseables sobre el comercio mundial de la PAC. Esto significa esencialmente reducir o eliminar los aranceles variables, reducir los precios de garantía de ciertos cultivos para los agricultores europeos, y eliminar las restituciones a las exportaciones agrarias en el largo plazo.

Para evitar los efectos indeseables de estas políticas en el medio natural, la UE desarrolla simultáneamente un programa de apoyo a agricultores y aquellas explotaciones que se encuentran en zonas de montaña o en general en zonas "desfavorecidas" por sus especiales condiciones climatológicas u orográficas.

⁷ Comunicado y "Vision Statmente" de los ministros del grupo de Cairns, Sydney, 3 de abril de 1998.

Para evitar el conflicto entre liberalización de las exportaciones e importaciones de alimentos y el objetivo de conservación de la naturaleza, la UE está poniendo en práctica una batería de instrumentos económicos de conservación del medio natural entre los que destacan:

- Ayudas directas a los pequeños agricultores
- Ayudas directas a las explotaciones en zonas de montaña o desfavorecidas.
- Denominación de origen de productos biológicos.
- Programas de apoyo a la ganadería extensiva.
- Retirada de tierras del cultivo de cereales para evitar los excedentes y disminuir el consumo de productos químicos para la agricultura.

Además esto se complementa con medidas destinadas a la industria:

- Ecoetiqueta para promocionar el consumo de productos biológicos o no agresivos con el entorno.
- Auditorías ambientales para certificar que los métodos de producción no son agresivos con el entorno natural y utilizan las mejores tecnologías disponibles en este momento para minimizar la contaminación y el uso de recursos naturales.

Otros sectores europeos también están poniendo en práctica medidas de reducción de la contaminación, como en los transportes donde se están promocionando los trenes de alta velocidad para sustituir a los aviones en distancias medias, mejorar el transporte público en las ciudades para sustituir al automóvil, etc. En Estados Unidos la EPA (Agencia Ambiental) también lleva a cabo una importante ofensiva para mejorar los estándares de calidad del aire.

La defensa de la agricultura como conservadora del entorno natural nos lleva a plantear la dinámica de las relaciones campo-ciudad en un contexto de liberalización de los intercambios comerciales internacionales.

Una de las preguntas claves a las que hay que responder para determinar las complejas, y dinámicas, interacciones entre comercio, crecimiento y entorno natural es estimar las relaciones entre el crecimiento del nivel de vida (representado por la renta por habitante) y los niveles de contaminación.

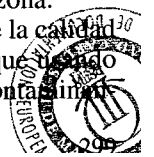
Recientemente GALE y MÉNDEZ (1998) han reestimado las regresiones del conocido trabajo de GROSSMAM y KRUEGER (1993) sobre las emisiones de SO₂ incluyendo regresores para capturar los *efectos de escala*, el comercio y la política comercial. De este estudio, que se refiere a ciudades de 34 países con diferentes niveles de renta, surgen algunas novedades interesantes:

1. Los incrementos en la actividad productiva tienen efectos negativos en el medio ambiente.
2. La escala de producción tiene un efecto negativo en la calidad del entorno natural. No se contrasta la hipótesis de Grossmam y Krueger de que la relación contaminación-renta tendría una forma de U invertida, al contrario, existe una relación lineal entre contaminación y escala de producción.
3. Cuanto mayor es la intensidad en el uso de capital (las industrias sucias suelen ser intensivas en capital) y menor es la dotación de tierra y trabajo del país más elevados son los niveles de contaminación en las ciudades.
4. También estiman que existe una relación lineal renta contaminación, es decir, se acentúan los niveles de contaminación a medida que crece el nivel de renta absoluta de los países.
5. Sin embargo el nivel de contaminación **decrece** a medida que aumenta la renta per cápita, lo que indica que las ciudades situadas en naciones con renta por habitante más elevada, han conseguido introducir con éxito estándares de calidad para reducir la contaminación **a partir** de cierto nivel de ingresos.

Es importante resaltar que los estudios empíricos y teóricos que concluyen que existe una relación de U invertida entre contaminación y renta por habitante asumen que los países **a partir de cierto nivel** de ingreso *per cápita* introducen medidas correctoras para internalizar las economías externas.

Es decir, para que el que contamina pague impuestos proporcionales al nivel de contaminación o, alternativamente, se establezcan sistemas de permisos de emisión transferibles para que se alcancen los estándares de calidad ambiental de una determinada zona.

Además, estos instrumentos económicos de control de la calidad ambiental tienen la ventaja de que se puede demostrar que tanto los impuestos como los permisos, las emisiones contaminantes



tes tienen un precio que está **completamente separado** de la tasa de beneficios del capital. Por tanto la tasa de beneficios es una medida apropiada del incremento del valor de las inversiones y suministra una información correcta sobre el nivel de ahorro deseable en la economía.

Por el contrario, si se utilizan instrumentos de regulación directa⁸, la propiedad del capital se liga a la posibilidad de generar contaminación en una determinada cantidad. Esto hace que en el mercado de capitales se sume la tasa de beneficio y el precio de los permisos de contaminación. La tasa de beneficios se infla, suministrando así una información incorrecta sobre los niveles de acumulación de capital (SOCKEY, 1998).

A pesar del desarrollo reciente de los programas para reducir la contaminación y preservar algunos recursos naturales, tanto en Europa como en América, está pendiente de resolverse la contradicción entre crecimiento y recursos naturales.

5. CRECIMIENTO Y RECURSOS

Para avanzar en la línea de un crecimiento sustentable es preciso basarse en una correcta utilización de los instrumentos económicos de control de la calidad ambiental que hacen posible alcanzar situaciones de eficiencia ambiental.

Esto significa proveer los incentivos económicos adecuados para que los mercados funcionen correctamente internalizando las economías externas generadas en el proceso productivo (tanto si son positivas como negativas) OECD (1998).

Por tanto se deben utilizar los impuestos para gravar la contaminación o el deterioro de los recursos naturales siempre que sea posible conocer la curva de costes agregada de las empresas.

Los permisos de emisión transferibles son adecuados cuando las empresas y otros agentes económicos son muy distintos, es decir, tienen curvas de costes marginales de reducción del daño ambiental muy distintas.

La correcta utilización de estos instrumentos es un factor clave para preservar la naturaleza, especialmente en una época de expan-

⁸ Permisos administrativos, estándares, etc.

sión del comercio agrario que puede implicar una redistribución del tipo de cubierta vegetal entre las distintas zonas geográficas.

6. LA PROTECCIÓN A LA AGRICULTURA ESPAÑOLA

A raíz de su integración en la PAC la protección a la agricultura se ha incrementado sensiblemente en las principales producciones. En la Tabla N° 1 se puede apreciar como la cobertura de la intervención se incrementó sensiblemente nada comenzar a utilizarse los mecanismos de la PAC. Salvo el caso del algodón, el índice de cobertura del 87 oscila entre el 188% de los cereales y 22,212% del vacuno de carne.

A partir de ese año se produce la reforma de la PAC con el objetivo de cortar la expansión del presupuesto agrario y evitar los excedentes, estructurales. Esta reforma se valoró muchas veces como un peli-

TABLA XXII-1: Variación de la cobertura de la intervención en mercados agrarios de España (pta/unidad) (1986 = 100)

Producto	1985	1986	1987	1988
Cereales y arroz	C. Estado	3.420	6.240	188
Remol. azucarera	menores ayu	1.538	20.637	1.342
Azúcar	menores ayu	1.538	20.637	1.342
Tabaco	menores ayu	1.821	5.107	280
Aceite de oliva	menores ayu	5.706	19.421	342
Oleo-proteaginosas	Sin ayuda	1.413	10.763	762
Fruta-Hortalizas	Sin ayuda	350	4.076	1.345
Algodón	menores ayu	30.885	21.964	71
Vino	Retira exced.	2.247	15.705	699
Leche	Sin ayuda	35	4.067	11.620
Vacuno carne	Sin ayuda	1	2.212	22.212
Ovino carne	Sin ayuda	0	15.988	15.988
Porcino carne	Sin ayuda	9	1.050	11.666
Aves-Huevos	Sin ayuda	24	424	1.766

Sin ayuda: significa que los gastos de intervención eran mínimos o circunscritos a situaciones excepcionales.

Fuente: Elaborado a partir de FORPPA (1988): Situación de los mercados agrarios y resumen de actividades 1987. MAPA. Madrid.

gro para la agricultura familiar y, como consecuencia se introdujeron algunas modulaciones en las ayudas. El objetivo era moderar el llamado efecto "ochenta veinte" denunciado por el informe McSharry⁹.

En conjunto, el nivel de ayuda, a pesar de la reforma, ha seguido aumentando para el sector agrario español como puede apreciarse en la Tabla N° 2.

Las ayudas, calculadas como porcentaje de la producción final agraria (PFA) en pesetas corrientes se han multiplicado en 1997 por 19,3 respecto al nivel de soporte anterior a la integración.

Por tanto puede concluirse sin lugar a dudas que la agricultura española se encuentra en la actualidad notablemente más protegida que antes de integrarse en la PAC a pesar de las reformas introducidas para moderar el gasto e iniciar la liberalización comercial respecto al exterior.

Esto ha actuado como un incentivo a la expansión de la producción real, especialmente en la producción vegetal como puede apreciarse en las Tablas N° 3 y 4. Posiblemente esta expansión en la producción vegetal se deba a que concentra una buena parte de las producciones que han incrementado sus exportaciones, y además, en las producciones menos competitivas se ha incrementado sensiblemente el nivel de ayudas.

Esta hipótesis se refuerza al comprobarse cuál es la estructura del gasto para sostener las diferentes producciones (véase Gráfico N° 1).

En él se aprecia que los gastos de soporte a la producción se concentran en un número relativamente reducido de producciones entre

TABLA XXII-2: Evolución del nivel de soporte a la agricultura española. Ayudas totales FEOGA y FORPPA

Año	Mil pta Ayudas	1985=100 Índice	% ayuda PFA Nivel	Mil mill pta Total	Mil mill pta Animal	Mil mill pta Vegetal
1985	27,773	100,0	1,0	2.685,4	1.153,3	1.532,1
1986	48,061	173,0	1,7	2.785,2	1.181,9	1.603,3
1987	133,878	482,0	4,5	2.970,6	1.200,7	1.769,9
1997	851,904	3067,4	19,3	4.423,5	1.850,7	2.572,8

Fuente: Situación de los mercados agrarios y Resumen de Actividades 1987, y Anuario de Estadística Agraria.

⁹ El 80% del gasto de la PAC se comprobó que iba a parar al 20% de las explotaciones.

TABLA XXII-3: Evolución de la producción vegetal final

Años	A precios corrientes		A precios ctes. de 1980		A precios ctes. de 1990	
	Mil Mill. pta	1980=100	Mil mill pta	1980=100	Mil mill pta	1990=100
1980	883,0	100,0	833,0	100,0	-	-
1981	827,7	99,4	723,1	86,8	-	-
1982	1.011,3	121,4	763,9	91,7	-	-
1983	1.198,6	143,9	812,9	97,6	-	-
1984	1.457,6	175,0	923,1	127,7	-	-
1985	1.532,1	183,9	966,7	116,0	-	-
1986	1.603,3	192,5	882,5	105,9	-	-
1987	1.769,9	212,5	988,4	118,6	-	-
1988	1.921,4	230,7	1.033,0	124,0	-	-
1989	1.908,6	229,1	978,4	117,4	-	-
1990	2.090,0	250,9	968,0	116,2	2.090,0	100,0
1991	2.097,3	251,8	-	114,5	2.060,1	98,6
1992	1.876,6	225,3	-	13,1	2.096,6	11,3
1993	1.923,7	230,9	-	109,9	1.976,2	94,6
1994	2.113,6	253,7	-	105,2	1.894,0	90,6
1995	2.167,7	260,2	-	96,6	1.738,6	83,2
1996 (p)	2.626,7	315,3	-	121,7	2.190,6	104,8
1997 (a)	2.572,8	308,9	-	134,4	2.418,4	115,7

Fuente: Servicio de Cta. y Balances Agroalimentarios. MAPA (1990). Anuario de Estadística Agraria 1977. Madrid, MAPA. Capítulo 28.

las que destacan claramente los cereales 23,5% y la olivarera 19,8% seguidas a considerable distancia de la carne vacuna 8,7% y las frutas y hortalizas 8,6% (que engloba una buena parte del sector altamente competitivo en los mercados exteriores).

Este gráfico nos está mostrando cuáles pueden ser las producciones más sensibles a futuras liberaciones comerciales frente al exterior, y dónde se deberían concentrar los esfuerzos de investigación y desarrollo para generar en el futuro alternativas de producción¹⁰ que puedan competir en los mercados internacionales. Si esto no es posible o no se hace a tiempo será preciso buscar alternativas

¹⁰ En este sentido es especialmente preocupante el hecho de que la transferencia de las competencias a las CC.AA. haya significado en muchos casos una drástica pérdida de capacidad investigadora. A esto hay que añadir la reducción del esfuerzo público en extensión agraria y su sustitución por publicidad de las marcas comerciales de productos para la agricultura que, evidentemente, dejan sin cubrir aspectos importantes para generar alternativas de producción en los mercados globales.

TABLA XXII-4: Evolución de la producción animal final

Años	A precios corrientes		A precios ctes. de 1980		A precios ctes. de 1990	
	Mil Mill. pta	1980=100	Mil mill pta	1980=100	Mil mill pta	1990=100
1980	!!!	100,0	646,6	100,0	-	-
1981	734,5	113,6	645,3	99,8	-	-
1982	876,1	135,5	681,2	105,4	-	-
1983	947,3	146,5	680,6	105,3	-	-
1984	1.063,0	164,4	664,5	103,3	-	-
1985	1.153,3	178,4	667,3	103,2	-	-
1986	1.181,9	12,8	668,3	103,4	-	-
1987	1.200,7	185,7	669,1	108,1	-	-
1988	1.246,0	192,7	719,2	111,2	-	-
1989	1.358,6	210,1	702,9	108,7	-	-
1990	1.357,5	210,0	761,6	117,8	1.357,5	100,0
1991	1.374,1	212,5	-	-	1.406,1	103,6
1992	1.372,8	212,3	-	-	1.398,6	103,0
1993	1.405,5	217,4	-	-	1.394,7	102,7
1994	1.583,0	244,8	-	-	1.462,6	107,7
1995	1.620,8	250,7	-	-	1.497,5	110,3
1996 (p)	1.757,7	271,8	-	-	1.518,5	11,9
1997 (a)	1.850,7	286,2	-	-	1.548,9	114,1

Fuente: Servicio de Cta. y Balances Agroalimentarios. MAPA (1990). *Anuario de Estadística Agraria 1977*. Madrid, MAPA. Capítulo 29.

para esos recursos en la industria o los servicios con demanda expansiva. Todo ello sin olvidar las posibilidades de transformar tierras arables en forestales y generar oportunidades de turismo rural, ligados a la conservación y recuperación de la fauna y flora originales. Todo ello sin olvidar la recuperación del patrimonio histórico y cultural de zonas tradicionalmente despreciadas por el turismo de masas pero muy apreciadas por el turismo de calidad que se trata de impulsar en la actualidad. Los planes de desarrollo rural pueden jugar un papel importante en este campo al generar externalidades por las inversiones en infraestructuras.

En cualquier caso no debe olvidarse que el sector agrario español se ha beneficiado en términos generales de la mayor apertura al exterior del último período como puede apreciarse en la Tabla N° 5. La parte de la producción final agraria exportada ha pasado de unos niveles cercanos al 27% en los primeros años de la integración a superar el 50% en 1997.

TABLA XXII-5: Importancia relativa del comercio exterior agrario

Año	Exportaciones	Importaciones	Exp. agraria sobre PAF
1987	19,6	12,6	27,9
1988	18,8	12,4	27,1
1989	17	11,7	27,2
1990	16,5	11,5	27,1
1991	17,1	12	30,4
1992	16,4	12,2	34,7
1993	17,2	13,2	41
1994	17,2	14	46,5
1995	15	13,1	44,8
1996	14,8	11,4	43,5
1997 (1)	15,3	10,8	52,4

Nota: Datos provisionales. Excluida la producción final de la selvicultura.
Fuente: Agencia Tributaria. Aduanas e Impuestos Especiales, tomando de MAPA (1999). Cuadro 30.

Si bien es preciso matizar que una parte sustancial de esta expansión se ha producido en los propios mercados de la UE, estos datos impulsan a pensar que la competitividad de la agricultura ha mejorado sensiblemente.

Se puede esperar un paso adelante en la liberalización comercial que sin duda va a producirse, a raíz del acuerdo de libre comercio entre la UE y MERCOSUR y Chile a medida que den su fruto las futuras negociaciones agrarias en el seno de la OMC. Estas negociaciones deben verse también como una oportunidad para la agricultura y la industria de alimentación españolas, y no sólo como una amenaza para determinados sectores no competitivos. En especial al industria de alimentación puede encontrar un campo de expansión importante para sus mercados.

7. CONCLUSIONES

El comercio internacional permite, cuando los mercados funcionan en competencia perfecta, una asignación óptima de los recursos. Por tanto favorece el crecimiento. En consecuencia las regulaciones de la OCM deben encaminarse a corregir las ineficiencias

provocadas por el mal funcionamiento de las instituciones. Esto ha provocado comercio desigual e incentivos erróneos para la conservación de la naturaleza.

En este sentido las regulaciones comerciales deben también proveer los incentivos correctos para conservación del entorno. Cuidando de que las normas se basen en proposiciones científicas sólidas y no encubran intereses proteccionistas.

La liberación del comercio internacional de alimentos se está produciendo lentamente pero de forma sostenida en el tiempo. Es previsible que las próximas negociaciones de la OMC ofrezcan avances en este campo. En consecuencia la PAC proseguirá reformándose para evitar aquellos instrumentos de protección de los mercados interiores que son especialmente desestabilizadores para los mercados mundiales: especialmente los subsidios a la exportación y los aranceles (sobre todo eliminando los aranceles variables y descrestando las partidas más sensibles). La agricultura europea tiene la posibilidad de adecuarse a esta nueva situación sin grandes desajustes dada la lentitud de las negociaciones y los previsible períodos de transición.

Pero no debemos olvidar que en un entorno competitivo la defensa de los mercados se basa en última instancia en la mejora de la productividad total de los factores. En España la productividad total de la agricultura¹¹ (1986-94) ha crecido a una media del 2,43% anual, por debajo de la tasa de la UE 2,67% y de Estados Unidos 3,25%. Esto pone de manifiesto la necesidad de reforzar las inversiones en I+D, en capital humano y en infraestructuras para reforzar el proceso modernización y acelerar las mejoras de productividad.

Simultáneamente es preciso retirar los estorbos, como decía Jovellanos, a las mejoras productivas, y muy especialmente los que se derivan de las regulaciones legales y el mal funcionamiento de las Administraciones y servicios públicos.

¹¹ Datos elaborados por San Juan y Decimavilla (1999) para la UE y para EE.UU.: *Economic Report of the President* (Febrero 1998), pág. 394.

BIBLIOGRAFÍA

- CROOME, J. (1999). *The Present Outlook For Trade Negotiations In The World Trade Organisation*. Banco Mundial. Observatorio permanente de la Organización Mundial de Comercio. Banco Mundial.
- US GOVERNEMENT (1989). *Économic Report of the President*. US Government Printing Office. Washington D.C.
- GALE, R. L. y MÉNDEZ, J. A. (1998). "The Empirical, Relationship Between, Trade, Growth and the Environment". *International Review of Economics and Finances*, N° 7(1), págs. 53-61.
- OECD (1998). *The Environméntal Effects of Reforming Agricultural Policies*. OECD. París.
- SAN JUAN, C. y MONTALVO, A. (eds.) (1997). *Environmental Economics in the European Unión*. Mundi-Prensa/Universidad Carlos III. Madrid.
- SAN JUAN, C. y DECIMAVILLA, E. (1999). *Total Factor Productivity Comparison in the European Agriculture: A FADN approach*. LEI-Wageningen University. The Hage.
- SOCKEY, N. L. (1998). "Are there limits to growth?" *International Economic Review*, N° 39(1), págs. 1-31.