

La multifuncionalidad agraria y las preocupaciones no comerciales en los debates de la OMC

Koldo Unceta Satrústegui*
Eduardo Malagón Zaldua**

El Acuerdo sobre Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC) reconoce la existencia de «cuestiones no comerciales» que han de ser tenidas en cuenta en las negociaciones multilaterales sobre comercio agrario. Estas preocupaciones aparecen muchas veces vinculadas a la defensa del carácter multifuncional de la agricultura. Esta noción se ha convertido en piedra angular de los argumentos esgrimidos por algunos países con agriculturas fuertemente subsidiadas para justificar la excepcionalidad agraria en el seno de la OMC, lo que ha dado lugar a fuertes controversias dentro y fuera de la OMC. Este artículo trata de esbozar las actuales posiciones existentes sobre el tema en las negociaciones de la Ronda de Doha en torno a las «preocupaciones no comerciales» haciendo especial énfasis en sus consecuencias en el debate sobre comercio y desarrollo.

Palabras clave: comercio internacional, agricultura, agricultura comercial, acuerdos internacionales, desarrollo rural, desarrollo económico y social, OMC.

Clasificación JEL: Q17, O44.

1. Agricultura y comercio internacional: de la excepcionalidad agraria a las «preocupaciones no comerciales»

El análisis del carácter multifuncional de la agricultura y su repercusión en las negociaciones comerciales internacionales está directamente relacionado con dos asuntos

principales: el debate sobre las nuevas condiciones de la competencia global, y la tradicional especificidad con que los temas agrarios han sido tratados primero en el Acuerdo Comercial sobre Comercio y Aranceles (GATT) y, posteriormente, en la OMC.

Desde el primero de los dos puntos de vista citados, es preciso partir de las grandes dificultades existentes en la actualidad para elaborar y proponer políticas sectoriales en unos u otros ámbitos sin que las mismas afecten, en mayor o menor grado, a posibles acuerdos comerciales en el plano internacional. Atrás quedaron ya los tiempos en los que las disputas comercia-

* Catedrático de Economía Aplicada e Investigador del Instituto Hegoa de la UPV/EHU

** Profesor de Economía Aplicada e Investigador del Instituto Hegoa de la UPV/EHU.



COLABORACIONES

les se centraban en el establecimiento de barreras arancelarias o no arancelarias a la entrada de productos procedentes del exterior. Hoy, muchas de las ventajas o desventajas comerciales no se dilucidan en las fronteras de los distintos países —donde tradicionalmente se imponían los gravámenes que encarecían los productos—, sino en el proceso de elaboración de leyes o reglamentos que regulan la política económica interna en los más diversos sectores —industrial, financiero, agrícola— y que, a la postre, influyen de modo decisivo en la capacidad de los productos externos de competir o no, y en qué condiciones, con los del propio país. En palabras de Ávila y Díaz Mier (2004) «la comercial es una política de límites movedizos y de relaciones insospechadas», y es que se ha producido, en efecto, una modificación sustancial de buena parte de los elementos determinantes de la competitividad de los distintos países y, en consecuencia, de las condiciones de la competencia internacional. Los debates iniciados durante la Ronda Uruguay del GATT —incluida la búsqueda de un mandato más amplio para este último y su ampliación-transformación en la OMC—, reflejaban, en buena medida, esa nueva situación y, de hecho, uno de los cuatro grandes objetivos expresados al inicio de dicha Ronda fue el fomento de la convergencia entre las políticas económicas y las políticas comerciales. Sin embargo, tal como ha venido ocurriendo históricamente en los debates sobre el comercio internacional (Unceta, 2001), la teoría y la práctica no van por el mismo camino: los argumentos que sirven a algunos gobiernos para exigir cambios en otros países en aras a la defensa de la libre competencia, son obviados cuando se trata de defender intereses nacionales. En el caso concreto que nos ocupa, la consideración de la multifuncionalidad agraria forma parte de un amplio e impreciso abanico de temas que,

según como sean invocados por unos u otros, y en unas u otras circunstancias, pueden merecer una consideración diferente en las negociaciones comerciales internacionales.

La segunda cuestión a la que hacíamos referencia al comienzo es la relativa al particular tratamiento que —a diferencia de los productos industriales— han tenido la producción y el comercio agrarios, tanto en el GATT como en la OMC. En los inicios del GATT, la agricultura fue uno de los sectores económicos que no formaron parte de los acuerdos, ni siquiera de las preocupaciones que acabarían posibilitando los mismos. Ello era reflejo de la situación creada tras el fin de la II Guerra Mundial, cuando buena parte de los países industrializados se encontró frente a una notable escasez, no sólo de alimentos, sino también de materias primas de origen agropecuario destinadas a la industria. En estas condiciones, el comercio internacional de productos agrícolas no se veía obstaculizado por el establecimiento de barreras. Sin embargo, y a medida en que esta situación fue evolucionando y aquéllos comenzaron a resolver sus problemas internos mediante estímulos a la producción agropecuaria, dando como resultado un notable incremento de las mismas, los problemas en el comercio internacional comenzaron a hacerse presentes, lo que se tradujo en una paulatina consideración de los temas agrarios en las negociaciones del GATT.

En la Ronda de Ginebra de 1955 se planteó por vez primera una pequeña limitación en lo referente a las subvenciones a la agricultura, aunque sin cuestionar su autorización y aplicación a las exportaciones de productos básicos, salvo que las mismas sirviesen para alterar la cuota de participación en el mercado para algunos países. Durante las negociaciones de la Ronda Kennedy (1963-1967) el sector



COLABORACIONES

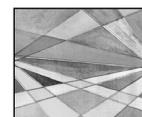
agrario comenzó a cobrar una importancia algo mayor, al reconocerse el carácter específico y diferenciado de la política agraria respecto de otras políticas, lo que sirvió para admitir ciertas restricciones a la importación de productos agrarios, a la vez que se aceptaban, en determinadas condiciones, las subvenciones a la exportación, así como algunos acuerdos sobre productos con cláusulas o disposiciones contrarias a los principios del GATT, cuando el objetivo de los mismos fuera la estabilización de los mercados. Pero no fue hasta la Ronda Tokio (1973-1979), cuando se planteó en serio la importancia de incluir en los reglamentos y en la disciplina del GATT lo referente al comercio de productos agrarios. Durante las negociaciones que tuvieron lugar en esta Ronda, la séptima del GATT, se adoptaron diversos acuerdos arancelarios y no arancelarios aplicables a la agricultura. Entre ellos se encontraban el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, el Acuerdo sobre la Carne de Bovino, el Acuerdo sobre Productos Lácteos, o el relativo a Productos Tropicales.

Cuando en 1986 se puso en marcha la Ronda Uruguay, la competencia entre algunas de las principales potencias económicas —singularmente entre Europa y los EEUU— por conquistar los mercados mundiales con su producción agropecuaria constituía ya uno de los temas más conflictivos del panorama comercial internacional. Además, diversos países comenzaban a exigir una liberalización del comercio agrario que fuera equiparable a la habida en otros sectores menos favorables para ellos, incluyendo la prohibición o limitación de las ayudas a la producción y las subvenciones a la exportación. En este contexto, la agricultura acabaría por entrar de lleno en las negociaciones de la Ronda, hasta constituirse en uno de los temas más controvertidos y en uno de los principales

escollos para el cierre de la misma. Finalmente, el Acuerdo de Marrakech acabaría con la llamada excepción agraria en las negociaciones comerciales multilaterales, imponiendo una estricta disciplina a las medidas públicas de regulación de la producción y el comercio agrario, con vistas a su progresiva liberalización.

En ese contexto, el Acuerdo sobre Agricultura (AsA) del GATT pasó a formar parte del acervo de la naciente Organización Mundial de Comercio (OMC) desde su propia fundación en 1995. La firma de este acuerdo vino a representar formalmente el fin de una época basada en la aceptación de la excepcionalidad de la agricultura en las negociaciones comerciales, aunque en la práctica ha servido mas bien para inaugurar una etapa en la que dicha excepcionalidad continúa siendo defendida, si bien los argumentos son distintos. En ese sentido, la idea de la multifuncionalidad no sería sino la última y más reciente expresión de un fenómeno que ha venido planteándose durante décadas: la defensa por parte de algunos países de un tratamiento diferenciado de los temas agrícolas en los acuerdos sobre comercio internacional. Si en las primeras Rondas del GATT se habló de la especificidad de la agricultura para mantenerla fuera de las negociaciones, en la Ronda Tokio se habló de las características particulares del sector, pasándose ya en la Ronda Uruguay a utilizar el término preocupaciones no comerciales, concepto que hoy en día forma parte, junto al de multifuncionalidad, de la jerga comúnmente aceptada en la OMC para el tratamiento de estas cuestiones.

La manera en que estas preocupaciones se reflejan en el AsA puede observarse en los compromisos adquiridos en el mismo en torno a los tres ejes principales del mismo. En primer lugar, por lo que respecta al acceso a mercados, la principal repercusión de la firma del AsA fue la aranceliza-



COLABORACIONES

ción de las barreras comerciales existentes hasta la fecha, lo que implicaba la desaparición de cuotas y topes físicos de importación si bien, a cambio, se permitía la creación de contingentes arancelarios, por los cuáles se concedía un tipo reducido a un volumen predeterminado de mercancías. En segundo término, en lo referente a las ayudas internas, los países desarrollados adquirieron el compromiso de ir reduciendo progresivamente las destinadas al sector, principalmente aquellas generadoras de distorsiones al comercio. Para ello fue necesario discernir entre ayudas con un fuerte efecto distorsionador (precios de intervención, ayudas directas a la producción, etc.), y otras orientadas, bien a programas de reducción de la producción agropecuaria, bien a otros programas como los vinculados a la protección medioambiental, la ayuda alimentaria interna, las infraestructuras, el desarrollo rural, etc. Finalmente, en cuanto a las subvenciones a la exportación, se estableció la necesidad de reducir el volumen de las mismas, debido a su fuerte incidencia en las distorsiones causadas al comercio mundial de productos agrícolas. Ello tuvo bastante que ver con el reconocimiento de la utilización de las subvenciones a la exportación como instrumento frecuentemente utilizado por los países desarrollados para canalizar sus excedentes agrícolas hacia los mercados internacionales, incidiendo en el descenso de los precios mundiales y en el desplazamiento de los mercados de los productores más eficientes de otros países (1).

Es preciso señalar asimismo que, además de los aspectos citados, el Acuerdo so-

bre Agricultura (AsA) recogía en su artículo 20 que las negociaciones orientadas a la reforma del régimen multilateral de comercio agrario tendrían en cuenta, entre otros aspectos, las preocupaciones no comerciales, el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, y el objetivo de establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado. Es decir, que junto a las medidas acordadas de cara a una mayor liberalización de los intercambios comerciales y la adaptación paulatina de la agricultura a las normas y reglamentos del sistema GATT-OMC, el AsA mantenía abierta la puerta para que, en el futuro, siguieran siendo tomados en consideración diversos aspectos situados más allá del mercado. En este marco, la incorporación de las denominadas *preocupaciones no comerciales* a las negociaciones agrarias permitiría poner en primera línea la defensa del carácter multifuncional de la agricultura como argumento legitimador de algunas políticas agrarias.

2. La multifuncionalidad de la agricultura y/o del medio rural

El concepto de multifuncionalidad de la agricultura (2) está relacionado con la aportación realizada por las actividades agrarias en otros ámbitos que van más allá de lo estrictamente productivo o comercial, los cuales suelen ser clasificados en tres categorías principales: ambientales, sociales y económicas.

Dentro de las consideradas funciones ambientales, la defensa del papel que jue-

(1) La UE ha empleado las restituciones sobre las exportaciones (una subvención flexible que permitía igualar el precio interno europeo al precio mundial) para posibilitar la introducción de sus producciones en los mercados mundiales, mientras que los EEUU diseñaron los *marketing loans* (préstamos que concedía la Administración norteamericana a los importadores en terceros países de productos estadounidenses) con ese mismo fin.

(2) El concepto de multifuncionalidad apareció por vez primera en la Agenda 21 aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de junio de 1992. Con posterioridad, la FAO adoptó dicho concepto en la llamada Declaración de Québec, suscrita con motivo del cincuentenario de la Organización, en 1995.



COLABORACIONES

ga la agricultura en el mantenimiento de la biodiversidad ha constituido uno de los aspectos más relevantes de todo el debate. La tesis que subyace detrás de dicha defensa es la consideración de los ecosistemas agrarios actuales como fruto del proceso de interacción entre la naturaleza y el ser humano a través de los modos de producción agraria. Además, la agricultura, mediante el desarrollo de prácticas adecuadas, puede generar otros beneficios ambientales, gracias al crecimiento de la biomasa, el mantenimiento de hábitat y paisajes, la reducción de la contaminación, la fijación de nutrientes para el suelo, el efecto sumidero y la reducción de la erosión. Sin embargo, la agricultura también puede ser origen de importantes perjuicios ambientales: contaminación debida debido a la utilización excesiva de insumos químicos, pérdidas de suelo, agotamiento de acuíferos, etc., los cuales, en muchos casos, han sido inducidos por las propias políticas agrarias.

La diversidad de los sistemas de producción agraria tiene como consecuencia que estas funciones ambientales también difieran entre países y regiones. Mientras en muchos de los países en desarrollo la fragilidad y vulnerabilidad de los sistemas agrarios vincula directamente dichas funciones ambientales con la seguridad alimentaria, en la UE y otros países desarrollados la preocupación se centra en la conservación de la biodiversidad y la obtención de otros beneficios ambientales, cuya interacción con la agricultura hace temer por las consecuencias que podría tener la desaparición o el retroceso de esta última.

Por lo que se refiere a las funciones sociales de la agricultura, destaca la importancia que tiene el mantenimiento del sector como actividad económica en las zonas rurales desfavorecidas. Desde esta perspectiva, la *desagrarización* podría tener

consecuencias negativas sobre el empleo y la viabilidad de dichos territorios como espacios social y económicamente activos. Además, esta pérdida no se reduciría a los agricultores, sino que otros empleos y servicios rurales (comercio, educación, sanidad, etc.) podrían verse afectados. El declive económico podría acarrear así el incremento de la emigración y el despoblamiento de muchas zonas rurales, con el consiguiente abandono de pueblos y comarcas, el deterioro del patrimonio histórico-artístico, y la desaparición de costumbres y tradiciones ancestrales. Supondría también la pérdida de activos intangibles, como las capacidades y conocimientos acumulados por muchas generaciones de productores, de un «saber hacer» del que se vería despojado un país sin agricultores. Además, las peculiaridades de las agriculturas locales están en el origen de la existencia de alimentos, dietas y gastronomía propios, que constituyen otros elementos distintivos del patrimonio cultural de regiones y países (Murua *et al.*, 2006).

Por último, la agricultura tiene también efectos importantes de carácter económico sobre otros sectores y actividades, con los cuales tiene importantes lazos de interdependencia y efectos de arrastre, tanto hacia atrás (sectores proveedores de insumos y consumos intermedios) como hacia delante (industria transformadora y distribución). Además, la agricultura es considerada por muchos países como una actividad estratégica que garantiza la seguridad alimentaria nacional mediante el sostenimiento de un sector agrario con capacidad para proporcionar de forma estable una parte significativa del consumo de alimentos del país.

Un asunto de interés sobre el concepto de multifuncionalidad es el relativo a su ámbito de aplicabilidad. Desde una perspectiva amplia, y de acuerdo con las funciones otorgadas a la tierra por la FAO



COLABORACIONES

(FAO/ UNEP, 1997), la noción de multifuncionalidad tiene una proyección universal, ya que la misma se vincula a un amplio abanico de temas que están presentes, aunque con características propias y diferenciadas, en muy diversos contextos geográficos, económicos, sociales, y culturales. Existen además importantes reflexiones sobre la multifuncionalidad planteadas desde una vocación de globalidad, dentro de lo que se ha denominado como «nueva ruralidad» (Pérez Correa, 2002; Romero, 2002).

Sin embargo, lo cierto es que la preocupación por estas cuestiones ha cobrado intensidad —y se ha incorporado al ámbito del debate sobre políticas públicas— cuando la Unión Europea las ha hecho suyas, subrayándolas como una de las características relevantes del Modelo Europeo de Agricultura (MEA), cuya naturaleza multifuncional sería un elemento diferencial respecto al de otras regiones (Gudynas, 2001). Sin embargo, esto último no debería, en principio, constituir una limitación para aplicabilidad y la operatividad del concepto en otros contextos distintos de la UE.

El debate sobre la universalidad del concepto de multifuncionalidad de la agricultura y/o del medio rural conduce a su vez a la necesidad de considerar la diferencia entre dicha universalidad y el carácter diverso de dichas funciones en unos y otros territorios. Dicho de otra manera: si bien la multifuncionalidad no parece que pueda ser algo privativo de la agricultura europea ni de ningún otro ámbito geográfico, lo cierto es que las funciones a desempeñar pueden ser, si no conceptualmente distintas —pues en esencia las necesidades derivadas de la vida humana y del mantenimiento del equilibrio ecológico son las mismas en todas partes—, sí al menos diferentes en la práctica, ya que ni la intensidad de los problemas, ni la forma

en que éstos se presentan, es la misma en unos y otros lugares. Ello abre un interesante campo de debate sobre la manera de utilizar y combinar los instrumentos disponibles para asegurar la provisión de servicios multifuncionales en cada contexto, a la vez que plantea la necesidad de ajustar el concepto de multifuncionalidad (Gudynas, 2001) a las distintas realidades.

3. Las «preocupaciones no comerciales» y las negociaciones agrícolas en el seno de la OMC

Mientras la multifuncionalidad parecía surgir como nuevo paradigma para la intervención pública en la agricultura, sustituyendo a la productividad de la posguerra o al asistencialismo de la década de los setenta y ochenta (Massot, 2002), algunos de los desarrollos teóricos sobre la misma sirvieron para alimentar las posiciones negociadoras en el seno de la OMC de países con elevados niveles de protección agraria, alarmados ante las consecuencias que sobre sus agriculturas pudieran tener los procesos de liberalización comercial que iba impulsar la primera Ronda de negociaciones comerciales de dicha organización (Compés, García Álvarez-Coque, y Reig, 2002).

En este contexto, la Unión Europea, junto a otros países como Japón, Corea del Sur, Suiza y Noruega —así como la mayor parte de los aspirantes a entrar en la Europa ampliada en 2004—, asumieron la necesidad de incluir la defensa de la multifuncionalidad agraria en la agenda de las negociaciones, como expresión más acabada de lo que hasta entonces habían sido definidas genéricamente como preocupaciones no comerciales. A esta propuesta también se sumaron un buen



COLABORACIONES

número de pequeños países en desarrollo importadores netos de alimentos (3). Sin embargo, más allá de su alineamiento tras las tesis de la multifuncionalidad, las posiciones de unos y otros países pertenecientes a este grupo, han distado mucho de ser las mismas debido, principalmente, a las diferentes motivaciones que les impulsaban a la hora de dicha toma de posición.

3.1. *Los defensores de la multifuncionalidad*

La defensa de la multifuncionalidad como argumento legitimador de la intervención pública por parte de la UE se reflejó ya en la Agenda 2000, poco antes del inicio de las negociaciones comerciales multilaterales en Seattle en 1999, llegándose a convertir en el soporte principal de la posición europea (Massot, 2000) sobre los pagos de la denominada «caja azul», y ello pese a que —como ha sido a veces señalado (Atance y Tió, 2000)— el instrumento era más antiguo que el objetivo (4), lo que debilitaba dicha argumentación.

La Reforma de 2003 supuso una importante transformación de la PAC, sustituyéndose —entre otras medidas— los pa-

gos directos por un sistema de ayudas dissociadas parcial o totalmente de la producción, vinculándolas al respeto por parte de los agricultores a determinadas condiciones de defensa del medio ambiente, salubridad de los alimentos, y bienestar animal. Esta reforma permitió a la UE fortalecer su posición cara a las negociaciones que iban a desembocar en las cumbres de Cancún (2003) y Hong Kong (2005), al tiempo que, en los documentos justificativos de la Reforma no se hacía mención alguna de la multifuncionalidad, que desaparecía así del discurso comunitario. Sin embargo, los cambios operados en la posición europea, junto a las nuevas propuestas de negociación presentadas en el seno de la OMC, debilitaron la unidad de acción de la UE con otros países defensores de la multifuncionalidad, hasta el punto en que algunos de ellos crearon su propio grupo dentro de la constelación de alianzas generadas al abrigo de la Ronda de Doha.

En efecto, los países del denominado G-10 (5) defienden su derecho a definir una política agraria propia, de fuerte carácter proteccionista, subordinada a los intereses estratégicos nacionales. Japón y Noruega, por ejemplo, han puesto un mayor énfasis en la cuestión de la seguridad alimentaria y el aumento o, cuando menos, mantenimiento de la capacidad de autoabastecimiento. Por su parte, Suiza, aun compartiendo el objetivo de lograr un cierto grado de autoabastecimiento, ha venido insistiendo más en que la liberalización del comercio agrícola no suponga una pérdida de las funciones medioambientales que proporciona la agricultura, reconociendo además que las

(3) La Conferencia Internacional sobre las Preocupaciones no Comerciales en la Agricultura, celebrada en Ullensvang, (Noruega), en julio de 2000 fue promovida por la Unión Europea, Noruega, Japón, Corea del Sur, Suiza e Isla Mauricio, y asistieron además otros 34 países que se alinearon con las tesis allí defendidas en pro de la defensa de las funciones no productivas de la agricultura. Entre estos países se encontraban China (entonces observador y aspirante a la entrada en la OMC), Taiwán, Bangladesh, Sri Lanka, Egipto, Israel, Marruecos, Venezuela y un buen número de países ACP, como Madagascar, Trinidad y Tobago, las isla Fiji, Jamaica, Burkina Faso, además de los países candidatos a la adhesión a la UE en 2004.

(4) De hecho, el sistema de pagos directos se estableció por primera vez en la Reforma Mac Sharry (1992), para luego ser consolidado con los cambios introducidos por la Agenda 2000.

(5) El G-10 está constituido en la actualidad por nueve países (Bulgaria dejó el grupo por razones obvias): Corea del Sur, Islandia, Israel, Japón, Liechtenstein, Mauricio, Noruega, Suiza y Taipei Chino.



COLABORACIONES

ayudas de la «Caja Verde» podrían ser suficientes para abordar las preocupaciones no comerciales (PNC), abogando por instrumentos específicos, transparentes y concretos.

Sin embargo, el resto de los países del G-10 considera insuficientes las ayudas de la «Caja Verde» para garantizar las múltiples funciones que desean afrontar. Exigen, en consecuencia, el mantenimiento de la «Caja Azul» y de ciertas barreras arancelarias como instrumentos necesarios de protección agrícola. A este respecto, Noruega defendía la necesidad de mantener algunas ayudas asociadas a la producción como incentivo para los agricultores. Desde esta perspectiva, una disociación completa de las ayudas, podría tener como consecuencia niveles de producción insuficientes para hacer frente a las PNC, al reducirse dichos incentivos (6). En el caso de los países en desarrollo, la restricción de las ayudas a la agricultura al compartimento verde les impediría cualquier posibilidad de poner en marcha políticas activas de apoyo al sector, al carecer de los recursos y capacidades necesarias para llevar a cabo este tipo de políticas (7).



COLABORACIONES

3.2. *Los detractores de la multifuncionalidad*

Frente a estas posturas, otros grupos de países han venido oponiéndose a la

aceptación de la multifuncionalidad agrícola como elemento justificativo de un trato excepcional en las negociaciones de la OMC. Entre ellos destacan los EEUU. y el llamado grupo de Cairns (8), a los que se han unido más recientemente algunos otros países. Pese a que el propio AsA garantizaba la inclusión de las preocupaciones no comerciales en las negociaciones agrícolas multilaterales, algunos de ellos han venido recelando del discurso de la multifuncionalidad, temiendo que tras éste se intentara construir una coartada por parte de los países desarrollados proteccionistas para no hacer frente a compromisos mayores en términos de liberalización agraria. Tras la cumbre de Cancún, a estas posiciones vino a sumarse también el G-20 (9).

Las principales críticas a este respecto se han venido centrando en la supuesta ineficiencia de los subsidios agrarios para lograr objetivos no comerciales. La preservación de la biodiversidad, el desarrollo rural o la seguridad alimentaria, podrían considerarse objetivos legítimos de las políticas nacionales, pero requerirían instrumentos específicamente diseñados y dirigidos a esos fines, que serían más eficientes que las ayudas a la producción, causando además menos distorsiones al comercio agrícola (Bohman et al, 1999), por lo que podrían ser admisibles dentro de la «Caja Verde» del Acuerdo sobre Agricultura (10).

(6) OMC (2000) G/AG/NG/W/101.

(7) Isla Mauricio es el único país en desarrollo miembro del G-10, aunque su realidad presenta bastantes similitudes con la de otros pequeños países insulares altamente dependientes de uno o unos pocos productos de exportación, con notables dificultades para diversificar sus economías y en los que la agricultura ha permitido obtener ingresos de exportación necesarios para la importación de alimentos, además de para mantener población en las zonas rurales y frenar así la emigración a las ciudades y la consecuente expansión incontrolada de las zonas urbanas.

(8) El Grupo de Cairns está compuesto por Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.

(9) El G-20 está constituido por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egipto, Filipinas, Guatemala, India, Indonesia, México, Nigeria, Pakistán, Paraguay, Perú, Sudáfrica, Tanzania, Tailandia, Uruguay, Venezuela y Zimbabwe

(10) En defensa de estas posiciones se ha solido argumentar que las medidas de política comercial no suelen ser generalmente los instrumentos más eficaces para abordar objetivos no comerciales (Anderson, 2000).

Sobre la relación entre agricultura y medio ambiente, desde estos países se ha venido reprochando a los defensores de la multifuncionalidad que sólo hagan hincapié en las externalidades ambientales positivas de la agricultura ignorando, o minimizando, las negativas. En este sentido, convendría también señalar que la percepción del medio agrario como reserva de activos medioambientales es algo muy característico de los países europeos, mientras que, por ejemplo, en países del llamado *nuevo mundo*, que fueron objeto de colonización por inmigrantes europeos desde el siglo XVI, se ha generado una percepción del medio agrario y el medio natural como ámbitos diferenciados, en los que la agricultura como actividad productiva es proveedora de externalidades mayoritariamente negativas y no positivas (Hodge, 2000).

En cuanto al tema de la seguridad alimentaria, ya hemos apuntado anteriormente que, desde algunas posiciones, ésta no necesariamente debería ser considerada un *output* «no comercial». Es más, se ha venido a considerar que, en una situación de embargo extrema (como en el caso de un conflicto bélico mundial), las importaciones de insumos y de bienes energéticos también podrían disminuir drásticamente, con lo que la producción alimentaria se vería reducida aún más, e incluso los conocimientos de los agricultores (formados durante décadas en técnicas intensivas en insumos) se depreciarían. Por el contrario, la mayor interdependencia entre los países que implica la profundización en el sistema multilateral de comercio, incrementaría los costes de oportunidad de solucionar los conflictos entre países mediante la fuerza. Esta contribución a la paz mundial ha llegado a ser considerada por algunos como una externalidad del sistema de la OMC (Anderson, 2000).

3.3. La posición contradictoria de los países en desarrollo

Finalmente, los países en desarrollo representan una compleja y variada realidad en la que las tesis a favor del carácter multinacional de la agricultura —principalmente en su vertiente más ligada a la seguridad alimentaria— se entremezclan con el temor a que la misma (y más en general todo el tema de las «preocupaciones no comerciales») sea utilizada por los países más desarrollados para defender sus propios intereses comerciales. Además, la diversidad de la agricultura y del medio rural existente en los mismos, determina también sus diferentes aproximaciones a estos debates.

Una característica común de estos países es el importante peso relativo que tiene la producción agrícola en sus economías, lo que se refleja tanto en el PIB como en el empleo, siendo en muchos casos la agricultura la principal fuente de ingresos a través de sus exportaciones. Además, sus características como exportadores o importadores netos determinan en buena medida sus posiciones en el debate sobre las PNC y la multifuncionalidad. Así por ejemplo, los grandes agroexportadores, como Brasil y Argentina, participan de la opinión (como miembros fundadores del Grupo de Cairns) de que las PNC no deben servir de coartada para el mantenimiento de los niveles de apoyo al sector de los países desarrollados. Para ellos, las políticas comerciales de los países desarrollados causan graves perjuicios a algunas de las PNC de los países en desarrollo como el empleo y al bienestar de las poblaciones rurales (11).

En otros casos la dependencia del sector agrario también es muy elevada, debido

(11) Comunicación técnica de Argentina al Comité de Agricultura (G/AG/NG/W/88).



COLABORACIONES

a la importancia las exportaciones de algunos cultivos comerciales, pero también por la necesidad de garantizar la autosuficiencia alimentaria debido a la escasez de fuentes externas de ingresos con los que financiar la importación de alimentos. Además, en muchos de ellos, la mayor parte de la población vive en zonas rurales y se halla empleada en la agricultura, con lo que el mantenimiento de las actividades agrarias permite fijar la población rural, evitando la emigración a las ciudades. La seguridad alimentaria es en estos casos una función primordial y no comercial de la agricultura. Ello tiene como consecuencia una percepción contradictoria de los debates sobre el comercio agrícola que se llevan a cabo en la OMC. Por un lado, las denominadas PNC no son ajenas a las prioridades de algunos de estos países pero, al mismo tiempo, plantear su consecución a través de los instrumentos de la «Caja Verde» resulta una propuesta irreal teniendo en cuenta la situación financiera por la que atraviesan.

Desde esta última perspectiva, la constatación de que los países desarrollados están reconvirtiendo sus subsidios agrarios para adecuarlos a las condiciones de la «Caja Verde» ha hecho aumentar los recelos de las delegaciones de los países en desarrollo. En este sentido, los países del G-20 han solicitado una revisión de las condiciones para que los pagos disociados de la producción puedan ser clasificados como ayudas de la «Caja Verde» y, más en general, para que los países desarrollados disminuyan sus niveles de ayuda interna.

La suspensión de las negociaciones en verano de 2006 plantea incertidumbres al desarrollo futuro de las negociaciones, si bien parece que los países del G-20 y el resto de países agroexportadores podrían estar dispuestos a realizar concesiones en el ámbito de las ayudas internas, a cambio de compromisos por parte de la

UE y los EEUU para una reducción notable de aranceles y subvenciones a la exportación (Flores, 2006).

4. Conclusión

Desde la óptica del desarrollo, entendido como incremento del bienestar en clave de sostenibilidad, el medio rural constituye un ámbito esencial para el diseño de estrategias. La noción de multifuncionalidad de la agricultura y, más aún, del medio rural, representa así un interesante soporte teórico, y un consistente argumento para la elaboración de políticas que, aprovechando de forma eficiente los recursos existentes, contribuyan al incremento del bienestar, no sólo de la gente que vive en las zonas rurales sino de la población en su conjunto. Sin embargo, aunque la noción de multifuncionalidad pueda representar una sugerente propuesta teórica para encarar los problemas del mundo rural en cualquier país o territorio, lo cierto es que las políticas concretas de apoyo a la multifuncionalidad han aparecido vinculadas, en la práctica, a la defensa del modelo de un reducido número de países y, muy especialmente, del llamado Modelo Europeo de Agricultura. Con independencia de los resultados obtenidos en el logro de esos objetivos multifuncionales, lo cierto es que dicho modelo tiene unos elevados costes financieros difícilmente asumibles para la gran mayoría de los países del mundo. En estas circunstancias, aunque el apoyo a la multifuncionalidad de la agricultura y del medio rural pueda representar un objetivo de interés para todos, en la práctica resulta estar sólo al alcance de unos pocos.

Sin embargo, desde la óptica del comercio y, más aún, desde la defensa de la liberalización de los intercambios internacionales, el carácter multifuncional de la



COLABORACIONES

agricultura y, más en general, el énfasis en las preocupaciones no comerciales, choca con los intereses de muchos países que ven en sus exportaciones agrarias y, por ende, en el mercado mundial, una oportunidad de negocio para las empresas del sector y, más en general, una posibilidad de incrementar sus ingresos mediante el comercio. En esta posición —respaldada a su vez por planteamientos teóricos favorables a la eliminación de barreras al comercio— confluyen diferentes tipos de países, con muy distintas problemáticas.

Para muchos países en desarrollo, su alineamiento a favor o en contra de la defensa de las PNC en la OMC viene principalmente determinada por consideraciones casi exclusivamente financieras. La defensa de algunos objetivos vinculados a la multifuncionalidad, como la seguridad alimentaria o la conservación de importantes activos naturales, puede constituir, objetivamente, un aspecto esencial de cualquier estrategia de desarrollo viable a medio plazo pero, en ausencia de financiación para afrontar dichos objetivos, el incremento de sus exportaciones y, por ende, la liberalización de los mercados agrícolas internacionales, representa, paradójicamente, la principal vía de financiación de sus economías.

En estas circunstancias, es difícil concebir que el desarrollo rural, y la multifuncionalidad de servicios derivados del mismo —los cuales resultan imprescindibles para el bienestar humano—, puedan plantearse desde la mera lógica comercial, sin afrontar al mismo tiempo el debate sobre las necesidades asociadas a su financiación, aspecto crucial del problema en muchos países del mundo. Por ello, mientras ésta última cuestión permanezca al margen del debate, la controversia entre multifuncionalidad y libre comercio aparecerá irremediablemente vinculada a la defensa de intereses de corto plazo de países,

empresas, o grupos sociales concretos. Lo contrario exigiría otra lógica, más compleja y poliédrica, en la que la OMC no fuera el único marco para debatir estos temas, sino que los mismos pudieran plantearse en un escenario más amplio, capaz de incluir diversos tipos de preocupaciones —comerciales y no comerciales—, y del que pudieran formar parte diversos otros organismos internacionales, como puede ser el caso de la FAO o el propio Banco Mundial.

Bibliografía

- [1] ANDERSON, K. (2000): «Agriculture's 'multifunctionality' and the WTO», *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 44, nº 3, pp. 475-494.
- [2] ATANCE, I. y TIÓ, C. (2000): «La multifuncionalidad de la agricultura: aspectos económicos e implicaciones sobre la política agraria», *Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 189, pp. 29-48.
- [3] ÁVILA, A.M. y DÍAZ MIER, M.A. (2004): «Nuevas consideraciones sobre la política comercial de la Unión Europea», en CALVO, A. (Coord.): *Economía Mundial y Globalización*. Minerva Ediciones. Madrid, pp. 351-388.
- [4] BOHMAN, M., COOPER, J. et al. (1999): «The use and abuse of multifunctionality», *Economic Research Service*, USA Department of Agriculture, noviembre de 1999.
- [5] COMPÉS, R., GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J.M., y REIG, E. (2002): *Agricultura, comercio y alimentación. La OMC y las negociaciones comerciales multilaterales*, Ministerio de Agricultura, Serie Estudios.
- [6] FAO/UNEP (1997): *Negotiating a Sustainable Future for Land. Structural and*



COLABORACIONES

- Institutional Guidelines for Land Resources Management in 21st century.* FAO/UNEP, Roma
- [7] FLORES, J. (2006): «Las Reformas de la Política Agraria Común y la Ronda Doha», *Revista de Economía Mundial*, nº1 5, pp. 155-177
- [8] GUDYNAS, E. (2001): «Multifuncionalidad y desarrollo agropecuario sustentable», *Nueva Sociedad* nº 174. Caracas, pp. 95-106.
- [9] HODGE, I. (2000): «Agri-environmental relationships and the choice of policy mechanism», *The World Economy*, 23 (2), pp. 257-273.
- [10] 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 de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, nº 188, pp. 9-66.
- [11] MASSOT, A. (2002): «La multifuncionalidad agraria, un nuevo paradigma para la reforma de la PAC y de la Organización Mundial de Comercio», *Revista de Derecho Comunitario*, nº 11, pp. 45-84.
- [12] MURUA, J.R., PEÑA, B., MALAGÓN, E. y ALBIAC, J. (2006): *Los Costes de la No Agricultura en el País Vasco*. Colección Lur nº 8, Dpto. de Agricultura, Pesca y Alimentación, Gobierno Vasco y Eusko Ikaskuntza. Vitoria-Gasteiz.
- [13] PÉREZ CORREA, E. (2002): «Lo rural y la nueva ruralidad», en PÉREZ CORREA, E. y SUMPSI, J.M. (coord.) *Política, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa*, MAPA.
- [14] RAMOS, E. y ROMERO, J.J. (1995): «Para una concepción sistémica del desarrollo rural», en RAMOS, E., y CRUZ, J., *Hacia un nuevo sistema rural*, Serie Estudios, Nº 99, MAPA.
- [15] UNCETA, K. (2002): «Teoría y práctica del comercio internacional: mitos y realidades», *Boletín Económico de ICE* nº 2730, mayo-junio pp. 31-42.



COLABORACIONES