

MARTIN WHITBY (*)

¿Un bote salvavidas entre los icebergs? Perspectivas futuras de las políticas agroambientales (**)

1. INTRODUCCIÓN

Es fácil olvidar que, hace sólo diez años, los representantes de los agricultores europeos negaban acaloradamente la existencia de problemas medioambientales vinculados a los modernos métodos y sistemas de producción agraria. Sin embargo, desde entonces se han adoptado una serie de reglamentos en la UE, con la correspondiente financiación, reglamentos relativos a las condiciones naturales de producción agrícola. Estas medidas han fomentado con éxito el uso de contratos voluntarios que comprometen a los agricultores a modificar sus prácticas agrícolas en interés de la conservación del paisaje, la fauna y el medio ambiente. Este artículo pasa revista al crecimiento de los fenómenos del «medio ambiente agrario» entendidos como política. Se exponen brevemente los factores que pueden explicar este aumento. A continuación, se comparan las respuestas nacionales a las políticas promulgadas, y se presenta una información más detallada mediante un caso práctico llevado a cabo en el Reino Unido. Por último, se valorarán cuáles pueden ser las perspectivas de políticas y presiones para los próximos diez años.

(*) Profesor de Gestión del Espacio Natural, Centro de Economía Rural. Dpto. de Economía Agraria y Comercialización de Alimentos. Universidad de Newcastle upon Tyne.

(**) Deseo agradecer a Guy Garrod, Ian Hodge y Philip Lowe sus constructivas observaciones sobre una versión anterior de este artículo. No son en modo alguno responsables de ninguno de los errores que pueda presentar el texto resultante.

2. EL NACIMIENTO DE LAS POLÍTICAS AGROAMBIENTALES

Al igual que la mayor parte de las políticas, aquéllas dirigidas al medio ambiente agrario no se adoptan con un único objetivo. Durante gran parte de las décadas de los setenta y ochenta, la preocupación de los responsables del diseño de políticas por los costes de la PAC y por su ineficacia para garantizar un apoyo a las rentas de los agricultores fue sufriendo altibajos, dentro de una tendencia general creciente. Durante la década de 1980, los importantes debates en torno al efecto de la protección de la agricultura sobre el comercio mundial fueron en aumento, y alcanzaron su máximo a principios de la década de 1990 con la inminente conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT.

Un paso decisivo dentro de esta evolución fue la súbita introducción de cuotas lácteas en 1984, medida desagradable tanto para los agricultores como para los responsables de las políticas. Para los agricultores, indicaba la determinación comunitaria de emprender medidas activas para reducir los crecientes costes de la PAC. Para los responsables de la formulación de políticas, representó un importante paso adelante hacia la regulación a nivel agrario en todos los Estados miembros. Las cuotas lácteas fueron interpretadas como un intento de corregir uno de los principales desequilibrios de la PAC, que hasta ese momento había producido excedentes cada vez más costosos de productos lácteos, imponiendo tanto problemas financieros como situaciones políticas comprometidas. Se puso igualmente de manifiesto que no se estaba logrando mantener las rentas agrarias a pesar del creciente gasto de la PAC, y junto al problema de los excedentes, esta circunstancia constituyó una poderosa razón para proceder a ulteriores cambios de política en 1985.

En 1985, con la introducción de políticas agroambientales, los responsables de la política económica expresaban una inquietud que trascendía el aspecto medioambiental. La preocupación por controlar la producción excesiva y limitar los costes de las políticas cuando se sostenían al mismo tiempo las rentas agrarias, sigue teniendo la misma importancia que las consideraciones medioambientales, para todos los

instrumentos de política agroambiental establecidos hasta la fecha.

3. ARTÍCULO 19 DEL REGLAMENTO 797/85

Las primeras políticas agroambientales se adoptaron con el Reglamento de estructuras n.º 797/85, cuyo artículo 19 autorizaba a los Estados miembros a conceder pagos a los agricultores, en áreas especificadas, para introducir «regímenes nacionales especiales en zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente». Estos regímenes estaban encaminados a fomentar unas prácticas de producción favorables con el medio ambiente.

El artículo 19 del Reglamento 797/85 se limitó a permitir que los Estados miembros designasen las «zonas ambientalmente sensibles». Le siguió el Reglamento 1.760/87, que a través de dichas zonas sensibles estableció el reembolso de hasta un 25 por ciento del gasto de compensación a los agricultores de los Estados, utilizando para ello los fondos de la (pequeña) Sección «Orientación» del FEOGA. Es de dominio público que la introducción del artículo 19 partió de una sugerencia británica, firmemente enraizada en la experiencia de ese país, y muy fiel al estilo de gestión de suelo practicado en el Reino Unido desde muchas décadas atrás. Ello explica parcialmente la entusiasta aceptación de esta medida entre los agricultores del Reino Unido, en la que pudo asimismo influir la dimensión relativamente favorable de la agricultura británica y el nivel general de formación de sus agricultores.

En Gran Bretaña, la existencia y arraigo del sistema de usufructo de las tierras, que había separado la propiedad de la tierra de su gestión y ocupación, significó que la idea de atribuir a dos o más personas de forma separada los derechos de utilización de la tierra, resultase familiar. Esta divisibilidad de los derechos sobre la tierra, que reconoce derechos distintos a cada una de las diferentes partes, es un concepto clave de la política. Además, se remontan a 1949 (Ley de parques nacionales y acceso al espacio natural) los contratos con los agricultores, en los que éstos puedan ser compensados financieramente a cambio de aceptar restricciones específicas en sus actividades de producción. Otros países de Europa del norte disponen de políticas similares.

Recuadro 1

Ayudas nacionales a zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente: Artículo 19 del Reglamento 797/95

1. «... para contribuir a la introducción o al mantenimiento de prácticas de producción agraria que sean compatibles con las exigencias de la protección del hábitat natural y para garantizar un nivel adecuado de renta a los agricultores, los Estados miembros estarán autorizados a introducir regímenes nacionales especiales en zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente»

2. «... se entiende por zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente aquellas zonas que revisten un interés reconocido desde un punto de vista ecológico»

3. «Se podrán conceder ayudas a los agricultores que se comprometan a explotar zonas ambientalmente importantes para conservar o mejorar su medio ambiente»
«El agricultor deberá comprometerse, al menos, a que no se intensifique la producción agraria y que la densidad del ganado y la intensidad de la producción agraria sean compatibles con las necesidades específicas del medio ambiente del paraje de que se trate»

4. «Los Estados miembros transmitirán a la Comisión los proyectos de todo régimen especial que prevean introducir, acompañado de una lista de las zonas susceptibles de ayuda de acuerdo a esos regímenes.

En el Reglamento 797/85 participaron varios países. No es de extrañar que el Reino Unido fuera el primero en aplicar el artículo 19, estableciendo sus primeras zonas ambientalmente sensibles en 1987; pero en poco tiempo le siguió Dinamarca (Primdahl y Hansen, 1993), donde se designaron y adscribieron a la gestión local un gran número de zonas ambientalmente sensibles. Francia tardó más en establecer su política derivada del «artículo 19» (Buller, 1997), creando tres zonas ambientalmente sensibles experimentales en 1989, mientras que Alemania (Höll y von Meyer, 1996) contaba en 1988 con 50 programas regionales, encaminados a aproximadamente un 3,5 por ciento de la superficie agraria. En los Países Bajos, en 1985 ya jugaban un papel importante las políticas nacionales de conservación de la fauna y del paisaje (van der Bijl, 1996), lo que puede explicar la lentitud de la respuesta holandesa a los primeros Reglamentos de la UE (aunque hay que observar que esta lentitud no se produjo en el Reino Unido, a pesar de que también se hallaban implantadas estas políticas desde algunas décadas atrás).

En cambio, la respuesta de los Estados mediterráneos fue nula. Italia, pese a ser miembro fundador de la UE, y España y Portugal –adheridas en 1986– no adoptaron políticas específicas de aplicación del artículo 19 del Reglamento 797/85. El Reino Unido, el primero en actuar en este terreno concreto, había ya en 1992 designado como zonas ambientalmente sensibles casi un millón de hectáreas, de las cuales aproximadamente un tercio estaban sometidas a acuerdos de gestión. En 1996, unos 3 millones de hectáreas se habían considerado oficialmente zonas sensibles, y se habían negociado 12.500 contratos que abarcaban prácticamente 1 millón de hectáreas (Cámara de los Comunes, 1997). Por su parte, Francia había ya designado 61 zonas ambientalmente sensibles, con 205.200 hectáreas, y para el 40 por ciento de dicha superficie, había negociado con los agricultores contratos siguiendo el artículo 19 (Buller, 1997). Tal era la situación cuando se pasó a la siguiente política de zonas ambientalmente sensibles, con la adopción del Reglamento 2.078/92.

4. REGLAMENTO 2.078/92

Las negociaciones del GATT, que en 1992 aún no habían finalizado a pesar de varios años de debate, dieron un paso decisivo en ese año, cuando la Comisión reconoció que para concluir la Ronda de Uruguay era preciso reformar antes la PAC. La reforma de la PAC se interpretó fundamentalmente como un compromiso para acercar la producción agrícola europea a los precios mundiales. Sin embargo, en 1992 se anunciaron también tres medidas «complementarias de la reforma de la PAC», en concreto el Reglamento agroambiental [2.078/92], un programa de jubilación anticipada en el sector agrario [2.079/92], y un Reglamento para incentivar la forestación de las superficies agrarias [2.080/92]. Los objetivos del Reglamento 2.078/92 se exponen en el recuadro 2.

El Reglamento debía financiarse de la Sección de Garantía del FEOGA, y las tasas de reembolso a los Estados miembros eran de hasta un 75 por ciento del gasto en las regiones de objetivo 1 (lo que comprendía al 45 por ciento de la UE de los diez en 1995, con la mayor parte de los problemas económicos estructurales; Brouwer y van Berkum, 1996), y el 50 por ciento de todas las demás regiones. El hecho de que estos lí-

Recuadro 2

Objetivos del Reglamento 2.078/92 «sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural»

- | |
|--|
| 1. – Complementar los cambios previstos en el contexto de las reglas de funcionamiento de los mercados |
| 2. – Contribuir a la realización de los objetivos de política comunitaria en materia de agricultura y medio ambiente |
| 3. – Contribuir a garantizar a los agricultores una renta adecuada |

Fuente: Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 30-7-92.

mites fueran máximos pone de manifiesto la flexibilidad de que disponen los Estados miembros en cuanto a las medidas aplicables, siempre que estén dispuestos a hacerse cargo por entero de su financiación. En el artículo 2 del Reglamento se enumeran las actividades subvencionables, reproducidas aquí en el recuadro 3.

Recuadro 3

Actividades subvencionables en virtud del artículo 2 del Reglamento 2.078/92

- | |
|---|
| 1. – Reducir sustancialmente la utilización de fertilizantes y/o pesticidas |
| 2. – Aumentar la producción extensiva |
| 3. – Reducir la carga de la cabaña bovina u ovina por unidad de superficie forrajera |
| 4. – Promover prácticas de producción compatibles con la protección del medio ambiente, de los recursos naturales, con la conservación del espacio natural y del paisaje o con la preservación de especies ganaderas locales en peligro de desaparición |
| 5. – Efectuar el mantenimiento de las tierras agrícolas o forestales abandonadas |
| 6. – Exclusión durante 20 años para reservas o parques naturales |
| 7. – Gestionar el suelo, actividades de ocio y de accesos |
| 8. – Formación de prácticas favorables al medio ambiente |

Fuente: Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 30-7-92 y MAFF 1993.

En comparación con el artículo 19 del Reglamento 797/85, es significativo que este Reglamento omita el requisito de designar áreas específicas. De hecho, el artículo 3 habla de «programas plurianuales zonales» y especifica que los programas deberán contener una delimitación del área relevante cubierta, la descripción de sus características medioambientales, los objetivos propuestos, las condiciones de concesión de las ayudas, el gasto esperado y los medios de informar adecuadamente a los «agentes agrícolas y rurales». El párrafo final de este artículo supone un avance considerable con respecto al Reglamento 797/85, al especificar que «los Estados miembros podrán establecer un marco reglamentario general que disponga la *aplicación horizontal* en la totalidad de su territorio... de las ayudas contempladas en el artículo 2» [el subrayado es mío]. En artículos posteriores se especifican las condiciones de la ayuda, cursos, cursillos y proyectos de demostración o los procedimientos de examen, entre otros.

Obviamente, este Reglamento era mucho más ambicioso que su predecesor. Es a la vez de una estructura más rígida y su alcance más amplio. El ámbito de aplicación se amplía para abarcar programas que van mucho más allá de las zonas ambientalmente sensibles. En efecto, se concede apoyo a la agricultura biológica, a la dotación de métodos de conservación y al mantenimiento de la cría de animales de razas locales en peligro de extinción. La financiación que ofrece a los Estados miembros no sólo cuenta con unos límites máximos mucho más generosos, sino que además proviene de la Sección de Garantía del FEOGA, mucho mejor dotada, reduciéndose así las probabilidades de que se produzcan restricciones presupuestarias.

No obstante, actualmente resulta claro que los resultados, en términos de aplicación de las políticas previstas, siguen retrasándose en algunos Estados. Tan sólo se dispone de solicitudes de financiación, y éstas han sido analizadas en un reciente artículo (AgraEurope 1996) basado en un estudio del Ministerio de Agricultura alemán titulado «Alemania utiliza el 20 por ciento de los fondos agroambientales». La misma fuente expone los porcentajes de superficie agrícola útil considerada subvencionable en virtud de programas agroambientales: Austria y Finlandia, países de nueva adhesión, han declarado respectivamente el 100 por cien y 74 por ciento de la superficie agrícola

útil, mientras que Grecia, Luxemburgo y Suecia, en el otro extremo de la escala, no han declarado ninguna. Los demás países presentaban un nivel inferior a Alemania, con un 28,6 por ciento de su superficie incluida en el programa; por su parte, los cuatro Estados mediterráneos, Italia, España, Portugal y Grecia, sólo han declarado un 2,4 por ciento de su superficie agrícola útil, en contraste con la del 13,1 por ciento en la UE de los quince. Es de la mayor importancia no precipitarse al interpretar este tipo de datos. En primer lugar, no representan las áreas reales recibiendo financiación en virtud de programas agroambientales. Aún menos pueden interpretarse que equivalgan a áreas necesitadas de protección o al grado en que podrán aparecer, en su momento, beneficios de las políticas agroambientales. Gran Bretaña, con un modesto 7,8 por ciento de su superficie agrícola útil incluida en las medidas previstas en este Reglamento (AgraEurope, 1996), cuenta sin embargo con casi 20.000 contratos con agricultores actualmente en vigor, lo que representa 1,2 millones de hectáreas de tierra (Cámara de los Comunes, 1997).

Las respuestas de los Estados miembros han sido variadas, dependiendo de sus problemas concretos. Alemania, fiel a su tradición, ha concedido mayor importancia a la agricultura biológica. Höll y von Meyer (1996) muestran que Alemania no sólo apoya la agricultura orgánica en mayor medida que la mayoría de los demás Estados miembros, sino que además otras aplicaciones alemanas del Reglamento 2.078/95 se centran más en la reducción de los insumos químicos de agricultura y en la extensificación de los métodos de producción ganadera. Esto responde a la tradicional preocupación alemana por reducir la contaminación. El caso del Reino Unido difiere por cuanto atribuye mayor importancia a la gestión del paisaje y del espacio natural; el término medio puede hallarse, por ejemplo, en Dinamarca.

Pese a las reservas que se imponen, esta es la única información sinóptica disponible acerca de la respuesta de los Estados miembros, y plantea una pregunta interesante para los lectores de la región mediterránea: ¿A qué se debe la escasa respuesta de los Estados mediterráneos de la UE a las políticas agroambientales?

En primer lugar, además de los porcentajes mostrados sobre superficie agrícola útil, hay que tener en cuenta otros

datos, que matizan hasta cierto punto la idea de la escasa participación del sur. Ésta amplía de alguna forma la escasa respuesta el Reglamento 2.078/92, tal como revelan Garrido y Moyano (1996), que comentan la situación española a partir de los datos disponibles para 1995: «... las medidas tomadas por el Gobierno español han seguido los pasos indicados por la UE, y en general los agricultores españoles no han mostrado gran interés por ellas». Y más adelante, «La aplicación de medidas agroambientales en España ha sido extraordinariamente lenta en comparación con otros países europeos». Más recientemente, Sumpsi y cols. (1997) han señalado que en España no solamente hay casos de estas «zonas sensibles desde el punto de vista ambiental», sino que una vez resueltos los conflictos iniciales entre el Reglamento de pagos a áreas cultivables y la participación en el sistema de zonas ambientalmente sensibles ofrecen perspectivas de aplicación, en combinación con un Decreto del Gobierno español de 1995. La respuesta italiana, tal como ha puesto de manifiesto Povellato (1996), ha sido de una lentitud similar. Este autor expone los importes efectivos empleados en programas zonales, en porcentaje del presupuesto total (incluyendo las contribuciones tanto nacionales como comunitarias) que un 3,5 por ciento para el global de Italia, con valores que oscilan desde un 4,2 por ciento en el norte hasta un 2,5 por ciento en el sur para 1994.

Esta lentitud en la respuesta plantea el problema de determinar si existe realmente el llamado «síndrome Mediterráneo» [SM] en este contexto (La Spina y Scortino, 1993), al tiempo que se ha afirmado que los países mediterráneos tienen dificultades para suministrar bienes públicos. Su análisis se centra en cuatro Estados: Italia, España, Grecia y Portugal, todos ellos miembros de la UE. Los autores subrayan tres aspectos del SM: «una cultura cívica que sanciona las conductas no cooperativas y desobedientes; unas estructuras y tradiciones administrativas que hacen difícil y con frecuencia convierten en arbitrario el cumplimiento de la normativa, así como de las políticas de distribución, unos procesos legislativos viscosos, fragmentarios, reaccionarios y dominados por los cuatro partidos políticos. Tratan de describir este síndrome en relación con cuatro dimensiones, que son la conexión entre la normativa comunitaria y las actividades legislativas nacionales;

la implantación y aplicación de políticas; la información y la supervisión; y la asignación de costes y de sus consecuencias denuadas. Concluyen que el SM tiene importancia en la determinación de la efectividad de las políticas ambientales europeas y sugieren, entre otras cosas, que esto justificaría una «intervención amplia y profunda de la CE». En la medida en que el norte de Europa presente las condiciones contrarias, la ausencia del SM podría explicar la rapidez de la respuesta a las posibilidades que ofrece la política agroambiental. El modelo del SM resulta igualmente convincente en tanto en cuanto la inversión de las condiciones mediterráneas en el norte de Europa explica el «éxito» de estas medidas en esa zona.

Sin embargo, el contexto amplio de este trabajo va más allá del alcance sectorial de los problemas agroambientales, y puede quizás resultar excesivamente atrevido trasladar la aplicación de los argumentos de La Spina y Scortino del extenso ámbito de la política ambiental europea a las inquietudes más limitadas de la política agroambiental. Además, puede argumentarse que la política agroambiental no se ocupa únicamente del medio ambiente. Tal como nos recuerda el recuadro 2, el Reglamento 2.078/92 trata igualmente de proporcionar una renta adecuada a los agricultores, aunque los asigne también claramente la función de gestores del medio ambiente. Es interesante señalar que también en el norte hay dificultades para asegurar el suministro de los bienes públicos asociados a las tierras agrarias, lo que sugiere que el SM podría no limitarse exclusivamente al Mediterráneo, en especial cuando se trata de la política agroambiental. Muchos argumentarían que lo último que muestran los agricultores del norte son conductas «obedientes y cooperativas» cuando perciben alguna amenaza para su sustento, tal como ocurrió en Inglaterra a principios de la década de los ochenta (Baldock y cols. 1990). Además, la tradición de las estructuras e instituciones administrativas en muchos Estados del norte distan mucho de estar bien adaptadas a la gestión de las políticas agroambientales europeas que no conlleven desembolsos sustanciales.

Pueden esgrimirse igualmente muchos otros argumentos para explicar la diversidad de respuestas a las políticas agroambientales (Lowe y Whitby, 1997). Por ejemplo, los sistemas de producción predominantes determinan el grado de existencia

previa de bienes medioambientales que merecen conservarse. En aquellos lugares dominados por sistemas de producción más intensivos el suministro de bienes públicos medio ambientales exige una importante inversión de capital que no se financia con el Reglamento 2.078/92. Los sistemas de derechos de propiedad afectan también el alcance en que se sostendrán estas políticas. En los lugares de larga tradición de contratos entre los órganos públicos y los agricultores, es fácil utilizar este mecanismo; donde estas prácticas son desconocidas, puede ser necesario un proceso previo de aprendizaje para introducir las. En general, se encuentran más bienes públicos positivos en áreas de agricultura extensiva basada en cultivos herbáceos, donde el cambio tecnológico es más lento y se dan menos incentivos para intensificar la actividad. Esto acentúa aún más el misterio de la escasa aplicación del Reglamento 2.078/92 en lugares en que existen superficies extensas de tierras que podrían incorporarse a los programas descritos.

5. ENTRE TANTO, EL REGLAMENTO 746/96

La mayoría de edad de la política agroambiental se hace patente en el último Reglamento n.º 746/96, que modifica muy ligeramente el contenido de objetivos de los regímenes y políticas anteriores. De hecho, su objetivo general es poner orden en la situación normativa existente. Las disposiciones más importantes están incluidas en el capítulo III, Disposiciones administrativas, que incluye importantes requisitos de evaluación y seguimiento. Es significativo que, bajo el epígrafe «fijación de las ayudas», se excluya la previsión de fondos a los Estados miembros para financiar el coste de preparación de las solicitudes de ayuda. Se establece igualmente la información que los Estados miembros deben presentar a la Comisión y se introduce un importante artículo (19) relativo a la verificación de la información. Las solicitudes de participación deben ser cotejadas, siempre que sea posible, con los datos del sistema integrado de gestión y de control, y se establecen comparaciones cruzadas. Deben igualmente efectuarse controles sobre el terreno como mínimo en un 5 por ciento de las solicitudes. En el artículo siguiente se detallan las sanciones aplicables a las declaraciones falsas o negligentes.

Esta serie de reglamentos esboza una secuencia enteramente previsible desde su nacimiento hasta la madurez temprana. Se comienza con los primeros y provisionales pasos del Reglamento 797/85, apoyados por el Reglamento 1.760/87; de esta experiencia se pasó al Reglamento 2.078/92, mucho más ambicioso e integrado con la Reforma de la PAC, que abarcaba muchos más aspectos y oportunidades. Por último, la evolución culmina con la consolidación y la atención a la evaluación y el seguimiento. La última fase parece especialmente en sintonía con el momento, dado que está iniciándose la próxima ronda de negociaciones comerciales, bajo los auspicios de la Organización Mundial del Comercio, y dado que de dichas conversaciones surgirá una gran presión para justificar este tipo de políticas en términos de beneficios medio ambientales.

6. ESPERANDO LOS BENEFICIOS

En una conocida obra de Samuel Beckett, «Esperando a Godot» [representada por primera vez en París en 1953, con el título «En attendant Godot»], dos vagabundos se entregaban a un debate interminable de oscuras materias filosóficas, mientras aguardaban la llegada de Godot. Pese a este debate largo y muchas veces oscuro, Godot nunca llega a presentarse. Los beneficios de la política agroambiental pueden recordarnos esta obra por dos razones. En primer lugar, a pesar del interés que ha despertado en la última década, este ámbito de política ha tenido hasta ahora pocos resultados medioambientales demostrables. La mayor parte de los estudios de evaluación se limitan estrictamente a enumerar los insumos de tales políticas: los presupuestos asignados a los Reglamentos, el número de hectáreas que han solicitado participar en los programas o el número de agricultores que han efectuado contratos, entre otros. Los relativamente escasos estudios dedicados a una búsqueda de beneficios no han aportado aún pruebas concluyentes de la llegada de éstos. No resulta sorprendente, dado el prolongado período que se precisa para la detección del cambio ecológico, aunque esta reserva no se aplica a los cambios físicos ocurridos en las explotaciones agrícolas, como por ejemplo la reparación de construcciones tradicionales, va-

llas y muros. Sin embargo, en estos momentos es evidente que debe transcurrir cierto período desde el primer anuncio de un nuevo reglamento de este tipo hasta la aparición de beneficios medio ambientales y ecológicos concretos que puedan enumerarse.

En segundo lugar, la evaluación de los beneficios se ha sometido a un prolongado debate metodológico, que todavía no ha desembocado en un consenso general sobre una metodología aceptable de resultados incontestables [véase, por ejemplo, la revisión de Bonnieux y Weaver (1996) y los estudios de valoración de beneficios concretos de Willis y cols. (1993) y Hanley y cols. (1996)]. Esta dificultad se debe en parte a los problemas aún no resueltos de la valoración contingente (CV), particularmente aquellos relacionados con los beneficios de no-uso, pero además se complica por la lentitud de la aparición de beneficios tangibles. Cuando se utiliza la CV como método de la valoración de beneficios, la pregunta planteada debe transmitir a los entrevistados una idea clara de la naturaleza de los beneficios que se les llama a evaluar. Cuando aún no han aparecido beneficios, las preguntas han de ser doblemente contingentes: en primer lugar, invitan a los entrevistados a aceptar que aparecerán determinados beneficios y, en segundo lugar, les preguntan cuánto estarían dispuestos a pagar o recibir para que éstos sigan generándose o por aceptar su ausencia. Las respuestas a estas preguntas se han calculado en un agregado de varios cientos de millones de pesetas para zonas ambientalmente específicas: en el caso de las zonas objeto de estudio (británicas) de South Downs, estudiadas por Willis y cols. (1993), se citaban unos beneficios equivalentes a 80 veces el coste de las «zonas ambientalmente sensibles» (1). Este estudio fue criticado por Hanley y cols. (1996) por no transmitir una información suficiente a los entrevistados, con la conclusión de que la validez de los resultados «es cuestionable». La observación, hasta cierto punto dura, sólo se aplica a la metodología de CV. La incertidumbre en torno a la aparición de beneficios, que debe obviarse al pedir que las personas les asignen un valor, viene a complicar aún más la dificultad. El periodo que debe transcurrir hasta

(1) Aunque descendieron a valores mucho menores cuando los resultados se expresaron en términos de usuarios únicamente, y de medianas en lugar de medias.

que se materializan los beneficios debe así descontarse en dos sentidos: en primer lugar, para tener en cuenta la probabilidad de aparición (o no aparición) de beneficios y, en segundo lugar, para tener en cuenta el posible retraso debido a los procesos ecológicos implicados. Admitir que aún estamos «esperando los beneficios» sugiere que, por el momento, los resultados de los estudios de CV pueden razonablemente estar descontando los beneficios en algunas órdenes de magnitud. Tal vez, como parecen implicar Hanley y cols., existan otras metodologías, como por ejemplo métodos de preferencias reveladas, que puedan arrojar unos resultados más convincentes.

La importancia de esta conclusión para los responsables de la formulación de políticas no debe subestimarse. Las negociaciones de la Ronda de Uruguay han puesto de relieve las políticas agroambientales a medida que los responsables de la formulación de políticas han tratado de imponer con urgencia política que puedan defenderse en términos diferentes del sostenimiento de las rentas agrarias. El hecho de que estas políticas se hayan considerado «de caja verde», lo cual implica aceptabilidad, es un «éxito» para las políticas de la UE. De cualquier forma se espera que en la próxima ronda de negociaciones, bajo los auspicios de la Organización Mundial del Comercio (OMT), haga una presión mucho mayor para que todos los participantes demuestren que las políticas que han introducido en pro del medio ambiente, utilizando como incentivo pagos directos a los agricultores, han producido efectivamente beneficios tangibles. La UE puede proclamar su derecho a hacerlo, pero, si se consigue demostrar que los beneficios medioambientales son escasos y que la producción sigue siendo elevada, es posible que el argumento resulte difícil de sostener.

Por el momento, los responsables de la formulación de políticas tendrán que darse por satisfechos con la extensa literatura económica que, de forma fascinante, se centra en los niveles de asignación presupuestaria a las políticas agroambientales, el alcance al que los Estados miembros han introducido políticas y en sus planes de aplicación. Los beneficios, cuando se cuantifican, se basan bien en hipótesis estrictas y con frecuencia discutibles acerca de los impactos de las políticas sobre el paisaje y la fauna, o bien se han valorado antes de que las políticas hayan madurado y hayan comenzado a producir unos resultados efectivos cuantificables. Estos estudios apare-

cen resumidos en el completo trabajo de Brouwer y van Berkm (1996), y en Dabbert y cols. (1997) pueden hallarse algunas otras evaluaciones específicas de países.

Si bien la ronda de negociaciones de la OMC podrá imponer alguna presión sobre las políticas agroambientales tal como se aplican en la actualidad, el final de la ronda anterior del GATT ha coincidido con una mejora significativa en los precios mundiales de los cereales, que ha incidido sustancialmente sobre el presupuesto de la PAC. La aplicación de la Ronda de Uruguay se ha visto seguida por una notable reafirmación de los mercados mundiales de bienes lo cual ha aliviado la presión sobre el presupuesto de la PAC, que actualmente se eleva únicamente al 50 por ciento del presupuesto de la UE, a diferencia del máximo del 75 por ciento alcanzado hace tan sólo algunos años. La inflexibilidad a la baja del presupuesto de la UE (el presupuesto se determina esencialmente como una proporción fija del PIB de los Estados miembros) presagia un *embarras de richesses* literal para la Comisión, a menos que se realicen otras demandas sobre el presupuesto (Buckwell, 1997). Para salvar el presupuesto agrario existen al menos dos reclamaciones posibles de aumento del gasto. Una de ellas es la ampliación de la Unión hacia la Europa del Este, debatida desde hace algunos años que absorberá previsiblemente una importante financiación adicional. La otra es la expansión de la política agroambiental, aspecto que tratamos a continuación. Puede argumentarse que existe una tercera demanda de aumento de la cuota presupuestaria, la política de desarrollo rural, como se ha subrayado en la reciente Conferencia de Cork (Lowe, 1997).

7. ¿AÚN MÁS EXPANSIÓN DE LAS POLÍTICAS AGROAMBIENTALES?

El atractivo político de la ampliación de las políticas agroambientales estriba en varios factores. Políticamente, desviarían la atención de las quejas esgrimidas en el pasado contra la PAC, e incluso reducirían algunas de sus causas. Probablemente conseguirá reducir en algún grado los excedentes de producción agrícola, aunque, a juzgar por la experiencia británica (Whitby y cols., 1997), no es probable que tal efecto sea

de mucha consideración. En la medida en que aparezcan beneficios, estas políticas acallarán hasta cierto punto algunas de las acusaciones de destrucción del medio ambiente formuladas contra los agricultores en las dos últimas décadas. Como mínimo, puede sostenerse que estas políticas dan prueba de que existe la voluntad de atajar un problema grave. Del mismo modo, las personas relacionadas con cuestiones de ecología reconocen que estas políticas han supuesto un beneficio al fomentar una ética más conservacionista entre los agricultores. Menos citada es la ventaja de que estas políticas parecen haber tenido éxito en transferir rentas a los agricultores *sin* alentarles a incrementar la producción. De hecho, este último argumento se emplea en favor de la experiencia británica (Whitby, 1994), y ese aspecto del programa de las zonas ambientalmente sensibles merece ciertamente mayor investigación. Sin embargo, como ocurre con todos los debates sobre los impactos económicos de las diferentes políticas, la política agroambiental se ve especialmente obstaculizada por el problema de que la situación contractual no se conoce con precisión, lo que impide evaluar con exactitud el efecto neto de las políticas.

En general, se ignoran los importantes costes administrativos de estas políticas, que tienden a aumentar en la fase de establecimiento de las zonas ambientalmente sensibles –momento en que en el Reino Unido han sido tan cuantiosos como los pagos compensatorios a los agricultores–, pero se reducen a la cuarta parte de los costes totales a medida que el mecanismo se establece. Este tipo de afirmaciones carecen de la suficiente precisión por las dificultades de definición y medición consistentes de estos costes. En términos de recursos, cabe señalar que existen también algunos costes de transacción que deberán financiar los agricultores. Además, la magnitud de los costes de transacción en el Reino Unido se ve sustancialmente influida por el alcance de los controles establecidos. Estos costes no se conocen para toda la UE, pero es de esperar que varíen ampliamente entre los distintos países en función de sus estructuras administrativas, del tipo de medidas y de la importancia del seguimiento de las políticas una vez establecidas. Es posible que unas prescripciones más simples, centradas en actividades de autovigilancia, mejorarían enormemente el coste-efectividad de estas políticas.

Así la situación actual parece garantizar el futuro de las políticas agroambientales. ¿Tienen los economistas algo que añadir a esta conclusión? Se han efectuado cuidadosas evaluaciones teóricas del efecto probable de las políticas agroambientales (por ejemplo, Bonnieux y Weaver, 1996) y no cabe duda de que aparecerán más. Sin embargo, ¿cuáles son las perspectivas de planificación de políticas agroambientales de acuerdo a las cuidadosas evaluaciones *a priori* de los costes y beneficios? Aquí sólo podemos indicar algunas de las cuestiones que deben resolverse antes de llegar a esa fase. Para las políticas basadas en contratos de una duración de cinco o más años con los agricultores, será necesario contar con estimaciones empíricamente fundadas de la respuesta de los agricultores durante la vigencia el contrato y después del mismo. Esto probablemente significa que habrá que esperar algún tiempo hasta que sean evidentes los beneficios para emplear fondos de investigación en encuestas. Dado que hizo falta una década para concluir la última Ronda de Uruguay, la evaluación de resultados no será urgente hasta aproximadamente dentro de unos cinco años. Naturalmente, en ese momento será demasiado pronto para ofrecer unas respuestas definitivas con respecto a todos los resultados, que aún no se habrán manifestado. Será preciso utilizar estimaciones.

Aún más importante será el probable comportamiento de los agricultores tras la expiración de sus contratos. Naturalmente, esto exigirá prestar atención a aquellos agricultores cuyos contratos hayan expirado, que se contarán por millares en la UE en el año 2002. ¿Volverán estos agricultores a celebrar contratos inmediatamente? ¿Se tomarán unas «vacaciones» de las restricciones para maximizar la fertilidad del suelo y reparar sus explotaciones agrícolas de los estragos de la política agroambiental? ¿Dejarán de participar por tiempo indefinido? Evidencia escasa en el Reino Unido (Cámara de los Comunes, 1997) sugiere que la mayoría de los agricultores renuevan sus contratos inmediatamente, pero esto se da bajo las actuales condiciones sobre las expectativas de precios y costes. Por supuesto, sólo se pueden formular respuestas *a priori* a partir del comportamiento de los mercados de productos agrícolas, y del estado vigente de la política agraria. Probablemente no quedará más remedio que establecer hipótesis para poder realizar los estudios *a priori* que harán falta. Potter

(1996) ofrece un útil primer paso hacia posibles formulaciones de escenarios de política económica.

También será importante la vertiente de demanda de esta problemática. Uno de los aspectos serios que requieren solución es saber hasta qué punto los valores medioambientales aumentan con el tiempo a medida que aumenta la renta. Se considera en general que la demanda de bienes medioambientales es elástica respecto a la renta. Kriström y Riera (1994) tildan esta creencia de «superstición» («folklore»), y la rechazan basándose en la evidencia de estudios de valoración medioambiental. Sin embargo, a este argumento pueden oponerse dos argumentos. En primer lugar, la mayor parte de los estudios basados en las actuales técnicas de valoración del medio ambiente se centran en lugares concretos o en formas de recreación específicas. Para estos bienes existen pocos sustitutos, y por tanto lo más probable es que los consumidores no modificarán sus hábitos de consumo como respuesta a cambios en su renta, con lo que la elasticidad-renta de su demanda será seguramente baja. Para respaldar este tipo de argumento, por tanto, es necesario realizar estudios de *sistemas* de demanda que comparen los bienes ambientales, considerados colectivamente, con –en este caso– los alimentos. Del trabajo de los economistas agrarios se desprende una creencia generalizada de que la elasticidad-renta de la demanda de materias primas alimentarias (a la entrada de la explotación agraria) es baja o incluso nula. Similares estimaciones de bienes medio ambientales muestran elasticidades-renta de, por ejemplo, 1,99 para los bienes recreativos en el Reino Unido (Deaton, 1975) y de 3,0 para los automóviles (citado por Walsh, 1986). En segundo lugar, en ausencia de medidas empíricas de buena calidad, Baumol y Oates (1988) examinan varios estudios en los US centrados en la distribución de los beneficios y costes de las políticas de reducción de contaminación ambiental con respecto a la renta, y concluyen que «en general, de forma agregada los programas de mejora del medio ambiente defienden los intereses de los grupos de renta alta en mayor grado que los de los pobres; es muy posible que produzcan un aumento de la desigualdad en la distribución de la renta real» (p. 253). Continúan citando los resultados de encuestas relativas a temas medio ambientales que apuntan a un mayor entusiasmo por la mejora del medio ambiente entre la población adinerada. Otros datos provenientes de la economía de la

contaminación pueden encontrarse en McKonnell (1996), que utiliza curvas Kuznets medio ambientales (EKC, *environmental Kuznets curves*). La EKC se centra en la relación entre el crecimiento económico y la contaminación ambiental, y se postula una relación en forma de U invertido que indicaría un aumento de la producción y su posterior declive a medida que aumenta la renta. McKonnell presenta una interesante hipótesis sobre hasta qué punto esta tendencia refleja la demanda y otros factores. Sugiere que la mejor forma de poder contrastar este modelo teórico sería a partir de estudios de valoración contingente.

Esta información basada en la demanda es indicativa de la forma en que el valor de los beneficios se incrementará durante la próxima década. Una elasticidad-renta de la demanda de valor 2, combinada con un 2 por ciento de crecimiento de la renta, generará un aumento de un 4 por ciento anual en el precio de los bienes correspondientes, suponiendo que no se producen cambios en la oferta. No puede decirse lo mismo de las materias primas alimentarias, cuyo valor agregado probablemente no crecerá independientemente del incremento de renta que tenga lugar en la UE. La información sobre la parte de costes de este argumento es más especulativa, en el sentido de que los costes económicos dependerán de la evolución de la PAC y del desarrollo de los mercados mundiales de bienes. Pocos autores –o ninguno– conceden en la actualidad credibilidad a las predicciones de escasez mundial de recursos, y todavía faltan algunos años antes de que la política agroambiental haya causado un impacto suficientemente importante en la producción como para afectar los precios de los alimentos. El principal obstáculo futuro a la expansión de las políticas agroambientales parecería ser el problema de sus altos costes de transacción. Sin embargo, esta afirmación se basa casi exclusivamente en la experiencia británica, con muy poca evidencia de los demás Estados miembros. Así, en el futuro previsible podemos esperar unos beneficios económicos netos de la ampliación de las políticas agroambientales.

8. CONCLUSIÓN

En la última década, la UE ha dado varios pasos positivos hacia la gestión constructiva del medio ambiente agrario. Los

pequeños indicios de política así lanzados pueden compararse a un bote salvavidas flotando entre los gigantescos icebergs de la PAC, los mercados mundiales de productos, la rigidez burocrática de los Estados miembros y de la propia UE, la poca predisposición a liberar recursos de investigación para establecer los datos de base para una mayor expansión de este ámbito de política, y la incapacidad para definir y medir los beneficios potenciales de este tipo de expansión, por no mencionar el peso muerto que supone el conservacionismo ante nuevas políticas. Sin embargo, hasta los icebergs pasan por un ciclo vital en el que terminan derritiéndose en el agua. Este proceso es lento, pero puede acelerarse mediante el cambio climático. En el contexto de la política agraria, la última década ha sido testigo de un cambio de clima drástico, y todavía no se han percibido todos los impactos de estos cambios.

Con más optimismo, *hay* una política agroambiental en marcha, y *está* empezando a funcionar. Todavía no ha provocado efectos radicales, pero la política está cumpliendo algunos de sus objetivos y está abriendo camino a otras iniciativas en este ámbito. El bote, si es eso lo que es, se está convirtiendo ahora en una flotilla, y será de gran utilidad para las necesidades de la UE en la próxima década, siempre que pueda maniobrar por entre los icebergs. A medida que éstos vayan desapareciendo se justificarán más que nunca los argumentos en favor de un mayor crecimiento de las políticas agroambientales. □

BIBLIOGRAFÍA

- AGRA EUROPE (1996): *Germany Nets 20 per cent of EU agri-environmental aids*, august 16th, 1996.
- BALDOCK, D.; COX, G.; LOWE, P. y WINTERS, M. (1990): «Environmentally sensitive areas: incrementalism or reform?» *Journal of Rural Studies*, n.º 6 (2): pp. 143-162.
- BAUMOL, W. J. y OATES, W. E. (1988): *The theory of environmental policy*, 2nd edition, Cambridge University Press, Cambridge.
- BOISSON, J. M. y BULLER, H. (1996): «France», in Whitby, M. C. (ed.), *The European Environment and CAP Reform: policies and prospects for conservation*, CAB International, Wallingford: pp. 105-130.

- BONNIEUX, F. y WEAVER, R. (1996): «Environmentally sensitive area schemes: public economics and evidence», in Whitby, M. C. (ed.). *The European environment and CAP reform: policies and prospects for conservation*, CAB International, Wallingford: pp. 209-226.
- BROUWER, F. M. y VAN BERKUM, S. (1996): *CAP and environment in the european union: analysis of the effects of CAP on the environment and an assessment of existing environmental conditions in policy*, Wageningen Pers, Wageningen.
- BUCKWELL, A. E. (1977): *Towards a common agricultural and rural policy for europe: report of a working party on integrated rural policy*, Agricultural Studies of Directorate General VI, Commission of the European Union.
- BULLER, H. (1977): *Implementation of Regulation 2.078/92 in France*, Centre for Rural Economy.
- DABBERT, S.; DUBGAARD, A.; SLANGEN, L. y WHITBY, M. (eds.) (1977): *Economic of Landscape and Wildlife Conservation: policy measures to Control Environmental Impacts from Agriculture in the European Union*, CAB International, Wallingford.
- DEATON, A. S. (1975): «The measurement of income and price elasticities», *European Economic Review*, n.º 19: pp. 261-273.
- GARRIDO, F. y MOYANO, E. (1996): «Spain», in Whitby, M. C. (ed.), *The European Environment and CAP Reform: Policies and Prospects for Conservation*, CAB International, Wallingford: pp. 86-104.
- HANLEY, N.; SIMPSON, L.; PARISSON, D.; MACMILLAN, D.; BULLOCK, C. y CRABTREE, R. (1996): *Valuation of conservation benefits of environmentally sensitive areas*, Macaulay Land Use Research Institute. Economic and Policy Series, n.º 2.
- HÖLL, A. y VON MEYER, H., (1996): «Germany», in Whitby, M. (ed.) *The European Environment and CAP Reform: policies and prospects for conservation*, CAB International, Wallingford: pp. 80-85.
- KRISTRÖM, B. y RIERA, P. (1994): «Is the income elasticity of environmental improvements less than one?», *Second Conference on Environmental Economics*, Ulvön, Sweden.
- LA SPINA, A. y CORTINA, S. (1993): *Common agenda, southern rules: European integration and environmental change in the Mediterranean states*, in Leiferink, J. D.; Lowe, P. D. y Mol, A. P.

- J. (ed.), *European integration and environmental policy*, Belhaven, London: pp. 217-236.
- LOWE, P.; RUTHERFORD, A. y BALDOCK, D. (1996): «Implications of the Cork Declaration», *ECOS*, n.º 17 (3/4): pp. 42-45.
 - LOWE, P. y WHITBY, M.: *The CAP and the european environment*, in Ritson, C. y Harvey, D. (ed.), *The CAP*, CAB International, Wallingford forthcoming.
 - McCONNELL, K. E. (1996): «Income and demand for environmental quality», paper presented to the *European Association of Environmental and Resource Economics*, Lisbon, Portugal.
 - POTTER, C. (1996): *Dedcoupling by degrees?*, English Nature, Lowlands team. Report, n.º 196.
 - POVELLATO, A. (1996): «Italy», in Whitby, M. (ed.), *The european environment and CAP reform: policies and prospects for conservation*, CAB International, Wallingford: pp. 131-154.
 - PRIMDAHL, J. (1996): «Denmark», in Whitby, M. (ed.), *The european environment and CAP Reform: policies and prospects for conservation*, CAB International, Wallingford: pp. 45-69.
 - PRIMDAHL, J. y HANSEN, B. (1993): «Agriculture in environmentally sensitive areas: implementing the ESA measure in Denmark», *Journal of Environmental Planning and Management*, n.º 36 (2): pp. 231-238.
 - SUMPSI, J.; IGLESIAS, E. y GARRIDO, A. (1997): *An integrated approach of agricultural and environmental policies: a case study of the Spanish cereals sector*, in Dabbert, S.; Dubgaard, A.; Slangen, L. y Whitby, M. (eds.), (1997), *Economics of landscape and wildlife conservation: policy measures to control environmental impacts from agriculture in the european union*, CAB International, Wallingford.
 - VAN DER BIJL, G. (1996): «Netherlands», in Whitby, M. (ed.): *The european environment and CAP reform: policies and prospects for conservation*, CAB International, Wallingford: pp. 155-172.
 - WALSH, R. G. (1986): *Recreation economic decisions: comparing costs and benefits*, Venture Publishing Inc., State College PA.
 - WHITBY, M.; SAUNDERS, C. y RAY, C. (1997): *The full cost of stewardship policies*, in Dabbert, S.; Dubgaard, A.; Slangen, L. y Whitby, M. (eds.) (1997), *Economics of landscape and wildlife conservation: policy measures to control environmental impacts*

from agriculture in the European Unión, CAB International, Wallingford.

- WHITBY, M. C. (ed.) (1994): *Economic incentives for countryside management: the case of environmentally sensitive areas*, CAB International, Wallingford.
- WILLIS, K. G.; GARROD, G. D. y SAUNDERS, C. M. (1993): *Valuation of the south downs and somerset levels environmentally sensitive area landscape by the general public; Summary Report*, Centre for Rural Economy, the University of Newcastle upon Tyne.

RESUMEN

¿Un bote salvavidas entre los icebergs? Perspectivas futuras de las políticas agroambientales

Con los reglamentos de la Comisión de las Comunidades Europeas de los años 1985, 1987 y 1992, los países integrados en el proceso de Unión Europea se han ido dotando de políticas agroambientales de afirmación creciente, si bien todavía son como un bote salvavidas entre la enormidad de icebergs de la Política Agraria Común. En general, los beneficios de las políticas agroambientales están tardando en llegar o en ser perceptibles. La participación de los países mediterráneos en esas políticas es relativamente escasa. Este artículo analiza esos aspectos, entre otros, y valora cuáles pueden ser las perspectivas de las políticas y presiones para los próximos diez años.

PALABRAS CLAVE: Política agroambiental, economía agraria, economía ambiental.

RÉSUMÉ

Un canot de sauvetage entre les icebergs? Perspectives futures des politiques agricoles environnementales

Les règlements de la Commission des Communautés européennes des années 1985, 1987 et 1992 ont fourni aux pays intégrés dans le processus de l'union européenne une base nécessaire à la mise en oeuvre de politiques agricoles environne-

mentales de plus en plus solides, même si elles ne continuent de représenter pour l'instant qu'une sorte de canot de sauvetage parmi l'énormité des icebergs de la Politique Agricole Commune. En général, les bénéfices des politiques agricoles environnementales tardent à se manifester ou à devenir perceptibles. La participation des pays méditerranéens à ces politiques est relativement faible. Le présent article analyse ces aspects, entre autres, et évalue les perspectives des politiques et des contraintes au cours des dix prochaines années.

MOTS CLÉF: Politique agricole environnementale, économie agricole, économie environnementale.

SUMMARY

A lifeboat amid the icebergs? Future prospects of agri-environmental policies

Under the regulations adopted by the European Commission in 1985, 1987 and 1992, the countries taking part in the European union process have implemented increasingly definite agri-environmental policies, even though these still look like a lifeboat among the huge icebergs of Common Agricultural Policy. In general, the benefits of agri-environmental policies are slow in materialising or becoming noticeable. Mediterranean countries play a comparatively small role in implementing such policies. This paper reviews such aspects, among others, and assesses the prospects for policies and pressing issues in the next ten years.

KEYWORDS: Agri-environmental policy, agricultural economics, environmental economics.