

Agriculture, Trade and the Environment

The Arable Crops Sector

Summary in Spanish

Agricultura, comercio y medio ambiente

Sector de cultivos herbáceos

Resumen en español

LO MÁS DESTACADO

- En las dos últimas décadas se ha venido prestando más atención a los efectos medioambientales de los cultivos herbáceos (cereales, arroz y semillas oleaginosas), especialmente por el uso más intensivo de la tierra, y se han empezado a valorar mejor muchos servicios medioambientales que proporciona la agricultura.
- Entre los principales problemas medioambientales relacionados con los cultivos herbáceos destacan: suelo (erosión, nutrientes, saturación hídrica y salinización); agua (uso y contaminación); calidad del aire (emisión de gases de efecto invernadero); paisaje y biodiversidad (conversión de pastizales en parcelas de cultivo o abandono de la tierra).
- El impacto medioambiental es distinto en cada país y región, dependiendo de los recursos, y de las prácticas y las políticas de explotación. En muchas regiones se dan importantes problemas, pero su alcance y gravedad varían y suelen ser mayores cuando la presión de la producción está concentrada y los recursos naturales son vulnerables.
- Los indicadores agroambientales de cultivos de herbáceas ofrecen una imagen que combina mejoras y degradación en diferentes países. En Estados Unidos ha disminuido la erosión del suelo, mientras que los problemas de uso del agua siguen siendo un grave problema en partes de Australia, en Estados Unidos y en algunos países de la UE. La falta de biodiversidad en los cultivos es un problema en algunos países, a pesar de que algunos los han diversificado y están produciendo más variedades. Las explotaciones de cultivos de herbáceas contaminan menos el aire que la producción ganadera, produciendo un 6% de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la agricultura.

- La abundancia de planteamientos políticos adoptados refleja la diversidad de situaciones agroambientales de los países de la OCDE. La mayoría de medidas agroambientales no están destinadas a unos cultivos herbáceos concretos ni a unos resultados ambientales especiales, sino que se centran en gran parte en el control de la calidad y de la cantidad de producción, tal como lo ilustra la retirada temporal o permanente de tierra agrícola.
- Los pagos basados en: (i) el inmovilizado de las explotaciones; (ii) la retirada de los recursos; y (iii) las prácticas agrícolas son los que ahora pueden influir más en la producción y el comercio gracias al nivel de ayuda ofrecida a los cultivos herbáceos, siendo determinantes también en ciertos casos algunas normativas.
- La ayuda a los cultivos herbáceos es elevada si se compara con otros sectores agrícolas, varía enormemente de un país a otro y de un cultivo a otro, y se otorga principalmente mediante instrumentos políticos que son los que más alteran la producción y el comercio.
- A pesar de que las relaciones causa-efecto entre los niveles de ayuda y las presiones medioambientales son complejas, la correlación no implica necesariamente la causalidad.
- Sumando todos los países, parece que los efectos medioambientales de liberalizaciones multilaterales del comercio agrícola serán reducidos. El uso intensivo de productos químicos de ciertos cultivos herbáceos de Australia y Nueva Zelanda aumentaría en más del 10% si se produjese una liberalización completa del comercio.
- Los efectos de ayudas globales, pagos agroambientales y normativas en la producción y en el comercio justifican un análisis empírico más profundo.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Los aspectos comerciales y medioambientales de la agricultura han adquirido gran relevancia tanto en ámbitos nacionales como en el internacional. Este informe analiza las relaciones entre la agricultura, el comercio y el medio ambiente en los países de la OCDE en el sector de herbáceas (cereales, arroz y semillas oleaginosas). En primer lugar aporta antecedentes sobre aspectos económicos y medioambientales de los cultivos herbáceos y comenta las políticas – ayudas agrícolas y políticas medioambientales – que afectan a este sector. A continuación analiza algunas relaciones causa-efecto entre las diferentes políticas, como las políticas y normativas comerciales y medioambientales.

¿Cuáles son los principales impactos medioambientales de los cultivos herbáceos?

Los sistemas de cultivo de herbáceas son uno de los factores más importantes que influyen en la calidad del suelo. Aunque los aportes químicos, como fertilizantes, herbicidas y otros pesticidas contribuyan largamente a la productividad de los cultivos, también son los causantes de problemas medioambientales en algunas regiones de la OCDE.

Los impactos medioambientales de los cultivos herbáceos varían de un país a otro de la OCDE debido como mínimo a tres razones. La primera es que dependen de la calidad y la cantidad de los recursos naturales empleados o afectados por los cultivos herbáceos. Así, por ejemplo, el cultivo de trigo en una región semiárida puede provocar la erosión eólica del suelo y la presencia de partículas en el aire. Sin embargo, en un país que depende en gran medida del riego, los efectos principales afectan al uso y a la calidad del agua. La segunda es que los efectos varían según las técnicas empleadas en la producción. Los sistemas de cultivo superficial, por ejemplo, reducen la erosión y las emisiones de gas de efecto invernadero, pero pueden requerir un mayor uso de pesticidas, lo que puede llevar a veces a la degradación. La tercera es que los efectos dependerán de las exigencias de calidad medioambiental que tenga cada país. Si las exigencias y la disposición a pagar por unos resultados medioambientales concretos son elevadas (*p. ej.* uso combinado del paisaje), puede que las medidas tengan que asegurar su disponibilidad.

¿Cuáles son las características económicas y estructurales clave de los cultivos herbáceos?

Este sector ocupa aproximadamente un tercio del área cultivada de la OCDE, y contribuye aproximadamente a la mitad de su producción agrícola. Los países de la OCDE son los responsables de cerca de un 80% del comercio global de cereales.

El número de explotaciones de herbáceas y su área han disminuido globalmente en las dos últimas décadas en los países de la OCDE. Sin embargo, el tamaño medio de la explotación ha aumentado, dado que ha habido una mayor disminución de explotaciones que de tierra. No obstante, en varios países de la OCDE hay en términos absolutos más explotaciones de mayor tamaño, con mayor proporción de capital y más especializadas.

A pesar de las diferencias entre países, la producción de cultivos herbáceos aumentó en una media de 0,5% al año en los países de la OCDE. En general, la mayor parte de este crecimiento se ha debido a un uso cada vez más intenso de tierra ya cultivada que a una ampliación de cosechas, aunque éstas fueron la principal fuente en algunos países.

¿Qué alcance tienen las ayudas agrícolas para los cultivos herbáceos?

La ayuda a los productores de cultivos herbáceos en los países de la OCDE ascendió a 62 mil millones de USD en 2001-03, lo que supuso un 39% de los ingresos de explotaciones agrícolas. El promedio de ayudas, que refleja las tendencias generales, ha ido disminuyendo para todos los cultivos herbáceos, con la excepción del arroz, cuyas ayudas han variado poco desde 1986-88. El sector del arroz es el que obtiene más ayudas y el de las semillas oleaginosas el que menos. En 2001-03, el precio cobrado por los productores de arroz y el pagado por los consumidores fue de media más de cuatro veces superior al precio mundial del arroz.

El efecto en la asignación de recursos y en el medio ambiente no depende únicamente del importe de la ayuda, sino también de la forma en que se da. Muchos gobiernos usan una compleja serie de medidas – derechos de contingentes arancelarios y acuerdos comerciales preferentes – que afectan de forma directa o indirecta a la producción, al consumo, al comercio, a los precios y al medio ambiente. Para el global de cultivos

herbáceos en el área de la OCDE, el sostenimiento de precios de mercado y las ayudas a la producción – formas de ayuda que más pueden estimular la producción, agudizar las presiones medioambientales y alterar el comercio – supusieron casi la mitad de las ayudas del sector en el periodo 2001-03.

¿Cómo afectan al medio ambiente las políticas de ayuda para cultivos herbáceos?

El sostenimiento de precios y la ayuda a la producción son incentivos para un uso más extendido e intensivo de los recursos, dado que animan a los agricultores a cambiar sus prácticas de gestión y el uso de los recursos. La ayuda a productos básicos también altera la combinación de cultivos, lo que podría no resultar indiferente para el medio ambiente. Si se dan más ayudas para los cultivos de alto rendimiento que requieren más recursos, el impacto en el uso de éstos y en la combinación de cultivos será también mayor. Además, el mantenimiento prolongado de un elevado nivel de ayuda puede obstaculizar cambios estructurales en el sector y estimular el desarrollo de técnicas para aumentar la producción y reducir los costes, recibiendo estos cultivos la mayor parte de las ayudas y afectando al medio ambiente de diversas formas. Al mismo tiempo, la capitalización de la ayuda en los precios de la tierra puede aumentar las presiones subyacentes para la consolidación agrícola y la intensificación de la producción. No obstante, la relación entre los cambios en la producción y los efectos medioambientales depende de cada lugar.

¿Cómo afecta al medio ambiente la liberalización del comercio agrícola?

El análisis ilustra las posibles implicaciones medioambientales de una liberalización agrícola multilateral. Se muestran dos escenarios hipotéticos. El primero asume una ampliación del acuerdo sobre agricultura de la Ronda de Uruguay de la OMC. En el segundo se considera la eliminación de todas las medidas políticas en todos los países. Este último se puede ver como un nivel superior de los posibles resultados de una liberalización multilateral.

En la mayoría de los casos los efectos de la liberalización de todos los cultivos herbáceos no sugieren un importante impacto medioambiental: las variaciones de porcentaje en el uso de la tierra y de productos químicos, en los resultados globales y en la aplicación de dichos productos, son pequeñas. En general, los cambios estimados en la producción de cultivos herbáceos, incluso con una liberalización total, se mantendrían en los límites de las variaciones estacionales observadas en los últimos veinte años en el área de la OCDE. Las simulaciones sugieren asimismo que la liberalización del comercio provocaría una reducción de las emisiones globales de metano y de óxido de dinitrógeno.

El análisis cuantitativo por países se complementa con algunos análisis especiales de cada país.

¿Cuáles son las principales políticas que abordan cuestiones medioambientales en el sector de cultivos herbáceos?

Entre las tendencias más notables de medidas de pago se encuentran el creciente uso de pagos para retirada de tierra agrícola por objetivos medioambientales; pagos para

ayudar a adoptar prácticas agrícolas menos intensivas, como las explotaciones orgánicas; y pagos de transición basados en el inmovilizado de las explotaciones, como ayudas para la conservación del agua, el suelo y la tierra.

El alcance de las medidas políticas reguladoras ha aumentado en general en los países de la OCDE en las dos últimas décadas. Estas medidas abarcan desde amplias prohibiciones hasta detalles muy preceptivos para la adopción de prácticas de gestión agrícola propicias para el medio ambiente. La mayoría de las normativas se implantan en el ámbito local y la responsabilidad legislativa medioambiental recae normalmente en las administraciones subnacionales. A menudo se usan normativas para proteger la calidad del agua subterránea y la erosión del suelo, siendo las restricciones más severas las relacionadas con el uso de pesticidas.

¿Cómo afectan los pagos y normativas agroambientales a la producción y el comercio de cultivos herbáceos?

El reciente aumento de programas normativos y de pagos agroambientales hace pensar en sus posibles perjuicios en el comercio, como las importaciones y exportaciones de cultivos herbáceos. La corrección de mercados ausentes para efectos ambientales externos o la reducción de alteraciones políticas mejoran el bienestar social, a pesar de sus repercusiones comerciales. Sin embargo, si los programas agroambientales no se implantan de forma rentable, podría resultar en un menor bienestar nacional y global.

Los efectos de las normativas en los costes de factores y en el comercio dependen de la normativa, el país y el cultivo en cuestión. Las normativas pueden contemplar la erosión y el uso de fertilizantes y pesticidas, así como requisitos de mantenimiento de la tierra con esquemas de cumplimiento. Los estudios no han mostrado por lo general que las normativas medioambientales afecten de forma significativa a la competitividad comercial ni a la ubicación de la empresa.

A pesar del rápido crecimiento de pagos agroambientales, se han producido unos pocos avances similares en la modelización de sus efectos en la producción y en el comercio. No obstante, las simulaciones sugieren que los pagos agroambientales podrían tener unos efectos modestos en la producción y más importantes en los flujos comerciales de algunos países productores.

Algunas conclusiones políticas

Las reformas de políticas agrícolas y la liberalización del comercio deberían reducir la presión medioambiental en países con ayudas elevadas y presiones medioambientales. Pero sólo la reducción del sostenimiento de precios no parece evitar el daño medioambiental causado por décadas de tales ayudas, a no ser que vaya acompañado por políticas agroambientales específicas.

La ayuda agrícola a la producción ha obstaculizado la adopción de sistemas de explotación propicios para el medio ambiente. Si se desvinculase la ayuda agrícola de la producción, se aportase información y se invirtiera en capital humano, se facilitaría la adopción y difusión de dichos sistemas.

El cumplimiento relacionado con pagos directos puede llevar a alcanzar algunos objetivos con unos costes incrementales reducidos, pero la ayuda a los ingresos y los objetivos medioambientales entran a veces en conflicto. Una limitación fundamental en el cumplimiento es que los agricultores que reciben pagos a cambio de un cumplimiento no son necesariamente los que cultivan las tierras más sensibles desde el punto de vista medioambiental ni con mayor valor paisajístico. Se podría conseguir una mejora de resultados ambientales por un menor coste mediante medidas concretas como impuestos y normativas que disuadan del uso de determinados recursos dañinos y pagos para fomentar ciertos servicios medioambientales.

Una consideración crucial en la evaluación de la rentabilidad de un programa agroambiental, teniendo en cuenta sus efectos en la producción y en el comercio, es si la producción y los servicios medioambientales son resultados conjuntos y, en caso afirmativo, hasta qué punto y, por lo tanto, si las políticas agroambientales se pueden desligar o no de la producción. Incluso estando unidos los servicios medioambientales y la producción, las medidas para aumentar la rentabilidad del programa disminuirían sus posibles efectos comerciales.

Se necesita un marco institucional coherente para racionalizar las iniciativas medioambientales locales y regionales. El nivel de implicación gubernamental adecuado, local, regional/provincial, nacional o internacional, será el más rentable y el que suponga los menores costes de transferencia para el problema medioambiental en cuestión.

© OCDE 2005

El presente resumen no es una traducción oficial de la OCDE.

Se autoriza la reproducción del presente resumen, siempre y cuando se mencionen la nota de copyright de la OCDE y el título de la publicación original arriba indicado

Los resúmenes multilingües son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE publicados originalmente en inglés y en francés.

Se pueden obtener en línea de forma gratuita en el OECD Online Bookshop www.oecd.org/bookshop/

Si desea más información, póngase en contacto con la unidad de Derechos y Traducción de la Dirección de Relaciones Públicas y Comunicaciones OECD.

rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
Francia

Visite nuestro sitio web www.oecd.org/rights/

