

Agriculture, Trade and the Environment
The Dairy Sector

Summary in Spanish

Agricultura, comercio y medio ambiente
Sector lechero

Resumen en español

Resumen

1. La producción lechera en los países de la OCDE se enfrenta a dificultades políticas desde el punto de vista de la economía y las repercusiones medioambientales y sociales de una agricultura sostenible. Aunque el consumo de leche per cápita es relativamente estable en la mayoría de países de la OCDE, se espera que aumente mucho en los países ajenos a ella. Los países de la OCDE copan más del 80% de las exportaciones mundiales. Las elevadas subvenciones destinadas a la producción lechera en la mayoría de los países de la OCDE hacen pensar que habrá que hacer ajustes importantes dentro de ellos como consecuencia de una futura liberalización del comercio. Simultáneamente crece la preocupación social por las consecuencias medioambientales de las explotaciones lecheras.

2. Dentro de este contexto, el estudio se va a centrar especialmente en la relación entre producción lechera, comercio, y medio ambiente. Se han analizado dos relaciones en particular: las consecuencias de la liberalización del comercio en la producción lechera y en el medio ambiente; y el impacto en la competitividad de las políticas adoptadas para reducir los efectos perniciosos de la producción lechera. Las exigencias de mejorar las condiciones de los animales también pueden afectar a las explotaciones lecheras, pero esto queda fuera del ámbito de este estudio. En las secciones siguientes se tratan con más detalle las ocho conclusiones más importantes que se deducen del estudio.

- En las regiones de gran concentración de producción lechera hay más riesgo de contaminación del agua, principalmente en ciertas regiones de Europa y Japón, aunque el riesgo es creciente en Australia, Corea y Nueva Zelanda. Parece que algunas presiones medioambientales se están alejando cada vez más de la producción lechera en algunos países. El efecto sobre la biodiversidad del ecosistema y el paisaje varía mucho de unos países a otros.

- Aunque la cantidad total de vacas ha disminuido en algunos países, al mismo tiempo ha aumentado el número de vacas por explotación, lo que pone de manifiesto que la producción se ha hecho cada vez más intensiva. A veces, los cambios regionales han dado lugar a mayores concentraciones de la producción. Todo ello puede incrementar el riesgo de deterioro medioambiental asociado a la producción lechera. Para disminuir este riesgo se han desarrollado tecnologías y prácticas de gestión, que exigen inversiones en capital humano para mejorar el resultado.
- El análisis comparativo de los efectos medioambientales de las explotaciones ecológicas y de las convencionales indica que las primeras tienen mejores resultados en lo que se refiere a calidad del suelo y del agua, y en lo tocante a la biodiversidad de las especies, pero no en cuanto a las emisiones de metano.
- Las ayudas a la leche son grandes comparadas con las de otros productos agrícolas de consumo, variando mucho de unos países a otros y aplicándose generalmente de las formas más distorsionantes. Aunque las ayudas cuantiosas no conducen necesariamente a mayores presiones medioambientales, lo cierto es que los países con mayores ayudas son los que más contaminan las aguas con nitrógeno procedente de las granjas lecheras. No obstante, es mucho más difícil confirmar la relación entre la modificación de las ayudas (en cuantía o estructura) y las variaciones en los riesgos medioambientales.
- Una mayor liberalización del comercio aumentará el riesgo de contaminación procedente de las explotaciones lecheras en Australia, Nueva Zelanda y en algunos países de Europa central, donde se espera un aumento de la producción. En otros, particularmente los de ayudas elevadas, se espera que disminuya el riesgo. El aumento de emisiones de gases de efecto invernadero por las vacas lecheras puede ser un freno considerable para que Nueva Zelanda cumpla sus compromisos de Kioto.
- Las políticas medioambientales más importantes para la producción lechera se centran en la contaminación del agua y en los productos amoniacales, y más recientemente en la biodiversidad y emisiones de gases de efecto invernadero. Las medidas políticas medioambientales son fundamentalmente reguladoras, con una severidad y complejidad crecientes. Asimismo, la investigación y los servicios de asesoramiento han influido decisivamente en la respuesta política de la mayoría de los gobiernos.
- Se han empleado toda una serie de instrumentos políticos para estimular la conversión a granjas lecheras ecológicas. En Europa, particularmente, los gobiernos han apoyado activamente esa conversión mediante compensaciones económicas. Han surgido problemas de superproducción en algunos mercados con la consecuente adopción de medidas políticas mejor coordinadas. Los patrones comerciales del sector lechero ecológico se han visto afectados por regulaciones y compensaciones.
- La normativa sobre manejo del estiércol varía de unos países a otros, lo que refleja la diversidad de sistemas de producción lechera. Por consiguiente, el coste por cabeza de vacuno que supone dicha normativa puede variar de unos países a

otros hasta en un 40%. No obstante, este coste no es significativo en relación con el coste total de producción, así que no es probable que influya en la competitividad comercial. El coste de manejo del estiércol por cabeza de ganado decrece con el tamaño de la explotación, y en muchos países se ha compensado con ayudas al almacenamiento, transporte y aprovechamiento.

Explotaciones lecheras y medio ambiente

3. Los problemas medioambientales más importantes derivados de la producción lechera tienen que ver con la contaminación del aire y del agua y con la biodiversidad. La contaminación del agua se produce por el inadecuado tratamiento de los residuos del estiércol y por el empleo de fertilizantes en la producción forrajera. Los nutrientes, en particular el nitrógeno y el fósforo, contaminan tierra, aguas superficiales, subterráneas y aguas marinas, dañando los ecosistemas por eutrofización, a la vez que perjudican el uso del agua como elemento de recreo. Las aguas pueden contaminarse también por los efluentes orgánicos y los patógenos que contiene el estiércol. La contaminación del agua es fundamentalmente un problema local o regional, pero a veces puede llegar a tener carácter internacional.

4. Es difícil cuantificar la particular contribución de las explotaciones lecheras a la contaminación del agua, pero las cifras del indicador de equilibrio de nitrógeno en el suelo que maneja la OCDE -indicador indirecto de la presión ambiental- revelan riesgos potenciales. Este equilibrio se calcula a nivel nacional, por lo que las variaciones regionales, que pueden ser significativas, se obtienen de otras fuentes de información. El nivel real de contaminación depende de factores tales como el tipo de suelo, de clima, y de prácticas de gestión.

5. Los países se pueden clasificar en cuatro grupos según el nivel de riesgo medido por el equilibrio de nitrógeno en el suelo y por la importancia del estiércol de las vacas lecheras, considerado una fuente de nitrógeno. El riesgo es máximo en Bélgica, República Checa, Dinamarca, Francia, Alemania, Irlanda, Japón, Holanda, Noruega, Portugal, Suiza y Reino Unido. En Australia, Canadá, Italia, Nueva Zelanda, España y Estados Unidos el riesgo de contaminación por nitrógeno a causa del estiércol es bajo en el ámbito nacional, aunque los estudios indican que el riesgo regional puede llegar a ser tan alto como el de los países con mayor riesgo. En Austria, Polonia, Portugal y Suiza el equilibrio global de nutrientes es bajo, y, sin embargo, las vacas lecheras aportan al cómputo total de nitrógeno más de un 10 %. En Corea, por el contrario, es elevado, y el estiércol supone menos de un 10 %.

6. Los indicadores de equilibrio de nitrógeno de 1985 a 1987 y 1995 a 1997 han variado y revelan distintas *tendencias* en el riesgo potencial de contaminación por parte de las explotaciones lecheras. El riesgo ha crecido en Australia, Corea y Nueva Zelanda, donde se ha elevado el nivel de nitrógeno procedente del estiércol de las vacas lecheras al aumentar la producción. El riesgo ha disminuido en todos los demás países con una caída del equilibrio de nitrógeno y de su producción por el estiércol vacuno, aunque las explotaciones lecheras siguen constituyendo una amenaza significativa en muchos de ellos.

7. Las explotaciones lecheras son también fuente de emisión de gases de efecto invernadero, fundamentalmente por fermentación entérica (metano) y por el manejo del estiércol (metano y óxido de nitrógeno). El nivel absoluto de emisiones procedentes de explotaciones lecheras en términos de dióxido de carbono equivalente es el más alto en Estados Unidos, Francia y Alemania, lo que refleja un número superior de cabezas de ganado y una mayor tasa de emisión por vaca. Sólo en Nueva Zelanda las explotaciones lecheras contribuyen de manera notable en el ámbito nacional, con más de un 20% del total de emisiones de gases de efecto invernadero. En todos los demás países las vacas lecheras aportan menos del 6% al total de emisiones. Además, de 1990 a 1992 y de 1999 a 2001 el total de emisiones de estos gases por las vacas disminuyó en todos los países, excepto en Australia y Nueva Zelanda.

8. En ciertos países constituye un serio problema local la emisión de amoníaco procedente de establos y causada por un manejo inapropiado del estiércol y del estercolado. El ganado es responsable de aproximadamente el 80% del total de emisiones de amoníaco en la OCDE, con una contribución similar a la producción de amoníaco y de nitrógeno procedente de su estiércol. El problema es particularmente grave allí donde su concentración es elevada, como algunas zonas del norte de Europa y Asia.

9. En la mayoría de los países, la producción de nitrógeno procedente del estiércol vacuno y las emisiones de gases de efecto invernadero se desligan cada vez más de la producción, a la vista de que los indicadores de riesgo ambiental por unidad de leche producida van disminuyendo. Aunque hay que tener cuidado al interpretar esa tendencia, el aumento de la productividad y la adopción de tecnologías y técnicas de manejo menos agresivas indican que se está en el buen camino.

10. Las cuestiones de biodiversidad en las explotaciones lecheras incluyen la degradación genética de las razas y el impacto en la diversidad del ecosistema. Por lo que se refiere a la diversidad genética, globalmente hay contabilizadas 1.224 razas de vacuno, de las que 299 están en peligro de extinción. Aunque los países de la OCDE cuentan con 191 razas en peligro de extinción y la raza Holstein es la dominante en muchos países, el riesgo de nuevas desapariciones no parece ser preocupante a la vista de los programas de conservación de razas autóctonas. La situación no es sin embargo tan halagüeña en los países de fuera de la OCDE.

11. El impacto en la biodiversidad del ecosistema varía de un lugar a otro. En general, cuando los sistemas de producción lechera son extensivos, hay más biodiversidad de plantas, insectos y aves. Ésta se puede perder cuando la tierra se cultiva más intensamente, dando paso a lo que se llaman “desiertos verdes” de biodiversidad, si bien es cierto que ciertas zonas de cultivo intensivo han adquirido una gran importancia para las aves acuáticas migratorias. Algo que podría perderse si se abandona la explotación lechera. Ello será vital o no dependiendo del valor relativo de la biodiversidad perdida y de su reposición. Esto es una cuestión que preocupa especialmente cuando se trata de explotaciones lecheras de montaña.

12. La producción láctea también contribuye al paisaje cuando se puede asociar a imágenes placenteras tales como setos vegetales limitando praderas, las propias edificaciones de las granjas, e incluso las vacas pastando en los prados. En unos países gustan los paisajes abiertos con producciones intensivas, mientras que en otros se prefieren las explotaciones extensivas con setos y praderas.

Evolución de la estructura y práctica en las explotaciones lecheras

13. La producción mundial de leche creció un 20% entre 1982 y 2001 para hacer frente a la creciente demanda, especialmente en los países en desarrollo. En la mayoría de los países de la OCDE la producción lechera se ha mantenido estable o ha descendido ligeramente, notándose en muchos casos la existencia de cuotas de producción. El crecimiento ha sido muy rápido en Australia y Nueva Zelanda, moderado en Corea, Méjico y Portugal, y estacionario en Estados Unidos. El comercio ha evolucionado más rápidamente que la producción, aunque los intercambios internacionales de productos lácteos sólo suponen menos del 8% (14% si se incluye el comercio interior de la UE).

14. Aunque la producción crece con diferencias en el sector lácteo, sus cambios estructurales son semejantes. El tamaño de las explotaciones ha crecido en todos los países de la OCDE, tal como muestra el aumento de la media de cabezas por explotación, incluso en países en los que ha disminuido el total de vacas. Ello ha llevado a un aumento del número de operaciones de más alcance y mayor concentración de capital. La producción lechera se ha hecho también más intensiva desde el punto de vista del volumen de leche producido por cabeza y hectárea forrajera. Asimismo se han producido cambios en el modelo regional de producción. El cambio ha sido más notable en países que no operan con cuotas. Los factores que más influyen en estos cambios son las tecnologías de alto valor (por ejemplo, salas de ordeño de alta tecnología), técnicas de gestión modernas (por ejemplo, toma de datos y rotación de pastizales) e intentos para reducir los costes directos de producción.

15. Todo ello puede incrementar el riesgo de deterioro medioambiental asociado a la producción lechera. Más cabezas por explotación suponen más volumen de estiércol. Si se dispone de menor superficie por cabeza, aumenta la cantidad de nutrientes aportados al suelo, con el consiguiente riesgo de perjuicio para la calidad de las aguas. En ciertos casos los cambios en la distribución regional de la producción pueden reducir la presión ambiental que ejercen las explotaciones lecheras si esa producción se desplaza a lugares marginales (por ejemplo, en Australia, a causa de la desregulación). En otros, por el contrario, el riesgo puede aumentar dado que el tamaño medio de los hatos en las regiones en crecimiento suele ser bastante mayor que en las regiones tradicionales (por ejemplo, en Nueva Zelanda y Estados Unidos).

16. La repercusión medioambiental de las explotaciones lecheras depende asimismo de los avances tecnológicos (tipos de instalación o construcción, almacenamiento del estiércol, sistemas de tratamiento (fangales), y equipos de producción de energía alternativa), así como prácticas de gestión (nuevas fórmulas en las mezclas de la alimentación animal y nuevas técnicas para distribuir el estiércol). Ciertos desarrollos no resultan indiferentes (por ejemplo, los convertidores de metano), ni aumentan la producción (parcelación con arbustos autóctonos o zanjas de agua). Estas tecnologías se adaptan mejor a las explotaciones a gran escala, ya que el coste se reparte en mayores volúmenes de producción. Otros cambios tales como la composición del cebado benefician a todos los ganaderos, ya que reducen el coste de producción y el riesgo medioambiental. En cualquier caso las nuevas tecnologías de producción conllevan un aumento importante en la cualificación de su personal.

Impacto ambiental de los sistemas de producción ecológicos

17. Hasta ahora no hay suficiente información para valorar el impacto ambiental de los diferentes sistemas de producción lechera y de su alcance. Los resultados de los escasos estudios comparativos apuntan a que las explotaciones de mayor amplitud e intensidad parecen conducir a un mayor riesgo de deterioro medioambiental. Este estudio ha apreciado diferencias entre los sistemas de producción lechera ecológica y convencional. A pesar de estas diferencias, tanto dentro de cada país como de un país a otro, los resultados ponen al descubierto importantes conclusiones.

18. Las granjas ecológicas, por lo general, muestran un mayor equilibrio entre la aportación de nutrientes, pesticidas y energía, y lo que es necesario para la producción. Por tanto, las explotaciones lecheras ecológicas tienen mejores indicadores de calidad (materia orgánica, actividad biológica y estructura de los suelos), calidad de las aguas (drenaje de nitratos, fosfatos y pesticidas), y biodiversidad de especies. Como contrapartida, los sistemas ecológicos suelen producir más emisiones de metano. Para otros indicadores, o no hay diferencias claras entre los sistemas, o no se han estudiado aún. Lo que es más importante, la gestión de las explotaciones es fundamental para asegurar que los beneficios potenciales se conviertan en reales, particularmente en lo tocante a drenaje de nutrientes, emisiones de dióxido de carbono y problemas de salud animal. Otro resultado incontestable es que mientras la presión medioambiental de las explotaciones ecológicas es menor, medida por hectárea, la diferencia entre sistemas se reduce si se mide tomando como base de la producción unitaria.

Políticas agrícolas en apoyo a la producción lechera

19. La producción lechera está muy protegida, con excepciones, en la mayoría de los países de la OCDE. Estos pueden agruparse según el grado de protección. El primer grupo (Islandia, Japón, Noruega y Suiza) goza de unas tarifas relativamente altas y, por tanto, de unos mayores apoyos que superan por término medio el 70% de las subvenciones agrícolas brutas totales. Un segundo grupo tiene unas tarifas ligeramente más bajas, con ayudas del orden del 40 al 55%. En él se encuentran Canadá, la Unión Europea, Hungría, Corea y Estados Unidos. Estos países usan, además, subsidios a la exportación, junto con Noruega y Suiza. En el otro extremo, las granjas lecheras de Nueva Zelanda reciben ayudas de alrededor del 1%. En los países con subvenciones para los productores de leche, las políticas más ligadas a la producción (medidas como aranceles y subsidios a la exportación) o a los gastos suman una parte importante. En comparación con otros productos, las subvenciones a la leche suelen ser mayores, incluso en países con escasas ayudas a los productos de consumo en general.

20. Este modelo de ayudas a la leche, tanto en su cuantía como en su composición, influye en los modelos de producción, alterando en consecuencia la presión sobre el medio ambiente. Aunque son difíciles de discernir los efectos de la política de subvenciones a la producción lechera, lo elevado de éstas, de cualquier tipo que sean, ha hecho que muchos países hayan aumentado sus producciones intensivas, con la consiguiente presión sobre el medio ambiente; distinto habría sido si los productores se

hubieran limitado a responder a la demanda en igualdad de condiciones. Los países con mayor riesgo potencial de contaminar las aguas con nitrógeno son los que más subvencionan la producción de leche, tales como los del norte de Europa y Japón. No obstante, las elevadas ayudas no son el único factor de la presión medioambiental. También se ve un impacto medioambiental pernicioso por causa de la producción lechera en países con escasas subvenciones.

21. Las cuotas a la producción lechera son una parte importante de las políticas de apoyo a la producción en muchos países altamente proteccionistas. Al controlar la expansión de la producción lechera con altos precios de apoyo se ha limitado el impacto medioambiental que de otra forma se hubiera producido. Lo que han conseguido, de hecho, es bloquear la distribución regional de la producción, de manera que los cambios en los modelos geográficos de producción son menos evidentes en los países con cuota que en los que no la tienen. Los efectos medioambientales derivados no están claros. Aunque han contribuido a mantener las granjas lecheras en lugares marginales de alto valor ecológico, no parece probable que su distribución geográfica en el momento de aplicarse las cuotas fuera el óptimo desde un punto de vista medioambiental, dado que dichas cuotas se impusieron por razones de producción y no medioambientales. Puede que las cuotas hayan contribuido también a aumentar la producción intensiva en algunas explotaciones, al dar mayores incentivos para aumentar la producción por vaca en lugar de aumentar el número de vacas y de superficie para producción láctea. Sin embargo, otros cambios en la política agraria, como la reforma del mercado de cereales de la Unión Europea, también han inducido un crecimiento de la producción intensiva.

22. Ha habido medidas para reducir las ayudas destinadas a costes y a producción en la mayoría de los países, aunque el índice de disminución varía mucho. En unos pocos, como la República Checa y Suiza, las reducciones se han compensado con incrementos en los pagos por la cantidad de cabezas de ganado o por derechos históricos. Es difícil relacionar los cambios en las ayudas a la leche con cambios en la presión medioambiental. Hay otras variables que pueden influir, como cambios en las ayudas a otros productos de consumo, medidas agro-ambientales, y cambios provocados por el mercado. Los cambios en el impacto ambiental hay que estudiarlos caso a caso, y parece que varían según el grado de preocupación medioambiental. Parece claro, sin embargo, que el impacto negativo asociable directamente a la producción (contaminación del aire y del agua) ha disminuido en los países donde la producción ha bajado. Al igual que los cambios en las subvenciones han llevado a una disminución de la producción, las reformas políticas han contribuido a mejorar los efectos medioambientales de la producción lechera. En algunos países las reformas han tenido como consecuencia una expansión de la producción láctea, ya sea en el país considerado como tal o en ciertas regiones, lo cual ha generado cierta preocupación medioambiental.

Efectos de la liberalización del comercio en la producción de nitrógeno por el estiércol y en la emisión de gases de efecto invernadero en el sector lechero

23. Aunque el Acuerdo sobre Agricultura de la ronda de Uruguay avanzó algo en la reducción y limitación de barreras a la importación y subsidios a la exportación para productores de leche en los países de la OCDE, aún siguen activas políticas decisivas que afectan al comercio. En consecuencia, cuando por fin terminen las negociaciones en curso

de la ronda de Doha para el desarrollo, esas políticas se harán aún más restrictivas. El presente estudio consideró el impacto de dos escenarios de liberalización del comercio agrícola sobre dos indicadores agro-ambientales que afectan al sector lácteo: la producción de nitrógeno por el estiércol y la emisión de gases de efecto invernadero por las vacas. El primer escenario consideró reducciones muy similares a las negociadas en la ronda de Uruguay, y el segundo, la eliminación de los subsidios a la exportación y de las ayudas que distorsionan el mercado, así como cortes sustanciales de aranceles.

24. En ambos escenarios de una mayor liberalización, el nivel global de producción lechera aumenta menos de un 1%. Más significativo es el cambio que se vislumbra en la distribución regional de la producción. Se estima que la producción lechera disminuirá un 20% en los países de mayores subvenciones, Islandia, Japón, Noruega y Suiza, y aumentará en alrededor de un 20% en Nueva Zelanda y Australia, con un probable incremento en los países de Europa central. Dado que los indicadores considerados están estrechamente ligados a la producción, el estudio predice incrementos de producción de nitrógeno por el estiércol y emisiones de gases de efecto invernadero en Australia y Nueva Zelanda, y descensos en otros países de la OCDE. En conjunto, el aumento neto de las emisiones globalmente consideradas es muy pequeño.

25. Se espera que la producción se altere poco en Corea y Estados Unidos. El comercio de productos lácteos aumentará e en un 14% en el escenario de mayor liberalización como consecuencia del cambio de modelo de producción. El aumento de emisiones de gases de efecto invernadero asociado a la ampliación del mercado de productos lácteos es insignificante comparado con los niveles actuales de emisiones directas debidas a la producción lechera.

26. Una consideración importante es la que ha de hacerse a propósito de los ingresos de los productores en relación con las cuotas lecheras a la producción. En ambos escenarios la producción no se altera ni en la Unión Europea ni en Canadá. Ello se debe a que la caída de precios no es tanta como para disminuir la producción, ya que las cuotas se mantienen blindadas, es decir, los ingresos por cuota siguen existiendo a pesar de las nuevas liberalizaciones.

Medidas políticas para abordar cuestiones medioambientales del sector lechero

27. La reducción del nocivo impacto medioambiental de la producción lechera, en particular el relacionado con la contaminación del agua y las emisiones de amoníaco, es el principal objetivo de las medidas políticas agroambientales que afectan al sector lechero. Algunos países han adoptado en estos años medidas para hacer frente a problemas como el impacto de la producción lechera en la biodiversidad y, en menor medida, las emisiones de gases de efecto invernadero. En realidad hay pocas medidas específicas para la producción láctea, aunque los productores de leche sí se vean afectados por políticas de mayor alcance, como las del sector ganadero o agrícola globalmente considerados. Algunas medidas políticas, como las relativas al amoníaco o a las emisiones, se han adoptado en respuesta a acuerdos internacionales de carácter

medioambiental, y es previsible que esta tendencia continúe. Otras, entre ellas las que se refieren a la calidad del agua y a la biodiversidad, han partido de iniciativas locales o regionales, y normalmente se han diseñado e implementado en esos ámbitos.

28. Por lo que se refiere a las medidas políticas, la primera reacción de la mayoría de los gobiernos ante cuestiones medioambientales del sector lechero ha sido el desarrollo de programas y la ayuda técnica sobre el terreno, así como servicios integrados para los ganaderos. La idea es conseguir un buen resultado medioambiental al menor costo para cada ganadero. Esto a menudo se ha visto apoyado o seguido por unos determinados reglamentos. Tales medidas políticas se mantienen como parte integral de una estrategia medioambiental global en la mayoría de los países. Por ejemplo, en países donde es un tema de actualidad (como Australia y Nueva Zelanda), este proceso, que comienza por la investigación y el asesoramiento, se lleva a cabo para las emisiones de gases de efecto invernadero por las vacas.

29. Hay una serie de reglamentos que afectan a la producción lechera en todos los países de la OCDE. Al principio, los reglamentos se orientaron a limitar la contaminación puntual en origen, prohibiendo o limitando, por ejemplo, la descarga directa de estiércol vacuno en los cursos de agua. Nuevos reglamentos se han ido introduciendo sistemática y continuamente para limitar la contaminación en origen de carácter no puntual, por ejemplo, regulando la cantidad de estiércol que puede generarse, la cantidad que puede extenderse y la forma de hacerlo. A lo largo del tiempo se ha notado una clara tendencia a aumentar los reglamentos y a imponer condiciones más estrictas a los ganaderos. En los países del norte de Europa se ha aplicado a los productores una mayor cantidad de medidas que, en general, son de carácter más restrictivo. Sólo en Noruega y Suiza se han impuesto a los productores de leche requisitos ambientales de carácter vinculante, como condición para recibir ayudas presupuestarias.

30. En muchos países se han liberado fondos para ayudar a los ganaderos lecheros en sus obligaciones derivadas de las nuevas normativas, en particular las asociadas al manejo del estiércol tales como almacenaje, transporte y aprovechamiento. Los pagos han sido principalmente en forma de préstamos y ventajas financieras o fiscales, y se han concedido por un tiempo limitado nada más introducirse la normativa. También se han dado ayudas para estimular el aprovechamiento del estiércol, por ejemplo, como fuente de energía alternativa, tanto para uso interno de la explotación, como externo. Aunque las granjas lecheras pagan impuestos de carácter general sobre pesticidas y fertilizantes en un limitado número de países o estados, los impuestos específicos sobre la contaminación ganadera se han aplicado sólo en Bélgica, Dinamarca, Francia y Holanda. Estos impuestos gravan el volumen de nutrientes que supere un cierto nivel por encima del global.

Producción láctea ecológica – medidas políticas y evolución del mercado

31. Entre la serie de medidas políticas de tipo agroambiental que pueden afectar a los ganaderos lecheros, muchas de ellas son para estimular y ayudar a desarrollar granjas ecológicas. Todos los países de la OCDE tienen ya normativas activadas o en proceso que definen normas nacionales, como las correspondientes a la leche y productos lácteos

ecológicos. En muchos países la inspección y la certificación de productores y procesadores según esas normas las realizan agencias gubernamentales; en otros, se ha contratado para ello a organizaciones privadas del sector. Además, los países europeos de la OCDE dan ayuda financiera en forma de pagos anuales por hectárea, tanto para convertir como para mantener la producción de leche ecológica. En América del Norte los productores reciben cierta ayuda como compensación al coste de la certificación. En lo que respecta a la demanda, los gobiernos han apoyado la producción ecológica mediante campañas de información, coordinación de cadenas alimentarias y con apoyo institucional a favor de los productos ecológicos. Hay cada vez más países que prestan mayor atención a la coherencia de las políticas ecológicas mediante “planes de acción” para asegurar que el mercado no se vea distorsionado por grandes oscilaciones de la oferta y la demanda, que suelen desembocar en subida de precios.

32. En casi todos los países ha habido un aumento significativo de las explotaciones ecológicas desde mediados de la década de 1990, casi siempre como consecuencia del desarrollo de políticas de apoyo, aunque la producción ecológica es sólo una parte muy pequeña de la producción total. En ciertos países europeos como Austria y Dinamarca la leche es el producto ecológico más importante. El sobreprecio de los productos lácteos ecológicos es mayor al por menor que en granja debido a que los costes unitarios de procesar pequeños volúmenes de leche son comparativamente más altos. También es corriente que la leche producida como ecológica se venda y se procese como y con la leche convencional, esto es, el productor no recibe sobreprecio alguno. En algunos países el sobreprecio de la leche ecológica se vino abajo al crecer desmesuradamente la oferta.

33. Ha crecido la preocupación por el efecto de las medidas agroambientales en la competencia comercial, y el consecuente impacto sobre el modelo de mercado y la localización de la producción. Actualmente el comercio internacional de leche y productos lácteos ecológicos está muy poco desarrollado, con la excepción del comercio interior de la UE. Aunque pueda estar justificada la intervención en política económica y medioambiental en este mercado, ello traería una serie de consecuencias. Aunque la creación de una normativa nacional puede aportar luz al mercado consumidor, también puede obstaculizar la actividad comercial de los lácteos ecológicos. Existen indicios de que los requisitos derivados de reglamentos y certificaciones han dificultado el acceso a los mercados de lácteos ecológicos. La tendencia hacia la igualdad ha de favorecer la comercialización. También parece que los pagos a la producción de leche ecológica han afectado al modelo de mercado. Los países que primero ayudaron al desarrollo de producción ecológica son los que más peso tienen en su comercialización, exportando a otros países en los que no existía producción, o simplemente era escasa. Las políticas de estímulo a la demanda de productos ecológicos, incluida la leche, pueden tener también un efecto distorsionador al extremo de que animan especialmente al consumo de productos locales.

Efectos que tiene la normativa sobre el manejo de estiércol en la competitividad

34. Además de los posibles efectos comerciales asociados a las políticas de productos ecológicos, otra cuestión importante para el sector lechero es ver hasta qué punto las modificaciones de las regulaciones ambientales influyen en los modelos comerciales al imponer en los productores de leche costes notablemente diferentes. Para responder a esta pregunta se hizo un análisis comparativo de los costes de almacenamiento, eliminación y aprovechamiento del estiércol en seis países o regiones. Estos costes vienen determinados por las exigencias de las normativas nacionales o regionales, y se añaden a los que los ganaderos habrían tenido de no haber estado vigentes. Aunque existen otras regulaciones medioambientales, las relativas al manejo del estiércol se consideran las más complejas y costosas para los ganaderos lecheros.

35. El análisis pone de manifiesto que los costes de manejo del estiércol, medidos por unidad de vacuno, eran los más altos en Dinamarca y en Holanda: aproximadamente un 10% superiores a los resultantes de nuevas normativas en Ontario (Canadá), y alrededor de un 40% superiores a los de Japón, Suiza y Waikato (Nueva Zelanda). Sin embargo, tomando como referencia los costes totales de producción, las diferencias de coste por manejo del estiércol (2 a 4% de los costes por cabeza de ganado) no llegan a explicar la diferencia en competitividad entre los seis países o regiones. Si se miden en relación al litro de leche, se altera el orden de los países, pasando Nueva Zelanda a ser el de mayor coste por manejo del estiércol.

36. Si estos resultados se comparan con los de análisis semejantes hechos para el sector porcino, se ponen de manifiesto dos puntos importantes de divergencia. En primer lugar, los costes por manejo del estiércol son más bajos, por lo general, en el sector lácteo, lo que refleja seguramente que la producción lechera es menos intensiva por hectárea. En segundo lugar, en el sector lácteo hay menos variación en el coste de manejo del estiércol de unos países o regiones a otros, lo que refleja que las regulaciones vigentes en el sector porcino son más estrictas en algunos países.

37. Hay que asumir las diferencias de costes de producción impuestos por las normativas si se tiene en cuenta que dichas diferencias reflejan el coste medioambiental de la producción lechera y que responden al principio de que quien contamina, paga. Esto se puede decir especialmente de los efectos medioambientales locales. Los costes medioambientales de la producción lechera pueden variar de unos países a otros, al igual que ocurre con los de la mano de obra, el suelo y el capital. En la mayoría de los países se dan ayudas para compensar el aumento de costo que supone la aplicación de normativas, limitando la magnitud del auténtico coste de contaminación que tienen que asumir los productores.

38. Otro resultado del análisis fue la relación entre el tamaño de la explotación y los costes inducidos por normativas sobre manejo del estiércol. Esos costes, en relación con los de producción totales por cabeza de vacuno, eran mayores para las explotaciones más pequeñas consideradas en el estudio (40 vacas). Ello se debe al coste proporcional de la construcción de instalaciones de almacenaje, y a la menor producción sobre la que han de repercutirse los costes. Como regla general, los costes de manejo del estiércol por vaca disminuyen con el tamaño de la explotación. Según el análisis, los costes para las explotaciones mayores (160 vacas) son más altos que para las medianas debido a que las

primeras han de transportar y aprovechar el estiércol fuera de su explotación para cumplir la normativa. De no estar sometidas a esta exigencia las explotaciones grandes, tendrían los costes por cabeza de vacuno más bajos para el manejo del estiércol. Para el sector porcino se extrae una conclusión semejante.

Implicaciones políticas

39. De este estudio se pueden extraer una serie de implicaciones políticas, entre las cuales citamos:

- Los vertidos al agua de materiales nocivos para el medio ambiente (nutrientes, por ejemplo) y las emisiones al aire (gases de efecto invernadero y amoníaco) son los resultados normales de la producción lechera. La reducción de tales vertidos y emisiones hasta unos niveles de riesgo aceptables para la salud humana es una prioridad política.
- Todos los países deberán responder a los crecientes riesgos de contaminación por la intensificación de la producción derivada de la evolución del mercado y del desarrollo tecnológico.
- La tecnología y las técnicas de gestión ofrecen ciertamente la posibilidad de reducir riesgos medioambientales, viéndose ya cierto alejamiento entre riesgo medioambiental y producción lechera. Ello ha de requerir inversiones cuantiosas en capital humano.
- Una nueva liberalización del mercado es probable que aumente la presión medioambiental que ejerce la ganadería en países cuya producción se verá aumentada, tales como Australia y Nueva Zelanda, que exigirán especial atención a que las políticas sean efectivas.
- Una nueva liberalización del mercado también puede que reduzca la presión medioambiental en alguno de los países en los que ya es alta, pero en los de la Unión Europea, incluidos aquellos en los que la producción láctea ya tiene un riesgo medioambiental elevado, las cuotas lecheras siguen siendo vinculantes y limitan cualquier ajuste beneficioso.
- El avance en unos pocos países hacia el desarrollo de políticas que gravan a los ganaderos por el riesgo potencial de contaminación por la producción lechera demuestra que se pueden superar las dificultades para gravar las fuentes de polución no puntuales.
- La experiencia ha demostrado que las políticas gubernamentales de ayuda a la producción de leche ecológica pueden interferir las señales del mercado. Los gobiernos tienen que trabajar a favor y no en contra del mercado.
- Además de mantener la integridad de las normas de producción ecológica, hay que tratar de minimizar sus probables efectos distorsionadores en el mercado.
- Apoyar económicamente a los ganaderos a cambio de beneficios o servicios medioambientales exige invertir en la investigación necesaria para asegurar que esos beneficios por los que se paga se convierten en realidad.

- Los efectos múltiples y a veces contrapuestos en la biodiversidad y la distinta apreciación que merecen del público hace pensar que se precisan actuaciones programadas para alcanzar los objetivos programados.
- Los políticos deben admitir los efectos que tienen las políticas agroambientales (especialmente las normativas) en los costes de los productores de distintos tamaños, teniendo siempre en cuenta el beneficio medioambiental resultante. Un planteamiento igual para todos, especialmente si se enfoca una determinada práctica ganadera, no suele resultar efectivo desde el punto de vista medioambiental ni económicamente eficaz.
- Naturalmente que hay diferencias en las normativas, pero éstas son acordes con las diferencias en el riesgo medioambiental, y no son lo suficientemente grandes como para afectar a la competencia comercial entre productores. Los pagos para compensar el coste derivado del cumplimiento normativo desfigurarán la percepción que los ganaderos deben tener sobre cómo su actividad afecta realmente al medio ambiente y limitarán la implantación adecuada del principio de que quien contamina paga.

© OCDE 2004

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 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/

