

ÁREA TEMÁTICA III:

LAS POLÍTICAS MEDIOAMBIENTALES EN LOS ESPACIOS RURALES

Relator:

Antoni Larrull Chimisanas

Universidad de Lleida

INTRODUCCIÓN

El Área Temática que nos ocupa en esta última relatoría de la mañana es, efectivamente, la de las "políticas medioambientales en los espacios rurales". Sin duda se trata de una temática que se presenta como un interesante campo de estudio en los próximos años, a juzgar por el rol que, al menos sobre el papel, le asigna el actual diseño de la Política Agraria Común.

Como verán, asimilo directamente "política" con Política Agraria Común. Esto es así porque, de hecho, todas las comunicaciones presentadas tienen como referencia a la PAC.

En concreto, las comunicaciones presentadas han sido cinco o, lo que es lo mismo, un 4% del total del Coloquio. Este número puede parecer reducido si se tiene en cuenta el discurso medioambientalista que desde 1992 impregna a la PAC. Pero si tenemos en cuenta, por ejemplo, que entre 1993 y 1997 la proporción del presupuesto FEOGA-Garantía destinada a estos menesteres fue, también de un 4%, pues tal vez lo que hubiera estado fuera de lugar hubiese sido recibir un elevado número de comunicaciones.

Estas cinco comunicaciones se pueden dividir en dos tipos:

-Por un lado, se han presentado un grupo de cuatro comunicaciones dedicadas, básicamente, al análisis de la aplicación en diversas zonas agrarias desfavorecidas de España de los Programas con componente medioambiental derivados de la aplicación de la reforma de la PAC de 1992. Estamos habando en concreto, del reglamento CEE 2078/1992 sobre ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente y la conservación del espacio natural y del reglamento CEE 2080/1992 sobre forestación de tierras agrarias, incluidos ambos entre en las llamadas medidas de acompañamiento de dicha reforma.

-Por otro lado, tenemos una sola comunicación dedicada a la presentación de un caso concreto de actuaciones en materia de lucha contra la contaminación derivada de las prácticas ganaderas intensivas.

Aunque se trate, pues, de un número reducido de comunicaciones, cabe señalar que su lectura proporciona una visión amplia sobre la temática de las políticas y actuaciones medioambientales en los espacios rurales.

RESUMEN DE LAS COMUNICACIONES

Así, para empezar, la comunicación de M^a Ángeles Morán, bajo el título "Evolución de las medidas agroambientales entre los periodos 1993-97 y 1997-2001. Repercusiones en Castilla y León" resulta ser un buen punto de partida para adentrarse en el estudio de la cuestión agroambiental, ya que dicha autora realiza un sintético y clarificador repaso histórico a la evolución de la política medioambiental asociada a PAC.

Acertadamente, en esta comunicación se propone la tardía fecha de 1985 como fecha de partida de la inclusión en la reglamentación del la PAC de la preocupación por el impacto medioambiental negativo que el proceso de intensificación agraria del último cuarto de siglo había producido en los espacios rurales europeos.

Esta reorientación de la PAC se consolidó con la reforma McSharry de 1992. Concretamente, en el Reglamento CEE 2078/92, sobre ayudas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural. Los objetivos de dicho Reglamento eran combinar los efectos beneficiosos sobre el

medio ambiente de las medidas que éste contenía con la reducción de la producción agraria, sobretudo en sectores como los cereales y el vacuno y contribuir a la diversificación de rentas agrarias y al desarrollo rural.

Las líneas básicas del paquete de medidas agroambientales venían marcadas por la Comisión y eran, entre otras, la reducción del uso de insumos químicos y el desarrollo de la agricultura ecológica, la conversión de tierras de cultivo en pastos, la reducción de la carga ganadera en terrenos de pastos, la utilización de prácticas agroquímicas compatibles con la protección del medio ambiente, el mantenimiento de tierras agrarias forestales abandonadas, etc.

M^a Ángeles Morán destaca que en España, en concreto, este tipo de medidas supuso una novedad total y los programas presentados, tanto zonales como regionales, fueron muy ambiciosos, pero sus resultados fueron muy modestos. La Comisión no aprobó hasta 1995 el programa español, y, para 1997, los gastos en este capítulo apenas representaban el 1% del total de los del FEOGA en España, (frente a casi un 4% para el conjunto de la UE.) y los pagos realmente efectuados a los agricultores apenas si ascendían a la tercera parte de lo presupuestado inicialmente (frente al 86% para el conjunto de la UE).

Al analizar el caso concreto de Castilla-León, la autora pone el dedo en la llaga al señalar algunas de las causas de este "fracaso" inicial de la aplicación de la política agroambiental de la UE. Así, la falta de información a los agricultores, la insuficiencia de las primas, las fuertes exigencias ambientales de los programas, la pasividad o boicot de las organizaciones de productores agrarios, la inexperiencia y falta de personal técnico por parte de la administración, etc. son algunas de las causas de la baja repercusión de estas medidas en Castilla-León.

A pesar de estas dificultades iniciales, Moran concluye apostando por la necesidad de potenciar estas medidas, tanto por la contribución a la renta de los agricultores, que representan, sobretudo en zonas cerealícolas extensivas, como por su contribución a la conservación del medio natural.

Otro ejemplo de aplicación de programas zonales agroambientales lo proporciona la comunicación titulada "Acciones agroambientales en un espacio rural metropolitano: el caso del olivar en Madrid", a cargo de Pilar Lacasta Reoyo y Rafael

Mata Olmo. Estos autores dedican la primera parte de su comunicación a analizar de forma detallada la situación presente del sector agrario madrileño. En este análisis pone de manifiesto su insignificancia económica en el contexto regional en el que está inserto, pero, acertadamente, los autores destacan el valor territorial y social creciente que el espacio agrario, como espacio de "consumo colectivo", juega en el contexto de una región progresivamente metropolizada como es la de Madrid.

Es en este contexto ha tenido lugar la aplicación de dos programas agroambientales desde 1997: uno tendente a promover la lucha biológica como alternativa a los fitosanitarios y otro orientado al no laboreo de tierras, para una mejor conservación de los suelos.

Los autores perciben este tipo de programas como una medida eminentemente positiva, ya que, dicen, de lo que trata de mantener una actividad remuneradora sobre el suelo rural, en un contexto dominante de pluriactividad y potenciando sistemas técnicos de explotación próximos a lo biológico. Es decir, desatacan la función social y medioambiental positiva de los programas agroambientales. Pero al mismo tiempo, señalan una cuestión de interés: en la comunidad de Madrid han detectado la existencia de algunas grandes explotaciones que se han convertido en coleccionistas de primas, ya que está acogidas a los dos programas agroambientales citados del olivar, al programa de reforestación de tierras agrarias y, anualmente, perciben también subvenciones por sus cultivos de carácter extensivo. Es decir, que las explotaciones de mayor dimensión, en este caso física, continúan siendo las principales beneficiarias de las ayudas provenientes de la PAC, puesto que diversifican, no tanto su producción, sino la captación de subvenciones.

Este primer atisbo de cuestionamiento a las políticas medioambientales impulsadas por la Unión Europea cobra fuerza en la comunicación titulada "Medio Ambiente y políticas agrarias. Una relación inestable", de Rocío Silva y Juan Francisco Ojeda Rivera

Estos autores proyectan una destacable mirada crítica sobre algunas de las múltiples contradicciones y paradojas que se desprenden de la aplicación de las medidas agroambientales, forestales y de carácter extensificador de la PAC.

Silva y Ojeda apuntan que, efectivamente, la aplicación de este tipo de programas ha conllevado efectos medioambientales positivos, como la reforestación con encinas y alcornoques o la recuperación de razas ganaderas autóctonas. Pero el acento de su comunicación lo ponen en los efectos no deseados o negativos generados por la aplicación de este tipo de programas medioambientales en la comarca de la Sierra Morena sevillana.

En esta comarca, famosa por sus grandes fincas en manos de toreros y artistas, las ayudas agrarias europeas son una de las claves que explica la dinámica socioterritorial actual de este comarca.

Así, por ejemplo, la cabaña ganadera está aumentando considerablemente al amparo de las subvenciones europeas. En el caso del subsector ovino, están proliferando explotaciones exclusivamente dedicadas a esta especie, lo cual amenaza el sistema tradicional de dehesa. Y en el caso del vacuno, por una parte, las subvenciones de extensificación, en principio con un componente social para mantener la renta de los ganaderos, van a parar a los bolsillos de los propietarios de grandes fincas y, desde el punto de vista medioambiental, estos propietarios dividen artificialmente sus fincas para aprovechar al máximo las posibilidades de subvención (caber recordar que hay un número máximo de 90 cabezas subvencionables por explotación). Es decir, que se corre el peligro de originar una perniciosa sobrecarga ganadera, además de estarse produciendo una apropiación privada, mediante el cercado de terrenos, de paisajes públicos.

En este contexto, al amparo de las subvenciones para la reforestación, la superficie forestal también está aumentando y lo está haciendo en detrimento de las zonas pastables.

De esta manera, se completa la paradoja, tanto desde el punto de vista medioambiental como social, ya que, por una parte, medidas políticas extensificadoras y medioambientales están propiciando la desaparición de muchas dehesas y de parte de la superficie pastable y, desde el punto de vista social, una buena parte del importe de estas subvenciones va a parar a manos foráneas, algunas de ellas sociedades anónimas de Sevilla y del resto del estado, las cuales han visto un negocio en la compra de tierras para sembrar (o en este caso plantar) subvenciones. No en vano, los autores realizan un cálculo muy

revelador: una hectárea reforestada en la Sierra Morena Sevillana "produce", al cabo de los veinte años que pueden durar las ayudas del programa de reforestación, un total de 1.215.000 pts/ha, cifra nada despreciable y con muchas posibilidades para las grandes fincas de la comarca.

En conclusión, pues, los autores critican que las medidas agrarias incidan de una manera aislada en cada uno de los componentes territoriales, sin tener en cuenta el conjunto. lo cual origina sinergias negativas del tipo de las explicitadas en su comunicación.

También aborda la temática de la reforestación de tierras agrarias, aunque en un contexto social y económico distinto, la comunicación titulada "El impacto de las medidas de forestación de tierras agrícolas en un sector de la Alcarria", de José Sancho, Amalia Galve, Olga Sobrino y José María Blanco.

En este trabajo se analiza la aplicación del citado programa de reforestación de tierras agrarias en un área de 33 municipios del sur de Guadalajara. Los autores destacan que se trata de una zona que presenta unas características socioeconómicas (léase despoblación, envejecimiento de la población y, paralelamente, descenso del número de ocupados agrarios) que la convierten en ideal para la aplicación del programa de forestación.

Al igual que en la primera de las comunicaciones relatadas, estos autores realizan un amplio repaso a la normativa legislativa en materia de reforestación de tierras agrarias, empezando por su origen, es decir, por el Reglamento CEE nº 2080/1992, por el cual se establece el régimen comunitario de ayudas a la forestación de tierras agrarias.

A continuación, se señala que, a escala del Estado Español, la trasposición práctica de la normativa trajo consigo la formulación de un objetivo ambicioso: triplicar el número de hectáreas repobladas en años anteriores.

Para el caso concreto de Castilla-La Mancha, las ayudas oscilaban entre las 125.000 por los chopos hasta más de 250.000 ptas/ha. si las especies plantadas eran del tipo del nogal, el madroño o el acebo o bien la pendiente del terreno era muy elevada. En cuanto a las primas de mantenimiento oscilaban entre las 25.000 y las 48.000 pts/ha/año (cinco años) y, finalmente, las primas compensatorias (hasta 20 años) oscilan entre las 20.000 y las 40.000 pts/ha/año, dependiendo de

las especies usadas en la reforestación y de si los reforestadores son agricultores a tiempo principal o no.

El análisis del área estudiada muestra como la aceptación que esta medida reforestadora ha tenido ha sido escasa: entre 1993 y 1997, tan sólo se reforestó 478 ha de la superficie de tierras labradas de los 33 municipios estudiados, o lo que es lo mismo, el 0'77% de éstas. Además, resulta también destacable que la mitad de esta superficie correspondía a terrenos clasificados como erial a pastos.

En definitiva, los autores llegan a dos conclusiones fundamentales, y que resultan extrapolables al conjunto de lo sucedido en el estado español:

- a) la aplicación de la medida de forestación en tierras agrícolas no ha llegado a alcanzar la incidencia esperada y
- b) la forestación se ha producido fundamentalmente en aquellos espacios en los que la condiciones naturales para el aprovechamiento agrario reunían peores condiciones.

Para acabar, Francisco Javier Sanchís Palop dedica su sintética comunicación, bajo el título "El análisis de la problemática medioambiental: SIG y purines" a analiza uno de las principales problemáticas generada por de la actividad agraria intensiva en el territorio: las deyecciones ganaderas. El autor expone dos iniciativas, una de carácter privado y otra de carácter público, que están siendo llevada a cabo en la Comunidad Autónoma Valenciana a fin y efecto de paliar las consecuencias negativas derivadas de la gestión intensiva de las explotaciones porcinas.

Sanchís Palop repasa la legislación existente sobre la contaminación de los acuíferos por nitratos y destaca la transposición, un tanto tardía, que se ha hecho a nuestro marco nacional y autonómico de la legislación europea en el ámbito medioambiental

Bajo estas premisa y en un contexto en el cual la producción porcina, a pesar de sus cíclicas crisis y reestructuraciones sectoriales, no ha dejado de aumentar globalmente en los últimos años, en la Comunidad valenciana se han planteado dos iniciativas de interés para la gestión de los purines:

-En primer lugar, desde el sector privado se ha impulsado la formación de la primera planta de cogeneración de energía eléctrica a partir de purines, que debe estar construida a finales del presente año 2000. Se trata de una solución

verde al problema ambiental de los purines: Se produce energía eléctrica de forma limpia y, además, los agricultores tienen derecho preferente en la adquisición del abono resultante del tratamiento de los purines.

La segunda iniciativa expuesta por Sanchís Palop hace referencia a la confección de un Sistema de Información Geográfico (SIG) por parte de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Comunidad Valenciana. Este SIG permitirá un seguimiento actualizado del sector y su problemática ambiental granja a granja.

CONCLUSIONES

A modo de conclusión, cabe citar algunas reflexiones que se desprenden del conjunto de estas comunicaciones, junto con otras no aparecidas pero que pueden incitar a la reflexión en común.

En primer lugar, ha quedado claro que, tras ocho años, la aplicación de políticas medioambientales en el espacio rural se halla todavía en una fase inicial.

Se deben pues, entender los programas de los años 90 como una primera experiencia que va a tener continuidad en el marco de la política de desarrollo rural impulsada por la UE.

En segundo lugar, cabe apuntar que, si bien con las actuales políticas agroambiental y de forestación de tierras agrarias, la Política Agraria Común ha pretendido aliviar dos problemas a la vez (el de la pérdida de renta agraria en zonas desfavorecidas y el de la degradación medioambiental y/o paisajística), se están produciendo situaciones cuando menos paradójicas en ambos sentidos y que ponen en entredicho el diseño de la política por parte de la UE:

- a) Desde el punto de vista económico y social, como señalaban Silva y Ojeda, se han detectado casos de empresas y sociedades que han visto en la reforestación de tierras agrarias un negocio lucrativo, con lo cual la subvención que éstas puedan recibir no tendrá ningún impacto positivo en el mantenimiento de la renta de los agricultores.
- b) Desde el punto de vista medioambiental, el hecho que se "relacione" los programas agroambientales con zonas desfavorecidas, puede determinar que queden sin aplicarse medi-

das en zonas de agricultura intensiva con problemas medioambientales tanto o más acuciantes, por falta de fondo, etc.

En tercer lugar, la dualidad de la política agraria medioambiental de la UE es clara:

A los agricultores de zonas desfavorecidas se les subvenciona para que mantengan o recuperan prácticas agrarias y ganaderas tradicionales que hacen hincapié en la conservación medioambiental (principio de "quien conserva cobra").

Los agricultores de zonas de agricultura intensiva, se enfrentan a límites en el uso de insumos productivos nocivos para el medio ambiente, pero sin compensación económica alguna por "echar marcha atrás" en el modelo productivista que la propia PAC había impulsado firmemente durante más de un cuarto de siglo (principio del "Polluter pays" o "quien contamina paga"). En este sentido, se ha encontrado a faltar comunicaciones sobre las llamadas "buenas prácticas agrarias".

En cuarto lugar, hay que señalar que, por mucho que el discurso oficial de la Comisión Europea se esmere en señalar la reorientación medioambientalista de la PAC, esta reorientación está resultando hasta el momento un tanto tímida, puesto que el gasto dedicado al capítulo medioambiental no llegó al 5% del gasto Total del FEOGA durante los años noventa. Así pues, si la PAC es más verde desde 1992, este verde todavía es demasiado pálido y hasta el momento se está avanzando con pasos pequeños y sin afrontar cambios estructurales importantes.

En este sentido, vale la pena recordar por ejemplo, cuando en el marco de la reforma de la Agenda 2000 la Comisión Europea propuso una modulación de las ayudas de la PAC en función de criterios de adecuación de las prácticas agrarias al medio ambiente. De esta manera un agricultor "contaminante" podía llegar a perder su derecho a cualquier tipo de subvención y el dinero que la UE ahorrara en este sentido iría destinado a financiar medidas medioambientales en el espacio rural.

Pues bien, como es bien sabido, en el Consejo Europeo de Berlín se echó marcha atrás y se dejó la decisión de implantar estas medidas en manos de cada uno de los estados miembros.

Esta era, sin duda una forma decidida, acertada o no, de apostar por el medio ambiente. Ahora solo se dispone de las

"buenas prácticas agrarias", para las zonas de agricultura intensiva y programas zonales o horizontales agroambientales y, para las zonas desfavorecidas, de reforestación con bajo presupuesto y que a veces parecen ser más una forma de justificar las subvenciones agrarias ante el conjunto de la sociedad cada vez con una ideología más clorofílica que una apuesta decidida por el medioambiente, aunque a veces, como bien se han encargado de demostrarnos Rocío Silva y Juan Francisco Ojeda, ni una ni otra función se cumplen.

Finalmente, son destacables también los bajos importes por hectárea que, para cultivos tan mediterráneos como es el caso del avellano en Cataluña se han venido pagando: unas 10.000 pesetas por hectárea para explotaciones tradicionalmente poco subvencionadas difícilmente pueden contribuir de una forma decisiva al mantenimiento de la actividad agraria en cultivos tan poco competitivos en el contexto internacional.

En definitiva, el actual diseño de la política medioambiental en los espacios rurales plantea tantas o más dudas que respuestas a un problema que, evidentemente, es real y al cual hay que continuar buscando soluciones.

Relación de comunicaciones presentadas en esta Área Temática:

Autor/ra	Universidad/ Institución	Título Comunicación
Rocío Silva; Juan Francisco Ojeda Rivera	Universidad de Sevilla	"Medio Ambiente y políticas agrarias. Una relación inestable"
José Sancho Comins; Amalia Galve Martín; Olga Sobrino Gallego; José María Blanco Ruiz	Universidad de Alcalá de Henares	"El impacto de las medidas de forestación de tierras agrícolas en un sector de la Alcarria"
M ^a Angeles Morán Rodríguez	Universidad Complutense de Madrid	"Evolución de las medidas agroambientales entre los periodos 1993-97 y 1997-2001. Repercusiones en Castilla y León"
Pilar Lacasta; Rafael Mata Olmo	Universidad Autónoma de Madrid	"Acciones agroambientales en un espacio rural metropolitano: el caso del olivar de Madrid"
Francisco Javier Sanchis Palop		"El análisis de la problemática medioambiental: SIG y purines"

Estas comunicaciones se recogen en la obra García, F.; Majoral, R.; Larrull, A. -eds-, *Los espacios rurales en el cambio de siglo: incertidumbres ante los procesos de globalización y desarrollo*, Departamento de Geografía y Sociología de la Universidad de Lleida/Asociación de Geógrafos Españoles, Lleida.

CUARTA PONENCIA:



