

ESPACIO RURAL, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE

Por
JOAQUIN OLONA BLASCO (*)

I. INTRODUCCION

La agricultura del mundo occidental desarrollado viene luchando durante las últimas décadas por su propia supervivencia. Tras haber alcanzado notables éxitos tecnológicos, el progresivo incremento de la productividad ha generado excedentes tales que constituyen una pesada carga financiera para los estados. La Política Agrícola Común (PAC), diseñada tras la Segunda Guerra Mundial para atender entre otros objetivos políticos a la hambrienta población europea y tras haberse excedido sobradamente en la resolución de este problema, parece encontrarse en un callejón sin salida. El problema de los mercados excedentarios no es una exclusiva de la CEE sino que por el contrario se extiende a otros ámbitos mundiales desarrollados: Estados Unidos, Canadá, Australia, etc.

El coste acarreado por los excedentes en el ámbito de la CEE, que absorbe la mayor parte de sus recursos económicos (más de las dos terceras partes del presupuesto total comunitario) y limita la viabilidad de otras políticas y acciones comunes, unido a las presiones mundiales canalizadas a través del GATT han situado a la PAC literalmente contra las cuerdas y con ello a la propia agricultura comu-

(*) Ingeniería, Estudios y Servicios, S. A. Zaragoza.
- Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 163 (enero-marzo 1993).

nitaria. Así la CEE se ha visto obligada a formular la llamada «Reforma de la PAC».

La «Reforma de la PAC» si bien parte de un diagnóstico atrevido y realista sobre la situación de la agricultura comunitaria, se traduce finalmente en propuestas ampliamente discutidas. La Reforma persigue el abandono de la «política de precios» proponiendo el apoyo directo a las rentas como medida dirigida a paliar los efectos negativos que sobre la población agrícola tendrá la adaptación a la realidad del mercado mundial; condiciona la percepción de los complementos de renta a la extensificación de las producciones y retirada de un cierto porcentaje de tierras y concede gran importancia al medio ambiente.

II. ORIENTACION AL MERCADO: UNA EXIGENCIA PARA LA SUPERVIVENCIA

La adaptación de los precios a la realidad de los mercados mundiales ha pasado a contemplarse de forma generalmente aceptada como la mejor y más eficaz solución para eliminar los excedentes. Incluso diferentes autores prevén que al liberalizar el mercado y tras un inicial período de reducción traumática de los precios éstos se elevarán progresivamente una vez eliminado el atenuamiento que provocan en el mercado los propios excedentes.

No debe caerse en la tentación de dar solución al modelo de agricultura comunitaria recurriendo al abastecimiento del Tercer Mundo ya que ello supone dificultar su propio desarrollo; parece deseable que los países menos desarrollados evolucionen a partir del desarrollo de sus propios recursos, entre ellos la agricultura, al tiempo que eviten situaciones de excesiva dependencia, entre ellas la alimentaria. Y todo ello aún sabiendo que durante las próximas tres-cuatro décadas asistiremos a una explosión demográfica que amenaza con duplicar la población mundial.

Tampoco ha de pensarse en la apertura de vías significativas en los mercados mundiales ya que la saturación de la demanda afecta en mayor o menor medida a todos los países desarrollados.

El comercio mundial alimentario es reducido en términos comparativos con el conjunto del mercado mundial de mercancías y objetivamente lo es para dar respuesta a modelos de agricultura excedentaria; incluso subjetivamente debe también serlo para favorecer un desarrollo mundial más homogéneo. Claro está que todo esto es cierto y tiene sentido a escala global lo cual no evita que desde los intereses particulares de los estados y de los grandes grupos multinacionales el comercio mundial abra apetitosas expectativas de mercado y posibilidades de negocio. Así incluso han surgido críticas en relación con la defensa interesada de ciertos aspectos de la Reforma de la PAC por parte de algunos estados miembros como Francia que se consideran en situación ventajosa frente a sus socios comunitarios a la hora de competir en condiciones de libre mercado mundial. Los intereses americanos son más o menos evidentes en relación con la eliminación de toda clase de barreras que supongan inconveniente para sus exportaciones. Hay pues con seguridad aspectos perversos en la orientación hacia la liberalización de los mercados agrícolas que no deben perderse de vista desde los legítimos intereses regionales sin que ello suponga adoptar posiciones radicales.

En cualquier caso ha de admitirse como evidente que los precios de los productos agrícolas comunitarios son excesivamente caros quedando muy por encima de los precios mundiales y ello aún admitiendo casos de posible subvenciones más o menos encubiertas realizadas por algunos países en sus exportaciones como Estados Unidos. Ello aconseja, por razones de elemental estrategia comercial un esfuerzo dirigido a la convergencia con la realidad del mercado. La carestía de precios es consecuencia de una agricultura sujeta a excesivos costes de producción como consecuencia a su vez de estructuras inadecuadas (dimensión insuficiente de las explotaciones), sistemas de producción muy intensivos con excesivo empleo de abonos, fitosanitarios, energía, etc. y circunstancias naturales desfavorables (suelos, clima, topografía, accesibilidad, etc). Los propios excedentes actúan negativamente sobre la formación de precios al tiempo que su financiación absorbe ingentes volúmenes de recursos financieros que no pueden destinarse a la compensación de los déficits estructurales.

La lógica impone pues a la agricultura comunitaria objetivos de reducción en su nivel de producción y de rebaja en sus costes de explotación ante la inexistencia de mercados que absorban los volúmenes de excedentes obtenidos y mucho menos a los precios vigentes en el mercado interior. Desde esta perspectiva y con carácter general ha de aceptarse como acertada la propuesta de extensificación planteada en la Reforma de la PAC si bien también es cierto que dicha extensificación debería aplicarse preferentemente allí donde la producción es intensiva e incluso brutalmente intensiva. Son numerosas las voces que se han levantado de cara a la irracionalidad e injusticia de pretender «extensificar» agriculturas como las de los secanos aragoneses, extremeños o castellanos donde las condiciones actuales definen ya una agricultura de subsistencia.

III. RENTABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD: ENTRE EL DESEO Y LA REALIDAD

Parece obligado que la agricultura del futuro responda a patrones de eficacia, sostenibilidad y rentabilidad acomodándose en su evolución a los dictados del mercado como solución menos mala después del fracaso vivido tras treinta y cinco años de política de intervención. Pero debemos preguntarnos y reflexionar sobre la viabilidad real de una agricultura de semejantes características; ¿Cabe hablar con carácter general de agricultura rentable? ¿Es posible lograr la eficacia y sostenibilidad en términos estrictos de economía de mercado? Si ello es posible ¿a qué han estado jugando la CEE y los agricultores durante los últimos 30 años?

Las desventajas del sector agrario en relación con los otros sectores económicos son manifiestas. Constituye una evidencia la progresiva pérdida de importancia que la agricultura experimenta en el mundo desarrollado. Pierde sucesivamente peso relativo tanto en términos de participación en el Producto Interior Bruto como en las cifras de ocupación laboral. Incluso en el propio ámbito rural, ocupaciones en la industria y en los servicios quitan protagonismo a los tradicionales empleos agrarios. Y ello sucede como respuesta de la propia sociedad rural que al identificar las limitaciones de renta y

condiciones de vida que impone la agricultura abandonan esta actividad dirigiéndose a otras con mejores perspectivas. Los que quedan permanecen en una lucha dramática por equipararse en renta y calidad de vida a los que se van. Así se viene asistiendo a una progresiva disminución de la población agraria que se traduce en despoblamiento del medio rural pero que constituye un balón de oxígeno para las rentas: menos agricultores para obtener la misma o mayor producción con lo que los pedazos de la tarta son más grandes si bien aún así no llegan a serlo lo suficiente. Así ni la acción combinada del intervencionismo institucional y de la pérdida de población activa han sido suficientes para estabilizar las rentas del sector de acuerdo con las exigencias de la población agraria que continúa en su intento de abandonar tan pronto como se le presenta la ocasión.

No parece posible que a partir de la situación actual la agricultura por sí misma pueda llegar a adquirir una eficacia y condiciones que la hagan rentable en términos comparativos con otros sectores de actividad. Al contrario es posible que la adaptación a los precios del mercado mundial la hagan incluso menos rentable para el agricultor aunque seguramente menos costosa para los estados.

La población ocupada en un determinado sector, en condiciones de eficacia y racionalidad económica, debe ser consecuencia de la capacidad real de sostenimiento del propio sector. En este sentido ha de admitirse el excesivo peso que para el potencial de la agricultura comunitaria y muy en especial para la española, representa el nivel actual de población agraria. A los objetivos señalados de reducción de producción y de costes ha de añadirse el de reducción de población activa agraria. Han de señalarse no obstante para dichos objetivos de eficacia unos límites que obedecen a distintos intereses que no deben perderse de vista.

La reducción de costes de producción exige mejoras sustanciales en las estructuras e infraestructuras agrícolas de forma que sea posible obtener precios competitivos. El tradicional criterio obsesivamente aplicado por el agricultor relativo a maximizar la producción debe dar paso al criterio de maximización del beneficio empresarial.

Serán así mismo necesarias actuaciones eficaces en lo referente a estructura espacial, tamaño y dimensión económica de las explotaciones dejando de lado obsoletos prejuicios sociológicos y políticos

que nada tienen que ver con la realidad y exigencias del mercado. Será necesario también posibilitar la diversificación de las producciones compensando determinadas limitaciones naturales como la sequía en las zonas de mayor déficit hídrico, dotando al entorno de estructuras adecuadas para la industrialización y comercialización y mejorando el nivel profesional y de capacitación de los agricultores.

No obstante la mejora de las estructuras agrarias y de la rentabilidad tiene serias limitaciones que impedirán, aún en el mejor de los casos, lograr con carácter general la rentabilidad del sector en estrictas condiciones de libre mercado si es que esta situación se da realmente para algún sector de la economía mundial. Por un lado no es posible un excesivo intervencionismo que agrave y desvirtue nuevamente el propio objetivo de mercado. Por otro lado las peculiaridades y limitaciones del propio medio físico y social en las que se desenvuelven determinadas actividades agrarias dificultan seriamente el objetivo de rentabilidad: resulta difícil creer en una agricultura rentable en las montañas pirenaicas o en los secanos áridos aragoneses.

IV. FUNCIONES SOCIAL Y AMBIENTAL DE LA AGRICULTURA: LAS BASES DEL FUTURO

Ha de reconocerse que las posibilidades de rentabilizar las actividades agrarias en términos estrictos económico-financieros en un contexto de libre mercado y con carácter general son cuando menos limitadas. Las propias acciones estructurales llevadas a cabo de cara al objetivo de mejora de la eficacia en las explotaciones tienen también sus límites si se quiere ser consecuente con los principios del mercado al que se pretende acercar el sector agrario. Así de una forma u otra el sector agrario parece condenado a mantener cierto grado de ineficacia y en consecuencia requerir cierto grado de proteccionismo estatal que lo mantenga.

Pero ¿por qué empeñarse en mantener la agricultura? ¿Qué justifica la persistente vocación intervencionista de los estados en sus sectores agrícolas? ¿Por qué países tan industrializados como Fran-

cia, Alemania o incluso los propios Estados Unidos defienden y apoyan su agricultura? Algunas respuestas pueden ser las siguientes:

1. La agricultura constituye un recurso económico real que produce rentas y empleos directos e indirectos y que soporta en mayor o menor medida parte de la economía de las regiones desarrolladas actuales.
2. La producción de alimentos tiene consideraciones estratégicas para los estados. Así las naciones consideran preciso un cierto grado de autoabastecimiento de cara a garantizar la seguridad alimentaria de su población y estabilizar sus mercados internos.
3. La agricultura juega un papel fundamental en la lucha contra el despoblamiento del medio rural. El mantenimiento de las áreas rurales es necesario por diferentes razones de equilibrio territorial y estabilidad ambiental. No es deseable continuar el desenfrenado crecimiento de los grandes núcleos urbanos donde en paralelo crecen todo tipo de problemas sociales, económicos y ambientales.
4. Los milenios de agricultura han hecho que ésta haya quedado insertada en muchos de los ecosistemas naturales como pieza más o menos clave de los mismos. El mantenimiento de la agricultura puede ser fundamental para evitar el colapso ambiental en multitud de casos. Por supuesto esto no niega la existencia real de efectos negativos a evitar: sobreexplotación, contaminación y otros.
5. El trasvase de población agraria a otros sectores económicos viene realizándose y debe seguir haciéndose en equilibrio con el crecimiento y desarrollo de los propios sectores alternativos y con la propia evolución social de la población agraria. Ello puede exigir mantener cierto exceso de población agraria a fin de no desencadenar graves desequilibrios sociales y económicos.

V. REFLEXIONES PARA UNA NUEVA ESTRATEGIA AGRARIA

El mantenimiento de la agricultura es imprescindible en nuestro contexto geográfico. Su eliminación no sólo acarrearía graves ries-

gos estratégicos en el abastecimiento alimentario de la población sino que tendría efectos sociales, económicos y ambientales claramente indeseables. No obstante ha de admitirse la situación de colapso actual en el que evolucionan los sistemas agrarios de los países desarrollados y por tanto introducir nuevos conceptos y objetivos.

Cubrir tasas de abastecimiento estratégicas es demasiado fácil con la tecnología disponible actualmente por lo que debe señalarse con claridad que la producción no debe constituir ya y de forma generalizada un fin en sí mismo para el sector agrario.

Si producir alimentos ya no es un objetivo suficientemente válido en sí mismo ¿a qué principios y objetivos deben atender la agricultura y los agricultores del futuro?

Las respuestas deben buscarse en la realidad de nuestra propia sociedad moderna y desarrollada y en las demandas que el hombre del futuro previsiblemente planteará.

La preocupación por la alimentación en la vida moderna ha cambiado profundamente habiendo pasado a un segundo plano en los presupuestos familiares siendo previsible que esta tendencia se acreciente en el futuro. Por el contrario es creciente la preocupación por la calidad de la alimentación, su incidencia en la salud y en general por todos los problemas relacionados con la llamada calidad de vida.

Asistimos por otro lado a una creciente preocupación por el medio ambiente y la conservación de la naturaleza siendo previsible que estos conceptos amplíen en un futuro inmediato su importancia económica, ocupacional, política y administrativa.

El medio ambiente y la naturaleza se relacionan con conceptos de calidad de vida y ocio y es evidente la continua expansión en la demanda que la sociedad plantea en relación con ambos conceptos.

Con todo ello la propia sociedad actual está señalando un posible camino a seguir; la sociedad le está diciendo al agricultor que ya no le obsesiona el problema de matar el hambre; por el contrario le exige que tenga cuidado con lo que produce y como lo hace. También le está diciendo que no está dispuesta a soportar determinados inconvenientes y efectos (olores, acumulación de suciedad, vertidos, contaminación, etc) sino que por el contrario demanda una naturaleza limpia y hermosa en la que poder disfrutar de su ocio. También se

constituye en evidencia el hecho de que la agricultura ya no es la actividad económica más importante ni siquiera en el propio medio rural; por el contrario son crecientes los recursos económicos que dependen de un medio ambiente y un paisaje cuidado (hostelería, turismo, población flotante de fin de semana y vacaciones, caza, deportes, etc).

Así pues la sociedad del futuro, previsiblemente espera que la agricultura se oriente a los siguientes objetivos:

1. Abastecimiento alimentario de la población evitando la producción de excedentes innecesarios pero sin renunciar a la función estratégica de un determinado nivel de autoabastecimiento y a la legítima explotación económica de recursos propios.
2. Obtención de alimentos de elevada calidad y exentos de riesgos para la salud.
3. Aplicación de sistemas de producción respetuosos con el medio ambiente, el paisaje y la naturaleza en general y de forma compatible con los intereses conservacionistas y de disfrute del medio natural.
4. Mantenimiento de la función que desempeña la propia agricultura en los diversos ecosistemas naturales.
5. Mantenimiento de sistemas mínimos de poblamiento en áreas rurales sin alternativas económicas a la agricultura.

Resulta evidente que uno de los potenciales básicos del medio rural es la naturaleza y el paisaje y es también admitido de forma general que la agricultura no tiene capacidad para dar por sí misma respuesta a las necesidades de desarrollo exigido por la moderna sociedad rural. Sí que es imprescindible por el contrario que la agricultura se convierta en aliada de los intereses ambientales pues su incidencia sobre la naturaleza es manifiesta y en base a aquellos gira buena parte del nuevo orden del espacio rural. Sólo con un entorno cuidado y agradable es posible potenciar actividades complementarias que permitan obtener recursos alternativos a la agricultura.

No se trata de convertir a los agricultores y a los administradores del sector en «ecologistas» ni tampoco en «guardianes de la natura-

leza». Se trata simplemente de que asuman funciones específicas que en relación con el medio ambiente y la naturaleza el nuevo orden rural les asigna.

La nueva función de la agricultura en relación con el medio ambiente y el desarrollo rural podría orientarse en base a los siguientes principios:

1. No deberá renunciarse a la legítima explotación económica de los recursos agrarios ubicados en las zonas de mayor aptitud y potencial y que desde tiempos remotos se han orientado a este fin. Para ello deberán articularse las medidas estructurales necesarias para alcanzar los niveles de producción más competitivos posibles en condiciones de libre mercado.
2. La agricultura deberá respetar los valores naturales del entorno de los que a su vez pasarán a depender gran parte de los recursos económicos del medio rural.
3. La agricultura deberá asumir funciones específicas de mantenimiento de ecosistemas naturales de los que ella misma es pieza fundamental.
4. La agricultura deberá aportar a los mercados alimentos de elevada calidad natural y mínimo riesgo para la salud.
5. El sector agrario deberá asumir funciones restauradoras y de conservación del medio ambiente y del paisaje natural.
6. El desarrollo de nuevas tecnologías puede abrir nuevos campos para la producción de materias primas no alimentarias y que contribuyan a solucionar problemas de índole ambiental (combustibles, papel, madera, fibras, etc.).

En cualquier caso cabe pensar en una progresiva disminución de los intereses puramente productivos en favor de los intereses de carácter ambiental.

Si bien el complejo agricultura-medio ambiente-espacio rural puede estar suficientemente aceptado como realidad teórica falta por desarrollar los mecanismos e instrumentos que le den realidad social y económica. En este sentido han surgido ya los primeros Reglamentos CEE que pueden desencadenar la progresiva evolu-

ción de la agricultura convencional hacia sistemas alternativos y complementarios basados en la conservación y protección de los recursos naturales y del paisaje. El Reglamento CEE 2078/92 hace referencia a los métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural y el Reglamento CEE 2080/92 establece un régimen comunitario de ayudas a las medidas forestales en la agricultura.

Ha de considerarse que la sociedad progresa en todos los sentidos y el que hoy resulte más o menos chocante pretender asignar un valor económico al hecho de disfrutar de un paisaje natural no quiere decir que sea imposible hacerlo. Es seguro que la sociedad admitirá y atribuirá progresivamente valor económico a los diversos conceptos ambientales, si bien es cierto que escaparán de las consideraciones habituales de mercado y no serán comercializables en base a sus reglas. Constituyen ya una realidad el pago de tasas de vertido o de emisiones así como la consideración penal de los llamados delitos ecológicos conceptos todos ello que seguramente la sociedad del siglo pasado los hubiera calificado de ridículos.

En definitiva se trata de que los beneficios de un medio natural bien conservado deriven consecuencias económicas positivas sobre el medio rural y sus habitantes. La financiación de esta internalización es perfectamente posible con cargo por ejemplo a las tasas que la administración aplica sobre vertidos o sobre emisiones y cuya finalidad primaria no es de índole fiscal. También pueden financiarse mediante contratos de conservación con cargo a los presupuestos ordinarios que las administraciones establecen para la conservación de la naturaleza. Pueden crearse cánones especiales con cargo por ejemplo a la potabilidad del agua. Finalmente quedan los presupuestos generales de las administraciones una vez liberados de la impresionante carga financiera que hoy representa la política de precios y mercados (unos 4 billones de pta. en la CEE).Se plantea la necesidad de diseñar sistemas de transferencia que desde las diferentes administraciones públicas hagan llegar al sector agrario los recursos financieros que retribuyan adecuadamente las funciones llevadas a cabo en materia medioambiental.

VI. RESUMEN Y CONCLUSION

Puede que el futuro no asigne al sector agrario una función de excesivo protagonismo en relación con el desarrollo y la actividad económica. No obstante no debe renunciarse, como de hecho no lo hace ninguna potencia industrial, a un determinado nivel de producción agrícola competitiva con la que sacar partido económico de unos recursos disponibles. Este tipo de agricultura requerirá las mejores estructuras y tecnologías posibles tendiendo a localizarse y concentrarse donde se den las mejores condiciones de producción, rentabilidad y competitividad.

Por otro lado persistirá una agricultura alternativa y complementaria, necesariamente apoyada financieramente por los estados, que responderá a otros objetivos diferentes de los del corto plazo económico. La estabilidad ambiental, el equilibrio territorial y la estabilización y seguridad estratégica de los mercados alimentarios nacionales justificarán la existencia de una agricultura no necesariamente viable en términos estrictamente económico-financieros de libre mercado.

El futuro reserva en cualquier caso a la agricultura una importante función en relación con las nuevas demandas sociales de calidad de vida y conservación de la naturaleza. Debe verse en esta nueva orientación una función digna e incluso apasionante que nada tiene que ver con la idea del hombre agricultor convertido en un ser inútil que subsiste como especie protegida en vías de extinción. Por el contrario es una función que demanda nuevos planteamientos, nuevos sistemas organizativos y de gestión, nuevas estructuras e infraestructuras y nuevas tecnologías al tiempo que requiere mayores niveles de formación y especialización para todo el sector en su conjunto: agricultores, técnicos, administradores, planificadores y políticos.

RESUMEN

Se lleva a cabo una reflexión sobre las perspectivas del sector agrario tomando en consideración la necesidad de adaptarse a un futuro fuertemente competitivo en coexistencia con otros objetivos relacionados con el medio ambiente, el desarrollo rural y el equilibrio territorial.
