

Significación social e implicaciones para la política agraria de la cuestión ambiental

En el medio rural español

INTRODUCCION

Nos encontramos ante un texto que aborda la panorámica del fenómeno ambiental en el mundo rural español a través de varios pasos que pretenden:

- dar cuenta de la complejidad del fenómeno,
- ofrecer una visión del alcance del deterioro actual,
- mostrar una serie de valoraciones sociales que recogen aspectos tanto objetivos como subjetivos de la cuestión mediante los promedios arrojados por varios estudios elaborados casi en su totalidad por el C.I.S. y
- señalar las medidas que, desde un ángulo político, intentan dar respuesta a los nuevos retos paisajísticos y conservacionistas planteados hoy y en el que el mundo rural es el principal protagonista.

Siguiendo básicamente el esquema establecido en el texto, pasemos a destacar los aspectos más sobresalientes del mismo.

COMPLEJIDAD DEL FENOMENO

En las sociedades agrarias se han planteado tradicionalmente problemas relacionados con el medio ambiente. Quizás el principal haya sido el de la presión demográfica que ha llevado incluso a incentivar la búsqueda de leyes matemáticas que relacionen densidades de población y producto agrario generado por unidad de Ha * .

Pero la intensificación productiva nacida de la modernización agrícola introduce unas modificaciones en lo tocante al medio que no tienen nada que ver con lo que hasta ese momento se entendía por modificación del entorno.

Centrándose en la actividad agraria de hoy y reconociendo que ciertos aspectos llegan a ser determinantes a la hora de intentar estudiar las implicaciones que dicha actividad tiene sobre el medio ambiente (fin del proteccionismo, entrada en la era postproductivista, forma actual de entender el mundo rural como realidad que engloba un contexto físico, un condicionante económico y un marco de relaciones sociales de forma simultánea...), el autor apunta una serie de cuestiones que sugieren que nos encontramos ante un fenómeno difícil de tratar:

- en un contexto de economía global dual, el mundo de la agricultura no escapa a la polarización entre la producción intensiva para el mercado y la agricultura marginal que, en gran medida, está siendo rehabilitada;
- así, el conflicto ambiental se encuentra directamente ligado al sistema productivo, no hay, pues, un solo problema ambiental;

$$* \text{Ln}(y) = 0,048 + 0,67 \cdot \text{Ln}(x)$$

siendo x = productividad como variable independiente en unidades monetarias de producción agraria generada en cada Hectárea

y = densidad de población ajustada como variable dependiente medida en habitantes por Km ².

Ver ecuación de la recta ajustada para densidad y productividad en el pie de la página 226 del libro de texto.

- otro grupo de cuestiones haría referencia a la competencia existente entre las demandas de espacios rurales, generalmente dirigidos al mantenimiento de la calidad ambiental, orientados a la diversificación de actividades y rentas y, por lo tanto, procedentes de intereses ajenos al sector agrario;
- todo lo anterior promueve un campo temático con vida propia relacionado con los marcos y estilos de los impulsos que, desde instituciones fundamentalmente políticas, intentan hacer frente a la entrada de la cuestión ambiental en el mundo agrícola.

Por otra parte, la agricultura posee una serie de características propias cuando es conceptuada como un agente contaminador más que no pueden ser pasadas por alto si catalogamos la actividad agrícola como objeto de estudio; en concreto:

- el carácter difuso y poco perceptible de los problemas ambientales asociados a las prácticas agrarias,
- sus relaciones con el suelo, el agua, la fauna, la flora, el paisaje o la atmósfera,
- la dificultad de implantar principios relacionados con la imposición fiscal ecológica o con actuaciones de prevención,
- el reconocimiento social implícito de la relación directa entre hombre y naturaleza y los sacrificios que conlleva y
- la diversidad entre los problemas ambientales existentes en diferentes regiones o países, lo que obliga al investigador a singularizar problemas y áreas geográficas para su posterior estudio.

Sólo a principios de los 80 se institucionaliza la cuestión ambiental. Este dato dice muy poco a favor de la preocupación general por nuestro entorno pero, a pesar de todo, A. Paniagua se propone realizar su particular contribución mediante:

1. La identificación de los factores causantes del deterioro y la realización de una aproximación cuantitativa relacionada con los daños que ocasionan.

2. La pretensión de alcanzar unos objetivos que se concretarían en:

- Explorar la percepción que la sociedad tiene de los problemas

medioambientales asociados al medio rural.

- Mostrar el cambio de discurso de los agentes sociales en lo relacionado con el entorno ambiental.
- Analizar las nuevas políticas y estilos institucionales sobre la cuestión.

Pese a que el texto intenta en gran medida ofrecer una imagen general sobre la significación social de la cuestión ambiental y de las implicaciones que dicho significado subjetivo tiene para la política agraria, entiendo, por una parte, que los aspectos objetivos (propósito 1º de los citados) de la cuestión son básicos para cualquier otro planteamiento posterior y, por otro lado, que las decisiones políticas que se toman en última instancia (último de los objetivos declarados) no guardan demasiada correlación con los significados subjetivos citados. Dicho lo cual, me voy a tomar la libertad de intentar aprovechar la elaboración de este trabajo para intentar compensar el que creo excesivo peso que el autor ha dado a las percepciones sociales generales y al cambio de discurso de los agentes sociales a favor del resto de los elementos de la estructura del texto.

¿HASTA DONDE LLEGA EL DETERIORO AMBIENTAL EN NUESTROS CAMPOS?

El nivel de concreción desciende en este apartado del texto hasta el punto de identificar 4 grandes problemas

ambientales relacionados con las prácticas agrícolas y ofrecernos algunas cifras relacionadas con dichos inconvenientes:

- Encabeza la lista el proceso de **intensificación de la producción** agrícola acaecido en las últimas décadas y sus tres subproductos:
- la modificación del paisaje debida al incremento de la ratio entre el número de hectáreas cultivadas por agricultor; de 3,3 a 4,6 durante los 80,
- el alto consumo de energía consumida por Ha. Cultivada; su uso es más ineficiente que el que se refiere a la agricultura tradicional,
- el enorme incremento de fertilizantes y productos fitosanitarios empleados.
- La **erosión y la desertificación**, achacables en gran medida al clima y a la orografía aunque las prácticas agrícolas incorrectas han contribuido también a su propagación. Un 20% del suelo español se encuentra en una situación calificable como de estado crítico.
- La **urbanización del espacio agrario**. Un 4% de superficie total construida supone una disminución muy considerable del suelo rural, tanto en su vertiente agraria como en aquella que podríamos calificar como de soporte de vegetación natural.
- Asociados estrechamente con la erosión se encuentran los **incendios forestales**. Imparablemente crecientes desde la década de los 60, es posible identificar 4 factores que inciden en su proliferación:
- la existencia en nuestro suelo de numerosas especies propicias a arder,
- el clima,
- las prácticas que incorporan el uso habitual del fuego y
- la situación socioeconómica generada alrededor de cada masa forestal.

Es particularmente terrible el efecto combinado de los incendios junto con la sequía (y las plagas y enfermedades de la masa forestal que ésta última acarrea). Dado su especial interés añadiré algunas cifras relacionadas con el fuego que el autor nos ofrece;

- Entre la segunda mitad de la década de los 60 y la primera mitad de la década de los 90 la superficie afectada por el fuego se ha multiplicado por 4 en España.
- En el mismo período el n ° de incendios se ha multiplicado por 8.
- Las pérdidas en productos primarios y en beneficios ambientales se han multiplicado por 50 y por 100 –aproximadamente– en esos años en todo el territorio nacional.

ASPECTOS SUBJETIVOS SOBRE LA CUESTION AMBIENTAL

Desde mi modesto punto de vista, la principal aportación de esta parte del texto radica en la clarificación de ciertos conceptos que quedan concretados bajo la forma de **respuestas cerradas** en las encuestas que han servido de base para las conclusiones que el autor extrae. En particular me refiero al listado de los tipos de problemas ambientales relacionados con la actividad agrícola que podemos observar en el cuadro 8 del capítulo.

De un plumazo quedan descritos 10 problemas pero, si las respuestas ofrecidas tanto en esta parte de la investigación como en el resto pueden suponer para un sociólogo un material muy succulento desde un punto de vista estrictamente científico, no estoy muy seguro de que las opiniones reflejadas tengan las implicaciones para la política agraria que el título del capítulo sugiere.

Sinceramente creo que otros condicionantes de corte económico y político, en gran medida ajenos a la opinión popular, son los que dirigirán la acción u omisión a la hora de dictar, ejecutar y evaluar normas políticas relacionadas con la cuestión medioambiental.

Así, fiel a mi palabra, trataré superficialmente esta parte del texto limitándome a exponer a continuación una

serie de conclusiones extraídas por el autor acerca de la valoración social que merecen las implicaciones ambientales de la agricultura:

1. Ante todo, es necesario enmarcar esta problemática en un contexto de construcción de un nuevo pacto social. Contrato que nace de la disminución del valor del agricultor por parte de la sociedad como productor de alimentos y su revalorización paralela como guardián del espacio natural.

- El nivel de rentas en el Sector Primario se ha equiparado e incluso supera al de los trabajadores de otros sectores.
- Se puede afirmar que existe un grado de concienciación aceptable sobre el deterioro medioambiental. El medio rural está bien valorado en términos ambientales.
- Quienes tienen una ocupación agraria y además son propietarios de la tierra son los que menor sensibilidad ambiental presentan excepto si se trata de aspectos relacionados en gran medida con la producción de sus explotaciones (repoblación, desertización, mantenimiento de especies...).
- En líneas generales y pese a sus diferencias internas, los agricultores niegan su responsabilidad en el deterioro rural pues afirman que su actividad ha venido dictada por los incrementos de la demanda del conjunto de la sociedad. Así, asocian la nueva función de conservación del medio y de los recursos que se les encomienda con las transferencias de rentas a las que serían acreedores de consolidarse esa nueva legitimación social en marcha.

POLÍTICAS AGROAMBIENTALES

El autor analiza por separado el protagonismo ejercido por la U.E. , de un lado, y el desarrollo de las medidas de regulación ambiental en la agricultura de nuestro país, de otro, prestando especial atención al programa de abandono de tierras y a los planteamientos del programa agroambiental.

Dado que los diversos aspectos del capítulo convergen en el análisis que el autor hace de la política agraria –auténtico núcleo del texto, a mi juicio– y que obviamente la estructura de este apartado no está determinada por la importancia o no que pudiera tener la subjetividad de los actores sociales a la hora de acercarnos al controvertido asunto de la acción política, respetaré el esqueleto de la sección para extraer las ideas fundamentales de la misma.

Política ambiental y agricultura en la U. E.

El innegable protagonismo de la Unión Europea en lo tocante a políticas ambientales se ha visto reflejado en gran medida en la atención prestada a la contaminación en el ámbito urbano. No obstante, en los 4 programas de acción comunitarios, el medio rural y la agricultura no han sido olvidados.

En el Primer Programa ya se contempla la salvaguarda del medio rural mediante el fomento de prácticas agrarias adecuadas.

En el Segundo y Tercer Programa se introduce la imagen del agricultor como conservador del entorno y se considera al medio ambiente en el contexto de los diferentes sectores económicos.

En el Cuarto Programa se introducen los principios de desarrollo sostenible. Su reflejo en la P.A.C. no se haría esperar.

Debemos tener en cuenta que la primera medida de carácter medioambiental nace de la necesidad de reformar la P.A.C. y es por ello que los primeros pasos en este campo es necesario calificarlos más como agrícolas que como ambientales. Indemnizaciones para zonas de montaña desfavorecidas, ayudas a zonas sensibles desde el punto de vista de la protección del medio y la conservación de recursos serán, a fines de los 80, medidas pioneras que tropezarán con numerosos problemas presupuestarios.

El documento COM(90)366, cuyas sugerencias son incorporadas a la legislación mediante el Reglamento 2079/92, será el corazón de la regulación ambiental de los 90 promoviendo:

1. la disminución del uso de fertilizantes,
2. la introducción de métodos de producción ecológicos,
3. la introducción de métodos de producción extensivos y
4. la práctica del set-aside si conlleva un propósito ambiental.

Introducción y desarrollo de medidas de regulación ambiental en la agricultura española.

Si nos ceñimos a la política ambiental en España, ante todo hemos de decir que ésta se ha visto ligada y condicionada a la adhesión a la U.E., por un lado, y al proceso de cesión de transferencias a las CC.AA., por otro.

Pese a la proliferación de normativas de distinto rango, la necesidad de adaptar esa legislación a las exigencias comunitarias ha puesto en evidencia los desajustes existentes. Esta situación ha generado:

1. o bien la no-implantación de la normativa
2. o bien su aplicación limitada (programa de abandono de tierras)
3. o bien su demora (medidas agroambientales).

A dos ejemplos de estos dos últimos efectos dedica el autor la última parte del capítulo.

EL PROGRAMA DE ABANDONO DE TIERRAS

Promovido por los primeros intentos de reformar la P.A.C., ya en 1.985, y rechazado por algunas asociaciones (A.S.A.J.A.), fomenta el abandono directo de tierras y la retirada de las mismas para ser destinadas a otros usos tales como la repoblación forestal, barbecho, pastos u otras actividades no agrarias manteniendo su superficie en buen estado para salvaguardar una de las finalidades manifiestas del programa: la conservación y protección de los recursos naturales (la finalidad latente consistía simplemente en disminuir la producción).

Las asociaciones agrarias de izquierdas, a través de un discurso que podríamos calificar de neorrural, optan por la defensa del mantenimiento del carácter productivo de los terrenos abandonados. Así, denunciaron los efectos de la disminución de la actividad sobre el equilibrio socioeconómico rural así como los beneficios que los propietarios absentistas obtendrían tras la aplicación de dicho programa proponiendo unos límites a los destinos de las tierras abandonadas. No obstante, tanto A.S.A.J.A. como U.P.A. defendían planteamientos productivistas y no medioambientales.

Como resultado de dicha mentalidad y de la oposición generalizada, la superficie incorporada al programa fue muy reducida, concentrada en las dos Castillas y destinada en su mayor parte al barbecho.

PLANTEAMIENTOS DEL PROGRAMA AGROAMBIENTAL

Dentro de la U.E., la normativa sobre el medio difiere en gran medida de país a país; su aplicación en el interior de cada estado difiere aún en mayor medida.

Las normas sobre extensificación o zonas sensibles casi no se han desarrollado en España por miedo a las

consecuencias demográficas y socioeconómicas, por dificultades financieras y por la gran divergencia de criterios entre los diferentes agentes sociales. La normativa aplicable se concentra en los tres paquetes de medidas que afectaban de una forma más directa al mundo de lo rural:

1. Reforestación.
2. Retiro anticipado.
3. Medidas de carácter agroambiental.

De los tres, el de más difícil introducción fue el tercero, el último en añadirse a la legislación española.

El plan de medidas agroambientales fue aprobado en dos fases; una primera en la que se contemplaba un conjunto horizontal (para toda España) de normas y una segunda consistente en un paquete de medidas zonales.

El paquete horizontal (que ha beneficiado a unos 100.000 agricultores) perseguía dos objetivos primordiales:

- por un lado, la disminución del uso de fertilizantes y el paralelo incremento de la agricultura biológica;
- por otra parte pretende que se logren rendimientos productivos de un modo compatible con el mantenimiento del medio. La consecución de esta última finalidad se concreta en la aprobación de 4 medidas consistentes en la concesión de ayudas a:

1. la extensificación en superficies cerealistas,
2. la agricultura ecológica,
3. formación ambiental y
4. mantenimiento de razas de ganado local en peligro.

El paquete zonal principal (que ha favorecido a otros 100.000 agricultores) se aplica a zonas específicas como Parques Nacionales, humedales y zonas de protección de aves. Su objetivo fundamental consiste en completar y diversificar las vías de generación de rentas agrarias. También fueron aprobados otros paquetes zonales de menor contenido agroambiental y mayor orientación socioeconómica.

En conjunto, se puede afirmar que la efectividad del programa agroambiental ha sido escasa debido a:

1. la poca tradición en la implantación de estas medidas,
2. la poca coordinación entre las instituciones implicadas y
3. el escepticismo y la resistencia a la puesta en práctica de estas normas por parte de la Administración, de las organizaciones agrarias y de los propios agricultores.

Dicho lo anterior y como colofón al apartado de las políticas agrarias, se puede afirmar que el proceso de implantación de medidas de corte ambiental en la agricultura es uno de los pilares del nuevo pacto social que ineludiblemente habrá de producirse entre los agricultores y el resto de la sociedad; los retrasos y

contratiempos sufridos en su aplicación no podrán ser superados hasta que se produzca un verdadero cambio en la aún excesiva mentalidad productivista de una gran proporción de los agricultores españoles.

explotación y doméstico (realizando asimismo una comparación con los

1

1