

HEINO VON MEYER (*)

Agricultura, medio ambiente y PAC. Problemas y perspectivas

1. INTRODUCCIÓN

*La agricultura ya no es la fuerza impulsora del desarrollo rural. Está perdiendo importancia económica y social. En la mayoría de los pueblos, los agricultores son ya una minoría. En la Unión Europea (UE), menos del 10 por ciento de la población activa está ocupada en el sector agrario, y aporta menos del 5 por ciento del producto interior bruto (PIB). En cambio, la agricultura –junto con la silvicultura– sigue utilizando más del 80 por ciento de la superficie total. Se advierte así *el importante papel de la agricultura en la configuración del medio ambiente rural* especialmente en la gestión del paisaje y del espacio rural y en la protección de los recursos naturales. Se trata de una tarea más pertinente hoy cuanto que el crecimiento económico general y los cambios estructurales han dado lugar a un aumento desproporcionado de la contaminación y de la degradación medioambiental, por un lado, y a una creciente demanda de ocio y espacio, por otro.*

La agricultura ha logrado un gran éxito en el desempeño de su papel primario, la producción de alimentos. Pero ha sido a un elevado coste macroeconómico y social. Son tremendas las pérdidas del medio ambiente causadas por los cambios estructurales agrarios y por prácticas modernas insostenibles. Durante siglos, la agricultura ha creado un entramado de hábitats más

(*) Economista medioambiental. Consultor de la OCDE y de la Comisión Europea.

ricos en biodiversidad que los paisajes naturales originales. Pero en las últimas décadas la intensificación agraria ha sido una de las principales causas de la extinción acelerada de especies vegetales y animales. En muchas partes de Europa, más de un tercio, y a veces más de la mitad de las especies conocidas, se han extinguido o están en grave riesgo de extinción. Este espectacular declive se ha producido por eliminación o por interferencia con hábitats y biótotos existentes. A la vez, los cambios estructurales agrarios han dado lugar a la pérdida de parajes y de elementos estructurales del campo europeo, así como a cambios del régimen de aguas y de nutrientes de los ecosistemas.

Cualquier valoración del impacto medioambiental de la agricultura refleja juicios sociales de valor. Representa algo más que una simple medida de parámetros ecológicos. La forma en que se interpretan ciertos efectos medioambientales depende fuertemente de las tradiciones culturales. Estas últimas varían de una región a otra y pueden cambiar con el tiempo debido a factores tales como la densidad demográfica, el nivel de desarrollo económico o el grado de autoabastecimiento alimentario. Asimismo, varía la importancia relativa de las diversas cuestiones medioambientales, como la erosión del suelo, la contaminación del agua, o la pérdida de hábitats.

Cualquiera que sea la conclusión a que se llegue –sobre si la relación entre agricultura y medio ambiente es más de armonía que de conflicto–, *no hay duda de la necesidad de internalizar las externalidades, ya sean positivas o negativas.* Tanto más cuanto que la transformación estructural de la agricultura en los últimos decenios ha socavado, en conjunto, muchas prácticas agrarias favorables, agravado amenazas medioambientales antiguas y planteado muchos nuevos problemas. Al mismo tiempo, crece la demanda de bienes de interés público, como los relativos a la biodiversidad o a los atractivos rurales, a cuya provisión puede contribuir positivamente, en ciertas condiciones, la agricultura.

La política del pasado consideraba la agricultura como una actividad económica unifuncional. Se centraba exclusivamente en la producción de alimentos, en la regulación de los mercados y en el apoyo a las rentas agrarias, descuidando otras muchas opciones de promoción del desarrollo rural. La *política agraria* tenía como objetivo primordial la suficiencia en la

oferta de alimentos a los consumidores y la obtención de unas rentas agrarias adecuadas. En el futuro será importante, además, que la política agraria contribuya, para la sociedad en su conjunto, al mantenimiento de los recursos naturales y de la biodiversidad, así como a la gestión del paisaje y del medio ambiente rural. Para ello habrá que ampliar sus horizontes. El enfoque sectorial y funcional de la política agraria habrá de complementarse con un enfoque territorial y rural que permita integrar apropiadamente las preocupaciones medioambientales, de modo que la producción agraria sea sostenible, no sólo desde el punto de vista económico, sino también desde el medioambiental.

2. LA CRISIS ACTUAL

2.1. Aspectos económicos y sociales

Debido a la aplicación de una *política agraria fuertemente sesgada en favor de la regulación de los mercados y de los precios*, la agricultura europea ha entrado en una grave crisis que es, a un tiempo, económica, social y medioambiental. Se trata además de una crisis que no afecta solamente a la agricultura, sino que representa también una amenaza para el desarrollo futuro de muchas zonas rurales. Sólo se abrirán perspectivas positivas para el desarrollo futuro de la agricultura y de las zonas rurales de Europa si se resuelven simultáneamente esos problemas económicos, sociales y medioambientales.

La crisis económica de la agricultura europea es bien conocida. Se caracteriza por *excedentes estructurales de productos alimenticios que dan lugar a presiones presupuestarias y a graves tensiones en el comercio internacional*. En la mayor parte de los productos, la UE ha alcanzado niveles de autoabastecimiento superiores al 100 por cien, creándose así excedentes que resultan muy caros, ya que han de ser colocados en los mercados mundiales, con frecuencia a precios mucho menores que el coste de producción. Ha aumentado la producción agraria, pero ha disminuido la renta real del sector agrario. Han aumentado las diferencias de renta agraria tanto a escala de la explotaciones agrarias como entre regiones. La renta por agricultor se

ha mantenido tan sólo por la disminución del número de agricultores.

En la UE hay actualmente muchos menos agricultores que desempleados. Desde 1970, el número de agricultores de la UE-12 ha descendido de más de 16 a menos de 7 millones de personas, mientras que el número de desempleados ha aumentado hasta más de 16 millones en la actualidad. Esto demuestra que hay poco margen para una política sectorial que aspire a apoyar a los agricultores exclusivamente por motivos sociales. Los agricultores perderán apoyo dentro de la sociedad si se limitan a proclamar que son un grupo social especial y no consiguen demostrar al mismo tiempo que prestan servicios positivos, como la protección de la naturaleza y la mejora de la calidad del medio ambiente.

Referirse a la renta media conduce con frecuencia a equívocos, *ya que en Europa las diferencias de renta son grandes, tanto dentro de la agricultura como entre las distintas economías regionales en general.* Las enormes diferencias de extensión de las explotaciones agrarias y de los tipos de cultivos, las diferencias de intensidad y productividad de la producción agraria, etc., no sólo entre las partes septentrional y meridional de la UE, sino aun dentro de regiones pequeñas entre las zonas favorecidas y desfavorecidas, significan que ni siquiera es posible alcanzar los objetivos de equidad social de la política agraria mediante un simple enfoque sectorial. Lo que realmente se necesita es un enfoque más integrado y diferenciado territorialmente, esto es, el paso de una política tradicional de apoyo sectorial a una política más amplia de desarrollo rural y de medio ambiente.

La mayoría de los agricultores no comparan su situación social con ninguna media europea abstracta de renta agraria o no agraria, sino con las condiciones de vida de sus vecinos rurales y urbanos de la misma región. Por consiguiente, cualquier política de rentas de la UE ha de tener en cuenta las diferencias entre las distintas regiones de la UE. Durante mucho tiempo, la política de rentas de la PAC se basó casi exclusivamente en medidas de apoyo a los precios. Con ello, no sólo se descuidó la dimensión regional del problema de las rentas, sino que hasta cierto punto *se agravaron las diferencias intrasectoriales* entre las grandes y las pequeñas explotaciones, *así como las diferencias interregionales* entre las zonas favorecidas y las marginales.

2.2. Aspectos medioambientales

Ahora bien, no sólo se ha producido una reducción del número de agricultores en Europa, sino *también de la vida silvestre: ha disminuido el número de especies vegetales y animales silvestres*. Históricamente, el número de especies vegetales aumentó en Europa al extenderse los bosques naturales mixtos de hoja caduca y diversificarse a través de la intervención humana y su agricultura. En cambio, durante los tres últimos decenios se ha producido una fuerte caída de ese número, de tal modo que hoy han de considerarse amenazadas un tercio de las especies europeas.

A primera vista, la situación en el sur de Europa parece menos trágica que en el norte. En España y Portugal, por ejemplo, están amenazadas menos del 10 por ciento de las especies de plantas, en comparación con más del 20 por ciento en Alemania o Bélgica, y más del 35 por ciento en los Países Bajos. No obstante, debido a la *biodiversidad mucho mayor de los países mediterráneos*, la consideración en porcentajes da una falsa imagen. Mientras que en España y Grecia deben considerarse amenazadas casi 500 especies vegetales, en Alemania y los Países Bajos son menos de 50. Lo cual demuestra la importancia decisiva de los países comunitarios meridionales para el mantenimiento de la biodiversidad en la UE.

Diversos estudios han puesto de manifiesto que *la agricultura es una de las principales causas de la pérdida de biodiversidad*. Tal conclusión no debe sorprender, ya que la agricultura, junto con la silvicultura, ocupa alrededor del 80 por ciento del suelo en Europa. Por ejemplo, más del 80 por ciento de las especies raras y en declive de aves en Europa dependen del suelo agrícola, en particular de los pastos. En Alemania, donde según el libro rojo IUCN casi 700 de las 2.700 especies de plantas deben considerarse amenazadas, la agricultura aparece en más de 500 de 700 casos en los que se han identificado las causas del declive.

La agricultura es la causa de multitud de alteraciones que han contribuido al declive de las especies. Los cambios más evidentes del paisaje se dan cuando se eliminan los setos, se realizan drenajes o se uniformiza un paisaje mediante la concentración parcelaria. También los *cambios de los sistemas tradi-*

cionales de cultivo, como las dehesas, o la sustitución de antiguos olivares y huertos por plantaciones modernas, influyen grandemente en la diversidad de especies.

Sin embargo, probablemente mucho más significativos que estos cambios visibles son los *cambios invisibles*, como la *contaminación o la eutrofización* de hábitats y biótotos. Estos procesos no pueden observarse directamente, pero alteran el conjunto de condiciones de los nutrientes y los equilibrios ecológicos de grandes zonas. La mayor parte de las especies vegetales europeas están asociadas con entornos pobres en nitrógeno. Ahora bien, los sistemas de cultivo tienden a la intensificación y, con ello, elevan el contenido de nutrientes de esos hábitats. Como consecuencia, las especies amenazadas son generalmente las que dependen de biótotos bajos en nutrientes, fenómeno que se da en varias clases de hábitats.

La eutrofización es, evidentemente, una de las principales causas del declive de las especies. De 1950 a 1990, las tasas medias de aplicación de fertilizantes minerales nitrogenados se multiplicó por cuatro, desde menos de 25 kg de nitrógeno por hectárea (kgN/ha.) hasta 100 kgN/ha. en la actualidad. En los Países Bajos, por ejemplo, se ha alcanzado un nivel de aplicación de 250 kgN/ha.; en Alemania, aproximadamente la mitad de esa cifra, 120 kgN/ha., y en el Reino Unido, menos de 100 kgN/ha. En los Estados miembros meridionales, los niveles registrados son mucho menores, pero las tasas de crecimiento siguen siendo altas. Debe advertirse que todas estas cifras se refieren únicamente a la aplicación de fertilizantes minerales, aunque lo que importa es la aplicación y pérdida total de nutrientes.

Un estudio realizado por un servicio de extensión agraria de Alemania calculó la aportación total de nitrógeno, incluyendo no sólo el que llega a través de los fertilizantes minerales, sino también el que procede de los abonos de origen animal. Para el conjunto de Alemania occidental, la aplicación total de nitrógeno pasó de 25 kgN/ha. en 1950 a hasta más de 150 kgN/ha. a mediados de la década de 1980, mientras que la pérdida de nitrógeno a través de las cosechas sólo creció de 20 kgN/ha. a 40 kgN/ha. en el mismo período. Cada año, por tanto, *el sistema agrario induce un aumento de los excedentes de nitrógeno* de más de 100 kgN/ha. Las cifras son análogas, por ejemplo, en los Países Bajos –donde el excedente es aún

mayor- o en Dinamarca; el excedente anual de nitrógeno en el Reino Unido es del orden de 90 kgN/ha.

La *creciente aportación de nutrientes agrarios y contaminantes* representa una amenaza, no sólo para las plantas y animales, sino también para los seres humanos. En la mayoría de los países, el debate de este tema se centra sobre todo en los niveles de nitratos en el agua potable. En esta materia, la UE ha fijado un máximo de 50 mg de nitratos por litro (NO_3/l). En todos los Estados miembros se plantean al menos problemas locales o regionales para cumplir este límite. El primero de ellos es el planteado por el aumento de los nitratos lixiviados a las aguas subterráneas. Con frecuencia pasan más de diez años hasta que los escapes de nitratos de la superficie llegan a los acuíferos, por lo que convendría calcular los incrementos de los niveles de nitratos durante varios años aunque las emisiones de estos compuestos se paralizaran inmediatamente. Además de los nitratos, los residuos de plaguicidas (p. ej., atracina) ponen asimismo en peligro la calidad de las aguas subterráneas.

Las aguas superficiales, los ríos, lagos e incluso los ecosistemas marinos presentan una contaminación creciente causada por emisiones de origen agrario. Las aportaciones de nutrientes debidas a la agricultura han representado un importante papel en el crecimiento masivo de algas en el Mar del Norte y en el Adriático. Estudios recientes sobre las emisiones de nutrientes a los ríos de la República Federal de Alemania (Alemania occidental) demuestran que casi el 60 por ciento de las aportaciones de nitrógeno y más del 40 por ciento de las de fósforo tienen su origen en fuentes difusas no puntuales, de las cuales el 80-90 por ciento proceden de la agricultura. Aun cuando se ha conseguido reducir las emisiones totales de fósforo en el 30 por ciento desde 1975, las de origen agrario han aumentado el 10 por ciento. Con ello, la participación relativa de la agricultura en ese tipo de contaminación ha pasado en conjunto del 16 por ciento al 31 por ciento. El efecto de costosas inversiones en la mejora de la tecnología del tratamiento de las aguas residuales, de los productos de limpieza libres de fosfatos, etc. ha sido contrarrestado en parte por la agricultura.

La *erosión del suelo* es una fuente importante de emisión de nutrientes y contaminantes. El fenómeno de la erosión se ha

considerado siempre como un problema central de la gestión del suelo, sobre todo en las regiones de colinas y de montaña del sur de Europa. Pero también la mecanización, la ampliación de las explotaciones agrarias y el cambio de las formas de uso del suelo han contribuido a un aumento sustancial de la erosión en otras partes de Europa. A diferencia del agua y del aire, la política medioambiental no prestó la atención debida al suelo durante mucho tiempo. La cuestión es bastante sorprendente, ya que el suelo representa un componente esencial de otros muchos ecosistemas debido a su capacidad de almacenamiento, amortiguación y producción. Durante mucho tiempo, la conservación del suelo se ocupó primordialmente de la prevención de la pérdida cuantitativa de superficie y de suelos superficiales, mientras que hoy han pasado a primer plano los peligros derivados de los cambios cualitativos causados por la compactación, contaminación, salinización e incluso radiación nuclear (p. ej., Chernobil).

En muchas regiones del sur de Europa, el abandono de los sistemas tradicionales de cultivo y la repoblación forestal, con frecuencia inapropiada tanto desde el punto de vista ecológico como social (p. ej., la de eucalipto), han elevado considerablemente el riesgo de *incendios forestales*.

La agricultura es también responsable de una proporción significativa de la *contaminación del aire*. En particular, las emisiones de amoníaco causadas por la producción ganadera intensiva contribuyen a la lluvia ácida y a la muerte de los bosques, además de representar una amenaza para las áreas de conservación de la naturaleza.

3. CAUSALIDAD Y RESPONSABILIDAD

Al valorar el impacto medioambiental de la agricultura, es importante distinguir entre causalidad ecológica o tecnológica y responsabilidad económica y política. Los problemas medioambientales son causados, por supuesto, por la agricultura, pero el culpable realmente no es el agricultor individual. Este se limita a actuar en un contexto más amplio de cambio general económico y social fuertemente condicionado por la política. Los cambios estructurales medioambientalmente relevantes en la agricultura se reflejan a escala de explotación agraria

individual en la *concentración, la especialización y la intensificación* y a escala regional y sectorial en la *polarización territorial y la integración vertical*.

Los procesos de concentración, especialización e intensificación se han descrito reiteradamente. Ahora bien, para valorar el impacto medioambiental de las transformaciones estructurales en la agricultura, no sólo hay que analizar los cambios a escala de explotación agraria o a escala nacional, sino también las grandes diferencias regionales de estructuras, así como de tendencias del desarrollo socioeconómico. El cambio estructural lleva casi siempre a la *polarización territorial*, que implica un aumento de las diferencias entre regiones y, a la vez, una pérdida de diversidad dentro de ellas. Mientras que la producción y la renta aumentan por encima de la media en las regiones favorecidas, en las desfavorecidas, particularmente en las zonas de montaña, la producción está expuesta al riesgo de abandono total. Ambos desenlaces son problemáticos para la naturaleza y el medio ambiente, ya que la intensidad supera los niveles ecológicamente tolerables en las localizaciones favorables, mientras que el campo queda yermo en las localizaciones marginales. En éstas, el uso extensivo del suelo sería muy ventajoso para la protección del medio ambiente y la conservación de la naturaleza.

En la Europa noroccidental, el proceso de polarización territorial se inició hace algún tiempo. Un ejemplo particularmente extremo es el de la *creciente concentración de la ganadería en unas pocas regiones costeras*. A mediados del decenio de 1980, dentro de la CE-9 (sin Grecia, España ni Portugal), el promedio de cabezas por explotación de 100 ha. era de 85 unidades de ganado vacuno y el mismo número de unidades de ganado porcino. En cambio, en Flandes (Bélgica), Países Bajos y Baja Sajonia (Alemania), la media era más del doble para el vacuno (algo menos de 200, y en algunas zonas más de 300), y cinco veces mayor para el porcino (más de 400, y en algunas zonas más de 1.000). Desde la década de 1970, en el conjunto de la CE los promedios sólo han aumentado en 7 unidades para el ganado vacuno y 14 para el porcino. En cambio, en las regiones antes mencionadas el aumento ha sido de más de 40 unidades de vacuno (en algunas zonas, más de 80) y casi 200 de porcino (en algunas zonas, más de 600).

En los países europeos meridionales, la polarización territorial de la producción agraria se aceleró sobre todo con el ingreso en la CE y aún no ha perdido fuerza. Para el futuro se esperan cambios particularmente intensos de las estructuras regionales de producción en Europa central y oriental debido a la transición a la economía de mercado. Hay en esto un gran riesgo para la conservación de la naturaleza y para la protección del medio ambiente; por el momento, son muy pocas las señales de que sea posible controlar esta transformación estructural de manera medioambientalmente sostenible.

Otro aspecto del cambio estructural agrario es el relativo a la *integración vertical*, que hace a la agricultura cada vez más dependiente de consumos externos y de la transformación y comercialización de sus productos. Su significación medioambiental no es obvia inmediatamente, pero tiene una gran importancia cuando se define el campo de acción de la política agraria. Hoy la agricultura debe considerarse cada vez menos como un sector independiente de la economía. Depende del aprovisionamiento de consumos externos, como los combustibles, los fertilizantes y la maquinaria. El transporte, la transformación y la comercialización son asimismo importantes, tanto como la misma producción, para el sistema de abastecimiento alimentario de la población. No obstante, estas actividades ya no son controladas por la agricultura. La distancia entre el productor y el consumidor ha ido ampliándose. Por tanto, las propuestas de política medioambiental de cambio del tipo, escala e intensidad de la producción agraria han de tener en cuenta sus implicaciones para el resto de la cadena alimentaria, desde el agricultor hasta el consumidor. Con frecuencia, los necesarios ajustes de la producción agraria sólo se pueden abordar si también se modifican las correspondientes estructuras de transformación y comercialización.

Es frecuente imputar al «progreso técnico» los cambios estructurales; no es posible impedir los cambios inevitables. Tal afirmación constituye un grave error, ya que, de hecho, no hay prácticamente ningún otro sector que tenga una influencia tan fuerte de la política como el agrario. La repercusión negativa de la transformación estructural de la agricultura *no es, por tanto, primordialmente un problema ecológico o tecnológico*, y tampoco puede resolverse mejorando la educación y formación de los agricultores. Lo que ha de cambiarse es una políti-

ca agraria que ofrece fuertes incentivos a mantener e incluso a intensificar prácticas agrarias medioambientalmente perniciosas e insostenibles.

4. HACIA UNA NUEVA POLÍTICA

4.1. La reforma de la PAC de 1992

La reforma de la PAC 1992 ha representado un gran esfuerzo de reorientación de la política agraria de la UE. No obstante, se ha desaprovechado la oportunidad de promover realmente una agricultura sostenible y compatible con el medio ambiente. *La PAC continúa centrando la atención en la producción de alimentos y en la renta agraria.* Las consideraciones medioambientales han recibido una atención simplemente marginal en las «medidas de acompañamiento» del Reglamento n.º 2.078/92.

El objetivo principal de la reforma ha sido frenar la producción de excedentes, limitar los consiguientes costes presupuestarios y suavizar las crecientes tensiones en el comercio internacional (GATT). Una preocupación clave ha sido la referente al modo de mantener las rentas agrarias. En este aspecto, se ha dado *un gran paso hacia la desvinculación* de la regulación del mercado (precios administrados) y del apoyo a las rentas (pagos directos). Hoy está mucho más claro qué explotaciones agrarias se benefician, en qué zonas y en qué grado. Se cuestiona la legitimidad del apoyo y a cambio de éste se exigen contrapartidas.

Los *aspectos clave de la reforma de la PAC* han sido los recortes de los precios de intervención, la introducción de pagos compensatorios directos y la retirada de tierras «obligatoria».

Los *recortes de precios* han sido sustanciales, pero probablemente no suficientes para frenar eficazmente la producción de excedentes. Es probable que lleven a una corrección de la distorsión de las relaciones de precios que incentivaba la intensificación y especialización del pasado, tan perjudiciales para el medio ambiente. No obstante, es una ingenuidad esperar que los cambios estructurales negativos vayan a corregirse inmediatamente como consecuencia de esas medidas. Por el contrario, se corre el peligro de que las mismas explotaciones agrarias y regiones que hoy practican formas de cultivo

compatibles con el medio ambiente sean las más perjudicadas por esta reorientación. Se necesita una mayor orientación al mercado, pero esto por sí solo no resolverá los problemas medioambientales de la agricultura.

Los *pagos directos*, introducidos para compensar a los agricultores por las pérdidas de renta debidas a los recortes de precios, tienden a perpetuar una distribución injusta de los beneficios de la PAC. Los pagos siguen ligados al potencial de producción de los distintos productos (apoyo anterior), pero no se refieren a los posibles servicios positivos (desde el punto de vista medioambiental) prestados a la sociedad. Ni siquiera se garantiza que los agricultores que reciben pagos elevados respeten al menos las normas medioambientales básicas. Los agricultores ricos de zonas prósperas reciben importes mucho más altos que los pequeños agricultores de las zonas desfavorecidas. Se les paga por no hacer nada (retirada de tierras), mientras que otros reciben poco o nada por suministrar bienes y servicios medioambientales muy demandados.

La *retirada de tierras* se ha introducido únicamente para reducir los excedentes. No está destinada ni orientada a satisfacer prioridades medioambientales. De ahí que los beneficios medioambientales –en particular, los de la retirada rotatoria– sean limitados. En muchas circunstancias, la medida es incluso negativa. La opción de producción de recursos renovables, como cultivos energéticos, etc., es muy problemática. Los nuevos intentos de convertir la retirada de tierras en un derecho transferible agravan aún más los problemas, a no ser que se desarrolle un concepto claro de retirada específica para una localización determinada y con una finalidad ecológica. Desde un punto de vista medioambiental, la retirada de larga duración sería en muchos casos preferible a la de corta duración. No obstante, esta opción resulta mucho menos atractiva para los agricultores, ya que sólo se ofrece en las denominadas «medidas de acompañamiento» (Reglamento 2.078).

Las *medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC* representan al menos un esfuerzo para remunerar a los agricultores dispuestos a mantener o introducir técnicas de producción compatibles con el medio ambiente en zonas concretas. En Europa noroccidental, estos contratos de gestión voluntarios han demostrado ser interesantes y han sido bien acogidos a escala local y regional. Pero de ninguna manera contrarrestan

plenamente los efectos negativos de otras medidas de política agraria. Mientras se gastan 15.000 millones de ecus en pagos compensatorios directos, se asignan menos de 500 millones de ecus a programas agrarios favorables al medio ambiente.

Con todo, la cuestión clave no es el dinero, sino la visión de la población. *Es necesario promover un debate público sobre el futuro de la Europa rural.* Sólo se avanzará realmente hacia una agricultura favorable al medio ambiente y hacia el uso sostenible de los recursos si se superan la perspectiva sectorial y el enfoque de explotación individual, y si la preocupación por la gestión y mejora medioambiental de la agricultura se convierte en un elemento integrante de las estrategias generales de desarrollo rural.

4.2. Nuevas orientaciones y principios

Estudios recientes han puesto de manifiesto que, en las próximas décadas, la superficie total de tierra dedicada a la producción agraria en la UE podría disminuir al menos en un 40 por ciento, y la mano de obra en un 50 por ciento a 75 por ciento. Sería además técnicamente viable una reducción radical de la aplicación de nitrógeno y plaguicidas. Estos escenarios no describen lo que probablemente sucederá, sino que indican que *hay un amplísimo margen para la acción de la política.* Lo que hay que discutir no es, pues, como se ha hecho desde la reforma de la PAC hasta ahora, los recursos y las medidas, sino los objetivos y principios básicos de la política agraria.

Los agricultores continuarán produciendo alimentos, pero la sociedad espera mucho más que esto. La agricultura comparte una gran responsabilidad en el mantenimiento y desarrollo de la diversidad característica de las zonas y comunidades rurales de Europa, del ambiente natural y cultural del que y en el que vivimos. La futura PAC ha de reorientarse a un conjunto más amplio de objetivos. Lo que se requiere es el paso de un enfoque puramente sectorial dirigido a la producción de alimentos y a las explotaciones agrarias a una perspectiva más horizontal y territorial del desarrollo rural y del medio ambiente.

En consecuencia, *el artículo 39 del Tratado de la UE debe modificarse* de modo que refleje también las obligaciones ya contenidas en el artículo 130, tanto con respecto a la cohesión so-

cial como a la integración de los objetivos medioambientales en las políticas sectoriales. En esta modificación debe ponerse en claro que:

La PAC no debe atenerse únicamente a una lógica agraria, centrada en:

- la oferta de alimentos y la eficiencia económica;
- las rentas agrarias y la equidad social.

Sino que debe asumir una perspectiva mucho más amplia, abordando también los problemas y prioridades de las zonas y comunidades rurales en relación con:

- la biodiversidad y la integridad ecológica;
- el medio ambiente rural y la identidad cultural.

La agricultura sostenible exige que, además de los objetivos económicos y sociales, se tengan en cuenta objetivos ecológicos y culturales.

Para el logro de estos nuevos objetivos, la PAC tendrá que incorporar principios adicionales. Hasta la fecha, *los tres principios básicos de la PAC* han sido:

- unidad de mercado;
- preferencia comunitaria, y
- solidaridad financiera.

El principio de *unidad de mercado* tiene su expresión en una serie de ordenaciones comunes del mercado agrario encaminadas al logro de precios agrarios uniformes. La *preferencia comunitaria* se consigue en la mayoría de los casos mediante mecanismos comerciales que garantizan que las importaciones de países terceros no entren en el Mercado Común a precios inferiores a los garantizados a la producción comunitaria. La *solidaridad financiera* se refleja en la creación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), que garantiza que los costes de la política común sean compartidos por todos los Estados miembros de la UE.

Al ampliar los objetivos de la PAC hacia una agricultura y desarrollo rural sostenibles, se hace necesario el establecimiento de nuevos principios en relación a la política de la UE. El principio de «eco-responsabilidad» podría ser uno de ellos. Dicho principio supondría que los agricultores y otros usua-

rios del suelo agrícola por un lado, y la sociedad y la política por otro, serían responsables de garantizar un uso del suelo ecológicamente bien fundado y socialmente deseable, mediante un sistema de gestión económicamente eficiente.

Este principio debería aplicarse no sólo en caso de impactos ambientales negativos sino también en caso de impactos positivos del uso del suelo. De él se derivaría la aplicación sistemática del principio «quien contamina paga», pero también la del pago de los bienes y servicios ambientales suministrados, lo cual plantea el problema de la correcta valoración y remuneración de estos bienes y servicios rurales de interés público, problema que se ha convertido en una cuestión nueva y fundamental de la política rural. Por otro lado, la internalización de las externalidades negativas provocadas por las actividades agrarias como por ejemplo la contaminación de las aguas subterráneas o la erosión del suelo, tampoco se ha conseguido todavía de forma satisfactoria en la mayoría de los casos.

La puesta en práctica del principio de «eco-responsabilidad» requeriría:

- el establecimiento de estructuras institucionales y procedimientos apropiados para la toma de decisiones públicas, y aprobar un marco legal que defina claramente y haga cumplir los derechos y deberes respecto al uso del suelo;
- el diseño y aplicación de un conjunto completo de instrumentos que proporcionen incentivos económicos y/ó medidas de regulación legal para alcanzar objetivos de política medioambiental.

La modificación de los derechos y deberes relativos al uso del suelo es un gran reto. En particular, es fundamental definir correctamente el punto de referencia o frontera que permitirá distinguir entre evitar los efectos medioambientales negativos y la provisión de beneficios medioambientales (efectos positivos). Los indicadores agro-ambientales desagregados (territorialmente) constituyen un instrumento indispensable para lograr esa distinción entre efectos negativos y positivos. También son necesarios para la evaluación y seguimiento sistemático del grado de cumplimiento y nivel alcanzado de los objetivos medioambientales. El desarrollo de estos indicado-

res agro-ambientales es una tarea urgente a la que debería darse máxima prioridad en la investigación de la UE sobre agricultura y desarrollo rural sostenible. Tales indicadores agro-ambientales deberían a su vez contribuir a eliminar o por lo menos reducir la brecha que existe entre el enfoque de las ciencias naturales y el de las ciencias sociales en relación con la agricultura sostenible. Sin embargo, aun en el supuesto de que estos indicadores estuvieran disponibles, ello no resolvería el problema de definir los objetivos (niveles) ambientales que deberían ser alcanzados, o los niveles umbrales que definirían los requerimientos ambientales mínimos para un uso sostenible del suelo.

La fijación de objetivos y regulaciones agroambientales, como por ejemplo los Códigos de buenas prácticas agrícolas no es una cuestión básicamente de las ciencias naturales, sino un proceso altamente político de toma de decisiones públicas. Es evidente que dicho proceso deberá apoyarse en bases científicas bien fundamentadas, pero la ciencia y los indicadores agroambientales solos no pueden proporcionar los criterios para enjuiciar la legitimidad de estas políticas. Las cargas máximas admisibles de nitratos y pesticidas en el agua, o incluso los del grado de biodiversidad pueden ser relativamente fáciles de medir, sin embargo, tales objetivos y regulaciones ambientales no son en modo alguno más legítimos que aquellos aspectos que son más difíciles de cuantificar como por ejemplo el mantenimiento del patrimonio cultural y el incremento de los valores recreativos de nuestros paisajes y comunidades rurales.

Los objetivos y prioridades ecológicas y socioculturales deben decidirse políticamente. Sin embargo, estas decisiones políticas son muy complicadas ya que, como consecuencia de la gran diversidad territorial de las estructuras socioeconómicas y de las potencialidades y prioridades medioambientales, es a menudo imposible o incluso inapropiado definir regulaciones y estándares comunes para el conjunto del territorio comunitario. Lo que, en cambio, sí debe establecerse a nivel comunitario son las reglas y procedimientos comunes para establecer y ajustar de modo dinámico los estándares, así como para hacer cumplir y realizar el seguimiento del grado de consecución de los objetivos ambientales. En este sentido, deberán promoverse conceptos como el de integración horizontal

y vertical, vinculados a los principios de subsidiariedad y partenariado. Por ello, las políticas agroambientales deben aplicarse con el máximo de transparencia, que en muchos casos se podría garantizar de modo más eficiente a través de la participación en las tareas de control y seguimiento, de las Organizaciones No Gubernamentales competentes.

En el contexto de la actual PAC, el principio de eco-responsabilidad no está todavía bien definido. Los pagos compensatorios de la reforma de la PAC de 1992 están desconectados no sólo del mercado sino también de los aspectos medioambientales. La legitimidad de dichos pagos compensatorios caerá rápidamente no sólo porque suponen en muchos casos una sobrecompensación de la pérdida real de las rentas totalmente injustificada y refuerzan la injusta distribución del presupuesto de la PAC entre los agricultores, sino también porque se trata de pagos cuantiosos recibidos incluso por agricultores que no cumplen con los estándares medioambientales básicos. Los mecanismos que podrían desincentivar la degradación y contaminación del medio ambiente rural son débiles o inexistentes, y los incentivos para proveer beneficios ambientales son todavía muy limitados. Por consiguiente, será necesario **reformar los instrumentos de la PAC** para garantizar de modo eficaz la calidad del medio ambiente rural.

Un primer paso para la aplicación del principio de eco-responsabilidad sería convertir todos los pagos directos en pagos condicionados al cumplimiento de requisitos ambientales básicos (cross-compliance). A través de esta condicionalidad medioambiental de los pagos directos a los agricultores, se garantizaría que los pagos a los agricultores sólo se concediesen cuando éstos cumplieren, por lo menos, con unos requerimientos medioambientales básicos. La condicionalidad del apoyo al sector agrario no es en absoluto un elemento nuevo de la PAC. Por el contrario, la actual distribución de los 15.000 millones de ecus que suponen los pagos compensatorios, está condicionada al cumplimiento de una serie de condiciones a veces muy detalladas, aunque no se trate precisamente de condiciones ambientales. El seguimiento y control del cumplimiento de las condiciones para percibir los pagos compensatorios, han creado una enorme burocracia. La condicionalidad medioambiental no añadiría muchas complicaciones adicionales. Por el contrario, su introducción podría

utilizarse para revisar y simplificar el conjunto de condiciones y procedimientos de control existentes.

Si los pagos directos se condicionasen al cumplimiento de requisitos medioambientales, su lógica cambiaría, al menos parcialmente, pasando de una lógica de compensación pura de pérdida de rentas a otra de apoyo al ajuste agrario. Los pagos de ajuste cuyo objetivo fuese la consecución de nuevos y más estrictos estándares medioambientales no estarían en contradicción con el principio «quien contamina paga», y tendrían una clara justificación y legitimidad, al menos durante un cierto período transitorio.

La provisión y gestión de la calidad ambiental y de los elementos atractivos del medio rural pueden incluso justificar pagos permanentes. Para asegurar la provisión de estos servicios medioambientales rurales, que van claramente más allá de la frontera o punto de referencia definido por el conjunto de estándares medioambientales básicos, se necesitarán instrumentos políticos adicionales. Estos instrumentos adicionales podrían diseñarse, al menos parcialmente, sobre la base de las medidas agro-ambientales del Reglamento comunitario 2.078/92, que la UE puso en marcha como «medidas de acompañamiento» de la reforma de la PAC de 1992.

Para aplicar el Reglamento 2.078/92 los Estados miembros están obligados a poner en práctica en sus territorios y sobre la base de programas zonales plurianuales, sistemas de pagos directos para los agricultores que mantengan o cambien hacia prácticas agrarias compatibles con el medio ambiente, retiren tierras a largo plazo para conservar la naturaleza, permitan el acceso a determinados lugares con fines recreativos, etc. Estos pagos pueden interpretarse como la remuneración por la provisión de bienes públicos y, por tanto, tendrían la consideración de pagos permanentes.

Es todavía demasiado pronto para juzgar el éxito o fracaso de estos programas agroambientales. Aunque la puesta en marcha de estos programas es obligatoria para los Estados miembros, muchos de ellos todavía no han iniciado su aplicación efectiva. La cantidad total de pagos agroambientales no sólo es mucho menor que la correspondiente a los pagos compensatorios (menos de 1.000 millones de ecus comparado con 15.000 millones de ecus), sino que, además, los pagos agroambientales se están concentrando significativamente en unas

pocas regiones ricas del norte de Europa (por ejemplo, Bavaria, Baden Wütemberg), mientras que hasta la fecha en los países miembros del sur de Europa sólo un número muy limitado de áreas se benefician de estas nuevas ayudas. En el futuro, deberían realizarse importantes esfuerzos para mejorar la distribución espacial de los pagos agroambientales, y para resolver los problemas administrativos de puesta en marcha, seguimiento, y evaluación de estas medidas.

Mientras en el caso de cambios de las técnicas de producción hacia otras más respetuosas con el medio ambiente, tales como la agricultura ecológica, la justificación de los pagos es percibida y comprendida fácilmente, en cambio los pagos son menos obvios cuando se trata de remunerar el mantenimiento de sistemas agrarios beneficiosos para el medioambiente, ya existentes. Esta cuestión es particularmente relevante en el sur de Europa donde en muchas regiones todavía existen sistemas agrarios extensivos de gran valor natural, sistemas que corren serios riesgos de transformación o de abandono. Pagar a los agricultores hoy por el mantenimiento de tales sistemas agrarios es, sin duda, mucho más barato que el coste de restaurarlos el día de mañana cuando ya se hayan deteriorado completamente, incluso a veces de modo casi irreversible. Sin embargo, la necesidad de una intervención pública para lograr el mantenimiento de tales sistemas agrarios beneficiosos para el medio ambiente, debe de apoyarse científicamente y argumentarse de forma convincente.

La justificación de los pagos agroambientales deberá estar particularmente bien fundada dado que la provisión de externalidades ambientales positivas (bienes públicos) constituye un subproducto de la producción agraria (producción conjunta de alimentos y bienes medioambientales), producción que en la mayoría de los casos está ya sujeta a los acuerdos de comercio internacional (Organización Mundial del Comercio). La credibilidad de la posición de la UE en las negociaciones comerciales internacionales será tanto mayor cuanto más transparente y consistente sea su método para conseguir una agricultura y un medio rural sostenibles. □

BIBLIOGRAFÍA

- BALDOCK, D. (1990): «Agriculture and Habitat Loss in Europe», WWF International CAP discussion, *Paper*, n.º 3, Gland.

- BALDOCK, D.; BEAUFOY, G., BENNET, G. y CLARK, J. (1993): «Nature Conservation and New Directions in The EC Common Agricultural Policy». Institute for European Environmental Policy, London and Arnhem.
- BULLER, H. (1992): *Agricultural change and the environment in Western Europe*. In K. Hoggart (ed.) *Agricultural Changes Environment and Economy*, London: Mansell, pp. 68-88.
- COLLINS, N. y LOULLOUDIS, L. (1995): «Protecting the Protected. The Greek Agricultural Policy Network», in: *European Journal of Public Policy*, 1 (2), pp. 94-114.
- ELLENBERG, H. (1989): «Eutrophierung - das gravierendste Problem im Naturschutz», in: *Norddeutsche Naturschutzakademie, NNA-Berichte*, 2. Jg, H 1, pp. 4-13.
- HASUND, K. P. (1994): «The Greening of Agricultural Policy in Industrial Societies», in Vail, D.; Hasund, K. P. and Drake, L. *Cornell University Press*, Ithaca and London.
- JORDAN, J. (1995): Inconsistencies of the CAP-Reform in 1992. Integration of different policies at regional level required, in: *Agra-Europe (Germany)* n.º 4/95, January 23, 1995, Sonderbeilage, 7 p.
- KÖSTER, W. y SEVERIN, K. u.a. (1988): «Stickstoff-, Phosphor- und Kaliumbilanzen landwirtschaftlich genutzter Böden der Bundesrepublik Deutschland von 1950-1986», *Landwirtschaftskammer Hannover, LUFA-Hamel*.
- LEHMANN, B. (1992): «Changement de cap en politique agricole. Le rôle des nouvelles formes de paiements directs». *Blätter für Agrarrecht, Schewitz. Gesellschaft für Agrarrecht*, Heft I, Jg. 26.
- MCCRACKEN, D. I.; SIGNAL, E. M. y WENLOCK, S. E. (eds.) (1995): «Farming at the Edge: the Nature of Traditional Farmland in Europe». *Joint Nature Conservation Committee, Peterborough*.
- MEYER, H. v. (1990): «From Agricultural to Rural Policy in the EC», in: Tracy, M. (ed.) «Rural Policy Issues», *The Arleton Trust, Aspen Institute*, pp. 27-56.
- MEYER, H. v. (1993): «Agriculture and the Environment in Europe», in: *Group of Sesimbra (ed.): «The European Common Garden»*, Brussels.
- MEYER, H. v. y KNICKEL, K.: *Förderung bodenschonender Landbewirtschaftung*, *Forschungszentrum Jülich (Hrsg.): Berichte aus der Ökologischen Forschung*, Band 10, Jülich, 134 p.

- POTTER, C.; COOK, H y NORMAN, C. (1993): «The targeting of rural environmental policies: an assessment of agri-environmental schemes in the UK», in: *Journal of Environmental Planning and Management*, 36, pp. 199-216.
- SCHEELE, M. (1994): «Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik. Konsequenzen für die Agrarstruktur- und die Agrarumweltpolitik», in: Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie (FAA) (ed.): Schriftenreihe der FAA, Band 300, Bonn: FAA, pp. 4-13.
- SCHEELE, M. y ISERMEYER, F. (1988): «Umweltschutz und Landschaftspflege im Bereich der Landwirtschaft - Kostensichere Verpflichtung oder neue Einkommensquelle?», Diskussionsbeitrag 8802 des Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen, Göttingen.
- SRU, RAT VON SACHVENSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (1985): «Umweltprobleme der Landwirtschaft», Sondergutachten, BT-Drucksache 10/3613 vom 3 Juli 1985, Bonn.
- SUMPISI VIÑAS, J. M. y VARELA ORTEGA, C. (1995): «The Common Agri-Environmental Policy and its Applications to Spain». In Albisu, L. M. and Romero, C. (eds.): *Environmental and Land Use Issues. An Economic Perspective*. Wissenschaftsverlag, Kiel, pp. 119-133.
- URFF, W. v. y MEYER, H. v. (eds.) (1987): «Landwirtschaft, Umwelt und Ländlicher Raum - Herausforderungen an Europa», Baden-Baden.
- WARD, N.; BULLER, H. y LOWE, P. (1995): «Implementing European environmental policy at the local level: a sociopolitical analysis of the UK». Research Report. Newcastle-upon-Tyne, Centre for Rural Economy.
- WHITBY, M. (ed.) (1996): «The European Environment and CAP Reform - Policies and Prospects for Conservation», CAB International, Wallingford.

RESUMEN

Cada vez es mayor la necesidad de integrar los aspectos medioambientales en la política agrícola a través de la incorporación de un enfoque territorial y rural, que complemente al sectorial que ha venido utilizándose de forma continuada.

La agricultura es una de las principales causas de la pérdida de biodiversidad, además de responsable de modificaciones en los sistemas tradicionales de cultivo o en la utilización de factores de producción.

La reforma de 1992 significa una ocasión perdida para sentar las bases que permitan la transformación hacia una agricultura compatible con el medio ambiente. Únicamente las medidas de acompañamiento significan un avance en este sentido. Partiendo de estos supuestos, se plantean los problemas y prioridades que deberían orientar la nueva política con vistas a desarrollar una agricultura sostenible mediante la introducción del principio de la eco-responsabilidad.

PALABRAS CLAVE: Eco-responsabilidad, PAC, medio ambiente, agricultura.

SUMMARY

There is a growing need to bring environmental concerns into agricultural policy by adopting a regional and rural approach to supplement the sectorial perspective which has always been used.

Agriculture is one of the main causes behind the destruction of biodiversity, apart from being responsible for changes in traditional farming systems or in the use of factors of production.

The 1992 reform was thrown-away opportunity to lay the foundations for a shift towards environmentally compatible agriculture. Only the accompanying measures constitute any advance in this respect. These are the premises taken to set out the problems and priorities which ought to be used as a guide for the new policy with a view to developing sustainable agriculture by introducing the principle of ecoresponsibility.

KEYWORDS: Ecoresponsibility, CAP, environment, agriculture.