

## AGRICULTURA, TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE. UN DIÁLOGO DIFÍCIL

El final de la década de los ochenta marca si duda un cambio con el modelo productivista en muchos países industrializados. Hervieu habla incluso de una importante *ruptura entre agricultura y medio ambiente* (Hervieu, 1997). Los procesos de modernización y especialización de la agricultura de una parte, y de otra los procesos de recomposición social, antes señalados, y la nueva «cultura» territorial, ligada al proceso de globalización y sus consecuencias, no sólo ha contribuido a difuminar los límites entre lo urbano y lo rural, sino que ha hecho posible que en los territorios de vocación predominantemente rural hayan aparecido nuevos actores sociales con percepciones y opiniones muy diferentes de las mantenidas tradicionalmente por los agricultores acerca del impacto de la actividad agropecuaria sobre el medio ambiente.

Como hemos visto anteriormente, parte del espacio rural europeo se ha ido «homogeneizando» progresivamente. Esto es particularmente visible en regiones fuertemente urbanizadas con alta densidad demográfica del norte de Europa y en los espacios periurbanos y litorales de la Europa mediterránea. A estos territorios han ido llegando nuevos residentes pertenecientes a clases medias urbanas. Unas clases medias que ya no sitúan el aumento de la producción de alimentos como prioridad, sino que aprecian más otros valores «posmateriales» (Inglehart, 1990) que ahora reconocen en los territorios rurales. Sus prioridades son ahora calidad y belleza paisajísticas, tranquilidad, contacto con la naturaleza, calidad de alimentos y seguridad alimentaria. Desde ámbitos institucionales estos deseos se han visto acompañados con medidas «posproductivistas» orientadas a extensificar la producción y a reducir los niveles de contaminación, impelidos por la necesidad de reducir excedentes, de controlar el gasto público destinado a la agricultura y de atender demandas crecientes de mayor control de los efectos perniciosos provocados por la actividad agropecuaria.

La imagen de los agricultores ha ido evolucionando de forma paralela en muchos países, especialmente en el Norte de Europa. De ser considerados los responsables de garantizar la alimentación y de ser los auténticos conservadores de la naturaleza y el paisaje, han pasado a convertirse en agentes contaminantes a niveles equiparables a cualquier actividad industrial. La modernización y especialización agropecuarias y algunas crisis ecológicas relacionadas con la salud de las poblaciones han contribuido de forma decisiva a modelar este perfil de agricultor y ganadero como contaminador.

Parece que, al menos en los países del Norte, se ha llegado al final de la «excepción agraria» (Lowe *et al.*, 1997), entendida ésta como el final de los privilegios legales para la agricultura y la ganadería respecto a otras actividades productivas contaminantes, tradicionalmente relacionadas con la ciudad. Pero eso no significa que estas nuevas demandas de producir de otra manera y de proteger y preservar los recursos renovables y no renovables, ahora reclamadas por amplios sectores de la sociedad, no hayan encontrado serias resistencias desde el denominado «bloque agrario» (Mormont, 1988), incluso allí donde parece más claro el cambio de la opinión pública a favor de mayor control de la contaminación de origen agrícola y ganadero.

El bloque agrario ha sido políticamente hegemónico en todos los países industrializados hasta finales de la década de los ochenta. Los representantes de los intereses agrarios han sido los únicos interlocutores para la mayoría de los gobiernos a la

hora de tomar decisiones relacionadas con el espacio rural. El discurso ideológico sobre el que se han inspirado las políticas agrarias, y en muchos casos rurales, ha sido el discurso de esas organizaciones. Por esa razón, muchos agricultores, y sus representantes, perciben la nueva situación como una agresión externa. En la mayoría, ha generado sensación de inseguridad y desconcierto. Una crisis de identidad y de legitimidad social. Sólo una minoría de agricultores, por lo general más joven, con mejor formación e integrada en redes sociales más amplias dentro de la propia comunidad y fuera de ella, suele mostrarse más favorable a incorporar otra lógica productiva si obtiene determinadas garantías de seguridad.

Con independencia de que sus efectos en el territorio todavía sean limitados, es evidente que durante la década de los noventa se ha producido lo que algunos autores han definido como giro o inflexión medioambiental. La creciente presión de la opinión pública, cada vez más sensibilizada con las cuestiones medioambientales y con hábitos alimentarios saludables, la presencia en territorios rurales de nuevos actores sociales con nuevos valores y prioridades, explica que en todos los países se haya producido una incorporación generalizada de retórica agroambiental, al menos en el terreno normativo, y que en algunos de estos países se hayan registrado algunos avances concretos en este campo.

Los modestos avances hasta ahora alcanzados han sido resultado de un diálogo siempre difícil y tenso entre agricultura y medio ambiente o, mejor aún, entre agricultores y otros actores sociales, muchos de los cuales también están presentes en el mismo territorio. Cada uno de los avances registrados se ha producido tras el casi siempre inevitable conflicto de intereses entre los diferentes actores. La geografía de los conflictos y de actores implicados es extensa y variada: entre Ministerios de Agricultura y de Medio Ambiente; entre representantes de las administraciones públicas y los agricultores; entre agricultores y organizaciones ecologistas; entre cazadores y/o agricultores y organizaciones ecologistas; entre residentes de origen urbano y agricultores; entre planificadores regionales y ayuntamientos con representación mayoritaria de agricultores; entre ayuntamientos con representación mayoritaria de nuevos residentes y propietarios agrícolas; entre representantes de los consumidores y agricultores...

Los avances han tenido lugar, o no, en función de los diferentes *contextos* políticos, económicos, sociales y culturales. Cada país —o cada región— es heredero de su propio proceso histórico. Eso explica su grado de urbanización, nivel de renta, grado de atraso económico, nivel de formación, tradición cultural, cultura territorial, cultura democrática o tradición científica. Es imposible separar el debate medioambiental de cada contexto socio-político. Eso explica que cuanto más intenso ha sido el proceso de cambio social en el espacio rural de un país —o una región— más ha avanzado el discurso agroambiental, siendo esto más importante que el proceso de modernización agraria, si bien esta cuestión también influye, o que la auténtica gravedad de los procesos de contaminación.

Con dificultades políticas de partida, en gran medida comunes a todos los países, cada uno ha abordado la cuestión en función de sus respectivos itinerarios históricos y, en consecuencia, en contextos muy diferentes. Esto explica que encontremos diversas construcciones sociopolíticas de lo rural y de las relaciones entre agricultura y medio ambiente, que otorgan a esta relación un lugar diferente en las prioridades de

los debates de cada país «a través de significados sucesivos que le dan los actores sociales, a su vez diferentes, en el tiempo» (Jollivet, 1997: 359). En función de los diferentes contextos sociopolíticos se han desplegado o aplicado diferentes regulaciones y mecanismos institucionales. Muchos países han elaborado medidas agroambientales con presupuestos propios y otros no. La mayoría de los países de la Unión Europea ha desarrollado, ya en la década de los noventa, las normas generales elaboradas por Bruselas, adaptándolas en cada caso a sus características específicas. En algunos casos, los gobiernos han desarrollado medidas concretas para reducir la contaminación de origen agrario y ganadero; en otros, han utilizado todo tipo de maniobras dilatorias, sencillamente para no aplicar determinadas directivas o reglamentos (el ejemplo de la Directiva Nitratos es paradigmático en este caso); en ocasiones las medidas han sido aplicadas de forma tan parcial que han quedado completamente desvirtuadas; algunas incluso ya fueron de hecho concebidas como simple mecanismo de mantenimiento de rentas para los agricultores, aunque fueran revestidas de la obligada retórica medioambiental; en algunos países del Sur y del Este, muchas medidas agroambientales se perciben únicamente como mera *obligación* de Bruselas.

Se produce así una gran diferencia, en función de los países, entre auténtica gravedad de los problemas ambientales ocasionados por la actividad agropecuaria y la percepción que de los mismos tiene el conjunto de sus respectivas poblaciones. Las políticas públicas suelen estar más directamente relacionadas con la percepción que, de forma mayoritaria, tenga la opinión pública y con la presión que ésta ejerza, que con la gravedad real del problema. Rara vez se han desplegado iniciativas públicas si previamente no han contado con suficiente consenso social entre los diversos actores implicados, especialmente en el colectivo de agricultores, y en amplias capas de la población.

Esta circunstancia explica en gran medida la marcada diferencia existente entre las sociedades de los países del Norte y del Sur dentro del grupo de países de la OCDE. La regulación agroambiental en los países del Sur (Portugal, España, Italia o Grecia) se encuentra todavía muy poco desarrollada. Políticamente no es una cuestión relevante. Prevalece la inercia profunda de la lógica productivista y no es una cuestión que, de forma generalizada, preocupe al conjunto de la población. El contexto sigue siendo «agrarista». Los agricultores y el conjunto del bloque agrario siguen monopolizando el discurso y siguen siendo depositarios de la confianza de la mayoría, como protectores y defensores del espacio rural. Están socialmente legitimados y su figura, su función y sus prácticas no son cuestionadas. Las voces autorizadas de la profesión y sus representantes defienden las posiciones intensificadoras clásicas apoyadas en un discurso «técnico». Los problemas medioambientales derivados de la actividad agraria se atribuyen al complejo agroquímico y a las crecientes exigencias del mercado urbano. El conflicto entre «productores» y «protectores» se reduce en estos casos a un enfrentamiento entre campo y ciudad. Entre unos agricultores que, con dificultades, siguen produciendo alimentos para todos y unas élites urbanas portadoras de un discurso conservacionista que pretende alterar o reorientar la jerarquía de estatus existente en la sociedad rural.

Los problemas medioambientales que atraen la atención ciudadana y mediática están más relacionados con actividades contaminantes localizadas en el espacio rural, pero que no tienen nada que ver con la agricultura y la ganadería. Predomina la pro-

ocupación por la protección de espacios naturales específicos; se manifiesta inquietud por el impacto ambiental producido por proyectos de grandes infraestructuras que atraviesan parajes o entornos bien conservados; preocupan las consecuencias producidas por la instalación de servicios e industrias percibidas como altamente contaminantes o que generan efectos indeseables (establecimientos penitenciarios, plantas de tratamientos de residuos urbanos, tóxicos o peligrosos, centrales de producción de energía, tendidos eléctricos de alta tensión, depuradoras, urbanizaciones que suponen pérdida de patrimonio natural o cultural...). Es decir, se trata de cuestiones medioambientales que tienen lugar en el espacio rural, pero la fuente de contaminación es «externa», no guarda relación con las prácticas agrarias o ganaderas aunque éstas sean una fuente grave de contaminación.

En algunos países del Norte, por el contrario, la contaminación agrícola y ganadera es percibida como un problema de los ciudadanos desde mediados de la década de los ochenta. Desde hace tiempo, representantes diversos de la comunidad científica han venido poniendo de relieve, de forma sistemática, los graves problemas ambientales provocados por la agricultura y la ganadería «industrial». La opinión pública toma verdadera conciencia del problema. La imagen del agricultor es crecientemente cuestionada, incluso en las propias áreas rurales en las que en ocasiones los agricultores ya son minoría. La cuestión agroambiental consigue institucionalizarse, se convierte en una cuestión políticamente relevante y, en consecuencia, se sitúa en la agenda política.

El proceso histórico está en la base de la explicación. Si en el Norte ha sido progresivo y anterior el proceso de recomposición social y reestructuración de territorios rurales, la situación en los países del Sur es distinta. Eso explica que se haya producido una creciente separación entre lo agrario y lo rural, en el primer caso, y no tan claramente en el segundo. Beopoulos y Damianakos lo han sintetizado bien: «... A cada país su rural, a cada sociedad rural sus problemas de medio ambiente, a cada situación medioambiental sus representaciones y sensibilidades colectivas...» (Beopoulos; Damianakos, 1997: 177).

Si tuviéramos que hacer un balance del desarrollo de las medidas agroambientales en la Unión Europea, derivadas de la aplicación de los reglamentos de 1985 y 1992 y de otras medidas nacionales asimiladas, cabría decir que los progresos han sido hasta ahora modestos. Una conclusión similar podría hacerse con relación al resto de países de la OCDE. El núcleo fundamental de la actividad agraria responde a patrones de agricultura y ganadería industriales y, en consecuencia, se mantienen o aumentan los niveles de contaminación. Las medidas agroambientales todavía tienen más que ver con programas enmascarados de mantenimiento de rentas en zonas desfavorecidas que con la verdadera dimensión medioambiental del problema. La mayor parte de las iniciativas, tal vez con la excepción de Holanda y, en menor grado, del Reino Unido, Dinamarca, Flandes y algunos *Länder* alemanes y regiones francesas, se ha concentrado en *los márgenes de la agricultura productiva*. Es más fácil y mucho menos conflictivo alcanzar compromisos y conseguir la aceptación de los agricultores en las áreas periféricas —sean parcelas, bordes de explotaciones o zonas desfavorecidas— que en áreas de agricultura y ganadería intensivas, que es donde se localizan los grandes problemas medioambientales. La propia PAC participa de esa gran contradicción, puesto que continúa destinando mayores recursos, vía compensación, a las áreas de agricultura intensiva y de regadío que a las tierras de secano.

Pero se ha producido un cambio muy importante en relación con la percepción que tienen amplias capas de la población con respecto a la actividad agraria y ganadera. Más que suponer un «giro medioambiental» o una «ruptura» con el modelo productivista, su mérito principal ha consistido en favorecer la posibilidad de abrir nuevos espacios de consenso y crear nuevas metodologías de resolución de conflictos entre todos los actores rurales de un territorio con el objetivo de diseñar acciones y gestionar políticas rurales y prácticas agrícolas más respetuosas con el medio ambiente. Los otros actores ahora disponen de mayor legitimidad. Por ahora es más un proceso más cualitativo que cuantitativo y existen diferencias interregionales y locales muy marcadas (Romero, 2002). Pero la naturaleza de los cambios económicos, sociales y culturales obliga de forma creciente a conciliar intereses y políticas también en los espacios rurales. Y el lugar de encuentro privilegiado para todos los actores presentes es el territorio.

Una tercera consideración en relación con este apartado: la agricultura y la ganadería han dejado de tener carácter excepcional como actividad económica que contamina. Desde la década de los noventa los agricultores han empezado a ser considerados como un agente contaminante más por amplios sectores de la sociedad en los países desarrollados. El cambio social y cultural explica este cambio de tendencia que en los próximos años va a obligar a reducir la fractura existente entre agricultura y medio ambiente produciendo de manera más respetuosa con la salud, con los recursos y con el futuro de las próximas generaciones. El papel de los agricultores, investidos de una nueva legitimidad social en este nuevo contexto postproductivista, seguirá siendo fundamental.

#### EL FUTURO DE LOS TERRITORIOS RURALES. DEL ESPACIO RURAL A LA CULTURA TERRITORIAL LOCAL. POSIBLES ESCENARIOS

Los territorios rurales han evolucionado de forma que cada vez resulta más conveniente superar los enfoques centrados en lo rural y lo urbano. Se trata más bien de imaginar, de concertar, de cooperar, de desarrollar acciones, de liderar proyectos compartidos entre territorios complejos y plurales, para aumentar las oportunidades y mejorar la calidad de vida de la población sin comprometer las posibilidades de generaciones venideras. Aunque las áreas rurales presentan ciertas características y problemas específicos que las diferencian de las urbanas y periurbanas, la cuestión del desarrollo rural puede ser mejor estudiada desde el prisma de la *cultura territorial local* que desde la ruralidad *per se* (Ray, 1999).

La emergencia de la escala local y el reforzamiento de pertenencia a *lugares*, ya analizados en otro capítulo, deben tenerse en cuenta para entender mejor el nuevo contexto y los enfoques de política territorial. Se ha producido tanto una repolitización, traducida en nuevos procesos de participación de los agentes y actores locales en el diseño de las políticas, como también un cambio en su enfoque, menos sectorial y más integral o comprehensivo, más «territorial». Este nuevo enfoque queda plasmado en las acciones que se integran en la iniciativa comunitaria **LEADER+**. Incentivando a los diferentes actores presentes en el territorio y desde la escala local, pretende dedicar más de 5.000 millones de euros durante el período 2000-2006 a fomentar