

La protecció d'espais en la nova economia rural

Joan Cals

Introducció

En els països d'Europa occidental, darrere els canvis territorials i de paisatge hi ha unes transformacions molt profundes en l'estructura i en la dinàmica econòmica dels espais. En aquesta exposició pretenem explicar la dinàmica d'aquests canvis i les conseqüències d'aquests sobre la gestió del territori, tant dels espais naturals protegits com de l'espai rural en general.

El punt de partida de l'exposició és comprendre en perspectiva econòmica què ha passat en el món rural europeu des de mitjan segle XX fins ara. Primerament s'ha de constatar que el món rural pretèrit estava estrictament identificat amb el món agrari, ramader i forestal. Avui, aquesta identificació s'ha anat desdibuixant i ha donat pas a una economia més diversificada.

En l'origen d'aquest canvi hi ha l'augment de la productivitat de les terres dedicades a l'explotació agrària, així com la major productivitat del treball en el sector agrícola i ramader. Això s'ha produït per l'aplicació als conreus de quantitats cada vegada més grans d'energia, fertilitzants i pesticides, o per la substitució d'unes espècies de conreus per altres de més productives, i també per l'extensió dels regadius. Com a resultat tenim que, per a una mateixa superfície, la producció ha augmentat molt en les darreres dècades. En contrapartida, aquestes actuacions han comportat, com és prou conegut, importants problemes ambientals. Aquí, ens centrarem només en el punt de vista econòmic i analitzarem les conseqüències econòmiques de l'augment de la productivitat.

Les explotacions agràries han disminuït en nombre i en superfície conreada. Malgrat això, el mercat està tan ben proveït que no hi ha problemes de subministrament. Els problemes vénen més aviat per un excés de producció (per exemple, de llet o cereals). Al mateix temps, moltes explotacions de tipus tradicional, de producció gairebé per a l'autoconsum, en el moment de passar cap a la producció mecanitzada i haver d'invertir per comprar els materials (tractors, fertilitzants, pinsos) i de pagar l'energia necessària, han estat expulsades del mercat per no ser prou competitives. Això ha provocat un abandonament d'explotacions i el despoblament rural.

Tendències en la política agrària comunitària

Als anys seixanta, quan començava el mercat comú europeu (CEE), es va posar en marxa una política agrària a escala europea caracteritzada per fomentar la modernització de les explotacions agràries en la línia indicada (augment de la productivitat, mecanització i intensificació), i amb l'objectiu addicional d'ajudar al manteniment de les rendes agràries per tal d'evitar el despoblament rural. Aquesta política intentava evitar que les rendes dels agricultors quedessin molt per sota de les de la gent que treballava en el sector industrial o el de serveis. Per tant, la política agrària de la CEE fou des dels inicis molt proteccionista envers el sector agrari, amb la conseqüència d'aïllar-lo de la competència de la resta del món.

L'esmentada política, doncs, perseguia objectius de modernització, de manteniment de les rendes i de manteniment d'un elevat grau d'autoprovéïment. El balanç d'aquesta política té aspectes positius i negatius, que passem a comentar a continuació.

En el balanç positiu, resulta que en moltes produccions que abans eren deficitàries, a partir dels anys vuitanta comencen a produir-se excedents. És a dir, s'assoleix un èxit extraordinari en matèria d'augment de la productivitat.

Al costat d'això, es va constatar que aquesta política era molt cara: el 75% del pressupost de la CEE anava al sector agrari, que, per contra, només ocupava el 10% de la població activa de l'època. A més, s'havia fracassat en l'objectiu de proporcionar rendes equitatives als agricultors.

D'altra banda, aquesta política presentava aspectes poc raonables des del punt vista econòmic. Així, afavoria la producció d'excedents d'alguns productes, els quals s'havien subvencionat tot sabent que, després, difícilment es podrien col·locar en el mercat. Aleshores, per evitar que els preus baixessin, els excedents es destruïen, o es donaven com a ajuda humanitària o, en la majoria dels casos, aquests productes s'exportaven amb una prima, de manera que els productors europeus —que no eren competitius en preus— no hi perdessin diners. És a dir, es generaven unes despeses per partida doble: d'una part es pagava per produir una cosa que no es col·locava en el mercat interior, i a continuació, s'havia de primar per poder posar-la al mercat internacional. A més, hi havia costos paral·lels, com els d'emmagatzematge, o de retirar del mercat les produccions sobrants. Això passava en un moment en què el projecte d'integració europea es plantejava nous horitzons, políticament i econòmicament, i cada vegada era més difícil justificar la dedicació d'una gran part dels pressupostos a la política agrària. Era evident que la seva participació dins la despesa comunitària havia de disminuir.

A mitjan anys vuitanta, la Comissió de la Comunitat Europea va publicar l'important document *El futur del món rural*, en què es constata el gran abast del fenomen de l'emigració i l'abandonament del camp, així com la impossibilitat de dissenyar perspectives de futur per al món rural basades només en les activitats agràries. Calia pensar a incentivar noves activitats econòmiques que poguessin compensar la desocupació agrària. Es va fer evident que el futur del món rural havia de passar per una diversificació de les activitats econòmi-

ques, promovent activitats en l'àmbit de la indústria (indústria disseminada), el turisme, la residència secundària, el lleure, l'artesania, etc., en un enfocament de desenvolupament rural plurisectorial.

A començament dels anys noranta, va culminar una reforma de la política agrària, orientada a reduir la seva participació en el pressupost comunitari i a mitigar els efectes ambientals negatius del model intensiu d'explotació agrària. Sobre el paper, l'extensificació havia d'anar prenent el relleu a la intensificació. En la mateixa línia, la reforma donava suport a la reforestació dels espais abandonats per l'agricultura, amb ajuts per a les primeres inversions i per al manteniment dels boscos. Es parlava d'estimular les marques de qualitat ambiental i de procurar que l'agricultura i la ramaderia es regissin per tècniques menys agressives envers el medi. A més, es feia un reconeixement més emfàtic que en el passat del paper dels agricultors en la creació i conservació del paisatge rural.

El Consell de Ministres d'Agricultura de la UE va reiterar, a mitjan anys noranta, que aquestes noves agricultura i ramaderia europees havien de rebre una ajuda econòmica pública per tal de mantenir un desenvolupament rural harmonitzat amb una gestió adequada dels recursos naturals i el manteniment i millora de la biodiversitat i de la conservació del paisatge.

Això coincidia en el temps amb el final d'una ronda de negociació de la UE amb el GATT —actual Organització Mundial del Comerç (OMC)—, organisme que té per objectiu liberalitzar els intercanvis internacionals. Com s'ha dit, la UE era molt proteccionista en temes agraris i lliurecanvista en la part industrial. Des de l'any 1986, en què va començar la ronda de negociació, fins al 1993, quan es van tancar els acords, la UE rebé una pressió molt forta per tal que deixés de banda la política proteccionista agrària i obrís els seus mercats. L'any 1994, la UE va començar a reduir el nivell de proteccionisme agrari i, a canvi, l'OMC li va concedir una clàusula de pau durant nou anys. Abans que finalitzi aquest període s'obrirà una nova ronda de negociacions i caldrà afrontar noves pressions per reduir els ajuts que donen la UE i els Estats als agricultors.

D'altra banda, per aquesta època també tenim que l'opinió pública i els experts ambientals es lamenten de la degradació del paisatge i la pèrdua de biodiversitat que ha comportat la intensificació agrària.

Dificultats en l'aplicació i perspectives de futur

La nova política havia de reorientar les destinacions dels ajuts i la pràctica de les polítiques agràries a l'escala europea i, també, a les escales estatals i regionals. No obstant això, hi ha tota una sèrie d'interessos creats que fan que la nova filosofia es porti a la pràctica només de forma testimonial. Hi ha un gran divorci entre la teoria i directrius generals, d'una banda, i la pràctica de l'altra. Per exemple, l'any 2000, quan la UE ha de negociar les previsions pressupostàries per al proper sexenni (fins el 2006) amb els països candidats a formar-ne part (els països excomunistes) i alhora negocia internament amb el quinze Estats

membres, es veu que les prioritats relatives al món rural no assumeixen plenament el canvi de filosofia impulsat ja des de l'any 1992.

Ara bé, la sensibilització de l'opinió pública i la magnitud dels problemes de degradació ambiental fan que, inevitablement, aquesta nova estratègia es vagi obrint pas. S'haurà de fer una renegociació amb l'OMC que comportarà una reducció dels ajuts a les activitats agràries. Cada vegada és més evident que les subvencions que puguin subsistir (i que l'OMC accepti) seran les que no provoquin distorsions en els preus. Els únics ajuts que quedaran seran els que tinguin una justificació en finalitats mediambientals: els ajuts als ramaders i agricultors que tinguin com a contrapartida un compromís per reduir l'impacte mediambiental negatiu de les seves activitats. Des del punt de vista econòmic, això també significarà, a curt termini, una reducció de la productivitat.

En la mateixa línia, els ajuts poden anar lligats a la producció d'altres béns, a part dels productes agrícoles o ramaders estrictament alimentaris. Alguns documents, com l'esmentat *El futur del món rural*, proposen reconèixer el paper dels agricultors en la conservació del món rural, i donar-los ajuts per aquesta raó, atenent tant el valor intrínsec d'aquesta conservació com el seu caràcter d'actiu intangible que afavoreix el desenvolupament d'activitats lligades al turisme, a l'oci i a la prestació de serveis diversos generadors de renda i ocupació. Hi ha una demanda creixent per utilitzar els espais oberts a favor d'una població que cada vegada és més urbana i necessita desenvolupar activitats de lleure a l'espai rural. Els serveis al món rural, en part, es demanen perquè hi ha un entorn que el fa un espai d'acollida, espai atractiu i de qualitat. En el passat, el manteniment de la qualitat dels paisatges atractius i amables era a càrrec dels agricultors. Avui, la qualitat d'aquest entorn i l'atractiu des del punt turístic i per a les noves activitats està amenaçat per l'abandonament rural o per pràctiques de degradació del medi ambient. Per tant, l'actuació pública en favor del món rural passa no només per incentivar que hi hagi empresaris que hi estableixin noves activitats (d'allotjament, de restauració, d'esports, etc.), sinó també per assegurar la qualitat del territori en què es desenvolupen aquestes activitats. Aquí els agricultors hi han de tenir un paper de primer ordre.

Al nostre país tenim una experiència poc encoratjadora, ja que, fins ara, habitualment les ajudes s'han anat donant als agricultors de forma indiscriminada pel simple fet de ser-ho. En altres països hi ha lleis per les quals es condicionen els ajuts a les explotacions segons els compromisos presos pels seus titulars. Però cal que l'opinió pública accepti l'elevat cost pressupostari de tot això. En realitat, si s'expliquen i s'apliquen bé, aquestes iniciatives han de ser grates a la població urbana, ja que contribueixen positivament a la qualitat del paisatge i al bon manteniment de les funcions del medi natural (biodiversitat, etc.).

En definitiva, estem propugnant canvis molt importants en la política agrària, sense els quals la sostenibilitat i la qualitat de l'espai rural es veuran seriosament amenaçades. No és un problema sectorial. És un problema general de la nostra societat.