

# I

## Temas de actualidad medioambiental



# Desarrollo rural y medio ambiente

Francisco AMARILLO DOBLADO

Director General de Desarrollo Rural. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Recibido: 1 de abril de 2005

Aceptado: 12 de abril de 2005

Tal vez lo primero por lo que tengamos que comenzar, será por definir qué entendemos por mundo rural, ¿qué es la ruralidad? Con seguridad que los elementos «intuicionales» los tenemos todos, pero las definiciones analítico-cuantitativas son más complejas, dudosas y controvertidas. Y, sin embargo, la tipología y la caracterología de lo que es el mundo rural, es una necesidad que necesita ser explicitada, ya que las medidas a aplicar para el desarrollo de lo que llamamos mundo rural son muy diferentes de unos casos a otros.

Por tomar algunos elementos básicos para fijar conceptos, vamos a entender por mundo rural aquél medio territorial en el que la actividad económica más importante es la agraria, entendiendo por agrario tanto lo agrícola, como lo ganadero y forestal. Pero, en todo caso, por muy rural que sea una comarca la actividad agraria será la fundamental, pero nunca la exclusiva y en este binomio de actividad agraria y restantes actividades económicas se mueve el mundo rural en el siglo XXI.

Ello no es óbice para que el desarrollo agrario sea, en muchas ocasiones un condicionante básico del desarrollo rural, aunque nunca exclusivo.

Hasta ahora, estamos acostumbrados a que el mundo agrario encierre en sí mismo singularidades productivas, económicas e incluso sociales, que obligan a un tratamiento específico. Y de hecho la mayoría de los países del mundo tienen sus correspondientes Ministerios de Agricultura, en algunos casos junto a la agricultura se añade la alimentación y en algunos otros incluso se relaciona agricultura, alimentación y medio ambiente. Por otro lado también, es uso muy extendido, tanto en la Unión Europea, Estados Unidos, Japón y otros países de muchas áreas del mundo, el proteger las producciones agrarias y las rentas de los activos agrarios con una amplísima gama de medidas económicas y sociales. Organismos interventores para el mantenimiento de precios, subsidios directos a las producciones, apoyos directos a las rentas, protecciones arancelarias, subsidios a las exportaciones, subsidios a los seguros agrarios, créditos subvencionados, regímenes especiales de carácter laboral, forman parte y no la agotan, de la panoplia de medidas proteccionistas.

Es verdad que las producciones agrarias tienen especificidades que las diferencian de las puramente industriales y de otras actividades económicas, que podrían justificar estos marcos de protección. En primer lugar la producción agraria es siem-

pre aleatoria, dependiendo de condicionantes climáticos y biológicos, son producciones normalmente perecederas, se acumula su producción de forma estacional, pudiendo producir la saturación de los mercados. Desde un punto de vista de la estructura social, la oferta está siempre muy dispersa respecto a una demanda mucho más concentrada, con lo que la tendencia natural de los precios agrarios es desde el punto de vista estructural a la baja, y tan sólo la contracción de la oferta por razones climáticas, biológicas o de otra naturaleza es la que puede producir una subida de los precios. Es verdad que el marco tecnológico nos ayuda, nos está ayudando a controlar y a disminuir muchos de los hándicaps que tiene la producción agraria. La mejora de las labores culturales, el riego, los mejores conocimientos de fisiología vegetal y animal que permiten una aplicación de fertilizantes, plaguicidas y herbicidas más adecuada, junto a una utilización más eficaz de los piensos, los avances de la biotecnología, con la incorporación de plantas y semillas más adaptadas y resistentes a los distintos medios, la red de frío y un larguísimo etcétera, permiten que algunos de los inconvenientes básicos de la producción agraria, tengan elementos de matización y control. Pero en todo caso las producciones agrarias tienen un carácter esencialmente distinto de las industriales, en ellas es muy difícil establecer previsiones estadísticas de producción que resultan esenciales a la hora de planificar los mecanismos de comercialización y las previsiones de precios. Por lo tanto esta concepción singular de las producciones agrarias deberá seguirse manteniendo en el siglo XXI, pero también es verdad que progresivamente irá atenuándose, y la evidencia de que dentro de su singularidad la actividad agraria es una actividad económica más, irá teniendo más fuerza.

Por otro lado, los diferentes niveles de desarrollo permiten mecanismos de protección muy diferentes, y en el marco de globalidad en el que se mueve la economía mundial, los mecanismos de protección que favorecen a algunos países o grupo de países, perjudican claramente a otros. Es la bandera desplegada por la Organización Mundial de Comercio (OMC) y no ajena al espíritu del Fondo Monetario Internacional (FMI) e incluso al Banco Mundial. Pero, hasta ahora, el balance global de la tendencia progresiva al desmantelamiento de las protecciones agrarias y progresiva liberalización de los mercados, es, en el mejor de los casos, dudoso. Tal vez, el primer error sea el plantear beneficios y perjuicios en coordenadas territoriales, y no en el análisis de aquellos sectores y subsectores que van de la producción al consumidor. Las crisis del café y el cacao son muy elocuentes a este respecto, porque mientras se desplomaban los precios internacionales, las empresas transformadoras incrementaban escandalosamente sus beneficios, sin que los precios bajasen sensiblemente al consumidor, efecto que resulta particularmente acusado cuando el número de empresas que transforman los productos es muy reducido, como era precisamente el caso del café en algunos de sus transformados de mayor consumo.

Sin duda que en el mundo más desarrollado, y entre ellos, el bloque de la Unión Europea, la evolución de la situación económica interna, unida a las presiones de la OMC nos llevaron en el pasado y ahora también en el presente, a situaciones un tanto paradójicas y que en términos de una interpretación global, a escala mundial, pudieran ser un tanto dudosas. En la Unión Europea, cuando tan solo era todavía

Comunidad Económica Europea, se llevó el exceso de protección a tales extremos, que permitían a algunas exportaciones de ésta competir ventajosamente con otras de países para las cuales estaban particularmente dotados. Un ejemplo ilustrativo a este respecto, resulta el de la carne comunitaria compitiendo de manera ventajosa con la carne Argentina, en Argentina. Este mecanismo de sobreprotección elevó los presupuestos destinados a la agricultura a unos niveles que eran difícil de sostener. Y tuvimos distintas reformas de la Política agraria comunitaria, Macsharry, Agenda 2000 y la actual, ya Unión Europea, en la que estamos inmersos. Todas ellas han supuesto pasos sucesivos en la liberalización del mercado de las producciones agrarias y en una disminución de la protección de las mismas, hasta llegar a la reforma actual en la que se renuncia a la ayuda a las producciones para ir directamente al apoyo directo a las rentas de los activos agrarios, como consecuencia de los acuerdos a los que ha llegado la Unión Europea con la OMC. Pero la gran paradoja, que tanto desde dentro de la Unión se contempla y que desde fuera se puede ver con un cierto escándalo, es que en esta última reforma se desvinculan las ayudas a las rentas de las producciones agrarias, de tal manera que uno puede percibir una subvención porque históricamente haya tenido unas determinadas producciones, aunque ahora no las tenga. Esta es una Espada de Damocles que pende sobre el sector agrario europeo, y con el que finaliza un recorrido de prácticamente medio siglo, pasando los activos agrarios, como determinaba el propio Tratado de Roma, de ser productores de alimentos para el hombre y materias primas para la industria, a precios que permitiesen el mantenimiento de las rentas de estos activos, a una posición funcional en la que esta función básica ya no es la producción de alimentos o materias primas para la industria, lo serán en lo que pueden competir y en lo que puedan hacerlo y será el mercado el que, en definitiva, irá determinando qué tipo y clase de explotaciones son las que sobreviven a esta reforma, pero asegurando las rentas familiares de los activos agrarios. A éstos, además, se les asignó un carácter pluri-funcional, y entramos aquí con un concepto nuevo que, seguramente, según los niveles de desarrollo lo vayan permitiendo, irá extendiéndose por el resto del sector agrario mundial. Y soy consciente de lo duro de esta afirmación, cuando, desgraciadamente, todavía el Hambre se enseñoorea de partes muy importantes de la Humanidad y cuando los niveles de subsistencia de un porcentaje abrumador de los activos agrarios mundiales está a años luz de los niveles tecnológicos de los países desarrollados. Pero, si hemos de ser sinceros, que creo lo debemos serlo, el Hambre en el mundo, el desarrollo rural, no se nutre de consideraciones puramente técnicas y económicas, en él hay elementos con decisiones políticas de base, que en cualquier latitud del mundo van a condicionar éste.

Aún a sabiendas de que la extrapolación de modelos, resulta imposible, tanto por las diferencias de carácter estructural, económico-social, como por otras edáficas y climáticas que limitan el abanico productivo, aún así, determinadas sensibilidades sí tienen una lectura global y a nivel global debemos también abordarlas. La sensibilidad medioambiental, no es privativa, ni puede serlo de países que tengan un cierto desarrollo, lo es de toda la Humanidad. Porque los hombres somos conscientes de que nuestro avance tecnológico, que sin duda es fuente de múltiples beneficios,

tiene, sin embargo, grandes inconvenientes. Podemos acabar con la vida de nuestros mares, con las grandes selvas que nos permiten respirar y llegar a un mundo difícilmente habitable y reconocible. Así que la sensibilidad medioambiental, no constituye un elemento suntuario, sino una necesidad apremiante a la que hay razonablemente que hacer frente. Y en esta cuestión, como en casi todas las importantes que a lo largo de la Historia han sido, hay incrédulos, ortodoxos, heterodoxos y radicales extremistas. Fijar los justos términos medios y compatibilizar el desarrollo de los medios rurales con el mantenimiento del medio ambiente, es una necesidad y un reto al que globalmente tenemos que hacer frente. Pero al decir hacer frente, me estoy refiriendo a todos y entre todos. Uno de los primeros acuerdos mundiales, afortunado acuerdo, firmado por casi todos los países, menos por alguno que sería deseable lo firme pronto, es el acuerdo de Kioto sobre el cambio climático y aquí hay que decir que los derechos de emisión de CO<sub>2</sub> permitidos a los países subdesarrollados o en vías de desarrollo, no deben ser un handicap para cumplir objetivos de desarrollo propuestos. Pero, dicho esto, en el medio rural sí tendremos que ser enormemente flexibles con los temas medioambientales y cualquier activo agrario debe asumir esta nueva función, la de agente dinámico conservacionista, en el mejor sentido de la palabra. Pero también aquí debe haber una respuesta política y una consideración económica a la prestación de tan importante servicio. Se pueden llenar bibliotecas sobre el mercado del mundo del petróleo, que nos ilustren sobre las cotizaciones de los diferentes tipos de barril de petróleo, pero sobre el valor cuantitativo del oxígeno producido por los grandes bosques ecuatoriales y tropicales, apenas hay publicación alguna, y esto nos lleva a una reflexión, que es importante resaltar. Sobre el precio del barril de petróleo que mantiene una civilización sabemos mucho, del precio del oxígeno producido por los bosques que mantienen la vida, apenas sabemos nada.

Será muy difícil que con un alto porcentaje de población activa agraria un Estado pueda desarrollarse, y como paradójicamente a mayor subdesarrollo mayor población activa agraria, la disminución de ésta se hace inevitable y lo más realista es asumir este hecho. La dimensión económica de la explotación agraria, que según la naturaleza de las producciones, será obviamente distinta, es un requisito básico para iniciar un desarrollo rural sostenible. Y nuestro siglo XXI, forzosamente está avocado en los países subdesarrollados a un trasvase masivo de la actividad agraria a otras actividades. La experiencia nos demuestra que la estampida del mundo rural hacia los núcleos urbanos, tan solo ha producido problemas de lenta y difícil solución. Seguramente será muy difícil terminar con este éxodo, pero el desarrollo rural pasa por intentar el fijar en los propios medios rurales al mayor número posible de su población, y hablamos de activos rurales y no de activos agrarios, todos los activos agrarios son rurales, pero no todos los rurales agrarios. Los servicios, el comercio, la educación, la sanidad y un largo etcétera, sustenta una población que está en los medios rurales y forma parte de éstos, pero no del mundo agrario. El dimensionamiento económico necesario para tener una empresa agraria competitiva, nos va a llevar, y nos lleva de hecho, a que muchos activos agrarios se vean obligados o a complementar su renta o a buscar otras alternativas laborales, el poderlo hacer den-

tro del medio rural resultará siempre más eficaz y más económico que el trauma del éxodo campesino hacia las urbes.

El concepto de plurifuncionalidad acuñado en la Unión Europea es pues generalizable a otros modelos agrarios muy distintos y en general actividades relacionadas en principio, aunque sea indirectamente con la actividad agraria, llámese turismo rural, procesos agroindustriales de carácter artesanal, artesanía, todos ellos pueden generar y de hecho generan una actividad agraria muy digna de tenerse en cuenta. Pero, aún así esto resultará insuficiente, porque si queremos desarrollar el medio rural tenemos que actuar sobre él con políticas generales que viabilicen el mismo. La política de infraestructuras que permita las comunicaciones sin las cuales es imposible el desarrollo, la extensión de la educación y de la sanidad, junto a marcos económicos y laborales que posibiliten la financiación privada, motor básico de la economía, acudiendo esta con proyectos creadores de riqueza y de trabajo. Así que el desarrollo del mundo rural pasa por el Desarrollo Económico con mayúsculas.

Afortunadamente los problemas se irán resolviendo y, salvo zonas muy concretas del mundo, en las que la ayuda externa es obligada, en el resto el mundo rural podrá desarrollarse por sí mismo, siempre y cuando se den dos circunstancias que tenemos que propiciar. La primera que los propios actores, es decir los activos rurales, las poblaciones rurales, tomen conciencia de su situación, para que de una manera, paulatina, creativa, eficaz y dentro del marco de las leyes inicien movimientos de vertebración, concienciación, formación, que les va a permitir transformarse en agentes económicos e interlocutores sociales. Y, por otro, también, por qué no decirlo, los propios gobiernos, que han de tener una sensibilidad especial respecto al mundo rural para crear los marcos legales específicos que permitan este desarrollo.

Recordemos que el Hombre es la medida de todo y que lo único que tenemos seguridad en no conseguir es aquello que ni siquiera intentamos.