

## *Política comunitaria y ordenación del territorio. Necesidad de una adaptación de la P.A.C. al contexto mediterráneo*

François de CASABIANCA

### 1. INTRODUCCIÓN

¿Por qué plantear la cuestión de una política agraria adaptada a las zonas mediterráneas? Porque la PAC actual tiene profundos efectos negativos en la economía, el medio ambiente y la vida de las sociedades rurales mediterráneas.

Por esta razón tiene interés aproximarse a la lógica interna de tal política. Un análisis de situaciones regionales contrastadas permite formular principios de otra política más satisfactoria. Estas son las líneas maestras de la reflexión sobre las que se centra el artículo.

### 2. LA LÓGICA DE LA POLÍTICA AGRARIA EUROPEA

No se trata de hacer aquí una exposición de la PAC, conocida ya por los expertos del mundo rural. El interés se centra sólo en algunas características de consecuencias decisivas.

La primera comprobación importante, reforzada cuando se mira el empleo de los créditos FEOGA, es que aun cuando diferentes disposiciones de aplicación suavicen la lógica general de esta política, la preocupación esencial de la PAC es controlar los volúmenes de las producciones agrarias que salen al mercado. Su objetivo es estabilizar los precios y por ende garantizar las rentas de los agricultores competitivos, aproximándose tanto como sea posible a la cotización mundial dictada por la ley de la oferta y la demanda (véanse los debates de la Ronda Uruguay).

Esta ley del mercado sigue siendo, pues, la coerción esencial de la producción. Para un producto determinado, se deriva, además de una selección progresiva de las zonas de producción más favorables, un ajuste más o menos extenso de las estructuras territoriales agrarias (en el sentido de la concentración de las propiedades), y, además de una carrera por la productividad en el trabajo, y por la disposición de capitales.

Ésta sería la versión relativamente positiva de la evolución. Pero hay otra vertiente contrapuesta de efectos negativos según que zonas. En las más productivas, la carrera por la productividad conduce a excesos perjudiciales para el medio ambiente y la salud (fertilizaciones excesivas y uso de plaguicidas, fungicidas peligrosos...). En las demás zonas las consecuencias son diversas, destacando entre otras (Gómez Benito, C. 1998) la eliminación de un gran número de agricultores que pasan a realizar otras actividades (industrias, servicios...), emigran a otras zonas (generalmente urbanas) o acaban en el paro. Hay que señalar también la marginación de los agricultores que se empeñan en producir en condiciones poco competitivas, además de la evolución descontrolada de las zonas que ya no se dedican a actividades agrarias (reforestación espontánea, invasión de matorrales, incendios...)

Es cierto que no es la PAC la que establece esta lógica de producción ni la que decide sobre el Mercado a escala mundial, la PAC se conforma con admitir este marco y su pretensión esencial consiste en estabilizar las cotizaciones —lo que ya es muchísimo. Tampoco hay que minimizar los esfuerzos de los expertos europeos para controlar y reducir los efectos negativos de la mundialización y de las reglas mayores de la PAC. Pero hay que reconocer que los demás aspectos de la PAC son de índole «paliativa», intentan solo atenuar los efectos extremos. «Acompaña» pues, en su marginación y su desaparición a las poblaciones agrarias que no pueden entrar en la dinámica dominante de producción y de comercialización, suavizando mediante algunas compensaciones las situaciones o las crisis más graves. De la misma manera, cuando se descubren consecuencias demasiado perjudiciales para el medio ambiente, se aplican como paliativo, algunas disposiciones «agroambientales» (Mantegazzini, C. 1994). ¿Podría ser de otra forma con una PAC cuyo objetivo fundamental es la producción agraria, y cuando ésta obedece ante todo a las leyes del Mercado y a los argumentos productivistas? *En este contexto es lógico que la política agraria esté fundamentalmente concebida en función y en beneficio de los sistemas de producción más productivos y competitivos* —los más «sanos» desde el punto de vista económico— y es normal que las zonas más rentables constituyan la referencia. No hay que extrañarse que el marco de las disposiciones adoptadas por la PAC no sea satisfactorio en las regiones menos favorecidas.

### 3. ALGUNAS CONSECUENCIAS QUE PLANTEAN PROBLEMAS

¿Como imaginar que las mismas reglas válidas en zonas productivas, puedan ser igualmente satisfactorias en otro tipo de zonas donde la diversidad de situaciones es muy grande? Diversidad que resulta tanto de contextos ecológicos diferentes como de antecedentes históricos distintos, que han determinado asimismo densidades de población y modalidades muy diferentes de ocupación y ordenación del territorio. ¿Cómo se podría equiparar, por ejemplo, un contexto andaluz de latifundios y de baja densidad de población con el caso de otras

regiones del Mediterraneo donde densidades muy elevadas han dejado una propiedad territorial fragmentada en extremo y además indivisa? (Silva, R. 1994).

La aplicación indiscriminada de normativas generales es algo sumamente temible. El caso de Corcega lo pone bien en evidencia. La aplicación en este espacio de las primas por arranque de vides decidida a nivel europeo para reducir la producción de mala calidad, ha llevado, a lo largo de más de una década, a arrancar casi esencialmente las pequeñas viñas tradicionales produciendo vino de calidad, sin disuadir a las grandes explotaciones que producen vino de mezcla (De Casabianca, F. 1996). En lo que se refiere a la ganadería, el establecimiento de primas por cabeza de ganado, destinadas al principio a animar a los ganaderos de vacuno de leche a dedicarse a la explotación de ganado de carne y a promover una «extensificación» de los sistemas de producción, tuvo en Córcega una serie efectos en cascada que no se habían previsto como son la reconversión masiva del ganado ovino de leche en ganado vacuno de «carne», el abandono de las praderas trabajadas, invadidas rápidamente por los matorrales, la aparición de una categoría importante de supuestos «ganaderos»: de hecho simples poseedores de ganado, o incluso testaferreros que han adquirido un rebaño, pero que no aprovechan las tierras de pasturaje. A lo que habría que añadir la multiplicación de los incendios provocados, al menos en parte, por esos falsos ganaderos, para permitir la supervivencia de su ganado, fuente de ingresos a través de las primas, además sin cargas, dado el «sistema de manejo» adoptado.

Todo lo expuesto ilustra como *la orientación de «extensificación», que está perfectamente justificada en las zonas de elevada producción, se convierte en catastrófica en las zonas desfavorecidas ya debilitadas por el exodo rural y donde la agricultura es una de las últimas actividades que contribuyen a la estructuración y ordenación del territorio.* Como afirma J.L. Guigou (1996) la agricultura intensiva esta matando a los territorios rurales, con el agravante de que la liquidación de esta agricultura poco productiva y marginal no aliviará en nada la saturación del Mercado que ha justificado la consigna de «extensificación».

Un contexto tal fuerza a formular un análisis y un diagnóstico específico para el caso de las zonas mediterráneas áridas no irrigadas.

#### 4. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y DE DIAGNÓSTICO EN LAS ZONAS MEDITERRÁNEAS «ÁRIDAS»

Las zonas rurales mediterráneas no irrigadas se caracteriza *desde el punto de vista ecológico* por una estación seca larga y rigurosa, una temperatura media de primavera bastante elevada, que determina un potente desarrollo de la vegetación en primavera y una masa vegetal que la sequía transforma en tea potencial para los incendios.

*Desde el punto de vista económico,* la mayor parte de dichas zonas se encuentra lejos de los centros metropolitanos de desarrollo industrial al margen

de los efectos del desarrollo ligados a la proximidad habiendo perdido su estructuración social. En los países de incorporación a la Unión Europea, la competición súbita del mercado ha constituido un cambio violento y poco favorable a los ajustes progresivos.

En las dos situaciones, la industria y los servicios sólo ofrecían hipotéticas alternativas para el empleo. El turismo ha podido parecer a veces un sustituto parcial, cuando se presentan potencialidades especiales —lo que está lejos de ser el caso general.

*Desde el punto de vista humano y social*, en su gran mayoría se caracterizan por una fuerte despoblación y una profunda desestabilización social. Hay zonas donde la tasa de paro alcanza al 40% de la población, en determinadas capas de la sociedad. Además, una gran masa de las personas «expulsadas» de la actividad agraria no tienen cobertura social alguna, ni perspectiva de jubilación; habiendo perdido a la vez la escasa fuente de renta y de seguridad que su trabajo representaba.

*Desde el punto de vista de las estructuras territoriales agrarias*, la rapidez del despoblamiento que ha marcado estas crisis, no ha permitido las reclasificaciones territoriales que condicionan una modernización de las estructuras agrarias. A esta gran dificultad se añade a veces un contexto histórico local que complica aún más las posibles soluciones.

Recapitulando sobre estas características, está muy claro que se trata de zonas especialmente desfavorecidas en su conjunto, cuyas tierras abandonadas por la actividad agraria se han vuelto especialmente vulnerables a los incendios, y donde la falta de una actividad sustitutiva de la agricultura ha creado un problema social agudo. Son casos a los que B. Hervieu llama «la marginación territorial y social». No es extraño que dichas sociedades marginales generen mecanismos de supervivencia, de resistencia, de escapatoria, incluso de parasitismo, en los cuales la actividad agraria —real o declarada— es ante todo un sector «refugio» con límites imprecisos y funcionamiento opaco.

## 5. PREGUNTAS PARA ORIENTAR EL FUTURO

En estas condiciones, ¿es imprescindible englobar en un mismo Reglamento de política agraria a las diferentes regiones? Por una parte están las zonas en las que se ha podido implantar y organizar una agricultura rentable, competitiva y dinámica, donde la función productiva de la agricultura es claramente determinante. Por otra los territorios rurales que han perdido su estructuración debido a un alto éxodo, con graves dificultades naturales, en los que el medio natural ya no está controlado, y la función productiva de la agricultura no pesa en el mercado. De hecho, nos encontramos claramente con dos tipos de casos muy diferentes y que requieren tratamientos igualmente diferentes.

En el primer caso está justificado que la agricultura sea la actividad económica que estructure y que tenga peso en las orientaciones de la PAC, en cam-

bio, en el segundo está claro que la agricultura no podría ser considerada solamente desde el punto de vista de la economía, en particular desde el prisma del mercado. Su función de gestión medioambiental adquiere una importancia notoria. Su función social de «refugio» requiere ser analizada y tomada en cuenta plenamente. Las tres funciones requieren ser integradas tomando en consideración la especificidad de las situaciones (ecológicas, sociales, geográficas, etc ...). Dicho en otros terminos *¿No se podría tratar de manera separada la regulación de la producción en las zonas productivas y la integración «economía/ambiente/sociedad» en las demás zonas?* En cualquiera de los dos supuestos *¿Es admisible que las opciones económicas se tomen considerando únicamente los intereses del grupo más favorecido y desdeñando las consecuencias para los demás grupos?* Si se trata de Política Agraria *¿Debemos considerar al hombre solamente como un «factor» de esta política (y por lo tanto a su servicio) o como una «finalidad» para dicha política?*

Hay que elegir dentro de la jerarquía de los valores de referencia de las Leyes; Por una parte la Ley del Mercado, que actualmente es determinante. Por otra, la Ley del respeto a la persona humana, de la equidad y de la justicia.

*¿Que ocurrirá si se sigue dando la prioridad al mercado?* En este caso, la perspectiva en las zonas mediterráneas áridas, es la marginación social y la degradación medioambiental cada vez mayor. Las medidas compensatorias serán cada vez más complejas, de alcance limitado, de difícil aplicación, llenas de contradicciones y de efectos perversos.

## 6. POR OTRA LÓGICA DE LA POLÍTICA EUROPEA

A partir de estas consideraciones generales, ¿cómo esbozar otro enfoque que sea más satisfactorio, más adaptado a las regiones mediterráneas? Se pueden esbozar algunas vías:

— *Captar la diversidad*: ya se sabe de la existencia de una gran variabilidad de situaciones, con un despoblamiento más o menos acentuado, a veces con un contexto que favorece la aparición de una actividad económica auxiliar como el turismo rural, que se puede más o menos integrar. Por tanto, es pertinente identificar tipos significativos de situaciones, para poder captar la variabilidad del espacio mediterráneo. Estos tipos de situaciones deben servir de base de referencia para construir otra lógica (Saraceno, H. 1997) y podrían dar lugar «in fine» a pruebas en dimensiones reales de un sistema alternativo que incluya todas las funciones de la agricultura.

— *La función medioambiental*: en primer lugar debe quedar claro que la motivación de regulación del mercado de las producciones agrarias no puede ser el eje de la construcción de una política agroambiental, aun si esta preocupación debe seguir estando presente. En cambio, se debe admitir el principio de que la actividad agraria es un modo de ordenación del territorio muy eficaz, y se debe tener en cuenta y remunerar en su justo valor el *servicio* que los

agricultores prestan a la comunidad. B. Hervieu (1996) habla de la necesidad de «*gérance des espaces ruraux*», de vencer obstáculos culturales. H. Saraceno (1994) plantea también la necesidad de integrar el ambiente en la política agrícola.

Está muy claro que dicho servicio no tiene el mismo valor en todas partes, y que incluso en una «*microrregión*» dada se debe establecer una jerarquía de las actuaciones y situaciones, según el interés estratégico de esa gestión del territorio. Por ejemplo, en la región corsa del Cabo Corso, donde el éxodo rural y el abandono de la agricultura ha provocado una considerable invasión del matorral, y donde la importancia de los vientos dominantes hace que sean muy peligrosos los incendios, parece necesario otorgar una gran prioridad al mantenimiento de las parcelas agrarias que pueden constituir una franja de protección para los sectores habitados.

No obstante, para un ganadero que intervenga en este dispositivo de protección, puede ser necesario —según una lógica de coherencia del sistema de cría de ganado— recurrir también a otras parcelas menos importantes en la estrategia contra incendios, y atribuir a éstas una prioridad de segundo orden, en la medida en que permiten el mantenimiento de la actividad de ese ganadero, actor fundamental del dispositivo. Según esta estrategia podrán definirse otros tipos de prioridades.

Antes de ir más allá, hay que subrayar que la función medioambiental de la agricultura supone aquí necesariamente la *realización de una zonificación* que debe ser *fruto de un trabajo colectivo a escala local*, con la participación tanto de los técnicos competentes como de los responsables políticos locales, de los agricultores y ganaderos afectados, de los grupos ecologistas que participen en la protección, etc ...y, naturalmente, de los representantes de la administración que gestiona los créditos destinados a la protección contra incendios.

— *La función económica*: Si la ley del Mercado ha tenido las consecuencias catastróficas ya mencionadas para esas zonas, sería incoherente seguir poniéndola como base de una política agraria en las regiones desfavorecidas. ¿Quiere decir esto que debe ocultarse la función económica? Evidentemente no, porque la función medioambiental no podría justificar ni financiar, sólo por sí misma, la actividad agraria de una región. Y además porque incluso dificultada por un contexto ecológico o estructural desfavorable, la agricultura sigue siendo en esas zonas una potencialidad relativamente importante, capaz de articular de forma más eficaz otras potencialidades. Así ocurre por ejemplo con el turismo, que encuentra una baza esencial tanto en la movilización de los recursos gastronómicos regionales como en una ordenación humanizada del paisaje.

Por lo tanto, es importante orientar la política agraria en una dirección que le permita reestructurar vigorosamente las unidades de producción todavía presentes sobre el terreno y aptas para encajar en un enfoque «contractual». Está justificado que se otorgue una ayuda de la comunidad a los agricultores o ganaderos que tengan, o que adquieran, una función de *ordenación activa del territorio* en el sentido deseado. Inserción en una zonificación de protección contra

los incendios, etc ... y elaboración de producciones que formen parte o que contribuyan al patrimonio gastronómico regional.

Si la coherencia ecológica implica en particular la inserción en un dispositivo contra incendios, la coherencia económica residirá ante todo en la aptitud de dicha política para facilitar al agricultor o al ganadero una *renta segura y decorosa*. El importe de la remuneración de las funciones medioambientales debe estimarse según este criterio.

— *La función social*: es evidente que este último criterio mencionado también tiene que ver con la función social de la agricultura en las zonas de que se trata.

Pero si hemos hablado de una necesaria coherencia social, es porque sería desmovilizador y antiproductivo que a escala local existiesen varios sistemas incompatibles de remuneración de la actividad agraria y de gestión de un problema social. De hecho, actualmente *los sistemas de prima por cabeza de ganado constituyen una gestión social no reconocida de las consecuencias de la mundialización y de la PAC*.

Estos sistemas de primas permiten a una gran parte de la gente del campo que ha abandonado una actividad agraria muy poco productiva, por una parte, acceder a un «status» de agricultor gracias a la posesión de ganado (y, por ende, a una protección social), y por otra parte, eso les garantiza una renta aunque modesta.

Retomando el caso de Córcega, este sistema de cría de ganado, principalmente vacuno, en el que el ganado no tiene ninguna finalidad productiva, implica que los animales puedan sobrevivir casi por sí mismos en un monte bajo que tiende a cerrarse. La lógica del sistema requiere, pues, periódicamente, fuegos de limpieza, herencia de la antigua práctica de quema. Pero en el contexto agrario actual, esos fuegos están incontrolados y son devastadores.

Asimismo hay que señalar que junto a esos antiguos agricultores convertidos en ganaderos pasivos, muchos marginados de la sociedad —incluida gente de la ciudad que ha conservado vínculos rurales— han adquirido ganado y se presentan como ganaderos con tales sistemas «pasivos» de cría de ganado.

De hecho, la política agraria está encargada a este respecto de resolver un problema social general mal resuelto. Pero la exigencia de coherencia social invita a tomar en consideración este problema social y evitar eventuales reacciones de despecho (que pueden traducirse una vez más en incendios ...).

Este análisis confirma claramente que la concepción y la aplicación de una política agraria satisfactoria requiere integrar los enfoques económicos, medioambientales y sociales y políticos en la línea de lo que ya había presentado E. Pisani (1994) y el Grupo de Seillac.

*Enfoque operativo*: en la elaboración de las zonificaciones, ya se ha planteado la necesidad de hacer participar a los distintos grupos de protagonistas locales.

Pero el análisis de las situaciones locales enseña que en la aplicación de tal política aparecerán fatalmente obstáculos, cuya resolución exigirá, *una estruc-*

*tura operativa* —por supuesto rigurosamente controlada a posteriori— dotada de los *poderes de intervención y de gestión de la propiedad fundiaria afectada por la zona de prioridad*.

En efecto, en las proximidades de los pueblos y aldeas, es frecuente encontrar un conjunto parcelario excesivamente fragmentado, con un confuso estatuto de propiedad territorial agraria (indivisión, sucesiones sin resolver, desconocimiento del número exacto de copropietarios, de su residencia, etc ...). Ahora bien, la importancia estratégica de esas parcelas en un dispositivo de protección contra los incendios justifica una intervención rápida. Está claro que de esa función no puede encargarse una estructura alejada del escalón local, ni tampoco una estructura administrativa. Una política agroambiental coherente en este tipo de situaciones supone, pues, la aplicación a escala local del principio bien conocido de «subsidiariedad».

— *La gestión de las diferencias locales*: aunque el Cabo Corso no sea Castagniccia o Balagne, y menos aún una comarca de Cerdeña, de Andalucía o del Alemtejo, es evidente que una política agraria en las regiones desfavorecidas del Mediterráneo deberá presentarse como una disposición-marco que permita la flexibilidad de adaptación regional y local; y que, de esta manera, ofrezca esta capacidad de ajuste, pero también la obligación de llevarlo a cabo, y no de establecer una norma nacional o regional que suprima dicha flexibilidad. Por supuesto, las situaciones particulares —por ejemplo, la mayor vulnerabilidad a los incendios— podrán justificar intervenciones localmente más intensas desde el punto de vista financiero.

¿Se debe dejar por ello a cada región toda la carga de la diferencia? Eso significaría condenar a las zonas más afectadas por la marginación a asumir las mayores cargas. Habrá pues, que modular la contribución comunitaria.

Está claro que no se puede hablar de restaurar por esa vía una agricultura con demasiadas dificultades debidas a las condiciones del medio. En cada comarca habrá que proceder a una zonificación que fije las prioridades para la contribución «medioambiental» (y se puede apostar a que dichas zonas sólo cubrirán una pequeñísima fracción de las zonas en abandono), y en cada región establecer los objetivos y los instrumentos de una política que estructure y fomente las producciones de carácter regional que serían la base de la economía agraria

## 7. CONCLUSIONES

Para este trabajo se ha partido del análisis de zonas rurales con grandes dificultades, en particular las regiones mediterráneas (con una atención especial al caso extremo de Córcega —territorio donde durante un largo período se han concentrado varios factores de marginación económica).

En contraste con las regiones con una agricultura productiva:

- En las zonas rurales mediterráneas se confirma la hipótesis de que la política agraria y la ordenación del territorio rural no pueden concebirse y reali-



zarse de manera satisfactoria fundándose esencialmente en un enfoque economicista justificado solamente por las leyes del Mercado.

- La evolución de las regiones desfavorecidas del Mediterráneo, resultante del juego severo del Mercado, exige un enfoque que integre los aspectos medioambientales y sociales con un enfoque económico que debe «revisarse» con una finalidad de desarrollo.

- Se desprenden, pues, directrices bastante claras para una política agraria y rural que se haga cargo de estas preocupaciones: tal política debe ajustarse a partir de una experimentación en algunas situaciones tipo.

- Dicha política debería dejar un margen importante a las regiones que tenga en cuenta la diversidad regional y local.

- Este margen de ajuste regional no debe dejar por ello a las regiones desfavorecidas todo el peso financiero de tales ajustes en la medida en que dichas regiones son a priori globalmente «desfavorecidas».

- Por último, sería sensato que esta nueva política promoviese la aplicación del principio de subsidiariedad hasta el nivel local en la concepción y la gestión de las adaptaciones locales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Del Canto, C. y De Casabianca, F. (1996): *Innovacion y desarrollo en áreas rurales*. MAPA, Madrid.
- De Casabianca, F. (1989): *Les Grands malentendus de l'extensification: Du contrôle des exédents agricoles à la dérive des espaces méditerranéens*. Ed INRA/CEMAGREF Corté.
- De Casabianca, F. (1977): «Approches du problème foncier en Castagniccia» INRA Corega.
- Gómez Benito, C. (1987): *La política sicioestructural en zonas de agricultura de montaña en España y la C.E.E.* MAPA, Madrid.
- Guigou, J.L. y Hullo, P. (1996): «L'agriculture et le rural: un divorce en perspective» in *Nouvelles fonctions de l'agriculture et du monde rural*. INRA Toulouse.
- Hervieu, B. (1994): «Développements futurs dans l'agriculture européenne». in: GREENINGS the CAP. *Proceedings of a European Conference on the C.A.P., Environment, Nature Conservation and Rural Development* GAND - J.A. REUS & DM BALDOCK ed.
- Hervieu, B. (1996): «Demandes sociales et nouvelles fonctions de l'agriculture et des espaces ruraux». In: *Nouvelles fonctions de l'agriculture et de l'Espace rural*. INRA, Toulouse.
- Mantegazzini, C. (1994): «Regulation 2078/92: The Comision's view». In: GREENING the CAP. *Proceedings of a European Conference on the C.A.P., Environment, Nature Conservation and Rural Development* - GAND - J.A. REUS & DM BALDOCK ed.
- Saraceno, E. (1994): «Integrating the environment into regional politiy». In: GREENING the CAP. *Proceedings of a European Conference on the C.A.P., Environment, Nature Conservation and Rural Development* - GAND - J.A. REUS & DM BALDOCK ed.

- Saraceno, H. (1997): «Evolution du sens de la diversité territoriale». In: *Agriculture, environnement et territoire*. INRA, Paris.
- Silva Pérez, R. (1996): *Las políticas ganaderas de la Union Europea*. Ed. Universidad de Huelva.
- Pisani, E. (1994): *Pour une agriculture marchande et ménagère*. Ed. de l'Aube

## RESUMEN

Partiendo de las orientaciones que inspiran la PAC, este artículo analiza sus efectos en las zonas mediterráneas áridas y propone alternativas para una nueva política que tenga en cuenta el contexto ecológico y social en dichas zonas.

**Palabras clave:** Mediterráneo, PAC, Nueva Política Agraria.

## ABSTRACT

Reminded the orientations of the CAP, this paper we analyse the effects for the areas mediterranean, and present alternatives for a new policy where ecologic and social context of theses countries would be better taken en account.

**Keywords:** Mediterranean, PAC, New Rural Policy.

## RÉSUMÉ

Après avoir rappelé les orientations qui inspirent la PAC, cet article en analyse les effets pour les zones méditerranéennes sèches, et propose des alternatives pour une nouvelle politique prenant davantage en compte le contexte écologique et social de ces zones.

**Mots clé:** Méditerranée, PAC, Nouveau Politique Agraire.