

JOSÉ ANTONIO SEGRELLES SERRANO
Departamento de Geografía Humana. Universidad de Alicante

La multifuncionalidad rural: realidad conflictiva en la Unión Europea, mito en América Latina

RESUMEN

La multifuncionalidad constituye un nuevo modelo de desarrollo que pretende la diversificación económica de los espacios rurales, pues la agricultura tiene cada vez menos importancia en la economía de los países. Mientras en la UE este modelo representa una realidad conflictiva fomentada por las sucesivas reformas de la PAC, en Latinoamérica, por el contrario, la multifuncionalidad rural no puede ser más que un mito inalcanzable si antes no se solucionan los seculares problemas estructurales de su agro.

RÉSUMÉ

La multifonctionnalité rurale: une réalité conflictuelle dans l'Union Européenne, un mythe en Amérique Latine.- La polyvalence constitue un nouveau modèle de développement visant la diversification économique des espaces ruraux, en effet l'agriculture perd de plus en plus d'importance au niveau de l'économie des pays. Alors qu'au sein de l'Union Européenne, ce modèle représente une réalité conflictuelle suite aux réformes successives de la PAC, en Amérique Latine, au contraire, la polyvalence rurale n'est rien de plus qu'un mythe inac-

cessible si les problèmes séculiers liés à la structure même de son agriculture ne sont pas résolus auparavant.

ABSTRACT

The rural multifunctionality: a controversial reality in the European Union, a myth in Latin America.- Multifunctionality is a new model of development aimed at generating economic diversification in rural areas, since agriculture plays an increasingly minor role in economies. Whereas in the EU, this model represents a conflictive reality fuelled by the successive reforms of the CAP, in Latin America, rural multifunctionality will never be anything other than an unachievable myth, unless the structural secular problems of its agricultural world are first resolved.

Palabras clave / Mots clé / Key words

Multifuncionalidad rural, UE, Latinoamérica, conflicto, mito.
Polyvalence rurale, Union Européenne, conflit, mythe.
Rural multifunctionality, EU, Latin America, conflict, myth.

EL CONCEPTO de multifuncionalidad, sobre cuyo significado en los medios rurales de Latinoamérica y de la Unión Europea (UE) se reflexiona en este artículo, se utiliza por primera vez en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992 (Cumbre de Río). A partir de este momento se multiplican los estudios y las aproximaciones teóricas a dicho concepto, al mismo tiempo que su uso es cada vez más frecuente en los foros internacionales, como sucede en los casos de la cele-

bración del cincuenta aniversario de la creación de la FAO (Declaración de Québec, 1995) y de la Declaración de Ministros de la OCDE en 1998. Incluso la UE asume enseguida el concepto de multifuncionalidad rural como bandera de su reforma de la Política Agrícola Común (PAC) en 1992, concepto que se consolida y difunde con la Declaración de Cork (1996) y con la denominada Agenda 2000 (1997), documento que establece las bases económico-financieras de la UE para el período 2000-2006.

En este contexto hay que tener en cuenta que detrás de cada modelo de agricultura existe un modelo teórico, o paradigma, que lo fundamenta. Este paradigma no es único ni estable y ha experimentado desde comienzos de la década de los años cincuenta una evolución clara desde los enfoques netamente productivos, centrados en la modernización y rentabilidad de la agricultura, hasta los esquemas actuales que abogan por una consideración integral, global, sostenible y multifuncional del medio rural. Ni que decir tiene que el futuro de la agricultura y de las sociedades rurales está condicionado por la revisión del paradigma dominante y por el papel que éste reserva a las unidades de producción y a los territorios.

La Declaración de Cork (1996) constituye de hecho el inicio de los debates europeos sobre el cambio de paradigma en la PAC y el comienzo de una política rural bajo el criterio de la multifuncionalidad. Con este nuevo enfoque se pretende combinar la función productora de alimentos con otras actividades que garanticen el mantenimiento del tejido social, la conservación del medio natural y la mejora de las condiciones de vida y trabajo de la población rural. Por consiguiente, se puede afirmar que el medio rural asumiría la doble función de producción de bienes tangibles para el mercado y de bienes públicos o servicios inmateriales ligados al bienestar de los ciudadanos y al respeto ambiental.

El enfoque multifuncional permite la consideración simultánea del territorio y de la población que alberga como elementos esenciales de un mismo activo estratégico. La aproximación a los problemas de los espacios rurales desde una perspectiva amplia del territorio, de las interrelaciones campo-ciudad y de las múltiples opciones que ofrece en los ámbitos agrícola y no agrícola, proporciona diversas y variadas oportunidades para contribuir al desarrollo rural desde los presupuestos del nuevo enfoque multifuncional, al menos en teoría.

Sin embargo, esta multifuncionalidad rural defendida por la UE no deja de ser un lujo que se conceden los países prósperos y autosatisfechos, así como una estrategia que en realidad sirve como subterfugio para seguir protegiendo y subvencionando a la agricultura comunitaria, circunstancia que perjudica a los países subdesarrollados cuya economía depende del libre comercio para sus materias primas y productos agroalimentarios y de la ausencia de una competencia desleal en los mercados internacionales.

América Latina, aparte de denunciar y luchar contra las medidas proteccionistas encubiertas y la insostenible competencia de los productos subvencionados

Europeos en el mercado mundial, no puede imitar sin más un modelo agrario importado (como ya sucedió en su día con los presupuestos de la revolución verde) (SEGRELLES; 2001) y estas nuevas conceptualizaciones que se consolidan en la agricultura de la UE, y menos todavía porque estén de moda o porque constituyan unas estrategias «políticamente correctas», ya que sus características agrorurales son muy diferentes y presentan condiciones distintas.

Esta cuestión de la multifuncionalidad puede y debe suscitar en el futuro inmediato un vivo debate entre los agricultores, las autoridades y el conjunto de la sociedad latinoamericana, puesto que la pretendida polivalencia agrorural implica un cambio necesario en las funciones tradicionales de este hábitat y de la agricultura. La multifuncionalidad llevaría consigo una diversificación económica de las áreas rurales, donde el agricultor pudiera obtener rentas complementarias a partir de las posibilidades del entorno que paliaran la secular pobreza rural, y una producción agropecuaria sostenible, polivalente, con buenas condiciones sanitarias y de calidad y respetuosa con el ambiente.

Sin embargo, América Latina tiene ante sí un reto formidable que si no se resuelve puede convertir la multifuncionalidad rural en un mito inalcanzable. Resulta imposible, por lo tanto, hablar de multifuncionalidad sin solucionar entre otras cuestiones el problema de la concentración de la tierra en pocas manos, la marginación del pequeño agricultor, el poder casi absoluto de la agroindustria, la ocupación predominante de la tierra por cultivos no alimentarios, el predominio de los modelos agroexportadores, la ausencia de una política agraria común y de los recursos económicos necesarios para ello en los procesos de integración regional, las deficiencias del autoabastecimiento alimentario (SEGRELLES; 2002).

I

LA MULTIFUNCIONALIDAD RURAL EUROPEA: UN MODELO DE DESARROLLO NUEVO Y CONFLICTIVO

Es conveniente plantear en este punto algunas reflexiones sobre la experiencia de la UE en el campo de la multifuncionalidad rural, pues el conocimiento de la evolución de la agricultura y las políticas agrorurales europeas puede servir de elemento comparativo con la situación latinoamericana e intuir lo que de mito o realidad puede deparar la pretensión de diversificar la econo-

mía rural de los países de la región o cualquier política que se encamine hacia el logro de una multifuncionalidad de la agricultura y de sus espacios no urbanos.

No resulta exagerado afirmar que la Política Agrícola Común (PAC) ha sido el soporte básico sobre el que se ha apoyado la progresiva construcción europea y, en sus comienzos, la única política verdaderamente común a todos los países miembros. El papel de la PAC en el equilibrio territorial, la mejora de la agricultura y la cohesión socioeconómica de los países de la UE queda fuera de toda duda, por lo menos en el momento de la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957 (Tratado de Roma) y la celebración de la Conferencia de Stressa (1958), ya que los socios fundadores (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos) pusieron en marcha una política agraria a su medida y en beneficio propio, toda vez que la mayor parte de los recursos económicos disponibles (alrededor del 70%) se dedicaron a proteger y subvencionar a las denominadas producciones continentales (cereales, carne de vacuno y lácteos). Esta forma de reparto es la que se ha mantenido hasta la actualidad pese a las sucesivas incorporaciones de nuevos miembros.

La PAC se sustentó en tres principios básicos, la unidad del mercado, la preferencia comunitaria frente a países terceros y la solidaridad financiera entre los países miembros, mientras que al mismo tiempo perseguía cinco objetivos fundamentales: el aumento de la productividad en las explotaciones agropecuarias, la garantía de sostenimiento para las rentas de los agricultores, la estabilización de los mercados, el mantenimiento del suministro a precios razonables para los consumidores y la seguridad en el abastecimiento alimentario. Dichos objetivos pueden agruparse en tres categorías: de carácter económico (aumento de la productividad en las explotaciones y estabilización de los mercados), de carácter social (precios razonables para los consumidores y garantía de mantenimiento de las rentas agrarias, así como equiparación del nivel de ingresos de los agricultores con el de los trabajadores de los demás sectores económicos) y de carácter político (seguridad en el abastecimiento de productos agroalimentarios a la población).

Con el paso del tiempo, los éxitos de la PAC, que convirtieron a la UE en el segundo exportador mundial de productos agroalimentarios y a la agricultura en una actividad protegida, se volvieron contra la propia Comunidad, concretándose en unos enormes gastos presupuestarios, la generación crónica de excedentes, las protestas de los países subdesarrollados, las represalias

mercantiles por parte de Estados Unidos y del grupo de Cairns, las presiones constantes de los organismos comerciales internacionales, la erosión del suelo y la contaminación de la tierra, la atmósfera y las aguas superficiales y subterráneas, entre otros efectos negativos.

Estos problemas, pero sobre todo las presiones internacionales, los excedentes crónicos y los insostenibles gastos financieros del FEOGA-Garantía (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola), obligaron a reformar la PAC en 1992 y a cambiar el discurso oficial de la UE, que de forma progresiva dejó de ser eminentemente agrario para pasar a resaltar el desarrollo rural integral (en tanto en cuanto el mundo rural empieza a ser considerado como algo complejo, heterogéneo y multifuncional), el equilibrio regional, las prácticas agropecuarias extensivas, las repoblaciones forestales, las ayudas para abandonar la actividad agraria, las jubilaciones anticipadas de los agricultores, la mejora de las zonas desfavorecidas y de montaña y la revalorización de los espacios y recursos naturales y del carácter paisajístico, cultural y ambiental del campo.

No obstante, parece evidente que la vocación rural, sostenible y ambiental de la UE hubiera tardado más en manifestarse de no ser por los problemas mencionados de índole económica y financiera. No se debe olvidar que todavía en 1988 los gastos del FEOGA-Garantía representan el 64,2% del desembolso total de la UE (VIÉRI; 1994), porcentaje que en 1994 era del 50,5%, en 2001 del 48,1% (ROMERO; 2002) y en 2005 del 43,0% (Diario *El País*, Madrid, 21 de marzo de 2005).

Pese al recorte presupuestario del FEOGA-Garantía y al predominio de los discursos ambientales, sostenibles y multifuncionales, que se acentuaron con la entrada en vigor de la Agenda 2000 en 1997, la PAC siguió defendiendo un modelo agrario de productividad a ultranza donde se fomentó la intensificación de la producción, la concentración de las explotaciones y la especialización productiva y laboral (EVANS; 2000). Es cierto que las sucesivas reformas de la PAC han tenido como objetivos teóricos la reducción de las producciones, los excedentes y los gastos presupuestarios, la garantía de calidad y seguridad de los alimentos para los consumidores, la defensa del ambiente y el mantenimiento de las rentas de los agricultores, aunque también se manifiesta la clara e inequívoca intención de que la UE mantenga su eficiencia productiva y la competitividad en los mercados internacionales.

Por supuesto, en la práctica no todos estos objetivos tuvieron la misma importancia en la nueva PAC, ni si-

quiera en las posteriores reformas de 1999 y 2003, ya que no parece fácil que la UE desmantele sin más su tradicional política de apoyo a la agricultura. Así se desprende de los resultados de la Cumbre Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) celebrada en Cancún en 2003, donde Estados Unidos y la UE ofrecieron reducir, no eliminar, las subvenciones a la exportación de productos agroalimentarios, sin comprometerse a rebajar con el paso del tiempo otros tipos de ayudas a los agricultores. Tampoco se lograron demasiados avances inmediatos dos años después, en la Cumbre Ministerial de la OMC en Hong Kong (2005), aunque la UE se comprometió a eliminar las subvenciones agrarias en 2013.

Todo apunta a que la nueva PAC intenta hacer convivir la agricultura competitiva, orientada a los mercados internacionales, con una agricultura extensiva, respetuosa con el medio y sustentada en las explotaciones familiares, que contribuya a la articulación del territorio y al mantenimiento de la población en las áreas rurales. Esta dualidad productiva implica de hecho una contradicción interna insalvable que beneficia de forma clara al primero de los modelos mencionados. Es más, como ya se ha mencionado, el apoyo a la agricultura sostenible, la defensa de la biodiversidad y el paisaje, el fomento de las funciones sociales, no productivas, de la agricultura y la multifuncionalidad rural parece hasta el momento actual algo más formal que real. Incluso, como afirma A. Massot (2005), la propia multifuncionalidad nace más como una justificación ideológica de cara a las nuevas rondas de negociaciones de la OMC que como un verdadero compromiso con una agricultura sostenible y un medio rural articulado social y económicamente.

Además, no faltan autores, como M. Soler (<http://www.rebellion.org>; 25 de enero de 2005), que sostienen que la PAC sigue manteniendo un alto grado de protección agropecuaria, aunque ahora bajo la nueva retórica de la sostenibilidad y la multifuncionalidad. Dicho de otro modo, los nuevos conceptos sobre los que gira la agricultura europea sirven de hecho para legitimar, mediante fundamentos aceptables para la sociedad y para los organismos comerciales internacionales, la permanencia de una PAC renovada, opinión que es corroborada por M. Izam y V. Onffroy (2000).

Lo peor de todo es que el resultado inmediato de estas estrategias y de la presión competitiva es la creciente polarización productiva y territorial en la propia UE, lo que representa la marginación manifiesta de amplias

áreas rurales, es decir, todo lo contrario de lo que se defiende en los rimbombantes discursos oficiales. De hecho, los planteamientos de la Agenda 2000 favorecen a las explotaciones de mayores dimensiones, en aras de la competitividad y la productividad, y a los sistemas agrarios de Europa continental, mientras que las explotaciones familiares de pequeño y mediano tamaño y la agricultura mediterránea (hortalizas, frutas, vino, aceite de oliva, algodón) son claramente marginadas. Incluso la agricultura mediterránea aparece como posible moneda de cambio ante las continuas reivindicaciones y constantes presiones internacionales (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio-GATT, OMC, Grupo de Cairns, Estados Unidos, Mercado Común del Sur-MERCOSUR) para que la UE abra sus mercados a la competencia exterior y ante la conveniencia para ciertos agentes económico-políticos de consolidar en algunas áreas de América Latina (Mercado Común del Sur, Comunidad Andina de Naciones, México) las ventas, actuaciones e inversiones de los sectores industrial y de servicios comunitarios (SEGRELLES; 2004).

Por su parte, J. Berthelot (2000) afirma que las recientes reformas agrarias de la UE, que intentan adaptar el sector agropecuario a un comercio internacional libre de trabas aduaneras y de subvenciones agrícolas protectoras, han sido puestas al servicio de las grandes compañías agroalimentarias europeas, a las que no les mueve, lógicamente, la solidaridad y la cohesión comunitarias, el equilibrio territorial, el desarrollo sostenible, la integridad del medio o el altruismo de un comercio mundial más justo, sino el interés por comprar las materias primas que utilizan al precio más bajo posible, invocando para ello un discutible interés por parte de los consumidores. De esta forma es como las políticas agrarias europeas y sus sucesivas reformas trascienden las fronteras de la UE y afectan, mediante el intercambio desigual, a las agriculturas y sociedades de otras áreas del planeta, como América Latina.

Tras el fracaso de la reunión inicial de la Ronda del Milenio (Seattle, 1999), los 146 países que son miembros actualmente de la OMC llegaron a un acuerdo en Doha (Qatar) a finales de 2001 para desarrollar hasta enero de 2005 una nueva serie de negociaciones, conocida como Ronda del Desarrollo, cuyo objetivo esencial era dar un paso más en la progresiva liberalización del comercio mundial, en la que se incluirían los sectores agropecuario y alimentario. En las futuras negociaciones se pretende mejorar el acceso comercial a los mercados, la reducción progresiva de todas las formas de subvención a las exportaciones y la rebaja sustancial

de las ayudas agrarias que distorsionan el comercio (FAO; 2001), lo que supondrá el fin de los apoyos directos que recibe actualmente el sector agropecuario para el sostenimiento de los precios y los mercados. Los apoyos se orientarán hacia las ayudas a las rentas de los agricultores, siempre que cumplan una serie de condiciones, ya establecidas en su día por la Agenda 2000, que aseguren el respeto ambiental y la calidad de las producciones agropecuarias destinadas al consumo.

Sin embargo, pese a los excelentes propósitos, y a la confirmación de los mismos que tuvo lugar en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Johannesburgo, 2002), un aspecto recogido en la Declaración de Doha a instancias de la UE y que puede suscitar controversias graves en el futuro es el referente a las cuestiones «no comerciales» relacionadas con la agricultura, ya que de ahí se desprende la defendida multifuncionalidad del sector agropecuario europeo, concepto que queda abierto a cualquier interpretación relacionada con el ambiente, la seguridad agroalimentaria, el bienestar del ganado o el espacio rural como ámbito de desarrollo integral sostenible. Es muy posible, por lo tanto, que los países latinoamericanos agroexportadores encuentren a partir de ahora otros obstáculos para acceder a los mercados de las naciones ricas o competir con sus producciones en igualdad de condiciones, pues los tradicionales aranceles y los precios subsidiados pueden dejar paso a la ecología o a la multifuncionalidad rural como nuevas trabas proteccionistas no arancelarias.

Por otro lado, se debe tener en cuenta que la apuesta de la Agenda 2000 por la multifuncionalidad agrorural también representa una discriminación territorial que en la práctica perjudica a los países europeos meridionales, como España. El mantenimiento de la eficacia productiva larvada y la búsqueda permanente de rendimientos elevados no implica de la misma forma a todos los países comunitarios, puesto que de hecho esto sólo rige para la agricultura continental. Las presiones para abandonar los cultivos, jubilar a los agricultores anticipadamente, reforestar las antiguas tierras agrícolas, desarrollar el medio rural de forma integral, respetar los ecosistemas o apostar decididamente por la multifuncionalidad se centran en los países del sur de Europa (SEGRELLES; 2000).

La Agenda 2000 no contiene medidas para lograr una mayor racionalidad en las unidades de producción ni para conseguir una mejora estructural, no acomete una política fiscal para movilizar la propiedad y el régi-

men de tenencia de la tierra y olvida fomentar la transformación y comercialización de las producciones agrícolas y ganaderas. Sin embargo, durante varios años ha concedido a España importantes recursos económicos, a través de diferentes programas, para potenciar los instrumentos agroambientales con el fin de que sirvieran de apoyo al desarrollo sostenible de las zonas rurales y responder a la creciente demanda de servicios ambientales y naturales por parte de los ciudadanos. Asimismo, en los últimos lustros ha habido una notable afluencia de inversiones, ayudas y subvenciones de tipo selectivo que se han centrado en las infraestructuras hoteleras y viarias, los equipos e instalaciones deportivas, culturales y de ocio, la mejora ambiental y la recuperación y conservación del patrimonio arquitectónico-artístico, actuaciones que tienen como resultado inmediato una profundización de la división regional del trabajo, de forma que España y otros países mediterráneos van camino de ser privados de sus fuerzas productivas para convertirse en países de servicios en los que el turismo figura como un dependiente monocultivo, es decir, en un lugar para el ocio de los europeos más prósperos (MARTÍN; 1996).

II

¿ES POSIBLE DESARROLLAR UNA MULTIFUNCIONALIDAD RURAL EN AMÉRICA LATINA?

Pese a los problemas que presenta la agricultura en todo el mundo y a su progresiva pérdida de participación en el Producto Interior Bruto (PIB) de la mayoría de los países, circunstancias que alientan la necesidad de fomentar la multifuncionalidad de los espacios rurales, el capítulo agrario es el que más controversias suscita en las negociaciones de cualquier acuerdo comercial internacional, sobre todo durante las dos últimas décadas, en las que el neoliberalismo ha impulsado los procesos de mundialización y liberalización mercantil a escala planetaria.

Esto se debe a que la agricultura es un sector estratégico y vital que todos los países intentan proteger o potenciar. Unos, los más ricos, porque intentan mantener la autosuficiencia alimenticia y su destacada presencia en el comercio mundial agroalimentario y, además, como sucede en la UE, porque asumen, aunque sea utilizada de manera más formal que real, la relevancia social, cultural y ambiental de la agricultura. Otros, los más pobres, como ocurre en la mayoría de los países latino-

americanos, porque esperan de forma legítima que el crecimiento de las exportaciones agropecuarias sienta las bases sobre las que se apoye su posterior desarrollo socioeconómico.

Las condiciones de los mercados agropecuarios mundiales siempre han sido fundamentales para las economías de los países latinoamericanos, sobre todo por el destacado papel de las exportaciones agroalimentarias. Estas condiciones fueron históricamente esenciales para la casi totalidad de la región, salvo en aquellas áreas con una favorable disponibilidad de recursos minerales. La propia definición del modelo de industrialización basado en la sustitución de las importaciones se originó en las distintas condiciones de inserción internacional que presentaban los productos primarios y las manufacturas derivadas de ellos (FAO; 1994).

Por supuesto, las estrategias latinoamericanas para lograr un desarrollo agrario que preceda a su posterior desarrollo socioeconómico no sólo dependen de las condiciones derivadas de su inserción en el comercio internacional (influidas sin duda por categóricos cambios económicos, tecnológicos y políticos mundiales), sino que también debe considerarse la concurrencia de las producciones subvencionadas de los países desarrollados, que a su vez protegen sus mercados con barreras arancelarias y no arancelarias de diversa índole.

Todo esto indica que el modelo agrario preponderante todavía hoy en América Latina es el de tipo agroexportador, que sigue el principio claro de «todo para la exportación» aun poniendo en peligro su soberanía alimentaria y el bienestar de la población. En la actual división internacional del trabajo actúan varios países ricos, como Estados Unidos, Canadá y los socios de la UE continental, que son grandes productores y exportadores de alimentos básicos con los que inundan los mercados internacionales en clara ventaja debido a los subsidios concedidos a sus producciones agropecuarias, mientras que varios países no desarrollados, como Brasil, Colombia, México o Venezuela, han perdido su autosuficiencia alimentaria y se han transformado en notables importadores de alimentos y, al mismo tiempo, en destacados exportadores de productos que complementan el consumo de la población de los países dominantes (hortalizas de México, frutas de Chile, flores de Colombia y Ecuador), o bien venden materias primas baratas e indiferenciadas que se destinan a la fabricación de piensos compuestos para la ganadería intensiva de estos mismos países industrializados (soja de Argentina, Brasil o Paraguay).

A este respecto, J. Rifkin hablaba en 1992 de la expansión de una «cultura de la carne» por la que gran parte de las tierras arables del mundo se utilizan para cultivar cereales-pienso en vez de dedicarlas al cultivo de cereales alimentarios para las personas. De este modo, por influencia de algunos países desarrollados, como Estados Unidos, y sus empresas transnacionales del sector agropecuario (SEGRELLES; 1993), se crea una cadena alimenticia artificial donde el eslabón principal está representado por la carne, sobre todo la de bovino. El ganado alimentado con cereales en vez de forrajes se destina a satisfacer la demanda cárnica de los consumidores de las naciones ricas, mientras que en los países pobres, muchos de ellos con excedentes alimentarios, mucha gente muere literalmente de hambre.

En los países de América Latina, la cuestión de la propiedad y del reparto de la tierra ha aglutinado periódicamente a las poblaciones campesinas provocando diversos movimientos reivindicativos, e incluso levantamientos populares de gran trascendencia pública, en aras de una reforma agraria (MANÇANO; 2000, STÉDILE; 2002, ZAMOSC, MARTÍNEZ y CHIRIBOGA; 1997). Sin embargo, el uso y dedicación de la tierra apenas se ha planteado en términos políticos pese a que la difusión del complejo cereales-carne están teniendo una influencia decisiva no sólo en la reorganización de los espacios agropecuarios, sino también en la dependencia alimentaria de muchos países subdesarrollados y en las carencias nutricionales y el hambre de millones de seres humanos.

A esta situación en la que los cultivos comerciales sustituyen a los alimentarios no se llega sólo por medio de la consagración de la agricultura al comercio exterior, sino que también tiene una influencia decisiva el proceso neoliberal de potenciación y estímulo de las grandes empresas agrarias capitalistas y de enajenación y expulsión de los pequeños agricultores familiares, cuyas producciones están orientadas básicamente a la obtención de alimentos para el abastecimiento del mercado interno.

Sin embargo, la motivación principal de esta sustitución progresiva de los cultivos alimentarios por las producciones comerciales estriba en las exigencias a las que estos países se ven sometidos por parte de los organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), debido a sus abultadas deudas externas, ya que el acudido endeudamiento obliga a muchos países latinoamericanos a conseguir divisas a cualquier precio, de forma

que cada vez deben exportar más, estimulados por el FMI y el BM, para asegurar el pago de los elevados intereses que generan sus deudas. Esto representa de hecho una hipoteca continua para sus economías, un lastre insalvable que excluye a las pequeñas explotaciones campesinas y una dependencia absoluta respecto del comercio de exportación. Y eso sin hablar de los problemas erosivos y de contaminación que producen las técnicas intensivas de producción, cuyo objeto es el aumento de la productividad y los rendimientos para conseguir mayor eficacia y competitividad en los mercados exteriores. Se puede decir, por lo tanto, que en este contexto y con estas condiciones poco espacio queda en el medio rural latinoamericano para algo que no sea la agricultura capitalista de exportación y las prácticas agropecuarias no sostenibles, duras y agresivas para los ecosistemas y las sociedades de América Latina.

Buena prueba de este hecho, y al contrario de lo que sucede con la UE y su PAC, es que la agricultura no ha recibido la suficiente atención en ninguna experiencia de integración regional latinoamericana pese a la importancia de esta actividad en la estructura productiva y en el comercio exterior de la región. Sólo la Comunidad Andina de Naciones (CAN) ha intentado poner en marcha una incipiente política agrícola común al modo europeo con el fin de alcanzar un mayor grado de autoabastecimiento agroalimentario (IZAM y ONFFROY; 2000). Por el contrario, en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ha predominado la idea de una liberalización comercial a ultranza de los bienes agropecuarios, puesto que del propio Tratado de Asunción (1991) se deduce que la producción y el comercio agroalimentarios quedan sometidos al mismo tratamiento que el resto de los sectores económicos, es decir, sujetos a los instrumentos que rigen el libre comercio: eliminación de aranceles intrarregionales, supresión de barreras no arancelarias, establecimiento de un arancel externo común y coordinación de la posición del bloque en los foros económico-comerciales internacionales. A este respecto, queda por comprobar qué modelo prevalecerá una vez que se ha firmado un acuerdo de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR (octubre 2004) como paso previo del establecimiento de unas bases sobre las que proceder a la integración de América del Sur, objetivo que culminó en diciembre de 2004 con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en Cuzco (Perú), que está conformada por el MERCOSUR, la CAN, Chile, Guyana y Surinam.

Aunque no se concede a la agricultura un protagonismo especial en las negociaciones que llevan a la

creación del MERCOSUR, ni tampoco en el Tratado de Asunción, y está sometida a las mismas estrategias que los demás sectores económicos, la actividad agropecuaria tiene gran importancia como aglutinante del proceso de integración y como manifestación socio-económica fundamental del bloque. A este respecto, G. Escudero (1998) indica que durante los últimos lustros ha habido una suerte de exaltación verbal de la importancia de la agricultura en Latinoamérica que contrasta con su olvido en los hechos. De ahí que la defendida «prioridad agrícola» de América Latina no se respalde con actuaciones específicas, políticas sectoriales e inversiones y presupuestos adecuados, tanto públicos como privados.

La difusión del modelo agroexportador, impuesto por el neoliberalismo y potenciado por la inhibición gubernamental de las acciones de gestión productiva, tiene además otras consecuencias ya indicadas por B. Rubio en 1995: la agricultura, que posee más importancia real de la que estiman los gobiernos, se convierte en una rama marginal en las estrategias de crecimiento económico, donde ante todo se apoya a los grandes complejos agroindustriales en detrimento de la pequeña y mediana agricultura. Asimismo, la puesta en marcha de este modelo agroexportador obliga a la constitución de una estructura productiva orientada a la exportación de productos que complementan la demanda de los países ricos, requiere para su desarrollo la presencia de inversiones extranjeras directas, precisa como condición previa la liberalización de los mercados de tierras y de trabajo (hecho que profundiza el proceso de contrarreforma agraria y una mayor concentración de la propiedad de la tierra) y deja fuera del esquema a un campesinado al que se considera inútil, sobre todo en los países en los que existe una importante población agraria indígena.

Se trata, en definitiva, de características que se revelan antagónicas con la pretensión de fomentar la multifuncionalidad en el medio rural latinoamericano. Aun teniendo en cuenta la ya comentada hipocresía que actualmente representa la PAC, es difícil que América Latina pueda dar un salto en el vacío de casi cincuenta años y ahorrarse todas o varias de las etapas que han jalonado la evolución de las políticas agrarias europeas hasta llegar al actual convencimiento de que es primordial acometer la diversificación económica de las áreas rurales y conseguir una agricultura multifuncional. América Latina presenta unos rasgos económicos, sociales, culturales, políticos y agrarios que añaden si cabe más dificultades a la implantación de un modelo de multifuncionalidad agrorural.

No se debe olvidar a este respecto la necesidad de contar con el suficiente y formado capital humano que haga posible la aplicación y desarrollo de este nuevo enfoque, extremo nada fácil si se consideran los elevados niveles de pobreza y analfabetismo del campo latinoamericano. Las legiones de desposeídos han estado siempre demasiado ocupadas en sobrevivir, mientras que las oligarquías locales no han tenido jamás otro norte que no fuera la acumulación del capital y su perpetuación como clase. De ahí la afirmación de que la multifuncionalidad rural resulte en gran medida un lujo que se conceden los países prósperos y autosatisfechos.

Aunque en los últimos tiempos se hayan elegido gobiernos progresistas en varios países latinoamericanos, las directrices económicas siguen siendo neoliberales y mercantiles en gran medida y en la mayor parte de los casos, de forma que no se concede la importancia debida al autoabastecimiento de productos agropecuarios, a la seguridad alimentaria de la población, a la eliminación de la pobreza rural, a la progresiva desaparición de la agricultura campesina, al creciente poder de los grandes complejos agroindustriales, a la injusta distribución de la propiedad de la tierra o a la dimensión ambiental, social y cultural de la agricultura.

Para que fuera posible desarrollar una política de multifuncionalidad agraria y rural en los países latinoamericanos sería necesaria, en primer lugar, una transformación profunda de las estructuras agrarias que permitiera la supervivencia digna de las explotaciones familiares, que constituyen el núcleo de la economía y el poblamiento rurales y de la articulación equilibrada del territorio. De este modo se interrumpiría la constante emigración hacia unas áreas urbanas que se encuentran al borde del colapso.

No obstante, en las sociedades modernas el desarrollo rural no va a surgir de forma espontánea del mero transcurrir de la vida social de los colectivos rurales, al mismo tiempo que se perciben claramente unas tendencias cuyas líneas dominantes apuntan en dirección contraria a la evolución positiva del medio rural. El desarrollo rural, mediante su diversificación económica, debe convertirse en un objetivo específico de acción que obliga a diseñar y ejecutar programas de actuación concretos y políticas determinadas por parte de los gobiernos, aunque éstos no parecen muy dispuestos a ello. Esto se debe, en parte, a las presiones que ejercen las oligarquías terratenientes, así como a las exigencias de los organismos financieros interna-

cionales para que a través de las exportaciones los diferentes países abonen los intereses de sus deudas externas.

Esto es simplemente incompatible con la multifuncionalidad rural y con las condiciones imprescindibles para que ésta se aplique y consolide. El desarrollo de la agricultura desde una perspectiva estrictamente económica y productiva, que es la fase en la que se encuentra la mayor parte del sector agropecuario latinoamericano, lleva de manera inevitable a la existencia de un menor número de productores, lo que originaría un modelo de desarrollo agrario diferente e incluso contrapuesto al desarrollo del mundo rural y, como consecuencia final, un mayor despoblamiento, fenómeno que se puede comprobar actualmente en Latinoamérica, donde los procesos de intensificación y especialización productivas, concentración de las tierras y aumento del poder omnímodo de la agroindustria continúan en plena expansión (MANÇANO, 2000; MANÇANO y MONTENEGRO, 2002; STÉDILE, 1997 y STÉDILE; 2002).

Sin embargo, la modernización acometida desde una perspectiva rural, mucho más amplia que la estrictamente agraria, no implicaría el abandono de las explotaciones, pues éstas podrían seguir funcionando como explotaciones rurales, es decir, unidades de producción que aun teniendo como base la actividad agropecuaria son capaces de aprovechar todas y cada una de las posibilidades que ofrece el entorno para generar nuevas fuentes de riqueza que permitan la obtención de rentas complementarias. Se trataría básicamente de aprovechar el turismo rural, la artesanía local, la producción y comercialización de determinados productos inexistentes en otros lugares o elaborados y presentados de forma específica y propia, la oferta de servicios concretos, etc, es decir, recursos susceptibles de generar un elevado valor añadido.

A este respecto, son muchas las áreas rurales de América Latina que podrían explotar varios de estos recursos debido a su riqueza natural, a la abundancia de ecosistemas diversos, a la belleza y originalidad de sus paisajes, a las producciones y elaboraciones específicas basadas en la existencia de todo tipo de cultivos y ganados o a sus manifestaciones culturales, sobre todo en los lugares donde es más patente la huella artística y antropológica de las poblaciones indígenas.

Durante los últimos años se ha hablado (DE JANVRY, SADOULET y THORBECKE, 1995) de modernizar la agricultura y de desarrollar el medio rural en Latinoamérica mediante la ejecución de diversas estrategias (pluriacti-

vidad campesina, multifuncionalidad rural, mayor conexión de la agricultura y la industria, incorporación tecnológica y capital al proceso productivo, desarrollo rural sostenible) que en realidad no implican un abandono de los preceptos neoliberales. De ahí que la pobreza, el desequilibrio productivo, la falta de tierras aptas, la ausencia de capital, las carencias tecnológicas, la escasa productividad, el desarraigo campesino, la concentración de la tierra en pocas manos, la desestructuración social y la injusticia sigan existiendo en el agro de la región; es decir, auténticos obstáculos que impiden la consecución de un medio rural multifuncional y de una agricultura sostenible.

III CONCLUSIÓN

El sector agropecuario de los países de América Latina todavía tiene en la actualidad una importancia capital que de hecho no se corresponde con la escasa atención que le prestan tanto los diferentes gobiernos como los diversos procesos de integración regional existentes. Entiéndase al respecto que esta marginación de la agricultura es compatible con el fomento de la productividad y los rendimientos agrícolas y ganaderos, la creciente utilización de insumos y el aumento de las exportaciones agroalimentarias, estrategias que sólo benefician a los latifundistas locales y a la agroindustria transnacional y sumen a la agricultura familiar, en particular, y al medio rural, en general, en una permanente situación de crisis que se manifiesta en los acelerados procesos de despoblamiento, la concentración creciente de la propiedad de la tierra, la ausencia de perspectivas para los pequeños campesinos, la profunda pobreza rural, la inseguridad alimentaria, la pérdida de fertilidad del suelo, el aumento de la contaminación por el empleo abusivo de máquinas, fertilizantes químicos y plaguicidas e incluso la creciente e intensa expansión de los cultivos transgénicos (SEGRELLES, 2005).

Una posible suavización de esta crisis tal vez pase por una diversificación económica de las áreas rurales que pueda propiciar un desarrollo sostenible e integral, es decir, convertir los espacios rurales en espacios multifuncionales. Sin embargo, esta deseable multifuncionalidad agrorural puede convertirse en un mito inalcanzable si no se solucionan antes los verdaderos problemas que obstaculizan el desarrollo del campo latinoamericano: las estructuras agrarias tradicionales y los seculares desequilibrios, injusticias, desigualdad y

pobreza que aún caracterizan a estos espacios no urbanos. Tampoco es una solución la imitación irreflexiva del modelo europeo que cristaliza en la reforma de la PAC y la Agenda 2000, ya que aparte de que estas políticas también son discriminatorias y crean exclusiones comunitarias e internacionales, los países latinoamericanos ofrecen una idiosincrasia particular y tienen sus propias condiciones y necesidades.

A América Latina se le presenta en la actualidad una oportunidad inmejorable para aprovechar de forma eficaz la existencia de gobiernos progresistas en varios países y las ventajas que pueden derivar de los dinámicos procesos de integración regional que están teniendo lugar. En este sentido, la agricultura debe ser objeto de un tratamiento particular y especial en cualquier negociación de integración regional porque todavía constituye el núcleo del desarrollo de la vida social y económica del medio rural de muchos países. Por ello, los ciudadanos, las organizaciones rurales y los agricultores empobrecidos necesitan que estas negociaciones no se dirijan sólo a conseguir una mayor liberalización comercial que ante todo beneficia, como ya se ha comentado, a los países dominantes, a los grandes terratenientes y exportadores locales y a las firmas agroindustriales (autóctonas y transnacionales).

Como señala E. Hobsbawm (1998), pensar que el comercio internacional libre y sin limitaciones permitirá que los países pobres se acerquen a los ricos va contra la experiencia histórica y contra el sentido común. Es más, no se debe olvidar que tanto el Imperio Británico en el siglo XIX como Estados Unidos en el siglo XX protegieron sus producciones en sus fases iniciales de crecimiento y sólo se convirtieron en paladines del libre comercio una vez que consiguieron ser preponderantes en el comercio internacional.

Los países de América Latina, sobre todo los que conforman el MERCOSUR y la CAN, deberían tal vez renunciar al espejismo que representa la consecución de un libre comercio con la UE, Estados Unidos y otros bloques económico-comerciales, que sólo enriquece a unos pocos, y centrar sus esfuerzos en profundizar su integración política, para ampliarla después al resto de la región, y en proteger a sus agricultores y producciones mediante una preferencia latinoamericana similar a la que inspiró la PAC cuando se creó la CEE. A partir de la defensa y protección de su agricultura y de sus espacios rurales, los países latinoamericanos deberían ejecutar medidas que supusieran el avance efectivo de un verdadero proceso de integración que apuntara hacia una

mejor articulación socioeconómica, con el fin de aspirar a un desarrollo regional independiente, que buscara ante todo el bienestar de sus pueblos, para que no quedaran reducidos a un mero campo de acción de las empresas transnacionales de los países centrales, o sometidos, como un eslabón más de la cadena neoliberal, a los dictámenes de los centros de poder mundiales.

Además, es necesario que existan mecanismos compensatorios para suavizar los desequilibrios, propios de toda integración regional, que existen entre los países grandes y los países pequeños de la región, así como políticas y fondos económicos para la cohesión social y el desarrollo de las regiones más atrasadas, que suelen ser de características rurales, y su posible convergencia con las áreas más prósperas. Del mismo modo, se debería buscar un mayor nivel de integración que supusiera la protección del ambiente, los recursos naturales y el patrimonio cultural.

Por último, se debe tener en cuenta que la multifuncionalidad no sólo consiste en potenciar el turismo rural, la artesanía local o la belleza de los paisajes de la región, sino que además se necesitan generosos presupuestos para luchar contra la pobreza rural y dotar al campo de infraestructuras, equipos y servicios públicos en el campo (sobre todo educativos y sanitarios), fomentar el empleo rural, intentar acortar la brecha tecnológica que separa a las grandes y pequeñas empresas agropecuarias, evitar la pérdida de recursos en el medio rural, descontaminar el agua, la tierra y el aire, optar por el fomento de una agricultura sostenible y respetuosa con el entorno y diversificar en la medida de lo posible unas exportaciones excesivamente concentradas en las materias primas y productos básicos e indiferenciados, que se sustentan en la explotación indiscriminada de los recursos naturales, como sucede en la mayoría de los países de América Latina.

B I B L I O G R A F Í A

DE JANVRY, A., SADOULET, E. y THORBECKE, E. (eds.) (1995): *State, Market and Civil Organizations. New Theories, New Practices and their Implications for Rural Development*. Mac Millan, London, 345 págs.

ESCUDERO, G. (1998): «La visión y misión de la agricultura al año 2020: Hacia un enfoque que valore la agricultura y el medio rural». En RECA, L. G. y ECHEVERRÍA, R. G. (comp.), *Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina*. IFPRI – BID – IICA, Washington, págs. 21-54.

EVANS, N. J. (2000): «Reflexiones en torno al modelo agropecuario productivista». En GARCÍA PASCUAL, F. (coord.), *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, Serie Estudios n° 146, págs. 45-64.

FAO (1994): *La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano*. Santiago de Chile, 164 págs.

FAZIO, H. (2001): *Las crisis cíclicas en un mundo globalizado*. LOM Ediciones, Santiago de Chile, 293 págs.

HOBBSAWM, E. (1998): *Historia del siglo XX*. Barcelona, Crítica, 614 págs.

IZAM, M. y ONFFROY, V. (2000): *El sector agrícola en la integración económica regional: experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea*. CEPAL, Santiago de Chile, Serie Comercio Internacional, n° 8, 49 págs.

MANÇANO FERNÁNDES, B. (2000): *A formação do MST no Brasil*. Vozes, Petrópolis, 319 págs.

MANÇANO FERNÁNDES, B. y MONTENEGRO GÓMEZ, J. (2002): «La actualidad de la cuestión agraria en Brasil: nuevos y viejos conflictos en el medio rural brasileño». En SEGRELLES SERRANO, J. A. (coord.) *et al., Agricultura y espacio rural en Latinoamérica y España. Posibilidades y riesgos ante la mundialización de la economía*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, Serie Estudios n° 151, págs. 63-119.

MARTÍN MARTÍN, V. (1996): «La Geografía, la Unión Europea y el desarrollo rural», *VII Coloquio de Geografía Rural*. Universidad de Zaragoza y Asociación de Geógrafos Españoles, Jaca, págs. 237-249.

MASSOT, A. (2000): «La PAC, entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: ¿a la búsqueda de una política de defensa de la multifuncionalidad agraria?», *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, n° 188, págs. 9-66.

- RIFKIN, J. (1992): *Beyond Beef. The Rise and Fall of the Cattle Culture*. Plume, New York, 258 págs.
- ROMERO RODRÍGUEZ, J. J. (coord.) (2002): *Los efectos de la Política Agraria Europea. Un análisis crítico*. Desclée De Brouwer, Bilbao, 326 págs.
- RUBIO, B. (1995): *La vía agroexportadora en América Latina y el nuevo orden agrícola internacional en el campo mexicano en el umbral del siglo XXI*. Espasa Calpe, México DF, 217 págs.
- SEGRELLES SERRANO, J. A. (1993): *La ganadería avícola y porcina en España. Del aprovechamiento tradicional al industrializado*. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante, 437 págs.
- SEGRELLES SERRANO, J. A. (2000): «Desarrollo rural y agricultura: ¿incompatibilidad o complementariedad?», *Agroalimentaria*, nº 11, págs. 83-95.
- SEGRELLES SERRANO, J. A. (2001): «Problemas ambientales, agricultura y globalización en América Latina», *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales* (<http://www.ub.es/geocrit/sn-92.htm>), vol. v, nº 92, 32 págs.
- SEGRELLES SERRANO, J. A. (coord.) et al. (2002): *Agricultura y espacio rural en Latinoamérica y España. Posibilidades y riesgos ante la mundialización de la economía*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, Serie Estudios nº 151, 408 págs.
- SEGRELLES SERRANO, J. A. (2004): *Agricultura y territorio en el MERCOSUR*. Publicaciones de la Universidad de Alicante, Alicante, 428 págs.
- SEGRELLES SERRANO, J. A. (2005): «El problema de los cultivos transgénicos en América Latina: una “nueva” revolución verde», *Entorno Geográfico*, nº 3, págs. 93-120.
- STÉDILE, J. P. (1997): *Questao agraria no Brasil*. Atual, Sao Paulo, 182 págs.
- STÉDILE, J. P. (2002): «Batallones sin tierra: el Movimiento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra de Brasil», *New Left Review*, nº 15, págs. 103-128.
- VIERI, S. (1994): *La Política Agrícola Comune. Dal Trattato di Roma alla Riforma Mac Sharry*. Edagricole, Bologna, 258 págs.
- ZAMOSC, L., MARTÍNEZ, E. y CHIRIBOGA, M. (coords.) (1997): *Estructuras agrarias y movimientos campesinos en América Latina (1950-1990)*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, Serie Estudios nº 127, 375 págs.