

10

Las resistencias del mundo agrícola francés a la implementación de las políticas medioambientales de la Unión Europea. La experiencia de los productores del Parque Natural Regional Ballons des Vosges

Inés Ferreira Rivaben

RESUMEN El objetivo de este trabajo es analizar las razones y las formas de recriminación dirigidas a la Unión Europea en el discurso–representación de diversos actores rurales (ya sean locales o institucionales, a nivel central o descentralizados) con relación a una nueva gestión territorial y a la ecologización de prácticas agrícolas (Deverre; De Sainte Marie, 2008). El artículo se centra en la manera en que los actores institucionales y de la sociedad civil instrumentalizan, cada uno a su escala y con sus medios respectivos, este nuevo marco contractual europeo para realizar sus estrategias y sus propias intenciones. Si bien la oposición al inicio de la implementación de esta red ha sido muy marcada, se observa en el último ejercicio programático de la Unión Europea (2007–2013) un aplacamiento progresivo de los conflictos en lo que se refiere a la implementación de estas medidas ambientales. El desarrollo de una política de subsidios juega sin dudas un rol nada despreciable. La Unión Europea parece, sin embargo, servir de garantía para los descontentos. El ejemplo del programa Natura 2000 ilustra así la instrumentalización de las medidas ambientales por un actor poderoso pero ausente, situación cómoda para todos los actores. Esta contribución pretende facilitar la mejor comprensión de los posicionamientos de los actores rurales, las resistencias iniciales y la posterior aceptación de este modo de intervención pública en general y del actor Unión Europea en particular.

Palabras clave conflictos socioambientales | políticas públicas | proyecto Natura 2000 | ambiente | sociedad rural | Unión Europea | Francia | territorio

Fecha de recepción: 26 | 04 | 2012

Fecha de aceptación final: 08 | 04 | 2013

Inés Ferreira Rivaben

Université de Strasbourg, Francia

Dpto. de Ciencias Sociales,

Facultad de Agronomía,

Universidad de la República, Uruguay

E–mail: inesfriv@fagro.edu.uy

The resistance of the French agricultural world to the European Union's environmental policies implementation. The experience of the Regional Natural Park Ballons des Vosges farmers

SUMMARY The goal of this contribution is to analyze the reasons and the forms of recrimination addressed to the European Union in the speech–representation of the actors of the territorial actions and of this «ecologisation» of the practices (Deverre; De Sainte Marie, 2008). This study takes special interest in the way in which the institutional actors and the civil society use the European contractual framework to carry out their strategies and intentions. If the oppositions at the beginning were very marked, on the last programmatic exercise (2007–2013) we can observe a progressive appeasing of the conflicts towards more co–operation. The development of frameworks subventionnaires undoubtedly plays a considerable part. Nevertheless the European Union always seems to be used as guarantee with dissatisfactions. The example of the net Natura 2000 illustrates the instrumentalisation of a powerful actor but absent, convenient alibi for all the actors. This contribution will make possible to understand the positionings of the agricultural rural actors, and the initial resistances and the later acceptance to the public intervention in general and the actor Europe in particular.

Key words socio–environmental conflicts | public policy | Natura 2000 project | environment | rural society | European Union | France | territory

1. Introducción

La constitución de la Red Natura 2000 de la Unión Europea (UE) tiene como objetivo crear una red europea de Sitios protegidos destinados a conservar y valorizar la biodiversidad de los recursos naturales, teniendo en cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y de gobernanza, en una lógica de desarrollo sustentable (Natura, 2008). La elección de los sitios ha sido objeto de mucha polémica en el seno de la profesión agrícola, en el medio político e incluso entre los actores institucionales y asociativos (Milian, 2008). El objetivo de este trabajo es analizar las razones y las formas de recriminación dirigidas a la UE en el discurso–representación de diversos actores (productores rurales) hacia esta gestión territorial, de ésta «ecologización de las prácticas»¹ (Deverre; De Sainte Marie, 2008). Esto ya sea por actores locales como institucionales, a nivel central o descentralizado. Este trabajo se centra en la manera en que los actores institucionales y de la sociedad civil instrumentalizan, cada uno a su escala y con sus medios respectivos, este nuevo marco contractual europeo para realizar sus estrategias y sus propias intenciones. Si bien la oposición al inicio de la implementación de esta red ha sido muy marcada, se observa en el último ejercicio programático de la Unión Europea (UE), 2007–2013, un aplacamiento progresivo de los conflictos en lo que se refiere a la implementación de estas medidas ambientales. El desarrollo de una política de subsidios juega sin dudas un rol nada despreciable. Dentro de los espacios rurales agrícolas franceses, la investigación pone en perspectiva la experiencia del marco programático Natura 2000, en el Parque Natural Regional *Ballons de Vosges* (PNRBV), al NE de Francia. Esta contribución permite comprender los principales factores que explican las resistencias iniciales de los productores al modo de intervención pública y la aceptación posterior de éstas medidas.

En este trabajo se presentará una reseña histórica sobre la creación y aplicación de las políticas comunitarias agrícolas y medioambientales, y los conflictos primarios que éstas generaron en los primeros años. Luego se mostrará el ejemplo de la red Natura 2000 en el PNRBV y sus implicancias actuales. Para finalizar y a modo de conclusión, a través de la experiencias de los productores rurales del parque, se analizarán las resistencias a las nuevas políticas agrícolas impulsadas por la Unión Europea.

¹ En francés *écologisation des pratiques*, concepto utilizado por Deverre et Saint Marie, 2008, hace referencia a las nuevas prácticas de manejo ambiental impuestas por la Unión Europea dentro de la red Natura 2000. Para leer más sobre este concepto consultar Deverre, De Saint Marie (2008: 83–104).

2. Materiales y métodos

Para analizar las razones y formas de recriminación dirigidas a la Unión Europea en relación a una nueva gestión territorial, la investigación se dividió en dos etapas. En la primera se investigó la evolución de la PAC, y como se llegó a esta nueva gestión territorial, sobre todo haciendo énfasis en la Red Natura 2000. Para esta primera etapa, realizada durante el año 2009, se revisó la información secundaria disponible y se realizaron entrevistas a tres grupos de informantes calificados: a) representantes de instituciones nacionales y regionales (DIREN,² Cámaras de Agricultura del Alto y Bajo Rin, Consejo General Regional, Parque Natural Regional Ballons des Vosges); b) asociaciones ambientalistas (como la Ligue de Protection des Oiseaux³ y Alsace Nature);⁴ y c) productores que participaron en los primeros procesos de aplicación de las primeras medidas medioambientales de la Unión Europea.

Para la segunda etapa del trabajo, realizada entre setiembre de 2009 y agosto de 2010, se aplicó la metodología de Estudio de Caso a uno de los Sitios franceses integrantes de la Red Natura 2000: el PNRBV en Alsacia. Con un abordaje de tipo cualitativo, se realizaron en primer lugar entrevistas exploratorias a representantes institucionales tanto de la Cámara de Agricultura del Alto Rin como del Parque, encargados de llevar adelante la gestión de la Red Natura 2000 en el Sitio. Uno de los objetivos de estas entrevistas fue elegir una muestra teórica de 15 productores para realizar el estudio, que contemplara la heterogeneidad de la zona del PNRBV. El estudio se llevó a cabo entonces a partir de entrevistas semiestructuradas. Los productores entrevistados se localizaron en los 7 valles que forman parte del Parque⁵ (Figura 1); y fue posible reagruparlos en tres tipos o categorías de actores: BIO, Diversificados y Productores lecheros (Cuadro 1).

3. Resultados y discusión

3.1. Reseña histórica

3.1.1. Europa en la campaña: las políticas comunitarias agrícolas y medioambientales

Creada en 1957 por el Tratado de Roma,⁶ la Política Agrícola Común (PAC) es la más antigua y la más importante de las políticas comunitarias. Es aplicada por primera vez en 1962 y representa en 2008 el 40,8 % del presupuesto total de la Unión Europea.

² Dirección Regional de Medioambiente, en francés: Direction Régionale de l'Environnement.

³ En español: Liga de Protección de las Aves.

⁴ En español: Alsacia Naturaleza.

⁵ Doller = Masevaux, Thur = St Amarin, Lauch = Guebwiller, Vallée Noble, Fecht = Munster, Weiss = Lapoutroie/Orbey, Lièpvrette = Ste Marie aux Mines.

⁶ Integrado por Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos.

En sus orígenes, su consigna principal era aumentar la productividad en la cadena alimentaria con la finalidad de asegurar a los consumidores europeos de un aprovisionamiento regular en productos alimenticios, a un precio abordable.

Sus cinco objetivos, aumentar la productividad de la agricultura, asegurar un nivel de vida (ingreso) equitativo a la población agrícola; asegurar una estabilidad de mercado, garantizar la seguridad de aprovisionamientos; asegurar (y mantener) precios razonables a los consumidores. El sistema se basaba en ayudas a la producción y garantizaba precios competitivos en el mercado.

Así, desde los años 70, Europa logra autoabastecerse de la mayor parte de los productos agrícolas. Sin embargo, el éxito de la PAC escondía escollos que serían progresivamente expuestos por actores externos a esta agricultura «productivista», tales como grupos ambientalistas, asociaciones de consumidores y también por organizaciones económicas internacionales.

Natura 2000 es una red comunitaria de zonas de protección y conservación de los hábitats naturales de fauna y flora silvestre, creada por la Directiva «Hábitats» (Directiva 92/43/CEE). Esta red incluye igualmente zonas designadas por la Directiva «Aves» creada en 1979 (Zonas de Protección Especial, ZPE) que apunta a asegurar la sobrevivencia en el largo plazo de las especies y de los hábitats más preciados y más amenazados en Europa.

La necesidad de crear esta red fue impulsada en reacción a la destrucción y la fragmentación masiva de hábitats naturales que se produjo a lo largo de decenas de años antes de la década de los 90. Ésta debe permitir alcanzar los objetivos establecidos por el Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobado en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992 y rectificado en Francia en 1996. Los Estados miembros debían seleccionar los sitios naturales de su territorio que formarían parte de la red a más tardar en junio de 1995. En junio de 1998 debería completarse la segunda fase del establecimiento de Natura 2000, la selección final de los lugares de importancia comunitaria (LIC), que luego se integrarían en la red Natura 2000 bajo la designación definitiva de Zonas Especiales de Conservación (ZEC). En un primer momento Francia no logró estos objetivos.

La Directiva «Hábitats» describe tres etapas en la constitución de Natura 2000; la propuesta de sitios a incluir en la red; la creación de una lista de sitios de importancia comunitaria entre las diferentes propuestas de los Estados miembros; y finalmente la elaboración de medidas de gestión ambiental para estos sitios.

Los Estados miembros de la UE son responsables de proponer sitios para Natura 2000. Si bien la directiva obligaba a los Estados miembros a enviar sus propuestas de sitios para el año 1996, Francia no cumplió con lo establecido y se generó un retraso en la entrega. Este retraso obligó a la Comisión Europea a entablar un cierto número de acciones en la Corte de Justicia de la UE, como negar la aprobación de ciertos programas de Fondos estructurales destinados a los países cuando presentaban las listas de sitios Natura 2000. Las medidas tomadas resultaron en progresos significativos y se obtuvieron varias propuestas de la mayoría de los Estados miembros. Igualmente, la red de sitios en Francia no fue validada hasta el año 2007, luego de varios intercambios con la Comisión Europea y un contencioso a causa de la «designación insuficiente de sitios a título de la directiva Hábitats fauna y flora»

3.1.1. Génesis de las medidas ambientales:

Directivas «Aves» y «Hábitats»

- Criterios de selección de Sitios Natura 2000 (ZPE y ZEC)⁷

La directiva «Aves» llamó a los Estados miembros de la UE a seleccionar y designar zonas de protección especial (ZPE). La identificación y la delimitación de estas zonas debeN hacerse en los territorios más adecuados en número y en superficie para asegurar un buen estado de conservación de las especies de aves amenazadas, vulnerables o raras. Los Estados miembros gozan de un margen de libertad en la determinación de criterios de selección más apropiados, pero deben entonces aplicarlos integralmente de manera que el conjunto de «territorios, los más apropiados», en número y superficie, sean designados. Sobre la base de información entregada por los estados miembros, la Comisión Europea determina si los sitios designados son suficientes como para constituir una red coherente para la protección de especies vulnerables y migradoras.

La selección de zonas especiales de conservación (ZEC) en virtud de la directiva «Hábitats» incluye tres etapas:

- *Primera etapa*, la responsabilidad de proponer sitios para Natura 2000 incumbe a los Estados miembros de la UE, quienes proceden a una evaluación completa de cada tipo de hábitat y de las especies presentes en su territorio. Las tareas detalladas que esto implica son generalmente delegadas a diferentes agencias nacionales o, en el caso de Estados Federados, a las Regiones. La elección de sitios es una responsabilidad exclusivamente científica y se basa en criterios de selección tipo, precisados en el anexo III de la directiva. Estas disposiciones prevén que las autoridades evalúen la representatividad y la calidad ecológica de cada tipo de hábitat, así como la *superficie* que ésta cubre según el tipo de hábitat en cada sitio. De la misma manera, el tamaño, la densidad y la población de la especie, el grado de aislamiento de cada sitio con respecto al área de repartición natural de la especie y la calidad de los sitios por especie elegida deben ser evaluadas. Tomando como base estos criterios, los Estados miembros establecen una evaluación global del valor de esos sitios para cada especie y tipo de hábitat. Las informaciones obtenidas del punto de vista ecológico constituyen la base de las evaluaciones posteriores a nivel de la UE.
- *Segunda etapa*, sobre la base de listas nacionales de sitios propuestos por los países, la Comisión decreta, en acuerdo con los Estados miembros, las listas de sitios de importancia comunitaria. El análisis de las propuestas nacionales es efectuado de manera transparente por seminarios científicos reunidos por la Comisión y con el apoyo de la Agencia Europea para el medioambiente. Estos

⁷ Directivas «Aves» (1979) y «Hábitats» (1992) de la Unión Europea, http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm

seminarios de expertos deciden si cada país miembro propone una suficiente cantidad de sitios de calidad importante, como para asegurar el estado de conservación favorable de cada tipo de hábitat y de especies en el conjunto del área de repartición en el seno de la UE. Los criterios de evaluación consideran sobre todo la rareza, la repartición geográfica y la vulnerabilidad global de las especies y de los tipos de hábitat. Los Estados miembros y los expertos representan los intereses de las partes involucradas (los propietarios, los usuarios y las ONG ambientalistas). Teniendo en cuenta la gran diversidad de hábitats encontrados en toda la UE, la directiva divide la Comunidad en seis regiones biogeográficas —atlántica, continental, alpina, mediterránea, boreal, y macaronesiana—. El objetivo consiste en establecer una lista de sitios de importancia comunitaria para cada una de estas zonas homogéneas sobre el plano de la biodiversidad aplicándolas coherentemente a través de los Estados miembros.

- *Tercera etapa*, una vez adoptadas las listas de sitios de importancia comunitaria, los Estados miembros deben designar todos este tipo de sitios como ZEC lo más rápidamente posible, y en un período de seis años como máximo. La prioridad debe ser acordada a los sitios que más amenazados se encuentran o los de mayor importancia del punto de vista de la conservación. A lo largo de este período, los Estados miembros deben elaborar medidas de gestión, o restauración de los sitios, necesarias para asegurar un estado de conservación favorable.

3.1.2. Primera fase de Natura 2000 en Francia, la aplicación de la Red Natura 2000

La puesta en práctica del programa Natura 2000 suscitó un fuerte movimiento de contestación en Francia «como lo han testimoniado las acciones llevadas a cabo por el grupo 9 reagrupando importantes organizaciones del mundo rural».⁸

La Directiva Hábitat adoptada en 1992 busca conciliar objetivos científicos y preocupaciones sociales dentro de una perspectiva de desarrollo sostenible. En Francia, es la Dirección de la Naturaleza y el Paisaje (DNP) del Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medioambiente (MATE)⁹ quien define el programa contribuyendo a la designación de los sitios. Éste confía en un primer momento, la responsabilidad a los científicos de la realización de inventarios. El Museo Nacional de Historia Natural (MNHN) asegura, a escala nacional, la coordinación de los operativos. A nivel Regional, un Consejo

⁸ Extraído de Alphandéry, P.; Fortier, A. «La Contestation de Natura 2000 par le «groupe de 9», une forme d'agrarisme anti-environnemental dans les campagnes françaises?» INRA-MONA, 11 pp., 2008.

⁹ Ministère d'Aménagement du Territoire et Environnement.

Científico Regional de Patrimonio Natural¹⁰ junto con la Dirección Regional de Medioambiente (DIREN)¹¹ identificarán y definirán los perímetros de sitios Natura 2000 de interés comunitario.

El procedimiento elaborado por la DNP se basa fundamentalmente en la acción de los científicos.

Los actores socio profesionales (productores rurales, empresarios agrícolas) no son invitados a la realización de inventarios. Según el MATE la participación de este tipo de actores desencadenaría un enfrentamiento a una medida objetiva; podría desviar el resultado del trabajo inicial de delimitación introduciendo consideraciones del orden socioeconómicas.¹²

El dispositivo adoptado por el MATE para identificar los sitios a escala nacional no pudo ser aplicado en forma y fecha y lo que derivó en un retraso importante con respecto al calendario inicial. Este retraso estuvo asociado sobre todo al surgimiento de un fuerte movimiento contestatario de parte de ciertos actores socioprofesionales y de ediles. Las empresas, corporaciones o grupos forestales a través de sus principales estructuras de representación: la Asociación Nacional de Centros Regionales de la Propiedad Forestal (ANCRPF) y la Federación Nacional de Sindicatos de Propietarios Forestales Silvicultores (FNPF), fueron los primeros en criticar el documento creado para el programa Natura 2000. Los problemas elevados concernían al tamaño de los perímetros, los objetivos ecológicos y las restricciones que de ellos resultaban. Comparado a los dispositivos ambientales y de paisaje adoptados hasta ahora, la Red Natura 2000 aparece potencialmente más restrictiva (Alphandéry y Fortier 2001). Incluso cuando al principio otros gestores del espacio rural¹³ se habían mostrado poco hostiles a la medida, y dispuestos a apoyar a la aplicación de esta Directiva, su punto de vista cambió. Las manifestaciones en oposición a la Directiva se multiplican en las regiones, agrupando cada vez más trabajadores socio profesionales de la agricultura. Sin embargo, ciertos actores particulares, especialmente productores miembros de la Confédération Paysanne (Confederación Paisana), desarrollaron acuerdos para la aplicación de las medidas y la ubicación de sitios Natura 2000.

Así el retraso en la entrega de listas por parte de Francia desencadena una «batalla jurisdiccional»¹⁴ en la primavera del año 2001: el gobierno francés transmite a la Comisión Europea una lista de 1109 sitios, pero el Consejo de Estado le anula 531 Sitios, exigiendo un nuevo procedimiento de consultación de actores locales.

En setiembre de 2001, la Corte de Justicia Europea (CJE) condena a Francia por el delito de no respetar sus compromisos. El retraso en la transposición de las directivas Aves y Hábitats en Derecho Nacional, derivó en la no entrega de la lista completa de

¹⁰ Quien releva al MNHN a nivel regional.

¹¹ En francés Direction Régionale de l'Environnement.

¹² Extraído de Alphandéry; Fortier (2008).

¹³ La Federación Nacional de Sindicatos de Productores Agrícolas (La Fédération Nationale des Syndicats des Exploitants Agricoles).

¹⁴ Nota en Sinople n°5: «Le réseau Natura 2000». Extraído de www.verts-europe-sinople.net, 5 janvier 2005.

sitios. Por otro lado, Francia es condenada por un gran número de infracciones a la legislación europea como, el retraso en la transposición en Derecho Nacional de dos directivas Hábitats y Aves (6 abril 2000), por insuficientes propuestas de ZEC (11 septiembre 2001), por insuficientes designaciones de ZPE (26 noviembre 2002) y sobre todo por la no clasificación de una superficie suficientemente grande de la planicie de Maures (departamento de Var) en ZPE.¹⁵

3.1.3. Segunda fase Natura 2000.

La resolución de los conflictos en Francia

La aplicación y el funcionamiento de la Red Natura 2000 se construyen sobre la integración y el acuerdo más amplio posible de los actores locales en la gestión sustentable (durable) de los Sitios. En este sentido, también Francia privilegia una doble aproximación¹⁶ que implicó:

- Favorecer la concertación en todas las etapas de la aplicación de Natura 2000, designando sitios, elaborando Documentos de Objetivos (DOCOB), y poniendo en práctica dando seguimiento a las acciones de los DOCOB.
- Crear los «Contratos Natura 2000»,¹⁷ fundado sobre el reconocimiento del rol y de la responsabilidad de cada uno de los productores rurales en el ordenamiento y el equilibrio de los sitios y destinados a favorecer la integración del medioambiente en las prácticas de gestión de estos espacios en la cotidianidad. Estos contratos deben promover la participación de los actores del mundo rural en la gestión sustentable de los hábitats naturales y de las especies que hayan sido justificadas en la designación de Sitios que figuran en la red Natura 2000, las medidas adaptadas a los objetivos de cada sitio Natura 2000 que han sido identificados en el DOCOB.

La aplicación de estas medidas que se orientan antes que nada a la cooperación, desemboca en una merma progresiva de los conflictos. A pesar de que la desconfianza en la política europea continúa, existe actualmente una menor resistencia a los cambios en las prácticas agrícolas.

¹⁵ Extraído de fr.wikipedia.org/wiki/Reseau_Natura_2000

¹⁶ Sitio Natura 2000: «Le Mercantour» – Doc Ob. Parque Nacional de Mercantour. Diciembre 2007.

¹⁷ Compromiso sobre 5 años (renovables) para cambiar progresivamente las prácticas agrícolas.



Figura 1. Parque Regional «Ballons des Vosges» en Francia

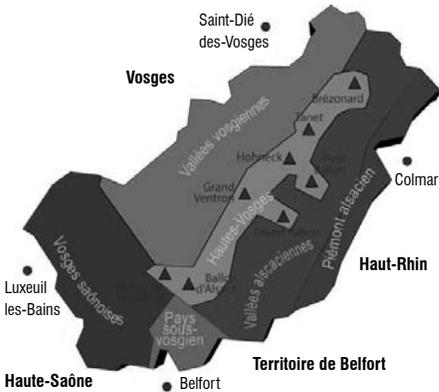


Figura 2. Los tres departamentos que involucra el Parque: Alto Rin (Alsacia), Vosgos (Lorena), Alta Saône (Franche Comté)

3.2. Estudio de Caso: El Parque Natural Regional *Ballons des Vosges*

El Sitio elegido para el estudio de caso fue el Parque Natural Regional «Ballons des Vosges» (PNRBV). Es una zona de montaña muy poblada en la que el productor juega un rol significativo para mantener la biodiversidad, en este caso particular los Hautes Chaumes.¹⁸ El estudio porta sobre una serie de entrevistas cualitativas divididas de manera homogénea entre los siete valles que comprende el Parque de lado alsaciano.¹⁹ Se identificaron tres grupos de productores rurales, sobre un total de quince entrevistas de una duración de una hora sobre un cuestionario abierto con cuatro preguntas guías sobre los temas de investigación elegidos.

La zona de montaña es una zona de hándicap natural, una zona de pasturas naturales difícilmente mecanizada y en términos de fertilización casi nula. Desde los años 1990, la zona se rige bajo medidas medioambientales. Natura 2000 sólo ha representado el anclaje de las medidas medioambientales ya existentes.

Desde la programación del presupuesto europeo del año 2007, el financiamiento de las zonas de importancia ecológica se calcula sobre las zonas prioritarias de la Red Natura 2000. Si bien existe un desarrollo muy importante de la consciencia ecológica de los habitantes de esta zona de montaña si este programa no hubiera existido, la zona estaría a riesgo de perderse si sólo dependiera del conjunto de ayudas que tenían con las medidas medioambientales anteriores²⁰ se hubieran perdido. Sin embargo, las negociaciones persisten ya que la designación de Sitios Natura 2000 pueden representar para las distintas zonas el choque de prácticas agrícolas y la vida comunitaria.²¹

¹⁸ Praderas en lo alto de la montaña, muy ricas en biodiversidad.

¹⁹ Doller = Masevaux, Thur = St Amarin, Lauch = Guebwiller, Vallée Noble, Fecht = Munster, Weiss = Lapoutroie/Orbey, Lièpvrette = Ste Marie aux Mines.

²⁰ Como Medidas agroambientales, llamadas en el último período de contratos, Contratos de Agricultura Sustentable (contrats d'agriculture durable CAD).

²¹ Como en el caso de manifestaciones culturales como la marcha pedestre que se lleva a cabo hace 30 años, y hoy los organizadores se encuentran frente a diferentes Instituciones (Estado, Cámara de Agricultura, PNRBV... etc.) para pedir un permiso con una ficha copiada en 5 ejemplares.

3.2.1. La aplicación de la Red Natura 2000 en el PNRBV

La zona posee un Comité de Pilotaje formado por diferentes actores sociales, el PNRBV, la Cámara de Agricultura del Alto Rin, las Colectividades Territoriales, la DREAL (antes llamada DDA),²² asociaciones forestales, de cazadores y pescadores, asociaciones ambientalistas (como Alsace Nature), asociaciones de actividades deportivas y entretenimiento (por ejemplo, Club Vosgien). Los agricultores son representados por sus sindicatos, asociaciones y colectividades territoriales.

Este comité de Pilotaje debe crear un DOCOB (documento de objetivos). A nivel agrícola, este comité se apoya sobre las anteriores medidas agroambientales.

«Natura 2000 es casi un corte y pegue de las anteriores medidas medioambientales. Ha sido necesario aprovechar la herramienta ya existente MAE para perennizar estas medidas que datan de los años 90. (...) Por supuesto con las adaptaciones pertinentes al caso con la confección de un documento de objetivos y una guía de prácticas.»²³

«En la montaña se hace contrato sobre toda la explotación o nada, a diferencia de otras regiones o sitios como el caso del Ried Central del Ill acá en Alsacia. Producir en montaña es mucho más caro y es menos redituable (...) problemas de pendientes por ejemplo.»²⁴

Sobre el PNRBV, Natura 2000 juega un rol de garante de los contratos medioambientales, de esta manera las ayudas son percibidas por los productores rurales como una oportunidad, y sobre todo significan la prolongación de la vida agrícola en montaña.

3.2.2. Resultados: tipología de los productores

Producto del estudio de caso se construyó una tipología de los diferentes posicionamientos de los productores: primero, la relación del productor rural con la noción de medioambiente y con respecto a esto, la representación que se hace de las prácticas agrícolas que cuidan el medioambiente; segundo, la representación que el productor rural se hace de la actual Política Agrícola Común (PAC); tercero, las motivaciones de los productores rurales en favor de una contractualización MAE–Natura 2000.

²² Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement, et du Logement (DREAL), Direction Départementale de l'Agriculture (DDA).

²³ Extraído de una entrevista a representantes de la Cámara de Agricultura del Alto-Rhin.

²⁴ Ídem.

A fin de poder definir una tipología de productores rurales para esta investigación, se han identificado, analizando las entrevistas²⁵ en tres grupos de análisis. Cada grupo de productores rurales es el resultado de tres criterios diferentes;²⁶ i) el tipo de producción y de comercialización de productos; ii) la relación con el medioambiente; y iii) la pertenencia corporativa (organizaciones sociales).

Se presentan a continuación los tres grupos de productores rurales identificados a partir de las entrevistas realizadas (Cuadro 1). La dimensión ambiental se tiene en cuenta en el nombre asignado a cada grupo, de todas maneras cabe destacar que en producción de montaña el uso de productos químicos es casi nulo y la consciencia ambiental forma parte de la idiosincrasia del lugar.

Cuadro 1.

Clasificación de grupos según edad, tipo de producción, comercialización y pertenencia corporativa

	Nº entrevistados y tipo (edades) de productor	Tipo de producción	Tipo de comercialización	Pertenencia corporativa
Orgánico o en vía de reconversión	4 entrevistas. Jóvenes nuevos arrivantes	Cabras, aves. Alberguistas	Venta directa	Rara participación en sindicatos u asociaciones
Diversificado	4 entrevistas. Productores con historia familiar agrícola (jóvenes o no)	Apicultores, horticultores, alberguistas	Venta directa	Participación activa en sindicatos y asociaciones
Lechero-quesero	7 entrevistados. Productores de tradición familiar lechera y quesera	Leche y quesos	Venta a la cooperativa y/o transformadores queseros	Asociados a sindicatos pero participación poco activa

3.2.3. Análisis de resultados²⁷

- Representaciones sobre la naturaleza

En esta zona de montaña la producción se integra a un medio ambiente particular donde es éste el que enmarca las prácticas agrícolas. Si se comparan los resultados con otros de estudios llevados a cabo en Francia en el marco de las medidas agroambientales,²⁸ se puede concluir que en zonas de hándicap natural, como la montaña, la introducción de prácticas con cuidados del medioambiente no cuestiona tanto al manejo de la explotación ya que la

²⁵ Entrevistas cualitativas de una duración de una hora sobre un cuestionario abierto con cuatro preguntas guías sobre los temas de investigación elegidos.

²⁶ Tomando en cuenta los tres pilares del desarrollo sustentable (económico, ecológico y social).

²⁷ Teniendo en cuenta las entrevistas y sus ejes temáticos, que representación se hace el productor con respecto a la naturaleza, a la política agrícola y al programa Natura 2000.

²⁸ Por ejemplo, en el estudio llevado adelante por Bouzillé; Carcaud; Ferjoux (1998: 83-91).

consciencia de cuidado ambiental ya existe. La naturaleza encargada de enmarcar las prácticas agrícolas genera una forma de producción que resulta en dispositivos o programas, casi inútiles, ya que éstas no motivan elecciones de un nuevo sistema ni modifican precisamente las prácticas de manejo.

Durante las entrevistas se han obtenido respuestas de este tipo indistintamente en los tres grupos de análisis.

«es necesario que se trabaje teniendo en cuenta la tierra y la naturaleza, debemos efectivamente producir respetando el medioambiente (...) nuestras prácticas son dentro de la producción integrada (...) cuando tu ves los suelos contaminados y la napa freática, se debe saber que no hay que volver hacia atrás, más vale hacer las cosas correctamente (...) se debe poder vivir de ella, es siempre igual, es siempre el mismo problema.»

«No se trata solamente de la calidad del medioambiente como naturaleza sino de la calidad de vida, es otra manera de vivir acá que en la ciudad. Es una tradición acá en el valle, es una tranquilidad, menos contaminación, la naturaleza esta toda alrededor nuestro.»²⁹

- Representaciones sobre la Política Agrícola Común (PAC)

- *Primer grupo: BIO*

En el discurso del productor la elección de la alternativa esta presente, el BIO es una elección militante de manera consciente, se puede decir que este tipo de productor rural se siente poco preocupado por las leyes del mercado mundial. Tiene como prioridad su independencia, que es ante todo más importante que los criterios económicos.

«A nosotros la PAC, eso nos afecta en el sentido que tenemos obligaciones para tener los derechos a una prima porque a nivel de cabras y ovejas hay derechos a una prima sobre la producción, hay controles y todo eso pero no es realmente una obligación (...) funcionamos con eso sí (...) pero en realidad yo diría que nosotros no somos tampoco...euh...hostiles ni por, ni contra la PAC (...) nos afecta poco en nuestro sistema.»

- *Segundo grupo: diversificados*

Para este segundo grupo, la elección de la autonomía por la venta directa esta también presente, pero este tipo de productor rural se siente afectado por la competencia en el mercado y de ahí viene la crítica hacia la PAC:

«El problema con la PAC es que no existen medidas igualitarias, cada país se maneja como quiere. (...) Acá en Alsacia el problema es la mano de obra (más cara con respecto a Alemania), países como Alemania pueden llegar a vender más barato (...) es el problema del libre mercado».

²⁹ Extraído de las entrevistas en la zona del PNRBV, traducción al español de la autora.

- Tercer grupo: los productores lecheros

Este tipo de productor es el más afectado por la PAC, las variaciones de la política agrícola últimamente les toca de cerca y modifica sus vidas sin que ellos puedan ser parte de las decisiones tomadas y éstas disminuyen su calidad de vida, son víctimas del sistema de cuotas, y de la competencia mundial. Frente a esta situación ellos aportan una mirada analítica y crítica sobre las instituciones gubernamentales de las cuales esperan un apoyo.

«Con la PAC (...) al principio todo iba bien (...) fue desde que hablamos de Europa³⁰ digamos que ahora las reformas de la PAC siguen un camino europeo lo que hace que uno deba adaptarse a ese nivel, es así (...) nos aprietan cada vez más el cuello (...) ganamos menos, los precios bajan, y sin embargo el trabajo está.»

«Al principio la PAC fue una buena idea (...) hoy por hoy como agricultores estamos decepcionados (...) los productos no han aumentado de precio, es el mercado intermediario el que llena los bolsillos de plata.» «Es difícil sobre todo para la producción lechera (...) pero no es solamente la UE a través de la PAC que debe actuar, es también el Estado, no puede abandonar una Región de esta manera.»

Ellos opinan que la agricultura debe ser sostenida por el Estado, planificada como lo hacía y lo hizo la PAC hasta los años 80.

- Representaciones sobre Natura 2000

- Primer grupo: BIO

Los productores perciben en Natura 2000 una oportunidad. Las variaciones anuales en el sistema producen un efecto de percepción de este sistema como un apoyo complementario que puede ayudarlos a desarrollar su producción.

«Sí, por un tema de cuidar el medioambiente, pero efectivamente sería una pena dejar pasar ayudas de este tipo, de alguna manera es seguro que nosotros no vemos las ayudas como algo absolutamente necesario, las vemos como un plus, porque si realmente debemos contar sólo con ellas no sabemos si de un año para el otro se mantendrán (...) con las nuevas reformas se pueden perder estas ayudas (...) es verdad que es una ayuda importante para nosotros pero no podemos tenerlas sólo como objetivo. Es verdad que producir en montaña es difícil (...) es por eso que nos hemos diversificados en la producción, hacemos varias cosas.»

«Las MAE³¹ nunca nos dieron problema en aplicarlas, visto también que nos reconvertimos a la producción orgánica (...) de todas maneras ya producíamos en un sistema de producción integrada, entonces no debimos cambiar gran cosa.»

³⁰ Se habla de EUROPA cuando se refiere a los países miembros de la UE.

³¹ Medidas agroambientales.

- *Segundo grupo: diversificados*

La contractualización genera una percepción difícil de la propuesta Natura 2000, los criterios financieros pasan a ser igual de importantes que la consciencia o los principios, la propuesta viene a ser analizada a través de criterios económicos.

«En montaña no cambia gran cosa (aplicar las medidas ambientales de Natura 2000), como lo dije antes es sobre todo percibido por la mayoría de los productores como una oportunidad de aumentar el ingreso porque, en mi caso, mis prácticas de manejo casi que no han cambiado, cuando firmé mi primer contrato ambiental apícola, que vence el año que viene en 2010, no tuve que cambiar casi nada en mis prácticas.»

«Al momento de hablar de negociación es, negociación = financiamiento, más allá de una consciencia ecológica la negociación se traduce en financiar, entonces el productor dice Si a ciertas obligaciones que impone Natura 2000 es porque hay algo atrás, o sea en este caso, hay una ayuda económica, una remuneración. Sin ninguna ayuda económica, Natura 2000 no sería aceptada, incluso si el productor es muy 'ecológico'.»

- *Tercer grupo: productores lecheros*

Los productores lecheros viven en una dependencia continua del mercado global y de la política agrícola europea integrada, a la cual ellos se adaptan no por convicción sino por casi una obligación, les es inevitable hacerlo. Se puede concluir que este tipo de prácticas agrícolas ambientales demandadas por el dispositivo Natura 2000 no tienen chance de sobrevivir si no son viables económicamente.

Se avierte también una fuerte crítica de la pertinencia de estos contratos para resolver los problemas de contaminación. Estos productores tienen la sensación de ya estar haciendo mucho por el medioambiente. Más allá de esta reacción de rechazo hacia las medidas Natura 2000, su discurso revela también un apego al mantenimiento de una cierta cultura de la relación con el medio y que se puede asociar a las preocupaciones del orden ambiental.

«El funcionamiento del sistema agrícola hoy tiene mucho en cuenta el aspecto financiero, ya que hoy el ingreso de los productores ha bajado notablemente (...) de esta manera las medidas medioambientales no nos han cambiado mucho nuestra manera de producir pero si con respecto al aspecto financiero.»

«Yo pienso que en Europa el sistema de cuotas en lechería no marcha, también el precio de la carne no sube más (...) de una manera u otra nosotros necesitamos de las ayudas económicas sino ya la vida aquí no es más viable. Los contratos medioambientales son de mucha ayuda para nosotros...»

«Yo firmo contratos, yo formo parte del Parque, participo de encuentros, de las reuniones y en el campo yo sigo las obligaciones del contrato (...) pero para mejorar la situación ambiental habrá que demandar a los grandes contaminadores, las compañías de aviones, nosotros, no podemos hacer más esfuerzo del que hacemos.»

4. Conclusiones

La PAC ha sido realmente eficaz, en pocos años la UE (CEE en el momento de su creación) ha logrado autoabastecerse. Según Lucien Bourgeois,³² hoy, con tres menos de tierra cultivable que los EE UU, Europa puede alimentar 150 millones de personas más y a exportar tanto como ellos.

Actualmente nos preguntamos: «¿están los productores agropecuarios franceses, contra ésta Europa? Estas políticas agrícolas con criticadas por ser ineficaces para los productores y los contribuyentes si nos referimos a los gastos públicos, creando inequidad entre categorías de productores agropecuarios (justicia social); e injustas para los países en vías de desarrollo a causa de la apertura de mercados.

Se podría decir que la PAC del inicio fue una política creada para producir y eso hizo, es un hecho. Hoy en día, la última reforma no se preocupa más de la cantidad de producción sino del ambiente y del paisaje. Según L; Bourgeois, son causas muy nobles pero carecen de lisibilidad, ya que cuanto más hablemos de mercado, aun más aumentan las ayudas en los ingresos de los productores agropecuarios. Las ayudas representan el 93 % del ingreso neto de la explotación agropecuaria en Francia, de otra manera los productores no podrían sobrevivir, como es el caso de los productores de montaña. De esta manera se podría decir que se otorga más valor (se le da más importancia) a los derechos a las ayudas del Estado que a los productos suministrados por los productores. También la reducción en los precios agrícolas que se suponían que iban a reducir los precios al consumo, no beneficiaron realmente al consumidor (quien puede sentirse confundido). Gracias a esta PAC efectivamente la UE ha reducido los precios de los productos agropecuarios pero esto en finalmente ha tenido un impacto negativo en los productores agropecuarios. Toda la productividad pasa por la baja de precios. Los productores ya no guardan gran cosa para ellos. Para el año 2005 se registra una baja del 13 % de ingresos (Bourgeois, 2006), esta degradación se registra a partir de 1999, se alcanza casi un 30 % menos de ingresos

³² Encargado de los Estudios Económicos y de la Perspectiva en la Asamblea permanente de las Cámaras de Agricultura. Extraído de su intervención durante el Coloquio «El avenir de la política agrícola común» del 26 de junio de 2006. http://www.fondation-res-publica.org/L-agriculture-francaise-et-la-PAC_a162.html

en un espacio de 7 años. Esto permite a la industria agroalimentaria de beneficiarse de productos de calidad europea casi al precio mundial, y por eso es así de competitivo.

Por otro lado, una de las variables de ajuste de la agricultura ha sido el empleo. Europa tenía la idea de que si había menos productores los costos podrían disminuir y así los precios. La política de expansión de grandes explotaciones provocó una drástica baja de empleo. Francia perdió la mitad de los empleos rurales en 25 años, mientras que las industrias agroalimentarias no han perdido (Bourgeois, 2006).

4.1. Las resistencias a Europa

Cuando se trata de una continuidad de sus prácticas los productores tanto BIO, diversificados como productores lecheros, aceptan las medidas europeas de ecologización de prácticas agrícolas sin problemas. También lo hacen cuando éstas garantizan un aumento en sus ingresos, sobre todo en el caso de los productores BIO y diversificados. Se puede imaginar que esta aceptación es el resultado de un pensamiento económico y no forzosamente ecológico, ya que en la situación actual de la producción en montaña los productores lecheros, no podrían sobrevivir sin estas ayudas ya que el 90 % de sus ingresos dependen de ellas. En el caso de los productores BIO y diversificados, ven estas ayudas como una oportunidad económica ya que el compromiso ecológico existe.

A escala del todo el territorio, se podría decir que la adhesión de los actores sociales a los dispositivos europeos puede ser conveniente con los contratos Natura 2000 (MAEt),³³ porque el compromiso esencial no es realmente un cambio marcado en sus prácticas agrícolas en la medida que parece ser que éstas, tradicionalmente, han sido ecológicas.

Los representantes locales de las medidas en los ámbitos de negociación (Cámara de Agricultura, PNRBV) juegan un rol importante al momento de la negociación, sobre todo porque ellos están más próximos a la realidad de los productores de montaña. Tanto el PNRBV como la Cámara de Agricultura han sido responsables de la aceptación de las medidas, y el trabajo de negociación todavía continúa. Se puede dudar de todas maneras hasta cuando podrán seguir negociando y si la aplicación de estas medidas durarán en el tiempo, ya que aún no se sabe si el financiamiento estará siempre presente, sobre todo teniendo en cuenta la reforma de la PAC que se espera hacer en el año 2013. ¿En qué medida el contexto global el mercado agrícola mundial pesa en la adhesión y aceptación de los productores rurales de Natura 2000? Europa no es más protección contra las variaciones de los precios del mercado: ya no asegura más su rol de reguladora de precios y protección de la

³³ Medidas agroambientales territoriales, MAEt por sus significado en francés (Mesures Agri-environnementales), nuevos contratos Natura 2000 a partir de 2010.

producción. Los productores rurales se sienten solos, poco acompañados y se quejan de los cambios en la política agrícola a nivel de Europa (siempre teniendo en cuenta Europa como sinónimo de UE). Los cambios en las prácticas agrícolas afectan sobre todo a los productores rurales del tercer grupo de análisis que siguen recibiendo el mismo precio³⁴ por sus productos cuando a nivel de mercado los precios de éstos aumentan considerablemente. Se puede percibir que los productores pertenecientes al primer y segundo grupo de análisis optan antes que nada por su independencia que se traduce como una manera de hacer frente a los cambios que existen en la PAC a nivel europeo. En este sistema de mercado, las estrategias individuales parecen ser primordiales, los productores más innovadores y permeables a los cambios pueden ser, a largo plazo, los motores para que de una manera u otra se acepten las nuevas medidas europeas (Bouzillé, Carcaud, Ferjoux, 1998), pero la mayoría de éstos productores rurales buscan antes que nada preservar su independencia lo que dificulta crear sinergias con otros productores (en desmedro de organizaciones rurales, por ejemplo).

A modo de reflexión final se puede entonces proponer la siguiente pregunta: ¿los productores rurales comparten y comprenden las medidas ambientales impuestas por la UE como una verdadera reorientación de sus sistemas de producción?, o debido a la situación actual en la que viven, ¿ellos perciben que esto podría ser un «disfraz» para la imposición de nuevos dispositivos de producción de los cuales sienten que no podrán escapar?

34 0,23 centavos de euros por litro de leche. En el supermercado la leche se paga 0,65 centavos de euros y va en aumento.

Registro bibliográfico

I. Ferreira Rivaben
«Las resistencias del mundo agrícola francés a la implementación de las políticas medioambientales de la Unión Europea. La experiencia de los productores del Parque Natural Regional Ballons des Vosges». *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 9, n° 9, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 235–253).

Bibliografía

- Alphandéry, P.; Fortier, A.** (2001a). «Can a Territorial Policy be Based on Science Alone? The System for Creating the Natura 2000 Network in France». *Sociologia Ruralis*, 41, 3, pp. 311–328.
- (2001b). «La contestation de Natura 2000 par le «groupe de 9», une forme d'agrarisme anti-environnementale dans les campagnes françaises? Document préparatoire». INRA–MONA, 11 pp.
- Alphandéry, P.** (2005). «Pourquoi et comment aborder les politiques de la Nature en France? La Directive Habitats en questions». En Wolfer, B.A. (dir.). *Institutions et régulations politiques, économiques et sociales*. Working paper Unité MONA, pp. 15–26.
- Alphandéry, P.; Billaud, J.P.** (1996). «L'agriculture à l'article de l'environnement». *Etudes Rurales*, pp. 9–19.
- Bouzellé, E.; Carcaud, N.; Ferjoux, A.** (1998). «Les mesures agri-environnementales en Pays de la Loire: étude de cas. Marais breton, Loire–Atlantique et Segréen». En Croix, N. (ed.). *Environnement et nature dans les campagnes: nouvelles politiques, nouvelles pratiques?* Rennes: Presses Universitaires Rennes, pp. 83–91.
- Billaud, J.P. (ed.)** (2002). «Environnement et gestion des territoires: L'expérience agri-environnementale française». MATE., CNRS. *La Documentation Française*. Paris, pp. 372.
- Croix, N.** (1998). *Environnement et nature dans les campagnes: nouvelles politiques, nouvelles pratiques?* Rennes: Presses Universitaires Rennes, 259 pp.
- Comisión de las Comunidades Europeas** (2002). «Documento de trabajo de la comisión sobre Natura 2000», 14 pp. Disponible en http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm
- Deverre, C.; De Saint Marie, C.** (2008). «L'écologisation de la politique agricole européenne. Verdissement ou refondation des systèmes agro-alimentaires?». *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement*, 89, pp. 83–104.
- Van Peene–Bruhier, S.; Pacyne, S.** (2005). «Etat des lieux de la procédure Natura 2000 en France et analyse de l'importance de la gestion par l'agriculture et la sylviculture. *Ingénieries* 44, pp. 63–79.

Otras fuentes

- Note Sinople n°5.** «Le réseau Natura 2000». Extrait du www.verts-europe-sinople.net (5 janvier 2005).
- Site Natura 2000.** «Le Mercantour» – DocOb. Parc National de Mercantour. Décembre 2007.

Fuentes consultadas

- http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm
- http://www.fr.wikipedia.org/wiki/Reseau_Natura_2000
- http://www.fondation-res-publica.org/L-agriculture-francaise-et-la-PAC_a162.html