

## Comentarios Bibliográficos

### **Simón Pedro Izcara Palacios (2003), *Agricultura y Medio Ambiente en la Unión Europea: la contaminación por nitratos*, UAT, México, 284 p.**

#### **Karla Lorena Andrade Rubio**

Unidad Académica Multidisciplinaria de Agronomía y Ciencias. Universidad Autónoma de Tamaulipas, México  
[kandrade@uat.edu.mx](mailto:kandrade@uat.edu.mx)

En el marco europeo, hasta entrada la década del ochenta, la etiología de los procesos de contaminación ambiental habían sido achacados básicamente a la actividad industrial. La agricultura era contemplada como una actividad que, en armonía con la naturaleza, contribuía a la conservación y protección del medio ambiente rural. Los términos “actividad agraria” y “contaminación” aparecían como vocablos antitéticos. En consonancia con esta imagen del sector agrario, cuando a partir de los años setenta en Europa comienza a producirse un importante esfuerzo por reducir el problema de la contaminación ambiental, diseñándose políticas específicas de prevención, control y reducción de la contaminación; la agricultura, considerada como una actividad inocua para el medio ambiente, escapa a todo tipo de control y regulación de carácter ambiental. La imagen idealizada del agricultor, la concepción de la actividad agraria como preservadora del medio natural, el predominio de la pequeña explotación familiar, y la propia naturaleza de la contaminación agraria, de carácter difuso; lo cual dificultaba su percepción, control y detección, haciendo inservibles los modelos reguladores diseñados para hacer frente a las fuentes puntuales de contaminación, son factores que contribuyen a explicar el trato especial dado al sector agrario. Sin embargo, en los años ochenta esta idílica imagen de la agricultura va a sufrir una profunda transformación.

Simón Pedro Izcara Palacios, en su obra “Agricultura y Medio Ambiente en la Unión Europea: La contaminación por nitratos” analiza el desmoronamiento de la concepción de la agricultura como una actividad armónica con el medio ambiente, hasta el punto de ser calificada como una actividad contaminante, y aparecer sometida al mismo tipo de controles y regulaciones ambientales que las actividades urbano-industriales. Para el autor, el factor que contribuye en mayor medida a fraguar este profundo cambio en la imagen del sector agrario es la europeización de la política medioambiental, en concreto del sector relativo a la calidad de las aguas.



Esta obra puede dividirse en dos partes. En una primera parte, que se corresponde con los tres primeros capítulos, el autor se detiene, en primer lugar, en el análisis del desarrollo y transformación de los objetivos básicos de la política medioambiental europea. En segundo lugar, estudia la integración de las consideraciones y exigencias medioambientales en la Política Agraria Comunitaria (PAC). Asimismo, señala el surgimiento de diferentes agendas agroambientales, examina en detalle la reforma agroambiental de la PAC de 1992, y analiza la profundización de la misma en el capítulo agrario de la “Agenda 2000”. Finalmente, contempla los factores que despiertan y agudizan la concienciación de la población europea respecto a los daños ecológicos ocasionados por la intensificación agraria.

En una segunda parte, el autor analiza la europeización de la política de calidad de aguas de la Unión Europea, y la relación de este proceso con la emergencia de la agricultura como una actividad contaminante. En concreto, el autor se centra en los factores que hacen tornar el problema de la contaminación nitríca de las aguas en un asunto de creciente relevancia social y política, y lo colocan en el centro del debate agroambiental en Europa. El análisis de la política de nitratos de la Unión Europea es el núcleo de esta segunda parte. En primer lugar, el autor examina las políticas agroambientales de la segunda mitad de los años 80, destinadas a controlar determinadas prácticas agrarias, para frenar, reducir o prevenir el problema de la contaminación por nitratos. Asimismo, describe minuciosamente el marco de adopción de la directiva nitratos, hasta escudriñar la singularidad de la misma dentro de la política agroambiental de la Unión Europea, y sumergirse en el proceso de aplicación de la misma en los Estados miembros. En segundo lugar, el autor profundiza en las causas que conducen a una inadecuada implementación de la directiva nitratos en todos los Estados miembros, deteniéndose de forma más pormenorizada en el caso español. Finalmente, el autor vislumbra en las reformas de la “Agenda 2000” un nuevo punto de partida en la reconducción de la agricultura europea por la senda de la sustentabilidad.

El autor parte de la tesis de que el debate que se abre a mediados de los ochenta en las instituciones comunitarias en torno a la necesidad de integrar los aspectos medioambientales en la política agraria, hasta el punto de señalarse en el libro verde de la Comisión sobre las perspectivas de la PAC que la agricultura debería estar sujeta al principio “quien contamina, paga”, no responde a la persecución de claros objetivos ambientales. Esto respondería más a la imperiosa necesidad de reducir los excedentes agrarios, el origen de la crisis presupuestaria de la PAC, y el blanco de las críticas internacionales, manifestadas de forma aguda en la ronda de Uruguay del GATT. Así, no va a ser hasta la reforma de la PAC de 1992 cuando en la Comunidad Europea se produzca un esfuerzo real por reorientar la política agraria, desde la persecución de objetivos básicamente productivos hasta la inclusión de objetivos genuinamente agroambientales. Por otra parte, el capítulo agrario de la “Agenda 2000” va a ser visto como el reflejo de una

sensibilización creciente de la sociedad europea respecto al daño ecológico derivado de la especialización e intensificación agraria, y de una demanda social, cada vez más firme, hacia un cambio en las prácticas agrarias, en consonancia con la conservación del medio ambiente.

De acuerdo con el autor, hasta mediados de los años ochenta, para la sociedad europea, los problemas de contaminación ambiental originados por la agricultura, limitados a pequeños ámbitos de carácter local, presentaban una extensión de ningún modo comparable a los efectos ecológicos derivados de las actividades urbano-industriales. Esto sería la causa de que no se considerase necesaria respuesta política urgente a este problema. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de los ochenta, pero principalmente en los noventa, esta imagen de la bondad de la actividad agraria se desmoronaría por completo. En únicamente dos décadas, la agricultura pasaría de ser considerada por la sociedad europea como una actividad conservadora del medio natural, a ser valorada como una actividad contaminante. Este aspecto que se traduce en un cambio de la opinión pública europea hacia una actitud cada vez más favorable respecto a la conservación de un nivel de seguridad alimentaria lo más alto posible, demandándose nuevos controles, cada vez más numerosos y más estrictos, sobre los productos alimentarios.

La europeización de la política de calidad del agua marca, según el autor, un profundo giro en el desarrollo del debate agroambiental, apremiando la necesidad de integrar los aspectos de protección ambiental en la política agraria. En concreto, la directiva 80/778/CEE, relativa a la calidad de las aguas de consumo público, al imponer un riguroso estándar para los nitratos, conducirá a que la contaminación nítrica de las aguas, un asunto de discusión únicamente en círculos de expertos hasta los años 80, se torne en un problema de creciente relevancia social y política. La implementación de la citada directiva conduciría a que aguas previamente etiquetadas como "saludables" fuesen recalificadas como "contaminadas". Es más, el riguroso estándar establecido para los nitratos había sido calificado desde determinados círculos de expertos como carente de base científica. Sin embargo, debido a la europeización de la política de aguas, desde el punto de vista político, este aspecto pasaría a segundo plano. La violación de la citada directiva, de carácter vinculante, provoca, no sólo que el asunto de la contaminación por nitratos se torne en un importante problema político; sino que destapa este problema a la percepción y debate públicos, contribuyendo al despertar y relanzamiento del debate agroambiental en Europa.

El crecimiento del problema de la contaminación nítrica de las aguas, como resultado de la europeización de la política de calidad de aguas y la implantación de un estándar más severo para los nitratos, va a conducir a la implantación de políticas específicas de prevención, control y reducción de la contaminación agraria, similares a las impuestas a las actividades urbano-industriales. El ejemplo paradigmático de este giro en la regulación ambiental de la agricultura es la adopción de la directiva 91/676/CEE, relativa a la protección de las aguas contra la

contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura. Esta directiva, calificada por el autor como el ejemplo más sobresaliente de la presión ejercida sobre los agricultores para reconducir su actividad hacia el objetivo de sostenibilidad, en línea con los principios de “precaución” y de “quien contamina, paga”, supone la imposición al sector agrario de estrictas limitaciones de carácter normativo, con el objetivo de integrar el desarrollo agrario y la conservación del medio ambiente. En consonancia con los citados principios, la función medioambiental de prevenir y reducir la contaminación de las aguas, lejos de ser contemplada como un servicio social extraordinario, que excede las exigencias básicas que la sociedad puede hacer al agricultor, se torna en una obligación social por la que el agricultor no debe de ser compensado.

Sin embargo, la implementación de la directiva esta siendo muy insatisfactoria en todos los Estados. En la Unión Europea los agricultores tienden a considerar las prácticas conservacionistas como una fuente de pérdida de ingresos, por la cual deben de ser compensados. Además, persiste una arraigada cultura de compensar al agricultor por la merma de ingresos generada por abstenerse de desarrollar prácticas agrarias potencialmente contaminantes. En este sentido, en la mayor parte de los países, las medidas destinadas a combatir el problema de los nitratos, en contradicción con el principio de que quien contamina paga, han sido sustancialmente subsidiadas; en concreto, a través del programa de medidas agroambientales de la PAC. Por otra parte, la Directiva afecta a los sistemas agrarios más productivos de Europa; de modo que cumplir con los requerimientos de la misma exige cambios profundos en las prácticas agropecuarias. Sin embargo, en los Estados comunitarios existe una resistencia a adoptar medidas de control de la producción que afecten a la viabilidad económica de las explotaciones agrarias. Por otra parte, la falta de coordinación entre diferentes Ministerios con competencias en la implementación de la Directiva, generalmente entre las administraciones agraria y de medio ambiente, se está traduciendo en retrasos sistemáticos en la aplicación de las medidas contenidas en la Directiva. En casos como el español, la estructura cuasi-federal del Estado, donde las competencias en medio ambiente han sido transferidas a las regiones, el problema de conflictos competenciales se agudiza. Finalmente, la falta de cooperación presentada por los agricultores de áreas de cultivos intensivos, las zonas más afectadas por la Directiva, a que se les imponga un control sobre sus prácticas agrarias si éste se traduce en una disminución de los rendimientos agrarios, es una dificultad añadida al proceso de implementación de la Directiva.

Como consecuencia, después de transcurrida una década desde la adopción de la Directiva, el proceso de implementación de la misma es extremadamente insatisfactorio en todos los Estados, aspecto que ha evitado frenar el avance de la contaminación por nitratos, un problema que afecta al 85 % de la superficie agraria de la Unión Europea, y que es grave en el 20 % de la misma.

Sin embargo, el autor es optimista, y piensa que en los próximos años pueden consolidarse mayores avances en la respuesta a los problemas agroambientales. Así, la prioridad dada al objetivo de proteger el medio ambiente en el capítulo agrario de la “Agenda 2000”, manifiesta en la eco-condicionalización de las ayudas directas, puede constituirse en un valioso instrumento, en manos de los Estados miembros, para lograr una mayor cooperación por parte de los agricultores más reticentes a integrar el cuidado por el medio ambiente en sus prácticas agrarias.

En conclusión, la obra “Agricultura y Medio Ambiente en la Unión Europea: La contaminación por nitratos” es un magnífico análisis del desarrollo del debate agroambiental en la Unión Europea. Es una referencia obligatoria para comprender la naturaleza de las nuevas presiones a las que está siendo y va a verse sometida la agricultura europea. Sin embargo, también quisiera destacar que el autor, en aras de dar una mayor pulcritud a la estructura de la obra tiende a sobredimensionar el problema de la contaminación por nitratos, haciendo girar todo el debate agroambiental europeo en torno a este problema. Sin querer negar la importancia y centralidad del problema de los nitratos en Europa, también quisiera destacar que ya desde los años 60, en países como el Reino Unido, Francia y Alemania, había comenzado a levantarse la voz de alarma sobre las posibles repercusiones ecológicas negativas derivadas del uso de pesticidas en la agricultura, y que desde comienzos de los años 70, la Comunidad Europea ya había contemplado la problemática de la contaminación por fuentes agrarias, especialmente el problema de la prevención de la erosión en áreas marginales.