Servicio de Publicaciones

Premios agrarios Unicaja



La cuestión ambiental en la Agricultura: actores sociales y política agroambiental en España

Fernando E. Garrido Fernández

II Premio Unicaja de Investigación sobre desarrollo económico y estudios agrarios

Unicaja
Fundación

Edición y coordinación gráfica: Analistas Económicos de Andalucía
Imprime: Imagraf Impresores, S.A.

© Analistas Económicos de Andalucía 2000

D.L.: MA-1494/2000
I.S.B.N.: 84-95191-36-9

Reservado todos los derechos. Queda prohibido reproducir parte alguna de esta publicación, su tratamiento informático o la transcripción por cualquier medio, electrónico, mecánico, reprografía u otro sin el permiso previo y por escrito del editor.

LA CUESTIÓN AMBIENTAL EN LA AGRICULTURA:
actores sociales y política agroambiental en España

Fernando E. Garrido Fernández

Reunidos en la Ciudad de Sevilla el día 11 de Mayo de 2000 un jurado presidido por Braulio Medel Cámara y compuesto por Javier López de la Puerta, Juan Paniagua Díaz, José Javier Rodríguez Alcaide y Francisco Villalba Cabello, decidió por unanimidad conceder a esta investigación un Accésit del II PREMIO UNICAJA DE INVESTIGACIÓN SOBRE DESARROLLO ECONÓMICO Y ESTUDIOS AGRARIOS. *El premio fue convocado por Analistas Económicos de Andalucía en el otoño de 1999 y cuenta con el patrocinio de la Fundación UNICAJA.*

LA CUESTIÓN AMBIENTAL EN LA AGRICULTURA:
actores sociales y política agroambiental en España

Presentación

El objetivo fundamental de la convocatoria del ***Premio UNICAJA de Investigación sobre Desarrollo Económico y Estudios Agrarios*** es promover e incentivar la realización, y su posterior difusión, de investigaciones sobre la realidad económica que nos rodea. Con su implantación, UNICAJA amplía su apuesta por la investigación y realización de estudios de contenido económico, con la certeza que serán de gran utilidad no sólo para los profesionales y especialistas, sino para todo el conjunto de la sociedad.

El referido Premio, articulado en su fase inicial en torno a *Analistas Económicos de Andalucía*, sociedad del grupo UNICAJA, alcanza ya la tercera edición, incorporándose, dentro de la vertiente económica, al abanico de convocatorias instituidas por Unicaja desde su Obra Socio Cultural.

Las anteriores ediciones de este Premio tuvieron una muy favorable acogida en los ámbitos investigadores, contando con una nutrida y cualificada relación de participantes. Así, en las convocatorias celebradas han concurrido un amplio número de equipos de investigadores pertenecientes a las distintas universidades de Andalucía y a otras del resto de España, que han participado con un importante bagaje de trabajos sobre diversos aspectos del sector agrario.

En la segunda convocatoria, a la que corresponden los trabajos ahora editados, resultó premiado el trabajo **"El impacto ambiental en la agricultura: Metodología y Procedimientos",** elaborado por D. Eduardo Forcada Delgado, Ingeniero Agrónomo de Córdoba. En esta investigación el Jurado valoró la labor de documentación y análisis de las técnicas de análisis del impacto ambiental en el sector agrario, que hacen de la misma un documento relevante para aplicar las metodologías más adecuadas en cada caso.

También fue premiado el trabajo **"La comercialización de los aceites de oliva en Andalucía. Situación de las cooperativas",** elaborado por un equipo de investigadores de la Universidad de Jaén cuyo investigador principal es D. Francisco José Torres Ruiz. En este trabajo el Jurado valoró la importante aportación realizada al conocimiento de un sector que resulta tan importante para la economía regional como el olivarero.

Así mismo, fue concedido un accésit al trabajo **"La cuestión ambiental en la agricultura: actores sociales y política agroambiental en España"**, realizado por D. Fernando Garrido Fernández, Ingeniero Agrónomo, en el seno del Instituto de Estudios Sociales Avanzados (IESA-CSIC) de Córdoba. Esta investigación analiza diversos aspectos del proceso de toma de decisiones de los agricultores europeos respecto de la nueva política agroambiental europea.

Todos los trabajos premiados son editados por Unicaja, con la finalidad de estimular las investigaciones y divulgar sus resultados entre los profesionales del sector, con el objetivo último de mejorar la economía regional.

El patrocinio continuado de estos trabajos por parte de UNICAJA refleja de forma clara la importancia que nuestra entidad confiere al sector agrario andaluz, y el deseo de profundizar en el conocimiento y el estudio de uno de los pilares básicos del desarrollo futuro de la región. Finalmente, sólo resta desear que la presente edición de los trabajos premiados tenga tan favorable acogida como los anteriores, y constituya un documento útil para todo el sector agrario regional.

Braulio Medel Cámara
Presidente de UNICAJA

Índice General

Págs.

PRÓLOGO 13

INTRODUCCIÓN 15

1. Marco de referencia 15
2. Objetivos y metodología 19
3. Estructura del libro 22

PRIMERA PARTE:
AGRICULTURA, MEDIO AMBIENTE Y POLÍTICAS PÚBLICAS

CAPITULO I: MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD Y DESARROLLO ECONÓMICO

I.1. La pérdida de legitimación del modelo productivista 29
I.2. Génesis y desarrollo del concepto de sustentabilidad 35
I.3. El enfoque de la sustentabilidad como enfoque síntesis y multidisciplinar 40
I.4. A modo de conclusión 45

CAPITULO II: LA AGRICULTURA Y LOS PROBLEMAS MEDIOAMBIENTALES

II.1. El productivismo agrario y sus efectos medioambientales 51
II.2. El estatuto especial de la agricultura como actividad no contaminante 54
II.3. El proceso de «environmentalization» en la agricultura 58
II.4. Las relaciones entre agricultura y medio ambiente .. 63
II.5. Algunas definiciones de agricultura sostenible 67
II.6. A modo de conclusión 76

CAPITULO III: NATURALEZA Y CONTENIDO DE LA POLITICA AGRO-AMBIENTAL EUROPEA

III.1. Introducción 83
III.2. El contexto de crisis de la P.A.C. 84

III.3. El medio ambiente y la política agraria de estructuras 90
III.4. El medio ambiente y la reforma de la Política Agraria Común de 1992 98
III.5. Contenido y naturaleza del programa agroambiental 102
III.6. Algunas consideraciones preliminares sobre la toma de decisiones en la política agroambiental 108
III.7. La política agroambiental en la Agenda 2000 111
III.8. Una primera valoración del programa agroambiental 113
III.9. A modo de conclusión 115

SEGUNDA PARTE:
ACTORES SOCIALES Y MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL EN ESPAÑA

CAPÍTULO IV: NATURALEZA, CONTENIDO Y APLICACIÓN DE LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL EN ESPAÑA

IV.1. Breve introducción a la diversidad estructural de la agricultura española 123
IV.2. La política socioestructural, como antecedente 128
IV.3. La aplicación del Reglamento 2078/92 131
IV.4. Características de algunos programas agroambientales 143
IV.5. A modo de conclusión 156

CAPÍTULO V: EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

V.1. Introducción 171
V.2. La Administración y las implicaciones ambientales de la agricultura 172
V.3. La Administración y la aplicación del Reglamento 2078/92 182
V.4. A modo de conclusión 192

CAPÍTULO VI: LAS ORGANIZACIONES PROFESIONALES AGRARIAS, COMO ACTORES COLECTIVOS DE LA POLITICA AGROAMBIENTAL

VI.1. Introducción 197
VI.2. Las OPAs españolas: base social, estructura organizativa y discurso ideológico 199
VI.3. Las OPAs y la relación entre agricultura y medio ambiente 207
VI.4. Los temas agroambientales en la estructura organizativa de las OPAs 213
VI.5. Las OPAs y el programa agroambiental 231
VI.6. A modo de conclusión 245

CAPÍTULO VII: LOS AGRICULTORES ANTE LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL

VII.1. Introducción 251
VII.2. El sistema de preferencias de los agricultores: un enfoque pluridimensional 252
VII.3. Los agricultores y el programa agroambiental 261
VII.4. A modo de conclusión 281

CONCLUSIONES 285

BIBLIOGRAFÍA 305

Prólogo

En los últimos veinte años el medio ambiente ha pasado de ser un aspecto colateral en las preocupaciones de la sociedad y en el contenido de las políticas públicas, a ocupar un lugar preferente en ambos escenarios. El tratamiento y solución de los problemas que afectan al medio ambiente ha empezado a influir en las formas de organización de las sociedades modernas, de tal modo que su defensa y preservación se ha convertido en un nuevo símbolo de identidad de ciertos grupos sociales, formando parte de las agendas de los gobiernos y de las modernas políticas del Estado de Bienestar. Siguiendo esta pauta, la problemática medioambiental ha pasado a ser "cuestión medioambiental", queriendo indicar con ello que el medio ambiente se ha convertido en un área donde confluyen intereses diversos y se manifiestan distintas ideologías y sistemas de valores.

Al igual que en otros sectores de la política pública, el medio ambiente se ha introducido como un elemento a tener en cuenta en la agricultura, siendo la política agroambiental europea un claro exponente de esta tendencia. Los distintos actores que en ella participan –administración agraria y ambiental, organizaciones agrarias y los propios agricultores– han ido tomando posiciones al respecto, posiciones que se trasladan a sus dis-

cursos y estrategias –algunas veces encontradas– respecto a lo que el medio ambiente es y/o debe ser para la agricultura y cómo ponerlo en práctica a través de las correspondientes políticas. Es éste el tema que se aborda en este libro: el medio ambiente como *cuestión* que se introduce en la agricultura y las posiciones de los principales actores protagonistas respecto a la política que trata de regular la introducción de criterios ambientales en este sector.

El documento que aquí se presenta forma parte de los resultados de un trabajo de investigación llevado a cabo en el Instituto de Estudios Sociales de Andalucía-CSIC bajo la dirección del Dr. Eduardo Moyano y que sirvió al autor como trabajo de tesis doctoral[1].

1 Esta tesis doctoral ha estado financiada por la Dirección General XII de la Comisión de la UE (SEER-Project EV5V-CT92-0162) a través del proyecto de investigación titulado "*Incentives and obstacles to the implementation of more sustainable methods of agriculture in Denmark, the Netherlands and Spain*", cuyo coordinador general fue el profesor danés Flemming Just del Sydjysk Universitetscenter de Esbjerg (Dinamarca), y por la DGICYT y el Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación por medio del proyecto "*Articulación de intereses y conflicto entre agentes sociales en los ámbitos de decisión nacional, regional y local respecto a la introducción de medidas de regulación ambiental en la agricultura*", cuya dirección corrió a cargo del Dr. Angel Paniagua, del Instituto de Economía y Geografía (IEG-CSIC).

Introducción

1. MARCO DE REFERENCIA

El presente trabajo trata sobre los discursos, estrategias y comportamientos de las instituciones y actores que intervienen en la aplicación de la política agroambiental, y se enmarca en una problemática más general de la sociología y la ciencia política, cual es la del proceso de formulación de nuevas políticas y sus efectos vertebradores sobre las áreas de la sociedad civil a las que van destinadas y sobre la propia estructura institucional del Estado.

La formulación de políticas públicas genera dos tipos de efectos: unos, en la sociedad civil, y otros, en el aparato institucional del Estado. En el ámbito de la sociedad civil, provoca, de un lado, la recomposición de los viejos actores colectivos cuya hegemonía se venía vertebrando en torno a las anteriores políticas, actores que procuran modificar sus discursos y estrategias para adaptarse al nuevo marco de oportunidades; y de otro, la emergencia de nuevos actores que se sienten legitimados para representar los intereses definidos sobre la base de las nuevas políticas. En el ámbito institucional del Estado, la formulación de nuevas políticas genera cambios en la estructura organizativa de las agencias estatales para permitir el desarrollo de las acciones públicas liga-

das a ella, pudiendo estos cambios provocar también la emergencia de nuevos actores dentro del aparato estatal.

No obstante, el proceso de formulación y aplicación de nuevas políticas públicas hay que analizarlo como un proceso que puede tener diversos grados de intensificación en lo que a la magnitud de sus efectos se refiere. Así, por ejemplo, nos podemos encontrar nuevas políticas que suponen, de hecho, verdaderas innovaciones institucionales en el sistema estatal —como ocurrió con la PAC a principios de los 60— y que, por sí mismas, generan efectos de largo alcance en la sociedad civil; son políticas que provocan la vertebración de los actores colectivos sobre bases diferentes a las que habían regido hasta ese momento los procesos de representación e intermediación de intereses. Pero también nos podemos encontrar nuevas políticas que son sólo meros ajustes de políticas ya existentes y que, por ello, apenas provocan cambios tangibles ni en la estructura institucional del Estado ni en los sistemas de vertebración social. Entre ambos extremos pueden situarse las distintas experiencias de cambio institucional que se observan en el ámbito de las políticas públicas.

La política agroambiental representa una nueva –aunque todavía corta– experiencia en el seno de la Unión Europea (UE), mostrando ya su potencialidad para generar cambios en el ámbito de la sociedad civil al que se dirige –es decir, la agricultura, los espacios rurales y sus respectivos grupos de intereses– y en el aparato administrativo del Estado –recomposición de los viejos departamentos agrícolas y creación de nuevas agencias estatales.

Dicha política, cuyos antecedentes se sitúan en la segunda mitad de los años 80 y cuya definitiva formulación se encuentra en el R(CEE) 2078/92, aprobado en 1992, puede ser analizada de dos maneras: como parte de un proceso general de construcción de una política medioambiental europea o como parte de la política agraria común (PAC).

La cuestión ambiental en la agricultura

En este trabajo se ha elegido la segunda opción, por cuanto que la política agroambiental emerge en el marco de la reforma de la PAC, estando su lógica y contenido estrechamente vinculados –al menos en la fase inicial de su desarrollo– a los cambios introducidos en 1992 en la política agraria europea. De hecho, la evolución de la política agroambiental en sus primeros cinco años de existencia (1992-1997) ha corrido paralela a la de la PAC, y los planteamientos implícitos en la Agenda 2000 para los siguientes diez años continúan estableciendo una conexión estrecha entre ambas políticas. Además, la financiación de la política agroambiental procede de los fondos de la PAC –concretamente del FEOGA–, por lo que gran parte de los recursos disponibles para financiar sus distintos programas depende de cómo evolucione el gasto agrícola.

No obstante, aun siendo verdad que la política agroambiental emerge de la PAC y está condicionada por la reforma de ésta, es un hecho que los cambios que experimenta la sociedad europea en el terreno de los valores y el avance de la sensibilidad ambientalista hacen que los temas medioambientales vayan adquiriendo su propia autonomía tanto en el ámbito de la sociedad civil (*greening process*), como en el de las políticas públicas (*environmentalization process).* De ahí que, una vez finalizada la etapa de excepcionalidad de que han disfrutado la agricultura y los agricultores en lo que se refiere a las implicaciones de su actividad en el medio ambiente, la tendencia sea a que la política agroambiental se vaya analizando menos como una política complementaria de la agraria y más como una política dotada de su propia lógica e impregnada de una dinámica institucional autónoma.

Este trabajo aborda, sin embargo, un periodo de transición en la construcción de la política agroambiental europea. Como ocurre en toda fase de transición, lo nuevo, que aún no acaba de consolidarse y ocupar un espacio propio, coexiste con lo viejo, que se resiste a perder la hegemonía adquirida tras mucho tiempo de

predominio del sistema de valores en que se ha venido sustentando. En el caso que nos ocupa, la nueva política agroambiental está todavía en fase emergente y aún es una política dependiente de la vieja PAC, que, aunque reformada, sigue respondiendo a la lógica productivista que le ha caracterizado desde su creación en la Conferencia de Stresa (Italia) en 1958, y continúa siendo la política hegemónica en el conjunto de la UE.

La hegemonía de la PAC no sólo se refleja en el peso específico que aún conserva –si bien con tendencia a la baja– en el presupuesto de la UE, sino sobre todo en el poder que los distintos actores que componen la "comunidad agrícola" –*agricultural policy community* en expresión cada vez más utilizada desde la sociología política–, es decir, sindicatos agrarios, federaciones de cooperativas, cámaras agrarias y ministerios de agricultura, continúan teniendo tanto en las instituciones europeas donde se formula –COPA/COGECA y comités consultivos y de gestión agrícolas–, como en las nacionales y regionales donde se aplica.

La política agroambiental, por su parte, no es una política creada *ex-novo*, sino surgida en el seno de la PAC en el contexto de su reforma en 1992, por lo que no está todavía dotada de sus propios fondos de financiación ni se formula y aplica a través de un marco institucional propio. Tampoco puede decirse que sea resultado directo de demandas sociales articuladas en nuevas comunidades de intereses, sino más bien de cambios en el orden de prioridades de la PAC una vez comprobado el agotamiento del modelo productivista promovido por ella y haberse hecho tangibles los efectos perversos del sistema de protección ligado a dicha política. La naturaleza de la política agroambiental no podría explicarse, por tanto, sin comprender el proceso de génesis, desarrollo y reforma de la PAC, ni tampoco podrían explicarse sus primeros resultados y las dificultades de su implementación sin analizar los discursos y estrategias de los viejos actores ligados a la política agraria (sindicatos agrarios y organismos públicos encargados de aplicarla en cada Estado miembro).

Bien es cierto que los destinatarios finales de la política agroambiental son los agricultores y que es el agricultor quien a título individual decide libremente acogerse a un programa específico. También es igualmente cierto que en ese proceso de toma de decisiones influyen muchos factores, algunos basados en racionalidades de tipo instrumental –tales como el atractivo de la ayuda que le ofrece el correspondiente programa o el coste de oportunidad que le supone acogerse al mismo en comparación con otras opciones– y otros en racionalidades orientadas a valores –como su identificación con la existencia de programas que promuevan la introducción de métodos destinados a reducir los efectos negativos del modelo intensivo de agricultura sobre el medio ambiente.

Pero las decisiones de los agricultores respecto a la política agroambiental no son sólo el resultado de sus actitudes, valores y costes de oportunidad, sino también del entorno institucional en que tienen que desarrollar sus acciones. En efecto, una decisión favorable a un programa agroambiental puede estar motivada en última instancia por la influencia que ejercen sobre los agricultores el marco institucional del Estado –que puede ofrecer oportunidades favorables, como por ejemplo la existencia de un buen sistema de extensión agraria capaz de divulgar adecuadamente el programa y asesorar a los agricultores en la formalización y seguimiento de los contratos– o los actores privados de tipo colectivo –que pueden adoptar actitudes y estrategias favorables al programa y promoverlo entre sus asociados.

En definitiva, en el proceso de toma de decisiones de los agricultores respecto a la introducción en sus explotaciones de métodos más respetuosos con el medio ambiente influye no sólo lo que la teoría de la elección racional denomina *sistema de preferencias* –construido sobre bases de racionalidad tanto sustantiva como instrumental–, sino también lo que enfoques más cercanos al neoinstitucionalismo llaman *estructura de oportunidades*, para referirse al entorno en el que aquéllos desarrollan sus acciones -

el contenido de la propia política agroambiental, la red de apoyo institucional, el sistema público o semipúblico de asesoramiento o la presencia de actores colectivos con capacidad para elaborar un nuevo discurso sobre las relaciones entre agricultura y medio ambiente.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El objetivo central de este trabajo ha sido analizar el proceso de toma de decisiones de los agricultores a la hora de acogerse a los distintos programas que componen la nueva política agroambiental europea, y proponer un marco analítico capaz de ofrecer algunas hipótesis explicativas de carácter general. Como hemos señalado antes, dado que dicho proceso de toma de decisiones de los individuos consideramos que debe ser abordado combinando dos niveles –el del sistema de preferencias de los individuos, y el de la estructura de oportunidades–, el objetivo central se ha desglosado en tres objetivos más específicos. En primer lugar, analizar los distintos elementos que componen el sistema de preferencias de los agricultores, a saber: sus valores y actitudes respecto a las implicaciones ambientales de la actividad agraria; su concepción de los problemas que afectan a la agricultura en el actual contexto de reformulación del viejo paradigma proteccionista, y su percepción de las posibilidades de asegurar la reproducción económica de sus explotaciones y la reproducción social de su propia actividad como agricultores a través de los programas agroambientales.

En segundo lugar, analizar los elementos que componen la estructura de oportunidades en la que los agricultores han de tomar sus decisiones respecto a la introducción de métodos sostenibles en sus explotaciones, y más en concreto de las medidas agroambientales. Unos son elementos pertenecientes al ámbito de lo público: el propio contenido de la política agroambiental y de los correspondientes programas de ayudas; el discurso de la

Administración pública sobre las nuevas funciones de la agricultura y las relaciones del sector agrario con el medio ambiente; la actitud de sus distintos departamentos administrativos respecto a la aplicación de dicha política en el correspondiente territorio; y el sistema institucional de apoyo y divulgación para la implementación de la política agroambiental. Otros pertenecen al ámbito de la sociedad civil: los discursos de los sindicatos agrarios sobre la reestructuración del sector agrario y el nuevo estatus de la agricultura; las actitudes y estrategias sindicales respecto a los programas agroambientales; y sus redes de asesoramiento a los agricultores en este campo.

Y en tercer lugar, examinar la interacción entre el sistema de preferencias y la estructura de oportunidades de los agricultores para explicar el proceso de toma de decisiones respecto a los programas agroambientales. En este análisis se ha tenido en cuenta las distintas dimensiones de la racionalidad que subyacen a las decisiones de los agricultores en este tema: económica (ver en estos programas un complemento de renta), social (concebirlos como una oportunidad para renovar el estatus de la agricultura y los agricultores en la sociedad) y ecológica (percibir en ellos un medio de evitar los efectos negativos de la actividad agraria sobre el medio ambiente). Se ha procurado en nuestro análisis explorar cómo aparecen articuladas estas tres dimensiones de la racionalidad en los agricultores españoles y plantear algunas hipótesis sobre las posibles diferencias que pueden observarse en dicha articulación.

La metodología empleada para la consecución de los objetivos anteriormente citados ha sido fundamentalmente cualitativa, complementándose en algunos casos con revisiones de carácter bibliográfico y documental.

Una primera aproximación a los términos del discurso y a las estrategias de los distintos actores sociales que han intervenido en la aplicación de la política agroambiental en España, se realizó

a través de la revisión de diferentes artículos aparecidos en los diez últimos años en revistas de sindicatos agrarios y de la administración agraria y ambiental española tanto de ámbito nacional, como autonómico.

La recogida de información de carácter cualitativo se hizo a través de grupos de discusión con agricultores y entrevistas semiestructuradas realizadas a responsables de la administración pública en materia de agricultura y medio ambiente, a líderes de las organizaciones profesionales agrarias en diferentes Comunidades Autónomas y a agricultores. Los seis grupos de discusión realizados se centraron en dos regiones españolas. Tres en la región de Castilla-León, concretamente en la zona de Villafáfila, seleccionada por ser una de las primeras zonas en las que se ha aplicado un programa agroambiental, concretamente el de conservación de aves esteparias (avutarda), y ofrecer, por tanto, un escenario de cierta perspectiva temporal para el análisis. Otros tres se realizaron en Andalucía en zonas consideradas de interés para nuestro trabajo. Un grupo se realizó en el Valle de los Pedroches (Córdoba), concretamente en una zona donde se está aplicando con cierta intensidad el programa de agricultura ecológica en el sector olivarero y ganadero, y estuvo formado por pequeños y medianos agricultores de esos sectores. Otro grupo se realizó en la comarca de Cazorla, Segura y las Villas, concretamente en la zona de Puente Génave, donde está teniendo bastante éxito el programa de agricultura ecológica entre los pequeños olivareros; el tercer grupo se realizó en Córdoba y estuvo formado por grandes agricultores de la campiña no acogidos a ningún programa agroambiental. Mientras que con los dos primeros grupos se pretendía conocer la percepción que tienen los pequeños y medianos agricultores de los problemas a los que se enfrenta el sector agrario y la valoración que hacen de la aplicación del programa agroambiental desde sus propias experiencias como beneficiarios, con el tercero se buscaba explorar las actitudes y opiniones de los empresarios sobre las implicaciones medioambientales de la actividad agraria.

En cuanto a las entrevistas semiestructuradas, los entrevistados fueron elegidos por su carácter de informantes privilegiados, bien por ocupar puestos de dirigentes en las organizaciones profesionales agrarias, bien por estar situados en puestos estratégicos dentro de la Administración respecto a la aplicación de los programas agroambientales o bien por ser agricultores beneficiarios de alguno de dichos programas.

3. ESTRUCTURA DEL LIBRO

El contenido del presente documento se ha estructurado en dos partes. La Primera Parte se ha titulado *Agricultura, medio ambiente y políticas públicas* y la componen tres capítulos. Dado que uno de los objetivos explícitos de la política agroambiental europea es promover la introducción de métodos más sostenibles en la agricultura, en el primer capítulo se analiza el contexto de emergencia de la noción de sustentabilidad y su factibilidad como vía para reorientar el sentido de los procesos de desarrollo. El capítulo II se centra en las particularidades que presentan las relaciones entre agricultura y medio ambiente. Concretamente, se analizan los elementos que explican la situación de excepcionalidad de que ha disfrutado la agricultura en el debate medioambiental y las causas que han motivado su actual consideración como actividad contaminante. El capítulo III, que cierra esta primera parte, analiza la génesis, naturaleza y contenido de la política agroambiental en el marco de la reforma de la PAC, mostrando la dependencia de aquélla respecto de ésta tanto desde el punto de vista institucional, como del sistema de financiación.

En la Segunda Parte, titulada *Actores sociales y marco institucional de la política agroambiental en España*, se exponen los resultados de la investigación empírica realizada sobre la aplicación de la política agroambiental en el caso español, estructurándose de acuerdo con los niveles teóricos de los que ha partido este trabajo.

En los tres primeros capítulos de esta segunda parte se analizan los elementos que componen la estructura de oportunidades de los agricultores españoles en relación con la introducción de métodos sostenibles en sus explotaciones. Así, el capítulo IV centra su atención en la naturaleza del programa agroambiental español como desarrollo del R(CEE) 2078/92, sus antecedentes, los pormenores de su puesta en marcha y la diversidad de las situaciones regionales, así como el atractivo que han tenido algunos de sus programas entre los agricultores y el rechazo que otros han provocado. En el capítulo V se analiza la actitud de la Administración pública española en la aplicación del programa agroambiental, distinguiéndose entre la administración agraria en su distintos niveles territoriales y la nueva administración medioambiental, y mostrando la influencia que tales actitudes han podido tener en las decisiones de los agricultores. El capítulo 6 se dedica, de un lado, a analizar el discurso de las organizaciones profesionales agrarias españolas respecto a las implicaciones ambientales de la agricultura y las nuevas funciones de los agricultores, y, de otro, a analizar la valoración que dichas organizaciones hacen del programa agroambiental y las estrategias adoptadas respecto al mismo.

Finalmente, el capítulo VII analiza el sistema de preferencias de los agricultores españoles ante la política agroambiental, mostrando los resultados del análisis efectuado en las comunidades de Andalucía y Castilla y León. En concreto, se analizan las actitudes de los agricultores para dilucidar algunas de las dimensiones dominantes en su proceso de toma de decisiones respecto a los programas que componen dicha política.

Primera parte

AGRICULTURA, MEDIO AMBIENTE Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Capítulo I

MEDIO AMBIENTE, SUSTENTABILIDAD Y DESARROLLO ECONÓMICO

El objetivo de este capítulo es analizar cómo el interés por los temas relacionados con el medio ambiente ha ido evolucionando en los últimos 40 años paralelamente a cómo se ha ido cuestionando el modelo de desarrollo que ha sido hegemónico durante este periodo en los países industrializados. Asimismo, se analiza el contexto en que emergen los conceptos de *sustentabilidad* y *desarrollo sostenible*, como nociones básicas para la formulación de nuevos modelos de desarrollo, señalando las dimensiones de dichos conceptos y los debates surgidos en torno a su definición y potencialidad.

I.1. La pérdida de legitimación del modelo productivista

Como es sabido, tras la Segunda Guerra Mundial, los objetivos de la mayor parte de los gobiernos de los países occidentales se centraron en el crecimiento económico, entendido como el fortalecimiento del sector industrial y la potenciación de un sector agrario capaz de asegurar la autosuficiencia alimentaria a una población en constante crecimiento. Se iniciaba así un periodo –década 40 y 50– de potenciación de la industria y la agricultura con el propósito de incrementar de forma considerable la producción de bienes y equipos, sin reparar en el elevado coste energético de los nuevos procesos que se desarrollaban (mecanización, mayor empleo de combustibles fósiles, uso de fertilizantes y plaguicidas, etc).

La hegemonía de un discurso económico que consideraba a la naturaleza como una entidad no sometida a ningún tipo de restricción en su función de suministrar materias primas a los sectores productivos y de digerir toda clase de subproductos y residuos de desecho, hacía que los problemas de deterioro del medio ambiente o de agotamiento de los recursos naturales no se contemplaran dentro de las prioridades de las políticas públicas ni de los programas de investigación científica, a pesar de que

eran problemas que ya se estaban haciendo visibles en muchas regiones del mundo.

En los años 60, tras un espectacular periodo de crecimiento económico, los problemas medioambientales comienzan a adquirir tal importancia, que surgen ya las primeras voces de alarma sobre las consecuencias negativas del modelo de desarrollo productivista sobre el entorno natural. En su libro *Silent Spring* (La primavera silenciosa) (1962), de gran impacto en la sociedad norteamericana de entonces, la bióloga estadounidense Rachel Carson planteaba las amenazas que sobre el medio ambiente tenía, o podía tener, el acelerado ritmo de crecimiento económico que se estaba llevando a cabo. Bienes hasta entonces considerados libres por los economistas, como el aire limpio, el agua, el suelo no contaminado, etc, comienzan ya en estos trabajos a ser considerados recursos escasos.

Sin embargo, no es hasta finales de los años 60 y principios de los 70 que los temas relacionados con el medio ambiente empiezan a adquirir protagonismo en la opinión pública de los países occidentales. En este sentido, se hacen más conocidas algunas de las organizaciones ecologistas nacidas en los años 60, como la WWF (World Wild Fund) (1961) o ADENA (Asociación para la Defensa de la Naturaleza) (1968), mientras surgen en los años 70 otras asociaciones que pronto adquirirán gran relevancia a nivel internacional, como Greenpeace (1971) o Amigos de la Tierra (1979). Si bien estas organizaciones no tenían un gran peso todavía en la opinión pública y apenas contaban entonces en los procesos políticos de toma de decisiones, su aparición era reflejo de una mayor inquietud social por las cuestiones ambientales, inquietud que marcaba el inicio de lo que Buttel (1993) ha denominado *greening process*, es decir, una mayor presencia de los símbolos y valores relacionados con el medio ambiente en el discurso social[1].

1 Buttel (1993) distingue entre *greening process* y *environmentalization process*. Con el término *greening* hace referencia al proceso por el cual

En el terreno académico, la publicación de los dos informes elaborados por el MIT (Massachussets Institute of Technology) al Club de Roma en 1972 (*Limits to growth*) y 1974 (*Mankind at the Turning Point*), también ponían de manifiesto, por medio de unos modelos de simulación, los efectos negativos sobre el medio ambiente causados por el modelo de desarrollo productivista vigente en los países industrializados. En concreto, Meadows et al, autores del citado *Limits to Growth* (traducido al español con el título *Los límites del crecimiento*), utilizaron dichas técnicas de simulación para predecir las consecuencias que tendría mantener un modelo de desarrollo basado en los factores siguientes: un crecimiento industrial continuado, un uso sin límites de los recursos naturales, una producción intensiva de alimentos y un aumento sin control de la población. En su estudio, estos autores consideraron siete escenarios distintos, cada uno de ellos correspondiendo a diferentes combinaciones de los factores arriba mencionados. Partían de un escenario inicial en el que se suponía que todos esos factores continuarían con el ritmo de crecimiento que habían tenido desde 1900 a 1970; a partir de ese escenario se introducían diversas soluciones (técnicas) para controlar el factor causal desencadenante del colapso del sistema. El resultado final para cualquiera de los siete escenarios probados era siempre el mismo: en un plazo de tiempo más o menos largo, el sistema se colapsaba como consecuencia de los efectos producidos por alguno de los factores considerados.

Con independencia de la verosimilitud de tales pronósticos, el trabajo del MIT al Club de Roma sirvió para formular cuatro prin-

los símbolos relacionados con el medio ambiente llegan a hacerse dominantes en el discurso social, mientras que con el término *environmentalization* se refiere al proceso por el que los temas medioambientales se introducen en las políticas públicas, en el ámbito de la educación, en las instituciones científicas, etc. Mantendremos la terminología inglesa al referirnos a ambos procesos, ya que los términos en español que se han utilizado en alguna ocasión ("clorofización" y "medioambientalización") apenas han tenido difusión. Moyano y Paniagua (1998) utilizan el término "ambientalización" en una acepción síntesis a los dos términos de Buttel.

cipios que han sido de especial significación para el pensamiento medioambientalista desde entonces, a saber: que los problemas son interdependientes y requieren un tratamiento interdisciplinar y global; que el crecimiento es exponencial y que, por tanto, se requiere abordar sus implicaciones lo antes posible; que hay límites naturales al crecimiento que no pueden ser superados con soluciones que traten de prolongar dicho crecimiento; y que las soluciones técnicas a este tipo de problemas no son adecuadas si no van acompañadas de cambios sociales (Martell, 1994). De forma indirecta, en esos debates académicos sobre los modelos de desarrollo se hacía ya referencia a la necesidad de un desarrollo sostenible, aunque sin utilizar todavía el término de "sustentabilidad". Si bien estos debates no tuvieron inicialmente unos resultados esperanzadores en cuanto a la formulación de nuevas políticas, sí contribuyeron a que avanzara el *greening process* en la comunidad científica de los países industrializados.

En el plano institucional y a nivel internacional, también los años 70 son testigo de los primeros encuentros y reuniones para debatir sobre los problemas del medio ambiente a escala global. La declaración de 1970 como Año de la Protección de la Naturaleza a instancias del Consejo de Europa o la celebración de la primera Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente en Estocolmo en 1972 auspiciada por la ONU, eran pruebas palpables de que el medio ambiente comenzaba a encontrar audiencia en las instituciones supranacionales. En la Unión Europea (por aquel entonces Comunidad Económica Europea) también comienzan a adoptarse acciones administrativas de esa índole, como la aprobación del Primer Programa de Acción sobre Medio Ambiente (1973-1976) o la creación en algunos países de ministerios de Medio Ambiente (e.g. Holanda en 1971). El *environmentalization process* empezaba a avanzar, por tanto, en las instituciones, aunque no todavía en forma de políticas públicas concretas.

En la segunda mitad de la década de los 70, los problemas medioambientales pasaron, sin embargo, a un segundo plano.

La crisis del petróleo, con su corolario de recesión económica, crecimiento del desempleo y déficit financiero del sector público, se convirtieron en los problemas prioritarios de los gobiernos occidentales, muy por encima de las preocupaciones sobre el medio ambiente, lo que dio pie a que algunos autores, como Buttel (1975), plantearan la tesis de la "contingencia económica". Su planteamiento es sencillo, pero muy ilustrativo, y viene a decir lo siguiente: en períodos de crisis económica, la sensibilidad y preocupación ambiental se reduce de manera considerable entre los ciudadanos, ya que, ante situaciones económicas adversas, los grupos sociales más desfavorecidos retiran su apoyo a las medidas y políticas de protección ambiental, concediendo prioridad al bienestar económico por encima de la calidad ambiental (citado por Gómez Benito y Paniagua, 1996). Ampliando su marco de análisis, se diría que, en situaciones de crisis económica generalizada, se da prioridad, tanto por parte de la población como de sus gobiernos, a actuaciones económicas que ayuden a salir de ese periodo crítico, antes que destinar recursos a la protección del medio ambiente, pasando ese tema a formar parte de un segundo nivel de preocupaciones en la ciudadanía. En estos casos, la presencia de los temas ambientales en el discurso social (*greening process*) se debilitaría y no lograría penetrar en las prácticas institucionales (*environmentalization process*).

Esta tesis es complementaria, en cierto sentido, a la enunciada más tarde por Inglehart (1991) sobre la emergencia de valores postmaterialistas como rasgo de un cambio cultural en las sociedades industrializadas. Según Inglehart, los ciudadanos que expresan una mayor sensibilidad y preocupación por los temas medioambientales (y por otros temas o necesidades que él llama de "alto nivel"), son aquéllos que tienen cubiertas sus necesidades básicas (vivienda, alimento, vestido,...) y buscan una mayor calidad de vida y satisfacción personal en otras necesidades no materiales.

Los años 80, sin embargo, vieron cómo el interés por lo ecológico ganaba de nuevo relevancia entre la población, tal vez estimula-

da por la propia constatación de la gravedad de algunos problemas medioambientales significativos (desertificación, contaminación atmosférica, agujero de la capa de ozono, lluvia ácida, efecto invernadero, etc.), además de por el fuerte impacto producido por algunos desastres ecológicos como el escape radioactivo de la central nuclear de Chernobyl en 1986 o el accidente del petrolero Exxon Valdez en las costas de Alaska en 1989. El avance del conocimiento científico, la comprensión de algunos de los fenómenos desencadenantes de procesos contaminantes y, sobre todo, el mayor protagonismo de los medios de comunicación en la difusión de noticias relacionadas con este tema, son factores que deben tenerse en cuenta a la hora de explicar el creciente interés por el medio ambiente puesto de manifiesto en esa década.

Nuevos grupos ecologistas nacían en ese periodo, y los ya existentes aumentaban su número de socios y adquirían un protagonismo mayor del que habían disfrutado hasta entonces. Las reuniones internacionales para debatir sobre el medio ambiente se multiplican (Declaración de Nairobi adoptada por el Consejo de Administración del PNUMA, 1982; Carta Mundial de la Naturaleza, UICN, 1986; Carta Europea sobre Medio Ambiente y Salud, 1989; Cumbre de Río, 1992), así como algunos acuerdos sobre la conservación de los recursos naturales.

En el ámbito europeo, la UE continuó con sus programas de acción sobre medio ambiente y sus regulaciones para controlar la contaminación, principalmente la de origen industrial. No obstante, en lo que concierne al sector agrario, la Comisión Europea publica en 1985 un documento titulado *Perspectivas de la PAC* (más conocido como Libro Verde) en el que ya se destaca "la necesidad de que la política agraria (tenga) más en cuenta la política medioambiental, tanto en lo que respecta a la prevención de las actividades nocivas, como en relación a la promoción de prácticas beneficiosas para el medio ambiente".

En los ámbitos científicos, el medio ambiente es incluido de nuevo como tema de interés y objeto de debate. Economistas, biólogos, sociólogos, geógrafos y planificadores urbanos comienzan a elegir con frecuencia, bien de forma directa o indirecta, el medio ambiente como tema de sus estudios y proyectos de investigación. Producto de esta inquietud es la aparición de nuevos libros e informes que tratan sobre los recursos naturales y el medio ambiente. En este sentido, el libro de Donella y Dennis Meadows *Más allá de los límites del crecimiento* (1992) –publicado veinte años después de su primer informe al Club de Roma– y el conocido *Informe Brundtland* (*Nuestro futuro común*) –publicado por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, en 1987– son destacables por la trascendencia que han tenido. Resultado de los debates en torno a estos temas, en donde se han vertido críticas al modelo de desarrollo productivista y se ha tratado de buscar nuevas formas de desarrollo que tuvieran más en cuenta la conservación de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente, ha sido la generalización de términos como *sustentabilidad o sostenibilidad, desarrollo sostenible o sustentable* (sobre todo, en la definición dada en el citado Informe Brundtland), términos que han sido adoptados prácticamente a nivel mundial como principios directores de las futuras políticas[2].

I.2. Génesis y desarrollo del concepto de sustentabilidad

Desde su primera aparición pública en la Estrategia Mundial de Conservación de 1980, el término "desarrollo sostenible" ha ve-

2 Todos estos términos proceden de los vocablos ingleses "sustainability" y "sustainable". En España, se usan los anglicismos "sostenibilidad" y "sostenible" o bien los términos más castellanos de "sustentabilidad" y "sustentable", que suelen ser más utilizados en Latinoamérica. En este trabajo se ha optado por utilizar el término "sustentabilidad" cuando lo usamos como sustantivo (por ejemplo, los temas relacionados con el problema de la *sustentabilidad*) y el de "sostenible" cuando lo usamos como adjetivo (por ejemplo, los problemas del desarrollo *sostenible*).

nido a representar la más conocida y divulgada aproximación al problema de la interacción entre las actividades económicas y el medio ambiente. Un factor de especial relevancia para su difusión y aceptación por la comunidad internacional fue la publicación, en 1987, del ya citado *Informe Brundtland* de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (CMMAD), que proclamó el "desarrollo sostenible" como el objetivo central de la política económica. Según esta Comisión, presidida por la entonces ministra noruega de Medio Ambiente, Mrs. Brundtland, el "desarrollo sostenible" sería "*aquél que fuese capaz de cubrir las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades*" (CMMAD, 1992). Esta definición incluye dos ideas claves: la de "necesidad" y la de "limitación", definida esta última como los límites impuestos, según el estado de la tecnología y la organización social en cada momento histórico, a la capacidad del medio ambiente para cumplir las necesidades de las generaciones presentes y futuras[3] . También la CMMAD considera que el crecimiento económico es una necesidad en los países subdesarrollados, puesto que, en ellos, la pobreza es una de las causas principales de los problemas medioambientales al ocasionar un uso inadecuado de los recursos naturales. Asimismo, en el citado Informe se reconoce que, en los países desarrollados, la situación es diferente, siendo la expansión ilimitada de la producción y del consumo el principal factor desencadenante del deterioro medioambiental; es, por tanto, en estos países en donde el crecimiento económico debería cambiar de orientación. El Informe Brundtland, pues,

3 Los requerimientos que propone el Informe Brundtland para un desarrollo sostenible son los siguientes: un *sistema político* que asegure una efectiva participación en los procesos de decisión; un *sistema económico* que genere beneficios y conocimientos técnicos bajo unas bases autosostenidas; un *sistema social* que aporte soluciones a las tensiones que provoca un desarrollo no armónico; un *sistema de producción* que respete la obligación de preservar las bases ecológicas en el proceso de desarrollo; un *sistema tecnológico* que aporte continuamente nuevas soluciones; un *sistema internacional* de intercambios que se produzca bajo condiciones de sustentabilidad; y un *sistema administrativo* que sea flexible y capaz de autocorregirse (O' Riordan, 1993).

dota de un carácter político la solución de los problemas ambientales al afirmar la necesidad de adoptar rápidas y decisivas acciones por parte de los poderes públicos con el fin de prevenir la destrucción del medio ambiente (Brown, 1990; Lemons, 1995), y al trasladar el problema del deterioro medioambiental y la explotación descontrolada de los recursos naturales al contexto más amplio de las relaciones Norte-Sur, es decir, de las relaciones entre países desarrollados y países en vía de desarrollo. Con ello, la CMMAD convertirá la discusión sobre los problemas ambientales en un debate global sobre el desarrollo, logrando así que las conclusiones y recomendaciones incluidas en sus informes sean aceptables para los gobiernos y poblaciones de los países menos desarrollados.

En realidad, el discurso sobre la sustentabilidad, en los términos en que es planteado en el Informe Brundtland, puede verse como una respuesta a la escuela de los límites del crecimiento a la que nos habíamos referido anteriormente al mencionar los Informes del MIT al Club de Roma, escuela que, desde los años 70, venía postulando que la inexorable presión del proceso de crecimiento económico sobre el mundo natural daría como resultado una catástrofe ambiental. Frente a esta visión alarmista, el enfoque del desarrollo sostenible será más flexible, argumentando que los daños ecológicos ocurren cotidianamente, de una manera gradual y sobre unas tasas o límites ambientales variables (Luke, 1995).

Su mayor flexibilidad y su capacidad para encontrar una síntesis entre desarrollo económico y medio ambiente, explica que la noción de desarrollo sostenible, tal como fue definida en el Informe Brundtland, fuese ampliamente aceptada, siendo incluso aprobada por los líderes del grupo de los siete países más industrializadas (G7) en la cumbre de Toronto de 1988. Asimismo, esta noción se viene considerando como un principio igualmente válido en el que basar las políticas de desarrollo aplicables tanto al mundo desarrollado, como al Tercer Mundo, habiendo sido adoptada,

además, por los distintos agentes económicos y sociales y por las organizaciones ecologistas, introduciéndose, así, no sólo en los medios de comunicación, sino también en los foros académicos y políticos[4].

Aunque generalmente aceptado, el concepto de "desarrollo sostenible" tiene, no obstante, varias lecturas, no significando lo mismo para ecologistas, economistas, geógrafos o planificadores del territorio. Según Redclift (1992), los debates en torno al desarrollo sostenible deben parte de su interés a que este concepto se ha nutrido tanto de las ciencias naturales, como de las sociales, y que los distintos usos que se le han dado reflejan la variedad de sesgos disciplinarios, las diferencias entre paradigmas y las disputas ideológicas (Redclift, 1995b).

A pesar de las diferentes definiciones e interpretaciones que se han hecho de dicho concepto, todas tienen en común una marcada referencia al medio ambiente, señalándose que la protección del mismo no significa necesariamente restricciones a la actividad económica, pero afirmándose también que, si bien el crecimiento económico y la conservación no son incompatibles, tampoco son buenos compañeros. No obstante, los grupos medioambientalistas temen que, al no especificarse qué grado de protección del medio ambiente se requiere, o al haber una falta de acuerdo en cuanto a qué es exactamente lo que debe mantenerse o sostenerse, el concepto de desarrollo sostenible ofrezca a los distintos sectores económicos y a los gobiernos un medio de adherirse al medioambientalismo sin ningún tipo de compromiso. Temores que, según otros autores, no debieran, sin embargo, ser razones para rechazar la noción de desarrollo sostenible, ya que sólo demuestran que es un concepto polisémico, es decir, que puede ofrecer diferentes interpretaciones o concepciones.

4 Podría decirse que, con el concepto de sustentabilidad, los dos procesos citados por Buttel (*greening process* y *environmentalization process*), que habían seguido caminos algo desfasados en las décadas anteriores, van convergiendo hasta imbricarse uno en otro.

Su posible ambigüedad y escasa concreción son consideradas por esos mismos autores, como el centro de su potencialidad (Redclift, 1992) y como elemento puente entre medioambientalistas y partidarios del desarrollo (Murdoch et al., 1994), mientras que otros autores denuncian que es precisamente la falta de una definición objetiva y clara del concepto de sustentabilidad la que se convierte en uno de los principales obstáculos para abordar una estrategia adecuada y viable de desarrollo (Trigo, 1991), al ser, además, un paraguas bajo el que se siguen manteniendo y justificando ciertas prácticas tradicionales. Algunos recuerdan que muchos conceptos políticos son de este tipo –por ejemplo, los conceptos de libertad, justicia social y democracia, que son básicos en la sociedad moderna y con los que casi todo el mundo está a favor–, y aunque existan profundas desavenencias sobre cómo deben ser entendidos y aplicados en la práctica política, no son por ello descalificados. Igual ocurre con el desarrollo sostenible.

La clave, pues, del desarrollo sostenible, como en otros conceptos polisémicos, está en su significado central, significado que puede ser objeto de interpretación. Según Jacobs (1991), un elemento importante que ha servido para interpretar su significado ha sido la introducción de las consideraciones medioambientales en la elaboración de la política económica. Para la CMMAD, medio ambiente y desarrollo no son elementos contradictorios, sino que están unidos inexorablemente. El desarrollo no puede subsistir sobre una base de recursos deteriorada desde un punto de vista medioambiental, y el medio ambiente no puede protegerse cuando el crecimiento no tiene en cuenta los costes de la destrucción del entorno natural. La citada Comisión afirma que *... estos problemas no pueden tratarse por separado mediante instituciones y políticas fragmentadas* (CMMAD, 1992). En el pasado, las políticas económica y medioambiental se mantenían separadas, con conexiones apenas reconocidas. El desarrollo sostenible insiste en su integración, tanto en la teoría como en la práctica. En este sentido, la CMMAD considera también que *el concepto de desarrollo sostenible proporciona la estructura para integrar las*

políticas de medio ambiente y las estrategias de desarrollo, utilizándose el término "desarrollo" en su acepción más amplia[5].

Los conflictos entre los objetivos medioambientales y los de la economía expansionista no se ocultan; sólo están situados en un marco de referencia común en el que puede reconocerse una gran variedad de objetivos paralelos. Por tanto, el desarrollo sostenible va más allá de, por un lado, la ortodoxia económica tradicional que ignora cualquier consideración medioambiental, y, por otro, la simplista postura del *crecimiento cero* o *estado estacionario* al que se refería John Stuart Mill (1848) como resultado final de un proceso económico.

I.3. El enfoque de la sustentabilidad como enfoque síntesis y multidisciplinar

Tal como hemos señalado en apartados anteriores, el enfoque de la sustentabilidad puede verse como un enfoque síntesis y multidisciplinar en el que se integran disciplinas diversas: unas, procedentes de las ciencias sociales, y otras, de la ecología o las ciencias físicas y biológicas. Para ilustrar el carácter síntesis del enfoque de la sustentabilidad, en este apartado final nos aproximaremos a las distintas definiciones del concepto.

Así por ejemplo, Barbier (1989) habla de desarrollo económico sostenible refiriéndose al nivel óptimo de interacción entre tres sistemas –el biológico, el económico y el social–, un nivel óptimo que se alcanzaría a través de un proceso dinámico y adaptativo de intercambios. Este mismo autor habla de desarrollo sosteni-

5 La Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo en las primeras páginas de su informe *Nuestro futuro común*, hace referencia al término "desarrollo" como "...lo que todos hacemos al tratar de mejorar nuestra suerte en el entorno en que vivimos" (CMMAD, 1992, p.16).

ble (a diferencia del desarrollo económico sostenible) como un concepto más amplio, cuyo significado estaría recogido en la definición que de él hace el informe Brundtland[6], y cuya importancia radicaría en que se basa en las necesidades humanas y no en los intercambios biológico y económico, y en ser considerado como un objetivo político, más que una metodología. Sería pues, según Barbier, un punto de destino de todas las aspiraciones en materia de desarrollo deseable (Redclift, 1992). En este sentido, la CMMAD amplía el debate sobre la sustentabilidad para incluir en él factores no económicos. Los costes y beneficios (presentes y futuros) no se valorarían únicamente a partir de consideraciones económicas, sino también en función de las condiciones políticas, sociales y culturales.

En términos parecidos, Pearce et al. (1989) afirman que: *el desarrollo económico sostenible implica maximizar los beneficios netos del desarrollo económico, que queda supeditado al mantenimiento a lo largo del tiempo de los servicios y la calidad de los recursos naturales.*

Bartelmus (1987) por su parte, prefiere definir el desarrollo sostenible como una conservación del acervo de lo que se podría llamar *capital natural*, por contraposición a la visión económica tradicional en la que los recursos y el medio ambiente tienen sobre todo importancia como medios para generar ingresos y flujos de renta: *(Desarrollo sostenible) es el desarrollo que mantiene un nivel de rentas determinado a base de conservar las fuentes de dichas rentas: el stock de capital natural y producido* (citado en Redclift, 1995b).

6 En el texto del *Informe Brundtland* de la CMMAD podemos encontrar numerosas versiones del concepto de desarrollo sostenible. No obstante, las más difundidas y conocidas son aquélla que hace referencia al desarrollo sostenible como aquel desarrollo *"que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades"* (CMMAD, 1992, p.67), o bien *"el proceso de cambio en el cual la explotación de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica, y la modificación de las instituciones están en armonía y acrecientan el potencial tanto presente como futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas"* (CMMAD, 1992, p.70).

En su libro, ya citado, *Más allá de los límites del crecimiento* (1992), Donnela H. Meadows, Dennis Meadows y Jorgen Randers también se refieren a la sustentabilidad. Para ellos, la sustentabilidad no supone ausencia de crecimiento, sino que discriminaría entre distintos tipos y objetivos de crecimiento. Tampoco mantendría las actuales formas de desigualdad en la distribución de la riqueza, haciendo así hincapié en la necesaria redistribución de los recursos y en la equidad.

Ese compromiso con la equidad es incluido por algunos autores como elemento clave en un desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible no implica simplemente la creación de riqueza y la conservación de los recursos, sino también su justa distribución. Calificando el desarrollo con el término "sostenible", se incorpora también otra dimensión de la equidad: la intergeneracional. Si algo es sostenible debe ser capaz de durar y/o continuar en el tiempo, por lo que la sustentabilidad expresa una preocupación por que el medio ambiente se conserve para su uso y disfrute por las generaciones presentes y futuras (Jacobs, 1991).

Abundando más en la idea de que el desarrollo sostenible contempla otros elementos o factores distintos del económico, algunos autores, como Daly y Gayo (1995), consideran, al analizar el término "sostenible", tres aspectos que se engloban dentro de él, a saber: la sustentabilidad ecológica, la sustentabilidad económica y la sustentabilidad social.

La *sustentabilidad ecológica* se refiere al mantenimiento de las principales características del ecosistema que le son esenciales para su supervivencia en el largo plazo. La *sustentabilidad económica* implica una gestión adecuada de los recursos que haga atractivo continuar con el sistema económico vigente. Y la *sustentabilidad social* se alcanzaría cuando los costes y beneficios fuesen distribuidos de manera adecuada tanto entre el total de la población actual (equidad intrageneracional), como entre las generaciones presentes y futuras (equidad intergeneracional) (Daly y Gayo, 1995).

Atkinson (1995) señala que la esencia de la sustentabilidad es el reconocimiento de los efectos sobre las generaciones futuras de las actividades actuales de utilización de los recursos, de forma que no sería sostenible trasladar costes a las siguientes generaciones. Sin embargo, si la generación actual es capaz de compensar de algún modo a las generaciones futuras por dichos costes, de forma que reciban al menos un *bienestar*[7] igual al actual, la sustentabilidad sería entonces factible. Para hacer operativa esta idea y a efectos prácticos, Atkinson divide el capital en tres categorías diferentes, para llegar a distinguir entre una sustentabilidad *débil* y una sustentabilidad *fuerte*. Las categorías a que hace referencia son: a) capital manufacturado (maquinaria, edificios, carreteras); b) capital humano (conocimientos y habilidades); y c) capital natural (recursos naturales y medio ambiente). La cuestión de qué capital es el que se necesita mantener o sostener, es lo que ha permitido distinguir entre estas dos *escuelas* de la sustentabilidad (Atkinson, 1995; de Andrés y Urzainqui, 1995).

La escuela de la *sustentabilidad débil* considera que la sustitución de capital manufacturado (o capital humano) por capital natural es relativamente fácil, dado que su respectiva contribución potencial al bienestar es equivalente. De ello se deduce que lo que debe conservarse no es el valor de un bien determinado, sino más bien un agregado de riqueza (Hartwick, 1978; Solow, 1986). Por tanto, el grado de sustituibilidad dentro y entre las distintas categorías de capital es total. La crítica habitual a esta escuela es que no considera de forma adecuada las pérdidas que genera un cambio ambiental adverso.

Por su parte, la escuela de la *sustentabilidad fuerte* acepta que algunos activos de capital natural son esenciales (capital natural crítico) para el bienestar humano y la supervivencia a largo plazo,

7 Atkinson (1995) elige una definición sencilla y algo imprecisa del "desarrollo sostenible" tomada de Pearce, Barbier y Markandya (1989): "*... bienestar humano per capita no decreciente a lo largo del tiempo*».

y que no son sustituibles por ningún tipo de capital artificial. Esta escuela tiene en cuenta también dos características esenciales de muchos activos naturales. En primer lugar, el grado de incertidumbre en cuanto al modo de funcionamiento del stock de capital natural. El funcionamiento de los sistemas ecológicos es complejo y en muchas ocasiones se desconoce la dimensión de los efectos producidos por la pérdida de capital natural, sobre todo cuando se considera la existencia de umbrales. En segundo lugar, la imposibilidad de recrear los activos naturales una vez perdidos (irreversibilidad). La combinación de incertidumbre e irreversibilidad hace que se considere con mayor prudencia el agotamiento del capital natural (Atkinson, 1995).

También Daly y Gayo (1995) señalan algunas características comunes a casi todas las definiciones del concepto de desarrollo sostenible. Estas serían las siguientes: una ampliación del horizonte temporal (y espacial); una valoración del medio ambiente más adecuada; y la satisfacción de las necesidades presentes y futuras con el problema de la equidad inter e intrageneracional. Estos mismos autores, a la hora de definir el desarrollo sostenible, distinguen entre cuatro enfoques, englobados a su vez en dos grupos, dependiendo del mayor o menor peso de la tecnología o la ecología en su discurso. Son los siguientes. En primer lugar, estarían los enfoques "tecnocéntricos", divididos a su vez en enfoques *cornucopiano* (o de economía de frontera) y enfoque *acomodativo* (o de economía ambiental). En segundo lugar, estarían los enfoques *ecocéntricos*, divididos en los de la *ecología profunda* (o de economía en estado estacionario) y los del *ecodesarrollo* (o comunalista).

Los *enfoques tecnocéntricos* se caracterizan por su fe casi ilimitada en la tecnología como herramienta para solucionar el problema de la escasez de los recursos naturales. En el caso del enfoque *cornucopiano* se supone una sustitución perfecta entre capital humano y capital natural. En el caso del enfoque *acomodativo,* esta sustitución no sería perfecta, planteándose la necesidad de

introducir los costes sociales de la degradación ambiental en las estrategias de desarrollo.

Los *enfoques ecocéntricos* recogen un pensamiento económico más amplio que el actual al introducir aspectos o variables distintas de las económicas. Su fe en la tecnología es más restringida, y optan por un cambio de sistema para evitar problemas mayores. En el extremo más radical de este enfoque se sitúa el de la *economía del estado estacionario*, y en una posición más moderada está el enfoque *comunalista*, que básicamente pretende introducir los principios de la termodinámica dentro de la ciencia económica.

Podemos concluir este apartado haciendo referencia a dos grandes tendencias en torno al término señaladas por Redclift (1995b), y que englobarían prácticamente todas las acepciones que aquí se han hecho. La primera tendencia tendría un marcado carácter económico y sería la que considera el desarrollo sostenible como una modificación de la estrategia de desarrollo tradicional, adoptando un enfoque limitado en su alcance y aplicación. Con el empleo de una tecnología adecuada y unos mecanismos económicos precisos que consideren el medio ambiente entre sus variables, sólo haría falta un periodo de adaptación para alcanzar un desarrollo sostenible. La segunda tendencia sería aquella que trata el desarrollo sostenible como un concepto alternativo de desarrollo y que, como señala el Informe Brundtland, valora no sólo consideraciones económicas, sino también políticas, sociales y culturales.

I.4. A modo de conclusión

Aunque esté aún abierto a interpretaciones diversas, el desarrollo sostenible es un concepto cargado de contenido, pudiéndose distinguir, de hecho, de los objetivos económicos convencionales al basarse en aspectos distintos a los intereses económicos

de las actuales generaciones de los países ricos. En su doble compromiso con la equidad y su adhesión a componentes no monetarios del bienestar, el desarrollo sostenible sugiere un punto de partida radical para la política económica global. Como señala el Informe Brundtland, el desarrollo sostenible no es el objetivo de la política que ha sido seguida por el mundo industrializado después de la Segunda Guerra Mundial. Por el contrario, la conclusión del informe es que las actuales tasas de deterioro medioambiental ni cubren las necesidades del presente ni permiten a las futuras generaciones cubrir las suyas. Cualquiera que sea la interpretación, el desarrollo sostenible implica que la política económica debe cambiar.

El tema es entonces saber qué cambios se requieren exactamente y cómo deben ser puestos en práctica. Este proceso no puede seguir además una fórmula única de desarrollo sostenible, ya que los sistemas económicos y sociales y las condiciones ecológicas difieren enormemente de un país a otro e incluso de una región a otra. Es en este terreno donde aparecen los principales conflictos.

Del análisis llevado a cabo en este capítulo se pueden sacar las siguientes conclusiones. En primer lugar, y en línea con el enfoque teórico del constructivismo en Sociología, se ha comprobado que para que los problemas medioambientales se conviertan en problemas de interés social no es suficiente con que existan condiciones objetivas de deterioro del medio ambiente, sino que se necesita además que surjan actores intermedios capaces de construirlos socialmente, es decir, hacerlos asequibles a la comprensión de la opinión pública a través de una definición clara e inteligible de sus efectos y consecuencias. Como se ha puesto de manifiesto en las páginas anteriores, las implicaciones medioambientales de las actividades humanas no fueron objeto de atención ni por la población ni por los poderes públicos hasta la emergencia del movimiento ecologista en la década de los 70 en los países industriales avanzados. Tuvo que darse la confluencia de una serie de circunstancias –como el logro de un determinado

nivel de bienestar, el ascenso de las clases medias, el avance de valores postmaterialistas o el desencadenamiento de algunos accidentes ecológicos de fuerte impacto– para que emergiera un movimiento ecologista que, actuando como *emprendedor o moral*, hizo que la preocupación por el medio ambiente se extendiera, primero, en la sociedad (*greening process*) y más tarde en las instituciones políticas (*environmentalization process*).

En segundo lugar, que si bien el concepto de *sustentabilidad* es un concepto polisémico cargado de ambigüedad y de difícil aplicación práctica, ha tenido la virtud de posibilitar una síntesis entre las posiciones ecocéntricas y tecnocéntricas, posiciones que durante varias décadas habían sido irreconciliables en el debate *crecimiento económico* versus *medio ambiente*. Su potencialidad como concepto-síntesis ha traspasado el ámbito científico para penetrar el debate social y político, de tal modo que hoy es un referente obligado en las políticas públicas y en el discurso electoral de los partidos en las democracias occidentales.

En el capítulo siguiente veremos cómo el concepto de sustentabilidad se ha introducido también en el debate sobre las relaciones entre agricultura y medio ambiente y más concretamente sobre las implicaciones ambientales de la actividad agraria. A pesar de ser un concepto extraño a la comunidad agraria, al haber sido definido desde fuera de la misma, su potencialidad como concepto-síntesis se ha manifestado también en el sector agrario al haber sido capaz de conciliar en torno suyo posiciones tradicionalmente contrapuestas sobre los objetivos del desarrollo en la agricultura y los espacios rurales.

Capítulo II

LA AGRICULTURA Y LOS PROBLEMAS MEDIOAMBIENTALES

El objetivo de este capítulo es aproximarse al debate sobre las relaciones entre agricultura y medio ambiente, con la finalidad de comprender las claves de la excepcionalidad de que ha disfrutado hasta recientemente la agricultura desde el punto de vista medioambiental. En primer lugar, se analiza la evolución de la agricultura europea en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial y las características del modelo de desarrollo productivista que se implantó promovido por las políticas agrarias. En segundo lugar, se comentan algunas de las razones por las que este sector se mantuvo fuera de las críticas medioambientales durante esos años a pesar de haberse alcanzado un elevado grado de intensificación de las prácticas agrícolas y ganaderas y haberse hecho visibles problemas de contaminación en algunas regiones europeas. En tercer lugar, se analizan los factores que han influido en la pérdida de su estatus de excepcionalidad ambiental, y cómo, una vez reconocidas las implicaciones ambientales de la agricultura, se introduce el concepto de "sustentabilidad" en el debate sobre el desarrollo agrario.

II.1. El productivismo agrario y sus efectos medioambientales

Los últimos cuarenta años han sido testigos de cambios tan profundos en las técnicas agrarias, que algunos autores se han referido a ellos como si se tratase de una revolución tecnológica caracterizada por la aplicación de mejoras en la mecanización, la introducción de variedades vegetales más productivas, el empleo masivo de insumos químicos (fertilizantes y pesticidas) o el establecimiento de sistemas ganaderos de alto rendimiento (Lowe y Ward, 1994). La realización por parte de los agricultores de este esfuerzo de modernización ha tenido como contrapartida una drástica reducción de la población agraria, reducción aceptada por las organizaciones agrarias de tipo sindical a cambio de políticas proteccionistas destinadas a defender los intereses de los agriculto-

res respecto del mercado y a conceder cuantiosas ayudas públicas para equiparar sus rentas con las de las demás categorías sociales (Coulomb y Nallet, 1980; Servolin, 1988; Mormont, 1994).

Con independencia de los diferentes contextos institucionales y de tradición cultural, y de los diversos ritmos de los procesos de modernización y ajuste estructural, los resultados obtenidos han sido básicamente los siguientes: integración en la economía industrial y creciente adaptación a sus exigencias; aumento del proceso de especialización en las explotaciones y las regiones, y fuerte crecimiento de la productividad y la producción (Commins, 1990).

Desde el punto de vista sociológico, los agricultores se han convertido en una categoría socioeconómica cada vez más reducida en número y diferenciada internamente, a pesar de conservar aparentemente su unidad a través del mantenimiento de antiguos mecanismos de representación y negociación con el Estado. Desde 1945, y a lo largo de un periodo de cuatro décadas, los países de la Unión Europea (UE) han alcanzado la autosuficiencia alimentaria en muchos de los productos básicos, gracias al espectacular aumento de la productividad generado por los cambios tecnológicos antes mencionados y a los incentivos de las políticas agraria. En los países de la UE –y salvo excepciones en algunas regiones muy localizadas– se ha pasado de unas sociedades con fuerte componente agraria a otras caracterizadas por la existencia de un sector agrario plenamente integrado en la economía industrial aunque conservando un marcado carácter específico desde el punto de vista social (Mormont, 1994).

Si bien los efectos sociales de esta modernización agraria han sido analizados durante algún tiempo (despoblamiento, desigualdades, etc.) y existe abundante bibliografía sobre ellos, también ha aumentado en los últimos años el interés por sus efectos ecológicos. La inquietud por el cada vez mayor deterioro del medio ambiente y la necesidad de poner en marcha programas que protejan y conserven los recursos naturales, se han ido convir-

tiendo en un tema prioritario tanto en la opinión pública, como en la esfera política. La toma de conciencia sobre los problemas específicamente ambientales causados por la agricultura ha sido, no obstante, alentada por otros factores. Cabe citar entre ellos el reconocimiento científico de que existe una relación directa entre los modelos actuales de desarrollo agrario y algunos de los problemas de deterioro medioambiental, así como la constatación de lo irracional que resulta continuar en los países desarrollados con modelos intensivos de agricultura una vez alcanzada la autosuficiencia alimentaria y hacerse tangibles los problemas de excedentes en muchos mercados (Grupo de Brugge/Brujas, 1997). El modelo de agricultura basado en un elevado consumo de energía y altos niveles de producción que ha predominado hasta ahora, se ve así cuestionado por sectores cada vez más amplios de la sociedad.

Son muchas las consecuencias que se han derivado de la aplicación de este modelo intensivo de desarrollo agrario. En primer lugar, en algunas regiones europeas, la intensificación de la agricultura ha supuesto presiones excesivas sobre el entorno físico y natural, que han generado problemas de contaminación de los suelos, las aguas o la atmósfera, así como la destrucción del hábitat y la degradación del paisaje rural. En segundo lugar, en las regiones agrarias periféricas (montaña, desfavorecidas,...) la escasa competitividad de su agricultura ha sido concomitante con el abandono del campo y la degradación del paisaje tradicional, y ha desencadenado o agravado problemas como la erosión de los suelos y la vulnerabilidad a los incendios forestales. Estos efectos perniciosos de la agricultura no sólo afectan a las zonas agrarias de las regiones europeas, sino que se extienden igualmente a la población urbana como consumidores de alimentos y como usuarios de los espacios naturales, planteándose las presiones medioambientales a escala internacional y global. De este modo, los problemas de contaminación no se plantean ya exclusivamente sobre la base de su origen industrial, sino que, para amplias capas de la sociedad europea, los agricultores se han convertido en uno de los agentes contaminantes de mayor importancia.

El aumento de la preocupación por la situación del medio rural ha ido paralela a presiones por parte de los grupos ambientalistas sobre los gobiernos para que apliquen políticas estrictas de protección del medio ambiente, principalmente mediante la promulgación de normas técnicas en el ámbito de las explotaciones agrarias: por ejemplo, la imposición de restricciones en el uso de plaguicidas y fertilizantes, y la reglamentación de la eliminación de los vertidos agrícolas y ganaderos.

En el decenio pasado, estas preocupaciones empezaron a condicionar la orientación de la política agraria (OCDE, 1989; Lowe, 1992). Los grupos ecologistas aprovecharon su creciente apoyo popular y su mayor influencia política para presionar no sólo a favor de la imposición de controles sobre la contaminación generada por la agricultura y del establecimiento de sistemas de protección de los entornos naturales, sino también en pro de una agricultura menos intensiva. La creciente aceptación de estos argumentos en la UE se reflejó en el documento *Perspectivas de la PAC*, elaborado por la Comisión en 1985 y más conocido como *Libro Verde*. En este documento, la Comisión planteaba las posibles líneas futuras de la política agraria europea, y en uno de sus capítulos ya propugnaba que la política agraria "respondiese más a la política medioambiental, tanto en relación con el control de los sistemas nocivos como respecto a la promoción de métodos beneficiosos para el medio ambiente". El *Libro Verde* de la Comisión (1985) señalaba, además, que el papel de la agricultura en una economía industrializada incluye no sólo funciones económicas y sociales, sino también la conservación del medio ambiente rural.

II.2. El estatuto especial de la agricultura como actividad no contaminante

A pesar de haberse producido este avance de la conciencia ecológica tanto en el terreno de la opinión pública como en el

político, ya hemos señalado que, en un principio, en los años 70, los problemas medioambientales se identificaban casi exclusivamente con los efectos negativos de la actividad industrial. La agricultura se mantuvo apartada de las críticas a este respecto y fue eximida de toda responsabilidad como agente contaminante.

Son muchas las razones que se han barajado para explicar esta particular situación de la agricultura, de las que pueden destacarse las siguientes:

a) La actividad agraria se ha venido desarrollando básicamente en explotaciones familiares atomizadas. Esta característica, junto a la propia naturaleza de la contaminación agraria –de origen diverso y procedente de fuentes no puntuales, y que, en ocasiones, no se hace tangible hasta pasados varios años–, convierte a la agricultura en una *fuente de contaminación difusa*, lo que hace que los modelos utilizados en otros sectores para hacer frente a la contaminación ambiental sean de difícil o limitada aplicación en el sector agrario al no ser fácil determinar con exactitud el verdadero agente contaminador, sin olvidar los problemas de supervisión y control que se podrían plantear en caso de ser aplicados. La experiencia acumulada en la reglamentación medioambiental es todavía relativamente pequeña, por lo que, quizás como reconocimiento implícito de las posibles dificultades en su aplicación, los agricultores han quedado generalmente al margen de muchas de las políticas de control aplicadas a otros sectores (OCDE, 1989). Además, dado que el nivel al que habría que aplicar esos sistemas de control sería el nivel local –por la situación localizada de las explotaciones agrarias–, sería necesario un complejo proceso de coordinación entre las autoridades comunitarias europeas, las nacionales y las regionales y locales, que dificultaría la aplicación de esas políticas de control ambiental sobre la agricultura (Baldock, 1992; Buller y Hoggart, 1998).
   Los pequeños agricultores no tienen por sí solos ninguna capacidad de influencia en los precios de sus productos en el

mercado. Ello hace que se muestren recelosos respecto a la introducción en sus explotaciones de costosas medidas de control ambiental que, a diferencia del resto de los empresarios, no podrían ser repercutidas vía precios. Esta situación sólo es modificable a través del movimiento asociativo y los acuerdos interprofesionales, que podrían permitir la introducción de los costes ambientales en la fijación de los precios agrarios.

b) Tradicionalmente, la agricultura ha estado ligada a la naturaleza, al tiempo que los agricultores han sido considerados, desde un punto de vista simbólico, como un ejemplo de armonía y respeto al medio ambiente. Esta imagen idealizada del agricultor ha permanecido anclada en la conciencia de la población urbana, a pesar de que las prácticas agrícolas intensivas perjudiciales para el medio ambiente han venido siendo utilizadas desde hace tiempo por los agricultores (Thompson, 1996). El predominio en la agricultura europea de explotaciones de tamaño pequeño y mediano de base familiar, ha servido también para alejar la idea de una contaminación ligada a la agricultura, una idea más conectada o asociada a las grandes industrias.

c) Desde un punto de vista económico, la agricultura es un sector estratégico para las economías nacionales y la principal fuente abastecedora de alimentos. Este factor, agudizado en Europa después de la II Guerra Mundial, explicaría que los gobiernos de los países occidentales hayan estado interesados en la regulación del sector agrario a través de políticas de tipo proteccionista que fomentaran el aumento de la productividad agraria. Estas políticas proteccionistas han sido además utilizadas por algunos países para asegurar el potencial exportador de su agricultura en el mercado internacional. El carácter estratégico de la agricultura también ha motivado que se viera con recelo y desconfianza cualquier medida que, con el argumento de la protección medioambiental, pudiera disminuir o amenazar el potencial productivo de la actividad agraria.

d) Las élites rurales y las organizaciones profesionales agrarias han tenido una influencia considerable en el proceso de toma de decisiones, principalmente durante la etapa de la modernización productiva cuyo desarrollo se basó en una forma de organización de tipo neo-corporativista y en la identificación del agricultor con su profesión (Coulomb y Nalet, 1980; Hervieu, 1997). En los países de la UE, las organizaciones profesionales agrarias, las federaciones de cooperativas, las cámaras agrarias y también los ministerios de Agricultura, se han erigido en una especie de *frente agrario* (*agricultural policy community*)[8] que ha sido capaz de mantener a la agricultura y a los agricultores fuera de la racionalidad social y económica imperante.

La estrecha relación nacida tras la Segunda Guerra Mundial entre el interés mutuo de los ministerios de Agricultura y las organizaciones profesionales agrarias en la mayoría de los países de la UE, es característica del contexto social y político en que se aborda el tema de la contaminación agraria (Francia, Países Bajos y Reino Unido). La negociación y el consenso en la defensa de un interés general para el sector agrario presiden la práctica de la elaboración política, llegándose a constituir una comunidad política de intereses. Así, cuando en los años 70s se hicieron evidentes en muchos de estos países los efectos perjudiciales sobre el

8 El término "policy community" hace referencia a un modelo ideal de relaciones entre actores públicos y privados a la hora de elaborar políticas. En este caso, este modelo está caracterizado, entre otras cosas, por un número limitado y privilegiado de participantes en la elaboración de la política que impiden la participación de otros grupos, unas relaciones más o menos institucionalizadas y el mutuo beneficio (Jordan y Schubert, 1992). Según Smith (1990), "policy community" es un concepto útil para explicar las relaciones entre grupos de presión y el Estado, y que permite describir las capacidades y limitaciones estructurales de los diferentes actores en el proceso de elaboración de las diferentes políticas. En el caso de la agricultura, se puede hablar de una "agricultural policy community" caracterizada por relaciones estables y asimétricas entre los actores, una pertenencia altamente restringida y el aislamiento respecto a otras "policy communities", la opinión pública y el Parlamento.

medio ambiente de algunas prácticas agrarias, la primera respuesta de la comunidad agraria fue esquivar o negar los problemas. En un primer momento, la contaminación agraria fue desmentida y se le quitó importancia, iniciándose paralelamente una estrategia de demora a base de proponer investigaciones, grupos de trabajo o comisiones que estudiaran los problemas y sus *verdaderas* consecuencias. El paso siguiente fue calificar los problemas medioambientales como problemas técnicos a los que había que buscar y dar una solución igualmente técnica. No obstante, dada la creciente importancia de la contaminación medioambiental de origen agrícola y ganadero se ha hecho casi inevitable un renovado debate político sobre este tema, poniendo en entredicho, en muchos casos, el consenso y la unidad que habían venido caracterizando a la comunidad agraria (Glasbergen, 1992).

II.3. El proceso de "*environmentalization*" en la agricultura

Esta especie de *estado de excepción* de que ha disfrutado durante largo tiempo la agricultura y los agricultores ha comenzado a cambiar rápidamente en los últimos años. Las distintas fuerzas políticas y la Administración pública han empezado a introducir en sus agendas la necesidad de reformar los mecanismos de protección agrícola. Plantean además la conveniencia de, por un lado, modificar los modelos de agricultura hasta ahora orientados a la productividad y, por otro, favorecer la introducción de prácticas agrarias menos intensivas y más respetuosas con el medio ambiente.

Según Lowe (1992), a lo largo de los años 70 confluyeron una serie de circunstancias que ayudaron a poner en evidencia esa posición privilegiada que, respecto al control medioambiental, había venido disfrutando la actividad agraria. Por un lado, señala la proliferación de medidas de regulación de las actividades urbanas e industriales sobre el medio ambiente, que fue haciendo cada vez más

evidente la comparativa ausencia de controles, o al menos controles efectivos, en la agricultura. Esta situación nace, en parte, de la percepción tradicional de la actividad agraria como una forma natural de conservación del uso de la tierra, en contraste con la imagen de las actividades industriales y extractivas como causantes de contaminación, pero también se ha debido a la forma en que se han venido formulando y estableciendo las medidas de control ambiental, medidas que, como se indicó anteriormente, eran más acordes con las características de la actividad industrial.

Por otro lado, las crisis energéticas de 1973 y 1979 hicieron disminuir la presión que la industria ejercía sobre el entorno, bien por el cierre de muchas empresas, o bien por la potenciación de políticas encaminadas al ahorro energético o al reciclaje como medidas de reducción de costes. Por el contrario, la producción agraria, con su estatus económico protegido, continuaba su expansión.

A estas circunstancias, que podríamos calificar de coyunturales, hay que sumar otros factores de carácter más estructural. Algunos de ellos están relacionados con la aparición y crecimiento entre la opinión pública de nuevos grupos de intereses no-agrarios (asociaciones de consumidores, ecologistas, etc.), que demandan una regulación que tenga en cuenta no sólo criterios productivistas, sino también medioambientales. No obstante, tampoco hay que supervalorar la capacidad de influencia de estos grupos y considerar las iniciativas tomadas y la normativa promulgada en estos últimos años como resultado de las presiones del movimiento ambientalista. Como es sabido, los argumentos de estos grupos han coincidido con otros factores derivados del propio proceso de construcción de la UE. En efecto, puede decirse que el problema de los excedentes y sus costes y de la sobrecarga presupuestaria que supuso la adhesión de algunos Estados del Sur, así como de las nuevas ayudas destinadas a las regiones de la ex-RDA, contribuyó, mucho más que las exigencias del movimiento ambientalista, a que todos los países de la UE se plantearan como tema prioritario reducir el gasto agrícola de la Política Agraria Común (PAC),

con el fin de frenar los excedentes y liberar fondos para destinarlos a otras actividades. Estos últimos motivos, más bien económicos, han inducido a los responsables de la formulación de la política agraria a suscribir con entusiasmo la preocupación por el medio ambiente, no siempre empujados por convicciones profundas, sino más bien por la creencia de que cualquier medida encaminada a la mejora y protección del entorno natural supondrá además un efecto secundario de reducción de producción y, por tanto, de limitación de excedentes y cargas presupuestarias.

Además de estos factores internos, hay que añadir otros factores externos que también han acelerado el mencionado cambio en la percepción de los problemas ambientales de la agricultura, a la vez que han contribuido decididamente a la reforma de la PAC y a introducir un nuevo discurso sobre la agricultura y las áreas rurales. Entre estos factores externos podemos destacar, por un lado, los últimos acuerdos del GATT (1996) sobre la liberalización del comercio internacional de productos agrarios. La reducción considerable del sistema de protección de precios de la PAC que se ha demandado a la UE, ha obligado a la Comisión Europea a buscar y poner en práctica un nuevo sistema de ayudas para compensar a sus agricultores. Por otro lado, puede destacarse también el desafío que representa la consolidación del sistema democrático y la economía de mercado en los países del Este, desafío que plantea a la UE la conveniencia de abrir su mercado de productos agrarios con el fin de favorecer el intercambio con aquellas economías europeas menos desarrolladas. Finalmente, debe añadirse la necesidad de construir a nivel mundial una red de relaciones entre los países desarrollados y en desarrollo basadas en un nuevo modelo de cooperación e intercambio. En todos estos casos, la agricultura juega un papel decisivo en la puesta en marcha del mencionado nuevo sistema de intercambio, ya que la actividad agraria es para los países en desarrollo la actividad productiva más importante y la base de su mercado de exportación. De ahí que la reforma de la política de precios que ha dominado en la UE durante 30 años para fomentar la productividad en el

sector agrario, y que ha favorecido el uso de prácticas intensivas por parte de los agricultores, haya sido considerada como una condición previa para la construcción de un nuevo sistema de intercambio.

Resumiendo, el modelo intensivo de agricultura, que llega a ser predominante tras la Segunda Guerra Mundial –modelo basado en la utilización de métodos y procesos de elevado consumo de capital y energía y en unos supuestos de abundancia energética y recursos naturales inagotables– se ha ido cuestionando con el tiempo (Lowe y Ward, 1994). Los problemas medioambientales han contribuido a inducir un replanteamiento en profundidad de la orientación productivista de la política agraria de posguerra, así como una reformulación de la función social del agricultor, no sólo como productor de alimentos, sino también como gestor del medio ambiente.

Desde el *punto de vista económico*, la plena integración de los agricultores en el mercado a medida que se han ido modificando los mecanismos de protección, los ha ido convirtiendo en un eslabón más de una cadena económica compleja. De proveedores de alimentos han pasado a convertirse en productores de materias primas para la industria agroalimentaria, que tiende a concentrarse en las regiones más dinámicas (Hervieu, 1997). La demanda de productos de calidad por parte de los consumidores pasa a ser un factor cada vez más determinante que el agricultor no percibe directamente, tanto más cuanto que el sistema de precios garantizados le ha venido asegurando hasta ahora una renta relativamente estable con independencia de la producción.

Desde el *punto de vista político*, la importancia de los agricultores va dependiendo gradualmente de su número: su peso electoral se reduce y la protección de que aún disfruta en muchos países europeos se debe, sobre todo, al peso del inmenso aparato técnico y burocrático que (co)gestiona los presupuestos agrarios. Uno de los factores de la fuerza de los agricultores ha sido la

unidad de sus organizaciones profesionales, sobre todo en los países del Norte de Europa. El Estado ha sido considerado por los agricultores como su representante en el terreno político internacional. Pero a medida que avanza la integración europea e internacional, el peso de la agricultura y el sector agrario constituye sólo una parte de las estrategias económicas de los gobiernos. Desde el punto de vista sociopolítico, las propias organizaciones agrarias asisten al desarrollo de organizaciones sectoriales más potentes, imponiéndose en algunos casos a las formas de representación sindical y profesional (Hervieu y Lagrave, 1992; Moyano, 1993).

Aumento de la dependencia económica, disminución de la importancia política, pérdida de su especificidad ideológica y social, reducción de la significación económica de la agricultura...; todos estos cambios tienden a hacer de la agricultura un sector económico como los demás, donde las relaciones entre la agricultura y el espacio rural se transforman. De ahí que algunos autores (Hervieu, 1997) se hayan referido a este proceso como un proceso de *banalización* de la agricultura que provoca una crisis de identidad en los agricultores al ver socavadas las bases tanto económicas como simbólicas y culturales en que habían basado su actividad.

Finalmente, hay que tener en cuenta también la cambiante geografía social de las zonas rurales, con las nuevas percepciones alternativas del espacio rural (Marsden et al, 1993). Cada vez se tienen más en cuenta otras funciones del espacio en la ordenación del territorio. De hecho, el medio ambiente se convierte en arena política, a medida que diversos grupos, como los agricultores, los agentes de planificación, los promotores, las organizaciones ecologistas y los intereses turísticos, compiten entre sí por presentarse como representantes del mundo rural.

II.4. Las relaciones entre agricultura y medio ambiente

En este contexto antes reseñado puede situarse la introducción del concepto de *sustentabilidad* en la agricultura. Este concepto ha sido incorporado al debate del desarrollo agrario desde fuera de la agricultura. Tal como se indicó en el capítulo anterior, la noción de *desarrollo sostenible* tuvo su origen durante los años 70 en las discusiones acerca de los efectos negativos sobre el medio ambiente causados por el modelo de desarrollo productivista en los países industrializados (los dos informes elaborados por el MIT al Club de Roma en 1972 y 1974 contribuyeron a despertar esta preocupación por los problemas ecológicos en la población occidental). La agricultura, por las razones que hemos apuntado antes, quedó excluida de ese debate y mantuvo su singular estatuto de excepcionalidad como actividad no perjudicial para el medio ambiente.

Cuando más tarde comienza a cuestionarse el tratamiento especial que recibía la agricultura y se empiezan a valorar los daños ecológicos causados por la actividad agraria –especialmente la intensiva–, el tema ambiental se incorpora al debate sobre el desarrollo agrario. En ese momento el concepto de *sustentabilidad* es tomado como punto de referencia para ordenar las discusiones en la comunidad científica, primero, y en la esfera política, después. Aunque dicho concepto ha tenido la virtud de situar en el debate la idea del equilibrio entre medio ambiente, producción agraria y renta de los agricultores, el hecho es que, una vez conseguido ese propósito, se ha mostrado como un concepto vago y ambiguo, con ciertas dificultades para ser entendido por la comunidad agraria (Moyano y Paniagua, 1998).

El hecho de que la noción de *sustentabilidad* se haya originado en el marco de un debate general sobre los modelos de desarrollo económico, la sitúa en una posición extraña ante los agriculto-

res y sus organizaciones, que temen se reduzca con ello su libertad como empresarios a la hora de decidir las prácticas agrarias más rentables en sus explotaciones. Esta situación se ve acompañada, además, por unas definiciones de la noción de sustentabilidad que suelen referirse a aspectos muy generales y globales, sin indicaciones concretas sobre sus implicaciones para los diferentes sistemas agrarios.

El sector agrario se enfrenta así a una situación de incertidumbre respecto a cuáles pueden ser las repercusiones, inmediatas o futuras, de la aplicación de los principios de la sustentabilidad en la actividad que ellos desarrollan; una actividad que, además, tiene lugar a través de sistemas de producción muy diferentes entre sí e incluso distintos según el área geográfica considerada. Esta variedad de situaciones da lugar a que se establezcan, al mismo tiempo, posibilidades distintas de relaciones entre agricultura y medio ambiente. En este sentido, sería conveniente tener en cuenta que las relaciones entre agricultura y medio ambiente vienen marcadas por factores de carácter *económico* y *sociocultural*: *económicos*, porque los agricultores utilizan los recursos naturales con el objetivo de obtener productos para el mercado –principalmente, alimentos–, y *socioculturales*, porque hacen uso de la naturaleza como hábitat y espacio simbólico. De hecho, es una relación determinada histórica y geográficamente. Por ello, la noción de sustentabilidad debe definirse de modo diverso de acuerdo con la específica relación que el agricultor mantiene con su entorno natural en cada contexto cultural y económico; de ahí que la relación entre agricultura y medio ambiente varíe en los diferentes tipos de explotaciones de acuerdo con sus tamaños y orientaciones productivas. Por ejemplo, no es lo mismo la relación entre agricultura y medio ambiente en las explotaciones intensivas de regadío que la que existe en la agricultura extensiva de secano o en las zonas de invernadero. Tampoco es igual la relación que se establece entre medio ambiente y agricultura familiar –cuyo titular considera el área rural no sólo como el lugar del que obtiene la producción más rentable, sino también como

su lugar de vida y trabajo–, que la que existe entre el medio ambiente y la gran agricultura de tipo empresarial –en la que el empresario agrícola considera su entorno natural como un factor de producción principalmente.

Asimismo, los problemas medioambientales pueden tomar distinta imagen o cariz según el sistema de producción considerado. En efecto, mientras que en algunas zonas el problema importante es la contaminación causada por la agricultura moderna, en otras es la destrucción del hábitat y la degradación del paisaje el problema principal, siendo necesarios también métodos que sirvan para preservar estos lugares. Esto complica la elaboración de normas y medidas aplicables de un modo general a cualquier situación, ya que la gran diversidad de escenarios hace difícil ponerlas en práctica: por ejemplo, una determinada labor agrícola puede ser considerada como dañina al medio ambiente o no, dependiendo de las circunstancias locales y del momento en que se realice. Por tanto, aunque los daños que la intensificación de la agricultura causa al medio ambiente preocupan a un gran número de países del Norte europeo, en buena parte del Sur se considera que el declive de la agricultura y el abandono de tierras son algunos de los elementos que plantean mayores problemas al medio rural.

La OCDE (1989), en su informe *Agricultural and Environmental Policies. Opportunities for Integration*, hace precisamente hincapié en la diversidad y variedad de situaciones existentes en las relaciones agricultura-medio ambiente de país a país e incluso de región a región, si bien es opinión compartida que la reconstrucción o transformación del sector agrario debe compatibilizarse con el deseo de mejorar el medio ambiente, promover la diversificación regional y reducir la dependencia de ciertas áreas rurales respecto de la agricultura (mayor papel en el cuidado y gestión de la tierra, diversificación de los ingresos del agricultor, desarrollo de actividades recreativas y turismo, etc.). No obstante, aunque entre los miembros de la OCDE los grandes temas políticos

sobre agricultura y la protección del medio ambiente han tendido a converger en los últimos años, persisten aún importantes diferencias en lo que se refiere a las metas a alcanzar en la actividad agraria y la utilización de los recursos naturales.

También en el ámbito de las ciencias sociales aplicadas se reconoce que dichas relaciones tienen significados distintos según la región que se considere, dada la diversidad cultural y las diferentes condiciones físicas y climáticas de las distintas regiones agrícolas, lo que explicaría que el cuidado del medio ambiente y las implicaciones ecológicas de las prácticas agrarias signifique cosas distintas según las regiones. De ahí que autores como Ward y Munton (1992) consideren que el medio ambiente está construido socialmente, sin negar la importancia de sus características biofísicas. El valor que la sociedad atribuye al medio ambiente estaría, pues, en constante cambio, tanto en el tiempo como en el espacio, estando directamente relacionado con intereses referentes a la producción y consumo de bienes y mediatizado a través de un conjunto de interrelaciones sociales que incluyen el mercado, el avance tecnológico y la regulación.

Términos como *contaminación*, *degradación* o *sustentabilidad* no tienen significado fuera de contextos sociales concretos (Ward y Munton, 1992). La contaminación agraria es, de hecho, tanto un problema biofísico, como un problema para nuestras categorías conceptuales, particularmente aquéllas que sitúan a la agricultura y al medio ambiente en un mismo plano y a la industria en un plano opuesto. También para Lowe (1992), un estudio de la contaminación agraria supone necesariamente un estudio de la construcción social del medio ambiente. En este sentido, Yearley (1991) considera que el mero hecho de que existan circunstancias objetivas que puedan provocar la emergencia de un problema ambiental, no es condición suficiente para que éste se convierta en problema social. Yearley considera que es necesario que un grupo de actores identifiquen esas circunstancias como problema, lo coloquen en el centro de sus preocupaciones y se organicen para ac-

tuar frente a él, haciéndolo al mismo tiempo visible a otros actores. Para este autor, el que un problema medioambiental tome relevancia entre la opinión pública depende de un proceso como el descrito, en el que las condiciones objetivas, en este caso la manifestación biofísica del problema, no bastan, siendo necesario tener en cuenta factores de tipo social, político o económico.

En esta misma línea de pensamiento, Buttel (1996) afirma que, a pesar de que la existencia de problemas medioambientales globales es una realidad incuestionable, el proceso por el cual un problema que es sólo relevante a nivel local se eleva a la categoría de global es digno de ser estudiado, y para ello sería necesario analizar el papel que juegan los distintos actores sociales en dicho proceso y cuáles son las circunstancias y factores que lo desencadenan.

II.5. Algunas definiciones de agricultura sostenible

Si bien la agricultura industrializada ha tenido éxito en la consecución de unos altos niveles de producción y eficiencia, ello ha dado como resultado unos costes significativos para el medio ambiente y para los sistemas económico y social. En el análisis convencional de coste-beneficio tales costes se consideran externos a la agricultura, comprendiendo factores como el deterioro de los recursos o la degradación medioambiental. Cuando algunos de los sistemas sociales, económicos, políticos y biológicos se cuestionan, la importancia de la sustentabilidad como meta necesaria y fundamental recibe cada vez más atención a escala mundial, ya sea con la idea de crear una sociedad sostenible, o de buscar un desarrollo igualmente sostenible.

De forma similar, la necesidad de una agricultura sostenible se ha puesto de manifiesto, como ya señalamos anteriormente, por

la confluencia de factores diversos, entre los que se encuentran los desequilibrios presupuestarios ocasionados por las políticas agrarias de tipo productivista o la evidencia, cada vez más clara, de los problemas de contaminación medioambiental causados por la agricultura, factores que se han traducido en una mayor demanda social de regulación y control del sector agrario. En este sentido, la *sustentabilidad agrícola* viene a reflejar la insatisfacción de una parte de la sociedad con las prioridades establecidas por las prácticas agrarias intensivas, especialmente en cuanto que se han primado las metas económicas a corto plazo sobre las metas u objetivos sociales y medioambientales (Allen et al. 1991).

Los grupos, instituciones u organismos que han tomado la agricultura sostenible como objeto de sus debates o tema de investigación, se han multiplicado, y el término *agricultura sostenible* se ha utilizado extensamente (Gips, 1988).

No obstante, al igual que la sustentabilidad o el desarrollo sostenible tienen diferentes significados, al hablar de *agricultura sostenible* la situación no es muy diferente. Esto es algo que no debe de extrañarnos, pues los principios filosóficos o ideológicos que hay detrás de ellos son los mismos. Las definiciones que se pueden encontrar en la literatura son muy variadas, dependiendo de cuál sea la característica que se quiera destacar, variedad que se ve además abonada por el hecho de que la agricultura sostenible tiene una componente dinámica, es decir, puede cambiar en el tiempo y en el espacio.

A la hora de utilizar el término de *sustentabilidad* en un contexto occidental, se plantean dos problemas fundamentales. De un lado, definir el concepto y, de otro lado, aplicar dicho concepto a los diferentes sistemas agrarios.

Se han dado varias definiciones de agricultura sostenible, que van desde aquéllas que se centran en un enfoque exclusivamen-

te económico o productivo, a aquéllas que incorporan la cultura y la ecología. Una de las primeras definiciones fue dada por Fisher (1978) en la primera conferencia celebrada por la Federación Nacional de Movimientos de Agricultura Orgánica (IFOAM). Fisher señaló ocho componentes básicos para la sustentabilidad: dinamismo sistémico, armonía con la naturaleza, diversidad, recursos renovables, participación social, nutrición, comunidad y estética. A estos ocho componentes se podían añadir también los factores económicos.

Wendell Berry define la agricultura sostenible como *aquélla que no reduce el suelo ni la población* (Jackson et al., 1984, citado en Keeney, 1989), mientras que Douglass (1986) cita la economía, la ecología y la comunidad como tres componentes necesarios para la sustentabilidad en la agricultura.

Con frecuencia, la sustentabilidad se ha centrado sólo en la continua capacidad productiva de un sistema (Conway, 1986; Geisler, 1984). Así, por ejemplo, la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) se refiere a una agricultura *autosostenida* que tenga el propósito de *establecer una productividad del suelo elevada y duradera y por tanto conservar o restablecer un medio ambiente bien equilibrado* (Kotschi, 1986, citado en Gips, 1988). De una manera sencilla y en esta misma línea, Wilken (1991) considera que la agricultura sostenible consiste en obtener una producción continuada de los agroecosistemas dependiente del mantenimiento de los recursos en que se basa dicha producción. Es un concepto más relacionado con el proceso que con la condición.

Una definición que recibió mayor adhesión por parte de la comunidad científica fue la de Gips. Según este autor, *una agricultura sostenible es ecológicamente sana, económicamente viable, socialmente justa y humana* (Gips, 1984). Esta definición establece cuatro metas o criterios esenciales para la sustentabilidad, que pueden ser aplicados, tanto a corto como a largo plazo, a cual-

quier sistema agrario[9], desde la producción y la comercialización hasta la transformación y el consumo. Más que establecer o dictar qué métodos pueden ser empleados y cuáles no, esta definición ofrece cuatro bases sobre las cuales distintos modelos de agricultura pueden ser evaluados y modificados, si fuera necesario, para crear sistemas sostenibles. En clara analogía con un modelo de programación lineal, se buscaría optimizar la sustentabilidad total del sistema determinado por el grado en que se pudieran satisfacer las cuatro metas establecidas. Estas metas estarían representadas por unas restricciones mínimas que el sistema debería satisfacer para ser sostenible. Este nivel de sustentabilidad no sería siempre el mismo, es decir, no sería estático, y por tanto la agricultura sostenible representaría una meta a alcanzar y, por ello, siempre dinámica.

Pierce (1990) y Blklacich et al. (1990) plantean que no existe una única función objetivo en la consecución de una agricultura sostenible, aunque existen al menos tres criterios que, en su opinión, deben cubrirse, a saber: 1) medioambiental (mantener o intensificar la base de recursos agrarios); 2) socio-económico (proporcionar recompensas económicas equitativas a los agricultores y a las comunidades rurales en el sector de producción); y 3) produccionista (producir una cantidad suficiente de alimentos). Keeney (1989) resume estos criterios en la siguiente definición de sustentabilidad: *sistemas agrarios que son respetuosos con el medio ambiente, rentables, productivos y que mantienen el tejido social de la comunidad rural*. A estos criterios, según Bowler (1992), habría que añadir para los países occidentales otros dos más: 4) presupuestario (que sea aceptable en cuanto a la proporción que absorbe del gasto público del Estado), y 5) político (asumible por el gobierno de forma que se mantenga el apoyo

9 Para un análisis comparado de la agricultura tradicional (con bajos inputs externos) y la agricultura convencional (con altos inputs externos o industrializada) en base a los cuatro criterios antes mencionados, ver Gips (1988).

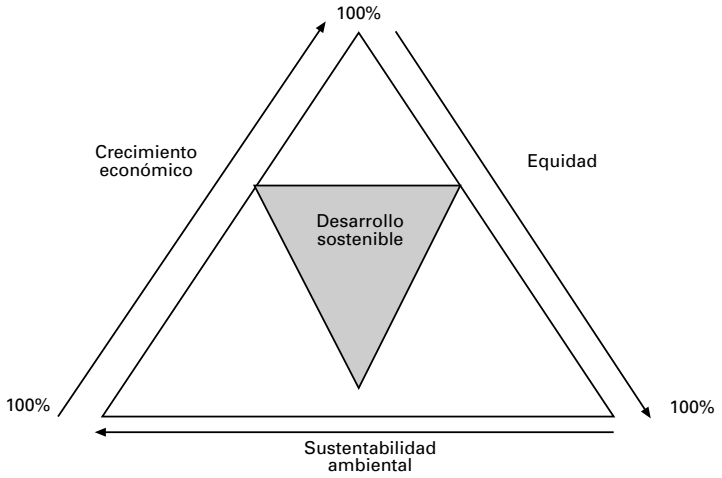
político de la sociedad). El concepto se expresa, pues, tanto en términos ecológicos como socio-políticos, aunque es la dimensión ecológica la que actúa como base sobre la que descansan los demás elementos de la sustentabilidad (Gliessman, 1990).

Francis (1988) define la *agricultura sostenible* como una *estrategia de gestión* cuya meta es reducir los costes ocasionados por los inputs, minimizando el daño medioambiental, y suministrar producción y beneficio a lo largo del tiempo. La idea de una mayor atención en el capítulo de gestión responde a que la toma de decisiones en estos modelos de agricultura se debe basar en una idea integrada de la agricultura frente a una aproximación más compartimentalizada de los sistemas tradicionales. También la gestión sostenible se describe frecuentemente como la adopción de principios generales a las circunstancias específicas de cada explotación, mientras que las prácticas convencionales se caracterizan en muchos casos por ser como *recetas*, es decir, un conjunto de prescripciones que pueden aplicarse en cualquier lugar sin necesidad de conocer bien los agroecosistemas.

El National Research Council (1989) utiliza el adjetivo *alternativa* para referirse a la producción de alimentos y fibras que emplea estrategias ecológicas de producción para reducir inputs y daños ambientales, a la vez que se promueve una producción rentable, eficiente y a largo plazo. Para Harwood (1990) (citado en Allen et al., 1991), los tres principios necesarios para una agricultura sostenible son: *la interrelación de todas las partes de un sistema agrario, incluyendo al agricultor y su familia; la importancia de todos los ciclos biológicos del sistema; el fomento de prácticas que no interrumpan dichas relaciones*. De acuerdo con Ruttan (1988), intensificar la productividad debe ser un factor clave en cualquier definición de sustentabilidad. MacRae et al. (1989) adopta una definición de sustentabilidad que recalque las prácticas de producción beneficiosas para el medio ambiente.

Una aproximación sistémica a la agricultura sostenible, en la que hay que considerar los diferentes elementos que componen el ecosistema y buscar el equilibrio entre ellos, la podemos encontrar en Schmidt y Gastó (1991). Para estos autores el panorama actual de la agricultura sólo se concibe desde una perspectiva de tres atributos simultáneos: crecimiento económico, sustentabilidad ambiental y equidad, que están estrechamente relacionados (ver Figura II.1, Nijkamp, 1990).

Figura II.1.
Interrelaciones entre crecimiento económico, equidad y sustentabilidad ambiental (Nijkamp, 1990)



Ver Gips (1988)

El crecimiento económico que se busca no es necesariamente el máximo de acuerdo con el potencial del ecosistema, sino el óptimo de acuerdo a condicionantes sociales, económicas, de mercado y ambientales. Productividades muy elevadas pueden afectar negativamente el medio ambiente reduciendo su sustentabilidad. En la actualidad, desde un punto de vista ambiental, sólo se considera aceptable lograr niveles sostenidos de productividad, lo que implica que no debe existir un aumento del deterioro del sistema productivo como consecuencia del uso de la tierra.

Niveles excesivos de crecimiento económico deterioran el recurso y crean problemas ambientales, por lo cual se trata de reducir y ajustar a las necesidades (Comisión de las Comunidades Europeas, 1991). La equidad, por su parte, interactúa con la productividad y sustentabilidad, y contiene componentes sociales, económicos y ecológicos (Costanza, 1991;Wilken, 1991).

De acuerdo a las características del recurso natural y de la población, se busca establecer un equilibrio y armonía entre estos tres componentes, los cuales son diferentes de acuerdo a las características del sistema. Establecer este punto de equilibrio es el problema más sustantivo al que deben enfrentarse los agricultores y las autoridades involucradas en el desarrollo agrario (Schmidt y Gastó, 1991).

Para otro grupo de autores como Altieri o Allen et al., el concepto de agricultura sostenible debe ir más allá de situar mayor prioridad sobre el medio ambiente y las prácticas de producción, y dar mayor énfasis a los aspectos sociales. Altieri (1988), por ejemplo, ha cuestionado que, teniendo en cuenta el medio ambiente, la producción y los aspectos económicos de la sustentabilidad, se tome también conciencia automáticamente de los aspectos sociales. Para Allen et al. (1991), una definición útil de agricultura sostenible no debe sólo reconocer los temas sociales como prioridades equivalentes a la producción, el medio ambiente o la economía, sino también debe considerar los diferentes elementos que interactúan y que componen la agricultura. Con este propósito, Allen et al. formulan la siguiente definición: *una agricultura sostenible es aquélla que de forma equitativa equilibra la preocupación por el medio ambiente, la viabilidad económica y la justicia social entre todos los sectores de la sociedad*.

A la vista de todas estas definiciones y dado que el concepto de sustentabilidad en la agricultura puede ser muy diferente dependiendo del aspecto que se quiere resaltar o el punto de vista desde el que se enfoque, la tarea de encontrar una definición que sea

aceptada de forma generalizada es difícil (Keeney,1989). Muchas de las discusiones y debates suscitados en torno al concepto de agricultura sostenible no han hecho más que crear cierta confusión entre la opinión pública, confusión que se ha visto agravada por la proliferación de un gran número de vocablos tales como agricultura de bajo-input, permacultura, agricultura alternativa, agricultura orgánica, agricultura ecológica, agricultura regenerativa o agricultura biodinámica. Todos ellos sirven para describir operaciones y sistemas que son más beneficiosos para el medio ambiente y conservadores de los recursos naturales que los sistemas dominantes de monocultivos (Pierce, 1992). El término *agricultura sostenible* no sería pues calificativo de un sistema agrícola determinado; antes bien, se trata de asegurar que todos los sistemas agrícolas cumplan ciertos principios básicos para la sustentabilidad. Por tanto, la agricultura sostenible podría establecerse como un concepto *paraguas* bajo el que se situarían toda esa gama de diferentes sistemas y prácticas agrarias que expresan esos criterios con distintos niveles o intensidades. Concebida en este sentido, la agricultura sostenible sería una meta a la que se puede llegar a través de numerosos caminos, llámense agricultura biológica, orgánica, ecológica, natural, regenerativa o de bajo input (Gips, 1988). El uso frecuente de estos términos como sinónimos, ha sido lo que ha contribuido principalmente a aumentar la confusión.

Lockeretz (1988) considera que la proliferación de términos y la confusión a la hora de emplearlos se debe a tres razones principalmente. La primera de ellas es que hablamos de conceptos diferentes, pero que son empleados de forma poco apropiada o inadecuada por los autores a la hora de citarlos. Este uso impreciso ha dado lugar a la impresión de que todos estos conceptos son intercambiables. La segunda posibilidad de explicación es que, cuando se aplica a la agricultura, todas estas palabras se refieren básicamente al mismo concepto. La tercera es quizás la más sustantiva: si estos términos son intercambiables, su utilización puede depender del contexto, variando entonces si nos referimos a principios básicos o si hablamos de prácticas específicas.

Se ha llegado a un consenso generalizado de que no existe una única función objetivo para la consecución de los sistemas agrarios sostenibles. La sustentabilidad es una meta en sí misma, un concepto multidimensional que contiene a su vez muchos y diversos elementos y metas (Pierce, 1992). Centrarse sólo en uno de ellos supone rechazar otros que son igualmente importantes y esenciales (Allen et al., 1991).

En consonancia con este acuerdo, la agricultura sostenible no debe ser considerada como una técnica que debiera ser definida de forma precisa, sino un concepto común a la mayoría de las actividades económicas basadas en un respeto al medio ambiente. Por otra parte, la posibilidad de una técnica a modo de "receta" no sería acorde con la componente dinámica de la sustentabilidad: las condiciones que determinan la sustentabilidad económica y social están basadas en el conocimiento y los valores, que varían entre culturas y a lo largo del tiempo. Lo que es considerado social o económicamente equitativo, o sostenible, en una sociedad, puede ser interpretado de forma muy diferente en otro lugar o en otro tiempo. La meta sería hacer progresos hacia una agricultura sostenible bajo la más amplia variedad de condiciones sociales y medioambientales (Wilken, 1991).

Hacer operativo el concepto de sustentabilidad es, sin duda, la tarea donde aparecen las mayores dificultades. Son muchos los factores a considerar al hablar de sustentabilidad a nivel de explotación. Estos factores surgen de las interacciones entre producción y conservación, distribución de recursos, objetivos a corto y largo plazo, incongruencias en tiempo y espacio, etc. (Wilken, 1991). La cuestión a la que nos enfrentamos en los años venideros, es cómo conseguir unos instrumentos y herramientas que permitan a la agricultura ser competitiva y rentable a nivel de explotación agraria individual y, al mismo tiempo, proteger el medio ambiente y el tejido social de las comunidades rurales (Keeney, 1989).

Aplicar una agricultura sostenible requerirá integrar producción y conservación y desarrollar nuevos indicadores y procedimientos de control, clasificaciones de tierras, y métodos de gestión tanto para tierras marginales como de primera calidad. A pesar del nivel de complejidad y amplitud ligado a la teoría y práctica de la sustentabilidad, el desafío a que se enfrenta la sociedad descansa en la reconciliación de las diversas metas, en comprender las interconexiones y en crear las condiciones políticas y económicas necesarias para conseguir dichas metas.

Los cambios que requiere la sustentabilidad suponen una aproximación a los problemas, aproximación que desafía muchas de las premisas, prioridades y sistemas básicos sobre los que la agricultura se basa actualmente. Como hemos recalcado a lo largo de este capítulo, la agricultura sostenible tiene diferentes significados para distintos colectivos: para algunos es un sinónimo de agricultura orgánica; para otros significa mantener o desarrollar comunidades rurales, mientras que otros grupos piensan que la agricultura debe tomar cualquier forma que sea necesaria para su supervivencia económica. Puesto que no existe un único objetivo que pueda definir la agricultura sostenible, en parte debido a la diversidad de recursos y contextos culturales de la actividad, no es de extrañar que podamos encontrar una considerable variedad regional y nacional en la importancia atribuida a la autosuficiencia alimentaria, a las comunidades rurales, a la protección de los hábitats, a los niveles tolerables de erosión o a la comunidad rural, entre otros factores (Allen and Van Dusen, 1988). Es claro, por otra parte, que diferentes circunstancias económicas, geográficas, ecológicas y culturales, requerirán una serie de estrategias distintas para conseguir la meta de la sustentabilidad en la agricultura.

II.6. A modo de conclusión

En este capítulo se han analizado las relaciones entre agricultura y medio ambiente y las razones por las que el sector agrario ha

disfrutado de una situación de excepcionalidad ambiental durante varias décadas. Asimismo, se ha analizado la introducción del concepto de "sustentabilidad" en el debate sobre el desarrollo agrario. Las conclusiones que pueden extraerse de este capítulo son las siguientes.

En primer lugar, que las relaciones entre agricultura y medio ambiente son fruto de una construcción económica, social y cultural. Es una construcción económica por cuanto que los agricultores utilizan su entorno natural para explotar los recursos disponibles con la finalidad de producir bienes destinados al mercado. Pero es también una construcción socio-cultural porque el espacio rural es para ellos un espacio de reproducción social de su profesión como agricultores y de su estatus en la sociedad, así como un espacio simbólico que da sentido a sus valores e identidades colectivas. Precisamente por tener ese carácter, las relaciones entre agricultura y medio ambiente generan problemas que son variables de unos sistemas de producción a otros y que varían también entre los agricultores dentro de un mismo sistema de producción, lo que explica su gran diversidad y la dificultad de afrontarlos con políticas uniformes.

En segundo lugar, que la agricultura ha mantenido un estatus de excepcionalidad en cuanto a sus implicaciones medioambientales, debido a varios factores. Por un lado, a la importancia estratégica del sector agrario para las economías nacionales dada su relevancia en la satisfacción de la autosuficiencia alimentaria y en el potencial exportador de muchos países. Por otro lado, a la hegemonía de la *agricultural policy community* y su capacidad de influencia en los centros de decisión política. Finalmente, a la percepción simbólica por parte de la población urbana de que la agricultura es una actividad en armonía con la naturaleza, y los agricultores los mejores conservadores del medio ambiente. La combinación de esos factores explica, de algún modo, el hecho de que la agricultura haya estado excluida durante varias décadas de los debates sobre las consecuencias ambientales de las activi-

dades humanas y se haya mantenido como prioritario en las políticas públicas el apoyo a modelos agrícolas de tipo intensivo cuando en otros sectores ya llevaban tiempo cuestionándose los modelos productivistas a ultranza y adoptándose medidas reguladoras sobre ellos.

No obstante, y esta sería una tercera conclusión, aunque ha sido necesario que tales factores se modificasen para que finalice el periodo de excepcionalidad de que ha disfrutado la agricultura y comience a ser tratada como una actividad potencialmente contaminante como cualquier otra actividad productiva, no basta con referirse a ellos para explicar el cambio experimentado en los últimos años. Si bien es cierto que el logro de la autosuficiencia alimentaria, la drástica reducción de la población agrícola y su creciente debilidad como fuerza electoral, la pérdida de influencia del sindicalismo en los centros de decisión, la incorporación de nuevas generaciones de consumidores de origen no rural cada vez más exigentes con la calidad de los alimentos, o los efectos tangibles de deterioro medioambiental ocasionados por ciertas prácticas agrícolas y ganaderas de tipo intensivo, han sido cambios que han modificado la base sobre la que descansaba la situación de excepcionalidad de la agricultura, hay otros factores de tipo más coyuntural que han ejercido gran influencia acelerando el cambio de estatus de la agricultura e imprimiendo una nueva orientación a las políticas agrarias. Entre esos factores cabe citar algunos internos a la propia UE –como la necesidad de reducir el gasto agrícola, las sucesivas ampliaciones a nuevos países, la dotación de nuevos fondos estructurales no agrícolas o la creación de nuevas políticas europeas– que han provocado una reorientación de los objetivos de la PAC en el sentido de equilibrar el modelo productivista con nuevos planteamientos de carácter medioambiental, reorientación efectuada más por razones de política presupuestaria que como resultado de un cambio profundo en el sistema de valores que inspira la política agraria europea. Pero también hay que considerar otros factores externos a la UE, como los relativos a los últimos acuerdos del GATT sobre

liberalización del comercio agrícola y reducción de las ayudas ligadas a la producción y su continuación en el marco de la OMC, que han obligado a la UE a reformar parcialmente la PAC eliminando el sistema de precios de garantía y buscando formas alternativas para compensar a los agricultores por las consiguientes pérdidas de renta. En ese contexto, la introducción de elementos de carácter medioambiental en el discurso agrícola ha supuesto una vía por donde han penetrado las nuevas concepciones sobre sustentabilidad y desarrollo agrario sostenible dando fin al periodo de excepcionalidad de que había disfrutado la agricultura y los agricultores en el debate en torno a las implicaciones de las actividades productivas sobre el medio ambiente.

En esta misma línea, y como cuarta conclusión, el análisis efectuado en este capítulo ha puesto de manifiesto cómo el tema de la sustentabilidad ha sido introducido en el debate agrícola desde fuera del propio sector, de ahí que sea un concepto extraño a los agricultores y de difícil aplicabilidad debido a la ya comentada diversidad de situaciones que se da en la agricultura como consecuencia de la variedad de sus sistemas de producción y de la gran heterogeneidad de la estructura social agraria. Una diversidad que explica la diferente manera de concebir la noción de sustentabilidad de unos sistemas de producción a otros y dentro de la propia comunidad agraria, planteándose además el problema de la escala a la hora de su aplicación práctica.

Una vez analizado el debate sobre las implicaciones medioambientales de la actividad agraria, en el próximo capítulo se tratará el ámbito de las políticas públicas destinadas a regular las relaciones entre agricultura y medio ambiente, haciendo especial hincapié en la política agroambiental europea.

Capítulo III

NATURALEZA Y CONTENIDO DE LA POLÍTICA AGROALIMENTARIA EUROPEA

III.1. Introducción

La preocupación por el medio ambiente en la Unión Europea ("greening process") no se deja sentir hasta bien entrados los años 70, de manera que este interés no se tradujo en el establecimiento de legislaciones específicas ni en la puesta en marcha de acciones encaminadas a tal fin ("environmentalization process") hasta una década después. Aun así, y como prueba de la complejidad de este proceso, las medidas legislativas han tenido rango de Directiva y no de Reglamento, con la componente discrecional que ese tipo de norma comporta y con el amplio margen de autonomía que otorga a los Estados miembros (Buller, 1998).

Hasta bien entrada la década de los 80, la agricultura mantuvo un estatus de excepcionalidad en los debates desarrollados en la UE en torno a los efectos negativos del modelo de desarrollo productivista sobre el medio ambiente. En esos debates se identificaban a los agentes contaminantes con las empresas industriales, que eran, primero, objeto de las críticas y denuncias del movimiento ecologista y las organizaciones de consumidores, y que, más tarde, serían objeto de las primeras legislaciones ambientales aprobadas en los países europeos sobre la base del PPP (*polluter pays principle*).

La agricultura quedaba exenta de tales críticas por las razones que ya citamos en el capítulo anterior, a pesar de que en algunas regiones europeas el modelo intensivo de producción, basado en la utilización masiva de agroquímicos, había alcanzado ya cotas preocupantes. Los efectos contaminantes de la ganadería intensiva o del uso incontrolado de productos fitosanitarios eran ya visibles en algunos países europeos, principalmente en Países Bajos y Dinamarca.

En la década de los 80, y en concreto a partir del Tercer Programa de Acción sobre Medio Ambiente de la UE, se hace referencia a la

necesidad de integrar la política de medio ambiente en las políticas socioeconómicas globales de la UE, con especial atención a la agricultura. En este sentido, la introducción de normas de carácter medioambiental en el área de la agricultura se vio facilitada, en gran medida, por la existencia de una política agraria común, la PAC, que serviría de soporte a la nueva legislación.

Las distintas medidas de carácter agroambiental en sus distintas fases y formas han ido insertándose, pues, dentro del marco de la política agraria común. Este proceso ha venido sucediéndose de forma paralela a la evolución seguida por la PAC desde los años 70 hasta el momento de la reforma de 1992, en el que las medidas agroambientales aparecen por primera vez como tema exclusivo de un reglamento comunitario.

Por todo ello, en este capítulo se analizará, en primer lugar, los principales rasgos de la evolución seguida por la PAC hasta la citada reforma de 1992, para pasar más tarde a analizar el contexto de esta reforma y cómo surge dentro de ella los programas agroambientales. Finalmente, se abordará el contenido y naturaleza de la política agroambiental, y las características de su aplicación.

III.2. El contexto de crisis de la PAC

La apuesta de la entonces CEE por alcanzar la autosuficiencia alimentaria, se tradujo en que a lo largo de los años sesenta y setenta la agricultura europea experimentara un incremento de la producción agraria sin precedentes, de modo que, a comienzos de los ochenta, la Comisión Europea reconocía ya en un informe titulado *Orientaciones para la agricultura europea* (1981) la existencia de problemas serios de excedentes agrícolas en algunos sectores, como los cereales, leche y carne de vacuno, problemas que estaban haciendo inviable la financiación de la PAC con cargo al presupuesto comunitario. Esos tres sectores absorbían por sí solos el 59% del presupuesto del FEOGA.

En ese informe, propiciado por el nuevo contexto de una CEE ampliada a nueve Estados –entre los cuales la incorporación del Reino Unido significaba la presencia de un influyente discurso de control del gasto y de revisión de los mecanismos hasta ese momento vigentes en la definición de la PAC–, la Comisión reconocía, además, que la PAC había producido problemas de desigualdad entre las regiones europeas y entre los diferentes grupos de agricultores, admitiendo el escaso desarrollo de la política estructural. Por todo ello, el informe planteaba la necesidad de introducir mecanismos de corrección en la PAC para hacerla económicamente viable y adecuarla al estado real de los mercados mundiales y a los cambios que se estaban produciendo en la demanda interna (Moyano, 1998).

El verdadero problema no era sólo el del coste elevado de la PAC, sino que la lógica implícita en la política de precios y mercados era una lógica infernal para el presupuesto comunitario, imposible de frenar sin cambiar los mecanismos de funcionamiento de dicha política. En efecto, la política de precios de garantía, que se había mostrado como un mecanismo eficiente para incentivar la producción agraria incluso en zonas con características agroclimáticas poco adecuadas, se convertía, una vez alcanzada la autosuficiencia alimentaria, en un mecanismo que, al actuar al margen de la lógica del mercado, era un eficaz generador de excedentes. Por su parte, el sistema de restituciones a la exportación –mecanismo utilizado para dar salida al mercado mundial a tales excedentes– se convertía en una carga excesiva para el presupuesto comunitario una vez que los excedentes agrarios comenzaron a adquirir un volumen desorbitado en algunos sectores, además de los efectos distorsionadores que dicho sistema tenía sobre los mercados mundiales al empujar hacia abajo los precios de los productos de tales sectores excedentarios.

A principios de los años ochenta, el Consejo de Ministros de Agricultura de la CEE decide ya adoptar algunas medidas correctoras en lo que podríamos considerar una primera reforma de la PAC,

si bien todavía una reforma que no alteraba en profundidad sus principios básicos, pero que flexibilizaba la aplicación de algunos de ellos. Así, el principio de la solidaridad financiera es flexibilizado al crearse tasas de corresponsabilidad en el sector lácteo y en el de cereales, con la finalidad de que los agricultores participen en la financiación de los excedentes originados en dichos sectores, fijándose también cantidades máximas garantizadas –denominadas *umbrales de garantía*– en el sector de oleaginosas, por encima de las cuales los precios de garantía se debían reducir gradualmente. Se introduce en el vino la destilación obligatoria (conversión de vino en alcohol) de ciertas cantidades fijadas en cada campaña, sin dar lugar a derecho alguno de garantía. La introducción de cuotas de producción en el sector lácteo, asignadas a cada Estado miembro para que éste las redistribuyera entre sus ganaderos, fijándose importantes sanciones económicas para el caso de superarlas, también era una forma de flexibilizar los principios básicos de la PAC. Finalmente, se aprueban medidas destinadas a desincentivar a los agricultores en la utilización de los organismos públicos de intervención, como, por ejemplo, aplazar el pago de la producción vendida a dichos organismos, endurecer las normas de calidad exigidas o acortar los plazos de entrega, todo ello para hacer que el agricultor opte por vender su producción en el mercado antes que a los organismos de intervención.

En 1985, la Comisión Europea presenta el informe sobre *Perspectivas de la PAC*, denominado Libro Verde, en el que se define el marco de la evolución de la agricultura europea en el horizonte del año 2000 y se plantea la necesidad de darle un giro importante a la PAC, un giro que fuera más allá de la simple adopción de medidas correctoras, tal como había ocurrido hasta ese momento. La preocupación manifestada por la Comisión en dicho informe hay que enmarcarla en un contexto caracterizado, de una parte, por la inminente ampliación de la CEE a países mediterráneos de gran potencial agrícola, como España –que se adhirió en enero de 1986–, cuya presencia hacía inviable económicamente la

aplicación de una PAC sin cambios. De otra parte, la entrada en vigor del Acta Unica en 1987 –que significaba la adopción de nuevas políticas comunes además de la PAC– hacía que las autoridades comunitarias plantearan la necesidad de priorizar el gasto, proponiendo recortar el presupuesto de la PAC y destinar fondos al desarrollo de esas otras políticas –como el programa marco de investigación, los programas de intercambio en el terreno de la educación universitaria o los programas de desarrollo regional financiados con cargo al fondo estructural FEDER.

El mencionado informe propone, concretamente, establecer un eficaz control de la producción agraria a través de una reducción de los precios de garantía y la extensión al resto de las OCM de las tasas de corresponsabilidad hasta entonces reducidas a sólo dos sectores, así como introducir algún mecanismo que discipline el crecimiento del gasto agrícola para hacerlo controlable. Asimismo, señala por primera vez la conveniencia de aplicar políticas que complementen las de precios y mercados a fin de diversificar las rentas de los agricultores.

Paralelamente al mencionado Libro Verde sobre la PAC, la Comisión Europea elabora un informe sobre *El futuro del mundo rural* (1988), que, además de ser un contrapunto a los debates más coyunturales que se estaban desarrollando en torno al gasto agrícola, se convertirá rápidamente en el documento básico de referencia para una nueva forma de pensar los problemas de la agricultura y el mundo rural, al sintonizar con un nuevo estado de opinión que estaba emergiendo con fuerza en la sociedad europea de los ochenta. En efecto, temas como el de la necesidad de fijar población en el mundo rural como garantía para mantener el modelo de asentamiento y el paisaje característicos de la sociedad europea, así como el de la conservación y protección del medio ambiente, significaban un cambio importante en el terreno del discurso dentro de la Comisión Europea, pasándose de un discurso claramente productivista, como era el que había dominado en los años sesenta y setenta, a otro en el que se plantean

los problemas del mundo rural de forma más amplia e interdependiente. La importancia de ese documento de reflexión radica en su impacto sobre las comunidades científicas, académicas, sindicales y políticas de la Comunidad Europea, iniciándose un giro fundamental a la hora de debatir sobre los problemas de la agricultura y el mundo rural. Asimismo, dicho documento sirvió también para que la propia Comisión Europea adoptara algunas iniciativas, como el programa LEADER, para fomentar experiencias de desarrollo rural en distintas regiones del territorio europeo.

Respecto al tema de la reforma de la PAC, la Comisión, sobre la base del mencionado Libro Verde, elaboró un paquete de medidas de reforma –el llamado *paquete Delors*, por aprobarse bajo el mandato del francés Jacques Delors como presidente de la Comisión–, de cuya importancia es buena prueba el hecho de que tuviera que ser aprobado por el Consejo de jefes de Estado y de Gobierno en 1988 ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo en el seno del Consejo de Ministros de Agricultura. Entre esas medidas, algunas de corte similar a las de la reforma anterior, pueden destacarse las siguientes: a) una reducción de los precios de garantía en un 6%; b) la aplicación de estabilizadores de la producción, lo que significaba en la práctica la reducción indirecta de los precios de garantía cuando en una OCM se sobrepasara una determinada cantidad máxima; c) la concesión de primas para el arranque de viñedo; d) la prórroga del sistema de cuotas de producción en el sector lácteo; e) la aplicación de un programa de retirada de tierras de la producción (*set aside*), así como otro de extensificación y de reconversión para sustituir cultivos excedentarios por otros que no lo fueran; f) la fijación de un límite máximo a los gastos globales ocasionados por la política agraria común (la *directriz agrícola*), introduciéndose así un criterio de disciplina en la elaboración y posterior aplicación del presupuesto de la PAC, y g) la reforma de los fondos estructurales (FEDER, FSE y FEOGA/Orientación), dividiendo el territorio de la CE en zonas por objetivos –cinco tipos de zonas–, según las distintas causas de sus problemas y handicaps estructurales.

A pesar de estas medidas, la Comisión Europea vuelve a elaborar en 1991 un nuevo documento –*Evolución y futuro de la PAC*, conocido como Primer Informe MacSharry, que era el nombre del comisario (ministro) de Agricultura de la CE–, en el que se reconoce el fracaso de la primera reforma y el incremento vertiginoso de un gasto agrícola imposible de detener. Como muestra baste señalar que en 1991 se había incrementado en un 20% respecto al año anterior, y en 1992 se tenía que incrementar en un 12,5% para hacer frente a los compromisos de la PAC.

En ese documento se introducen los principios del nuevo discurso sobre la agricultura y el mundo rural que habían sido expuestos de forma general en el anterior informe sobre *El futuro del mundo rural* ya mencionado, si bien vinculándolos ahora a la reforma de la PAC. La plurifuncionalidad de la agricultura y de los agricultores –no sólo en sus aspectos de producción de alimentos, sino como actores fundamentales en la protección y conservación del medio ambiente–, el mantenimiento de población agraria en el medio rural como base de vertebración y cohesión sociales y de articulación del tejido productivo, la diversificación de las actividades económicas para complementar las rentas de los agricultores y como fuente de desarrollo de las zonas rurales, la introducción de criterios medioambientales en la política agraria o la necesidad de abordar programas de reforestación para devolver a las tierras agrícolas su antigua vocación forestal, son algunas de las ideas que aparecían en dicho documento y que expresaban la nueva filosofía. A ello se añadía una propuesta de reforma de la PAC que constituía un cambio radical en los mecanismos de protección a los agricultores, cual era sustituir los precios de garantía por ayudas directas, moduladas en cuantía según el tamaño de las explotaciones y con limitaciones en sus niveles máximos.

III.3. El medio ambiente y la política agraria de estructuras

En ese contexto de evolución de la PAC y de gradual flexibilización de sus principios fundacionales, los cambios experimentados en el estatus de la agricultura europea irían siendo reflejados en las distintas medidas correctoras a las que hemos hecho referencia. Los problemas medioambientales ocasionados por la agricultura europea intensiva también serían objeto de atención en el marco de la PAC, y más concretamente en la llamada política agraria de estructuras, siendo a través de ella por la que las cuestiones medioambientales se introducirían por primera vez en la agricultura.

En un principio, estas medidas estructurales adquirieron el rango legal de Directiva, como las Directivas 159/72 sobre *modernización de las explotaciones*, 160/72 sobre *cese de la actividad agrícola* y 161/72 sobre *formación profesional de los agricultores* (DOCE L 96, de 23 de Abril). Sin embargo, estas tres Directivas estructurales aprobadas a comienzos de los años 70 gozaron de poco éxito. Fueron varios los factores que contribuyeron a su escaso impacto. En primer lugar, su puesta en marcha coincidió con el inicio de la recesión económica de principios de los años 70, lo que redujo considerablemente su eficacia. En segundo lugar, el comportamiento administrativo de los Estados miembros no ayudó tampoco a su aplicación: conflictos competenciales entre Estado y regiones, la lentitud y poco celo en la aplicación o la escasez de recursos, son todos ellos elementos que retrasaron la aplicación de las medidas previstas por estas directivas durante los primeros años de vigencia[10]. Y en tercer lugar, el propio carácter horizontal de la mayor parte de las medidas provocó que

10 Así, a pesar de que los Estados miembros estaban obligados a aplicar las tres directivas antes de finales de 1973, hubo que esperar en algún caso hasta 1979 (como fue el caso de Italia) para que las disposiciones nacionales o regionales fuesen aprobadas.

existieran regiones y situaciones en las que la aplicación fuera impracticable (Massot, 1988).

Por tanto, estas Directivas, caracterizadas por su componente horizontal y uniforme y con una lógica productivista, pronto plantearon la necesidad de reformarlas, planteamiento que tuvo lugar en un momento en que existía ya una mayor preocupación por los problemas del medio ambiente, lo que explica que este elemento se introdujera en las nuevas medidas socioestructurales que aparecerían en el seno de la PAC. Una primera prueba de ello sería la Directiva (CEE) 268/75 (DOCE L 128, de 19 de Mayo) sobre "agricultura de montaña y zonas desfavorecidas", en la que se establece una serie de medidas de carácter vertical, es decir, que tienen en cuenta las desigualdades y diferencias regionales, y con una perspectiva menos productivista y más social y medioambiental. En un primer momento, pues, la preocupación medioambiental emergente en la sociedad a principios de la década de los 70 se ve canalizada en el sector agrario, por vía indirecta, en el marco de la política de estructuras agrarias.

En los años 80 se producen cambios importantes en la forma de tratar los problemas de la agricultura dentro de la UE. Como ya señalamos en apartados anteriores, la agricultura europea se enfrenta en esos años a una situación marcada, entre otros factores, por los problemas presupuestarios, los excedentes agrarios en los sectores más beneficiados por la política de precios y mercados, los desequilibrios regionales cada vez más acusados, la saturación de los mercados o las primeras muestras evidentes de contaminación provocadas por los sistemas de producción agraria más intensivos. En ese contexto, las implicaciones medioambientales del modelo intensivo de producción agraria comienzan a plantearse en los foros comunitarios como un aspecto más de la crisis de la PAC. En países de agricultura intensiva –como Dinamarca o los Países Bajos– o en los que se daba una estrecha vinculación entre agricultura, territorio y paisaje –como Gran Bretaña–, se aprueban las primeras legislaciones para regu-

lar las implicaciones ambientales de la actividad agraria. La agricultura comienza a ser tratada como una actividad contaminante más, perdiendo así su anterior estatus de excepción. Por ejemplo, en Dinamarca, se sustituyen leyes que incluyen ahora entre sus regulaciones el problema de la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas por residuos procedentes de la actividad agraria (Just, 1996). En Gran Bretaña comienzan a regularse las prácticas agrarias en zonas sensibles desde el punto de vista medioambiental –denominadas ESAs–, en las que hay riesgo de degradación del paisaje o de extinción de especies animales (Whitby, 1996). Esta situación conduce a la UE a plantearse la necesidad de instaurar una nueva política de estructuras acorde con los retos de una agricultura para el año 2000. El ya citado *Libro Verde* es el documento comunitario en el que queda plasmada esta intención y en el que el medio ambiente queda ligado a la política agraria y es señalado como una de las prioridades.

La aprobación del R(CEE) 797/85 (DOCE L 93, de 30 de Marzo) supone ese paso de importancia a que nos referíamos en la política socioestructural, introduciéndose a través de él algunas de las nuevas líneas de actuación y con el que quedaba inaugurada una *nueva política de estructuras agrarias* (Massot, 1988). Al mismo tiempo, el tema socioestructural adquiere un tratamiento jurídico distinto, al quedar recogido en un Reglamento y no en Directivas tal como había ocurrido hasta entonces. El citado R(CEE) 797/85, que cerraba una fase de la política socioestructural comunitaria iniciada en 1972, introdujo algunas novedades sectoriales. Entre ellas cabe destacar la financiación de inversiones realizadas con fines medioambientales en el marco de los programas de mejora (art. 8), la concesión de ayudas para el aprovechamiento forestal de las explotaciones agrarias (art. 29) o, bajo influencia británica, la autorización para que los Estados miembros aplicaran programas nacionales de carácter facultativo destinados a la introducción o mantenimiento de prácticas agrarias compatibles con la protección de determinadas zonas sensibles desde el pun-

to de vista ambiental (art. 19), denominadas así siguiendo también la terminología británica (*Environment Sensitive Areas*, ESA). Se empezó a ofrecer a los agricultores subvenciones contractuales e individuales a cambio de la adopción de prácticas agrarias que permitiesen proteger zonas naturales. La primera tendencia a la hora de considerar el problema del medio ambiente en la agricultura es, pues, la de fijar compensaciones económicas a las pérdidas de renta de los agricultores derivadas del empleo de prácticas agrarias menos intensivas, necesarias para la protección del patrimonio natural.

Desde su aprobación, el R(CEE) 797/85 sufrió diversas modificaciones en algunos de sus regímenes de ayudas. En este sentido, hay que destacar las introducidas por el R(CEE) 1760/87 (DOCE L 167, de 26 de Junio) sobre *reconversión y extensificación de la producción*, estableciendo algunas novedades desde el punto de vista medioambiental. A saber:

- la eliminación de los límites que el reglamento anterior imponía a las ayudas nacionales para las inversiones destinadas a la mejora y protección del medio ambiente (art. 8.1);
- la comunitarización del anterior régimen de ayudas nacionales a las zonas sensibles desde el punto de vista ambiental, mediante la instauración de una prima anual por hectárea a favor de los agricultores que practicasen métodos favorables para el medio ambiente (art. 19);
- el incremento de las ayudas para repoblaciones forestales (art. 20);
- la instauración de ayudas suplementarias para la formación profesional de los agricultores dispuestos a reorientar sus producciones, aplicar técnicas compatibles con el medio ambiente y explotar racionalmente las superficies forestales.

La reforma de los Fondos Estructurales (FEDER, FSE y FEOGA-Orientación) en 1988 significó otro paso adelante en la integra-

ción de la cuestión medioambiental dentro de las políticas comunitarias, entre ellas la agraria, y la búsqueda de una mayor cohesión económica y social entre las regiones europeas. Tal reforma quedó establecida en el R(CEE) 2052/88 (DOCE L 185, de 15 de Julio), como norma marco en la que se contemplan las funciones de los fondos y su coordinación interna, y desarrollada, en su conjunto y en lo relativo a cada uno de los fondos, por los R(CEE) 4253/88, 4254/88, 4255/88 y 4256/88 (DOCE L 374, de 31 de Diciembre), respectivamente. En los textos de estos Reglamentos de los Fondos Estructurales no se hace una mención específica al tema agricultura-medio ambiente, sino sólo menciones a ambas cuestiones por separado o de forma indirecta. Así, por ejemplo, el Reglamento 2052/88 relativo a las funciones de los Fondos y a su coordinación interna menciona entre los objetivos del FEOGA-Orientación el de *contribuir al entramado social de las zonas rurales, a la protección del medio ambiente, a la conservación del espacio rural (incluida la de los recursos naturales de la agricultura) y a compensar los efectos que tienen los obstáculos naturales para la agricultura*. También incluye que las actuaciones que sean objeto de financiación por parte de alguno de los Fondos, deberán atenerse a lo establecido por las disposiciones comunitarias en materia medioambiental.

Por su parte, en los Reglamentos que tratan cada uno de los Fondos por separado (sus objetivos, atribuciones, ámbitos de aplicación,...) también es posible encontrar referencias a la relación agricultura/mundo rural/medio ambiente. Así, en el Reglamento 4254/88, que dispone lo relativo al FEDER, se afirma que este Fondo *participará en inversiones productivas y en las infraestructuras destinadas a proteger el medio ambiente cuando estén destinadas al desarrollo regional*. En el Reglamento que enmarca la actuación del FEOGA-Orientación (Reglamento 4256/88), también el medio ambiente y el medio rural tienen su lugar. Permite entre sus atribuciones que el FEOGA participe en *acciones destinadas a la protección del medio ambiente y la salvaguardia de los espacios naturales, en particular a través del fomento de las prácticas*

agrícolas más adecuadas, así como en programas operativos *que impulsen la protección del medio ambiente y la conservación del espacio rural*.

De estos documentos referidos a los Fondos Estructurales se deduce que los temas relacionados con la agricultura-medio ambiente van a ser financiados principalmente por el FEOGA-Orientación, tanto cuando se actúe en las zonas objetivo 1 como en las zonas objetivo 5b (tal como son definidas en el R(CEE) 2052/88). También se desprende de estos textos que el concepto de medio ambiente en el ámbito rural está ligado estrechamente a la conservación de dicho espacio rural.

Volviendo a la política agraria de estructuras, ya hemos señalado cómo el Reglamento 797/85 se vio sometido a frecuentes modificaciones en sus diferentes regímenes de ayudas –las principales fueron la ya mencionada del R(CEE) 1760/87, que contemplaba por primera vez la participación de la UE hasta en un 25% en la cofinanciación de las actuaciones (hecho que decidió a varios países miembros a introducir alguna de estas medidas en su territorio), y la del R(CEE) 1094/88 (DOCE L 106, de 27 de Abril), que introducía el programa de retirada de tierras. Esta situación de continuas actualizaciones en su contenido, junto a la necesidad de adecuar sus disposiciones al marco establecido por la reforma de los Fondos Estructurales, hizo necesaria la elaboración de un texto refundido, aprobándose con ese propósito el R(CEE) 2328/91 (DOCE L 218, de 6 de Agosto). Este texto deja claro como uno de sus objetivos, y por tanto objetivo de la política estructural comunitaria, *la contribución a la protección del medio ambiente y al mantenimiento del espacio rural, incluida la conservación duradera de los recursos naturales de la agricultura*, integrando, así, de forma plena el tema medioambiental en la política de estructuras[11].

11 Este texto también ha sido objeto de posteriores modificaciones en cuanto a lo establecido en algunos de sus regímenes de ayudas, especialmente en lo referente a los requisitos a cumplir y la cuantía de las ayudas,

El R(CEE) 2328/91 no sólo hace mención en la mayor parte de sus disposiciones a la protección y mejora del medio ambiente, sino que además establece en su Título VII un régimen de ayudas específico para las zonas sensibles desde el punto de vista de la protección del medio ambiente, de los recursos naturales y de la conservación del espacio natural y del paisaje (art. 21 a 24), y que venía a reemplazar al conocido artículo 19 del R(CEE) 797/85 sobre las ESAs.

Prueba también de esa integración de la política medioambiental en el conjunto de las políticas comunitarias es interesante mencionar aquí las tres comunicaciones complementarias a las medidas estructurales que la Comisión presentó en el verano de 1988. En estas comunicaciones se hace referencia a nuevas políticas ligadas al mundo rural en la línea de diversificar los ingresos de las familias rurales, mencionando expresamente las siguientes:

- una nueva política del espacio rural (COM (88) 501);
- la instauración de una verdadera política forestal comunitaria (COM (88) 255);
- la adopción de medidas para solucionar la problemática medioambiental de la agricultura (COM (88) 338)[12].

siendo finalmente sustituido por el Reglamento 950/97 del Consejo, pero se mantiene su redacción base y con ella las referencias que a lo largo de su texto se hace a las cuestiones medioambientales. No obstante, el régimen de ayudas establecido para las zonas sensibles desde el punto de vista del medio ambiente (art. 21 a 24) ha quedado sin vigor tras la aprobación y puesta en marcha de los programas de zona contemplados en el Reglamento 2078/92, relativo a métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural.

12 Estos tres documentos pueden considerarse el preludio de lo que años más tarde serían las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC de mayo de 1992. Bajo esa denominación, la nueva PAC incluye tres líneas de actuación de evidente importancia para el mundo rural y para la sociedad en su conjunto, suponiendo además un cambio de estrategia y una nueva visión del futuro del sector agrario dentro de la UE. A saber: las medidas de prácticas agrarias más respetuosas con el medio ambiente; las de jubilación anticipada, y las de forestación de tierras agrarias.

Por último, y siguiendo el orden cronológico de este apartado, transcurridos cuatro años de la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 y ante los nuevos desafíos que se ha ido planteando la UE para su política regional y de estructuras en el Tratado de la Unión (Tratado de Maastricht), en marzo de 1993 la Comisión presentó nuevas propuestas de reglamentos para los Fondos Estructurales que modificaban y sustituían los anteriores. Estas modificaciones se han traducido en los siguientes textos legales: Reglamento 2081/93 (DOCE L 193, de 31 de Julio de 1993), que modifica y sustituye al Reglamento 2052/88; Reglamento 2081/93 (DOCE L 193, de 31 de Julio de 1993) que modifica el Reglamento 4253/88; y los Reglamentos 2083/93, 2084/93 y 2085/93 (DOCE L 193, de 31 de Julio de 1993) que modifican los anteriores Reglamentos 4254/88, 4255/88 y 4256/88, respectivamente.

No es lugar aquí de mencionar de forma exhaustiva las referencias que en estos nuevos reglamentos se hace al binomio agricultura-medio ambiente, pero sí de destacar algunas modificaciones de interés para el tema que aquí nos ocupa. En primer lugar, con esta nueva reforma de los Fondos Estructurales se establece la futura creación del Fondo de Cohesión, que, como es bien sabido, financia medidas en infraestructura y actuaciones medioambientales en Grecia, Irlanda, Portugal y España, sin especificar si se incluye o no la agricultura. En segundo lugar, se incluye la necesidad de realizar evaluaciones ambientales en los programas presentados por los Estados miembros para actuaciones en las zonas objetivo 1 y objetivo 5b. Y en tercer lugar, se incluye en el Reglamento 2085/93 relativo al FEOGA que las medidas complementarias relativas a las ayudas agroambientales, de forestación de tierras agrarias y de jubilación anticipada, serán financiadas por la sección Garantía de este Fondo. Ya no se trata sólo de financiar actuaciones destinadas a la conservación del medio en general, sino también potenciar una serie de actividades agrarias compatibles con el medio ambiente.

III.4. El medio ambiente y la reforma de la Política Agraria Común de 1992

Según Baldock y Lowe (1996), fueron varios los factores que influyeron en la actitud de la Dirección General de Agricultura de la Comisión para ir introduciendo consideraciones de tipo medioambiental en la política agraria. En primer lugar, la necesidad de dar consistencia y contenido a varios de los documentos políticos que recomendaban la integración de las cuestiones medioambientales en la política agraria (*Libro Verde* (1985), *El futuro del mundo rural* (1988), *Medio Ambiente y Agricultura* (1988)). En segundo lugar, la necesidad de responder a problemas específicos resultantes de la puesta en marcha de la política medioambiental europea, como fue por ejemplo la necesidad de controlar la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de la agricultura. En tercer lugar, el limitado ámbito e impacto de las medidas existentes hasta el momento, escaso éxito que se achacó a lo inadecuado de su diseño y a unos incentivos limitados. Finalmente, la situación del mercado a que se enfrentaban los agricultores, de forma que cualquier iniciativa que se tomara tenía que ayudar a paliar la superproducción. Por un lado, esto significaba que la Comisión deseaba ver en el artículo 19 del Reglamento 797/85 medidas que contribuyeran no sólo a la conservación del medio ambiente, sino también a la reducción de excedentes; por otro lado, esta visión impulsó a la Comisión a mirar al conjunto de medidas agroambientales como un programa amplio que podía contribuir de forma significativa al control de excedentes.

Algunos Estados miembros simplemente ignoraron las medidas que de carácter agroambiental aparecieron en 1985. Así, por ejemplo, la versión portuguesa del 797/85 no incluyó el artículo 19 (Patricio et al, 1995). En general, los Estados miembros del Sur e Irlanda habían mostrado poco interés por estas medidas (ESA, retirada de tierras, extensificación) en un momento en que tam-

bién existía escasa presión pública para la introducción de medidas medioambientales, siendo la principal preocupación en estos países el apoyo a la población agraria por motivos sociales más que por razones de tipo medioambiental

Junto a los factores antes mencionados resultantes de la aplicación de la política europea y de sus nuevas orientaciones, hay que señalar tres aspectos marcadamente medioambientales que, relacionados con la política agraria de la UE, van haciéndose cada vez más patentes a lo largo de los años setenta y ochenta y van a contribuir a que la componente medioambiental se vaya introduciendo en las nuevas actuaciones contempladas en el marco de la PAC.

El primero de ellos es el problema de la desertificación, problema que afecta sobre todo a los países del Sur de la UE (Francia, España, Portugal) y a algunas zonas alpinas de los países del Norte. Se refiere, principalmente, a los procesos erosivos y las consecuencias ecológicas negativas resultantes del abandono de la actividad agraria en ciertas zonas de montaña o desfavorecidas. El mantenimiento de la actividad agraria y de la población ligada a ella por medio de subsidios es en este caso el primer objetivo de la agenda medioambiental.

El segundo está relacionado con las áreas de agricultura intensiva. Los problemas medioambientales en este caso están representados por la contaminación por pesticidas, fertilizantes inorgánicos y estiércoles animales. Las críticas dirigidas a los agricultores de estas zonas han estado asociadas a un movimiento medioambiental emergente con un origen eminentemente urbano. Es el caso de países como Holanda, Alemania, Dinamarca, Reino Unido y Norte de Italia. Las propuestas para la solución de estos problemas se han basado en el control de la contaminación, la promoción de la agricultura ecológica, una producción más sana y, en general, una agricultura menos intensiva.

El tercer elemento viene a ser una consecuencia de los otros dos, como es la incidencia negativa de los anteriores procesos sobre el paisaje.

La reforma de la PAC de mayo-junio de 1992 fue el instrumento utilizado por la UE para hacer efectiva la idea de combinar la política medioambiental con la de rentas y mercados agrarios, de forma que se vieran mutuamente beneficiadas. Así, junto a la reforma fundamental consistente en el cambio de la política de apoyo vía precios de garantía a la política de apoyo directo a las rentas, se aprobaron tres medidas o programas de acompañamiento. La propia denominación de "medidas de acompañamiento" indica ya que el paquete de medidas adjunta a la reforma de la política de precios y mercados tenía, en sus orígenes, un carácter complementario a ésta, siendo su objetivo ofrecer –con cargo al presupuesto de la PAC y con participación de los gobiernos nacionales y/o regionales– oportunidades a los agricultores para complementar sus rentas con actividades a realizar en sus explotaciones, pero no directamente relacionadas con la producción agraria.

Tres fueron los programas de acompañamiento. En primer lugar, un programa de reforestación de tierras agrarias, recogido en el Reglamento 2080/92, consistente en la concesión de ayudas a los agricultores que se comprometan a sustituir total o parcialmente la orientación productiva de sus explotaciones por una orientación forestal, devolviendo así a algunas zonas del territorio la antigua vocación forestal que el proceso de modernización agraria habría desviado hacia la búsqueda de la rentabilidad inmediata vía intensificación agrícola o ganadera. Este programa concede ayudas por la implantación de determinadas variedades forestales y para sufragar su mantenimiento por un espacio de 20 años.

En segundo lugar, un programa de jubilación anticipada destinado a los agricultores de más de 55 años que deseen abandonar la

actividad agraria y transmitir su explotación o bien a jóvenes que quieran instalarse por primera vez en la agricultura o a otros agricultores que tengan intención de ampliar la superficie de sus explotaciones (Reglamento 2079/92). Este programa pretende contribuir al rejuvenecimiento de la población agraria y a la creación de explotaciones agrarias con estructuras más eficientes, fijando al mismo tiempo en el medio rural una población de prejubilados con una renta suficiente para permitirles esperar a la edad de la jubilación oficial –en torno a los 65 años– y acceder al sistema general de pensiones. Este programa es extensivo a las ayudas familiares y asalariados agrícolas de más de 55 años que trabajen de forma permanente en la explotación del titular que se acoja al programa.

En tercer lugar, un programa de medidas agroambientales, establecido a través del Reglamento 2078/92, destinado a los agricultores que deseen introducir en sus explotaciones unas prácticas más respetuosas con el medio ambiente, que las convencionales[13]. Es con este último programa con el que la protección del medio ambiente adquiere un protagonismo propio como objeto de un Reglamento comunitario dentro de la política agraria, contribuyendo de forma sustancial a promover modelos de agricultura sostenible y reconociéndose el doble papel jugado por los agricultores como productores de materias primas y como protectores del medio ambiente.

Si bien los textos legales correspondientes a los programas de jubilación anticipada y de forestación de tierras agrarias dejan claro en algunos de sus artículos su orientación hacia la conservación y mejora del medio ambiente, es sin duda el Reglamento 2078/92 sobre "métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de protección del medio ambiente y la conserva-

13 Los tres Reglamentos correspondientes a las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC de 1992 fueron publicados en el DOCE L 215, de 30 de Julio.

ción del espacio natural" el texto que de alguna manera refleja los últimos avances en cuanto a integración de la PAC y la política medioambiental comunitaria. Es por ello que vamos a centrar nuestra atención en este último Reglamento y en el programa agroambiental que desarrolla.

III.5. Contenido y naturaleza del programa agroambiental

A diferencia de las otras medidas de acompañamiento, que estaban incluidas en algunos programas socioestructurales previos a la reforma de 1992, aunque poco desarrolladas, el programa agroambiental constituye una novedad por cuanto que por primera vez se plantea en el seno de la UE un conjunto articulado de medidas de carácter obligatorio para los países miembros, tendente a la introducción de prácticas de agricultura sostenible[14] (Moyano y Garrido, 1998).

La puesta en marcha del programa agroambiental suponía también una novedad en términos de procedimiento administrativo, por cuanto que establecía un sistema de contratación individualizada entre el agricultor que deseara acogerse al mismo y los poderes públicos, bien nacionales o regionales, según la estructura político administrativa de cada país. Mediante ese sistema, el agricultor acepta unos compromisos respecto al tipo de prácticas a realizar en su explotación, a cambio de recibir una ayuda económica procedente de fondos públicos para compensar la menor rentabilidad que le pudiera ocasionar la opción por una agricultura sostenible. Esta base contractual y voluntaria de las ayudas sigue, por otro lado, la línea de los llamados instrumen-

14 Como se ha indicado más arriba, algunas medidas agroambientales, como las relativas a zonas sensibles o las de extensificación, estaban incluidas en el R(CEE) 797/85 y en el 2328/91, pero lo estaban con carácter facultativo y no obligatorio como ahora.

tos económicos que se sugieren en el V Programa de Acción para la política medioambiental europea (Scheele, 1996).

Contenido del programa agroambiental

En el preámbulo del Reglamento de medidas agroambientales podemos encontrar las siguientes consideraciones previas que nos informan sobre la orientación de su contenido:

- que las exigencias de medio ambiente son un componente de la política agraria común (principio de integración);
- que los agricultores pueden ejercer una auténtica función de servicio a toda la sociedad introduciendo o manteniendo métodos de producción compatibles con la necesidad cada vez mayor de proteger el medio ambiente y los recursos naturales y de conservar el espacio natural y el paisaje;
- que la magnitud de los problemas es tal, que es preciso que los regímenes sean aplicables en favor de todos los agricultores de la Comunidad que se comprometan a ejercer su actividad protegiendo, conservando o mejorando el medio ambiente y el espacio natural, y a evitar cualquier nueva intensificación de la producción agraria;
- que las medidas que establece el reglamento deben incitar a los agricultores a comprometerse a desarrollar una agricultura compatible con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural y, de este modo, contribuir al equilibrio de los mercados;
- que su objetivo es compensar a los agricultores por las pérdidas de renta debidas a la reducción de la producción o al aumento de los costes de ésta, y por la contribución que aportan a la mejora del medio ambiente;
- que las medidas deben necesariamente adaptarse a la diversidad de las situaciones medioambientales, de las condiciones naturales y de las estructuras agrarias en las diversas zonas de la UE y que, por lo tanto, resulta oportuno integrar su aplicación en programas zonales de gestión de

las superficies cultivadas o de retirada de la producción y, en su caso, en el marco de disposiciones reglamentarias nacionales diferenciadas por zonas.

El régimen de ayudas creado con este Reglamento 2078/92 tiene tres fines: a) acompañar los cambios previstos en el contexto de las OCM; b) contribuir a la realización de los objetivos de las políticas comunitarias en materia de agricultura y medio ambiente; y c) contribuir a garantizar a los agricultores una renta adecuada.

Este programa de ayudas se destinará exclusivamente, según reza el reglamento, *a compensar las medidas que tengan efectos positivos para el medio ambiente* y que se refieran a los siguientes aspectos:

a) reducir sensiblemente la utilización de fertilizantes y productos fitosanitarios o a mantener las reducciones ya iniciadas o introducir o mantener métodos de agricultura biológica;
b) extensificar las producciones vegetales, incluidas las forrajeras, o a mantener la producción extensiva ya practicada anteriormente o a transformar tierras de cultivos herbáceos en pastizales extensivos;
c) reducir la cabaña bovina y ovina;
d) utilizar otras prácticas de producción compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente o a criar animales de razas locales en peligro de desaparición;
e) mantener en buen estado las tierras de labor o forestales retiradas de la producción;
f) retirar de la producción tierras de labor durante al menos 20 años para utilizarlas con fines relacionados con el medio ambiente, en particular para constituir reservas de biotopos, parques naturales o para proteger las aguas;
g) gestionar las tierras para el acceso público y el esparcimiento;
h) incluir medidas destinadas a mejorar la formación de los agricultores sobre prácticas de producción compatibles con el medio ambiente.

En cuanto a su aplicación, los Estados miembros quedan obligados a implantar, en la totalidad de sus territorios y con arreglo a sus necesidades específicas, el régimen de ayudas descrito más arriba a través de programas plurianuales de zona. Estos programas, según establece el Reglamento, deberán reflejar la diversidad de situaciones medioambientales, de condiciones naturales, de estructuras agrarias, de las principales orientaciones productivas, así como de las prioridades comunitarias en materia de medio ambiente. Cada programa cubrirá una zona homogénea desde el punto de vista del medio ambiente y el espacio natural e incluirá, en principio, todas las ayudas enumeradas anteriormente de la a) a la h). No obstante, el documento permite que, en función de las características de la zona, los programas incluyan sólo algunas de las líneas de ayuda. Por un lado, esto indica la intención de que los Estados miembros presenten programas de actuación que sean sensibles a las circunstancias locales, más que introducir programas nacionales. Los programas de ayudas no tienen por qué ser de nueva creación, sino que pueden incluirse entre ellos los ya existentes y que cumplan los requisitos necesarios. Muchos Estados miembros han enviado a la Comisión propuestas de ayudas que son una mezcla de viejas y nuevas medidas. Algunos de los países de la UE que han acudido a este tipo de medidas por primera vez, como Irlanda, España y Portugal, han realizado una interpretación más ambiciosa, pero a la vez menos concreta, del Reglamento, que otros países con experiencia en esta materia y con programas agroambientales ya establecidos, como Gran Bretaña o los Países Bajos.

Por otro lado, con la pretensión de abordar las preocupaciones medioambientales del medio rural en todos los países miembros de la UE, se ha querido evitar que este programa de ayudas sea visto como un instrumento de los países del Norte europeo para continuar aplicando en sus territorios las medidas ya existentes en esta materia.

Paralelamente a estos programas zonales de carácter obligatorio, el Reglamento 2078/92 faculta a los Estados miembros para

que puedan implantar un marco reglamentario general que disponga la aplicación horizontal en la totalidad de su territorio de todas o algunas de las ayudas establecidas por el citado Reglamento.

Las diferentes ayudas están fijadas en sus límites máximos y están cofinanciadas por la UE a través del FEOGA-Garantía –y no por medio de la sección Orientación de este Fondo como venía siendo habitual para este tipo de medidas– en un porcentaje que varía de unas regiones a otras. En las zonas denominadas de objetivo nº 1 –que son las menos desarrolladas económicamente–, la UE contribuye con el 75% de la financiación y los gobiernos nacionales con el 25% restante. En las demás zonas, la cofinanciación es a partes iguales.

Naturaleza del programa agroambiental

En lo que se refiere a la naturaleza de la nueva política agroambiental, hay que señalar lo siguiente. En primer lugar, que es una política que no responde todavía a una lógica autónoma en cuanto a su formulación, ya que se encuentra conectada a la filosofía implícita en la reforma de la PAC; en este sentido se podría decir que es una especie de subproducto de ésta y como tal habría que valorarla[15]. El hecho de ser financiada por la sección Garantía del FEOGA –que es la que financia también la política de mercados– es un indicador de esa dependencia, a pesar de que, por su propia naturaleza, la política agroambiental entra de lleno en el ámbito de las políticas de estructuras.

En segundo lugar, que, a diferencia de la reforma del sistema de precios y mercados y la introducción del sistema de ayudas directas –financiada en su totalidad por el presupuesto de la UE–, el

15 Para comprender la naturaleza del programa agroambiental y muchas de las reacciones que suscita, hay que enmarcar su génesis y formulación en el proceso de reforma de la PAC y en los problemas que con esta reforma se han pretendido afrontar (los excedentes, la reducción del gasto agrícola o la compensación de rentas a los agricultores).

programa agroambiental es cofinanciado entre la UE y los Estados miembros, en unos porcentajes que, como hemos visto, varían según las zonas, lo que convierte al mismo en un programa cuyo atractivo económico depende de la voluntad de los gobiernos nacionales de aportar mayor o menor cantidad de recursos para su financiación. Es decir, la UE interviene financieramente sólo si el Estado miembro participa.

En tercer lugar, que las medidas que componen el programa agroambiental, al ser medidas que responden a lógicas de la política estructural, son voluntarias para los agricultores, aunque obligatorias para los Estados miembros. Esto significa que, si bien los gobiernos nacionales están obligados a introducir el programa agroambiental en sus correspondientes países, el éxito de su aplicación depende de que los agricultores se interesen realmente por acogerse a los beneficios del programa.

En cuarto lugar, que la aplicación del programa se produce dentro de complejos procesos de negociación en distintos niveles. Esto es debido a que la aplicación de los reglamentos que componen las medidas del programa agroambiental se establece bajo el espíritu del principio de subsidiariedad, dejando un amplio margen de maniobra a los Estados miembros para que fijen las prácticas que consideren sostenibles desde el punto de vista de las condiciones estructurales de las agriculturas y los ecosistemas nacionales, exigiendo, por tanto, la elaboración de una o varias normas nacionales, que, en muchas ocasiones, exige una negociación interna laboriosa entre el ministerio de Agricultura, las organizaciones agrarias y las asociaciones ecologistas. Estas normas deben ser trasladadas por los gobiernos de cada país a la Comisión Europea para recibir su homologación, lo que abre otra ronda de negociaciones a nivel europeo entre ésta y cada Estado miembro[16]. Asimismo, la

16 La negociación suele hacerse en el seno del Comité STAR, que es el comité encargado de estructuras agrícolas y desarrollo rural y en el que se tratan los temas agroambientales.

estructura federal de algunos Estados de la UE –como España, Italia o Alemania– hace que la elaboración de esas normas nacionales de aplicación tenga que ser también negociada con los gobiernos regionales, debiéndose incluso de elaborar otras normas adicionales para establecer los procedimientos administrativos necesarios para la concesión de las correspondientes ayudas. El hecho de que la parte de financiación que corresponde al Estado miembro –el ya mencionado 50 o 25% según las zonas– sea, en el caso de estructuras federales, cofinanciada a su vez por el gobierno regional introduce otro elemento de complejidad en la negociación previa a la definitiva puesta en marcha del programa.

Todos estos elementos de complejidad en el proceso de incorporación del programa agroambiental en los distintos Estados miembros, explica, de algún modo, la lentitud que hasta ahora se observa en la aplicación de dicho programa, lentitud que contrasta con la rapidez con la que se han aplicado las otras partes de la reforma de la PAC.

III.6. Algunas consideraciones preliminares sobre la toma de decisiones en la política agroambiental

Para entender en su conjunto la evolución seguida por la política agroambiental en la UE, no podemos olvidar el proceso de elaboración de dicha política y de toma de decisiones, así como el papel jugado por los distintos actores que en él intervienen. Aunque en un capítulo posterior abordaremos esta cuestión con mayor extensión, haremos aquí unas primeras consideraciones.

En principio, el desarrollo de la política agroambiental debería representar la puesta en común o la integración de las cuestiones agrarias y medioambientales. Sin embargo, la toma de decisiones en la UE, así como en los Estados miembros, se hace de for-

ma sectorializada. Esto ha supuesto que las políticas europeas de agricultura y de medio ambiente hayan seguido desde un principio caminos separados. Cada una ha tenido su propio ritmo y su propia red de actores.

La PAC es la política europea que podría calificarse de más madura y mejor establecida (Marsh, 1991), de forma que los intereses agrarios están incluidos administrativa y constitucionalmente en las instituciones comunitarias. La elaboración de la política agraria ha desarrollado sus propias estructuras de decisión, creando una red o *policy community* que incluye a los ministerios de Agricultura de los países miembros y las organizaciones agrarias, así como a la Dirección General de Agricultura de la Comisión Europea (Daugbjerg, 1997). El acceso a este grupo por parte de otros intereses no agrarios es bastante difícil. Por su parte, la política medioambiental de la UE tiene un desarrollo más reciente y sólo fue explícitamente reconocida en 1987 con la firma del Acta Unica Europea, siendo sus actores un grupo más abierto y fluido en sus relaciones con otros intereses.

La mayor parte de las presiones para el cambio en la agricultura por razones medioambientales ha provenido de grupos ambientalistas, principalmente del Norte europeo, preocupados por las consecuencias ecológicas de la intensificación agraria. Sin embargo, mientras el desarrollo de la política medioambiental europea se ha ido adaptando básicamente a las demandas de dichos movimientos, la elaboración de la política agraria ha venido resistiendo la directa participación de esos grupos, evitando verse involucrada en los intereses medioambientales (Baldock et al., 1993).

La naturaleza cerrada de las *policy communities* tanto nacionales como europea las hace generalmente muy resistentes a los cambios, de forma que los principales elementos de transformación o cambio provienen de presiones externas. En este caso, las presiones han venido de la condición estructural de los excedentes comunitarios, los problemas presupuestarios y la presión inter-

nacional a través del GATT. Esto ha creado la oportunidad para promover cambios significativos en la política agraria, incluyendo dentro de ellos la política agroambiental. Esta política, pues, queda en la esfera de la iniciativa de la *policy community* agraria y no de la medioambiental.

No obstante, el desarrollo de una política medioambiental en la UE ha ido poco a poco señalando a la agricultura, de forma que se han ido planteando las relaciones entre medio ambiente y agricultura con la vista puesta en la integración del medio ambiente en la política agraria, cuestión que no ha podido ignorar la *policy community* agraria (*agricultural policy community*).

Algunos responsables políticos del sector agrario han respondido a las preocupaciones medioambientales no precisamente por sus convicciones al respecto, sino por la relación que puede existir entre la mejora del medio ambiente y la necesidad de reducir la producción agrícola en algunos cultivos, contribuyendo así a aliviar los problemas presupuestarios. Al mismo tiempo, en algunos países del Norte de Europa, los líderes agrarios han comenzado a mirar la *producción* de medio ambiente como un nuevo elemento que les sirva para demandar apoyo público y para la búsqueda de nuevos mercados, mientras que en los del Sur es considerada además como una posible herramienta para fijar población en el medio rural, especialmente en aquellas zonas menos competitivas por razones geográficas o de agricultura marginal. Además, la observancia ecológica constituye una propuesta políticamente atractiva para el *lobby* agrario, que se ve cada vez más obligado a justificar o legitimar las transferencias de renta de que disfrutan los agricultores (Potter, 1994). En definitiva, la política agroambiental, y con ella el medio ambiente, empieza a vislumbrarse como un nuevo elemento que complemente la producción de alimentos y permita establecer un nuevo compromiso de legitimidad entre los agricultores y la sociedad europea.

III.7. La política agroambiental en la Agenda 2000

Uno de los objetivos de creciente importancia para la PAC expuestos en la Agenda 2000 es la integración de los objetivos medioambientales en la política agraria y *la ampliación del papel que pueden y deben desempeñar los agricultores en la gestión de los recursos naturales y la conservación del paisaje* (Agenda 2000, COM (97) 2000 final). La importancia que la Comisión da a las funciones medioambientales y recreativas que las zonas rurales deberán de cumplir en el futuro próximo, le lleva a plantear en la Agenda 2000 una serie de propuestas para racionalizar y reorganizar todas las medidas medioambientales que afectan a los agricultores, ya que al ser éstos los principales usuarios del campo serán los más afectados por el desarrollo de esas nuevas actividades.

Así, la Agenda 2000 expresa la intención de que la aplicación de los programas agroambientales continúe de forma horizontal y descentralizada. Dentro de las nuevas zonas de los objetivos 1 y 2 de los Fondos Estructurales[17], estos programas se mantendrán junto con otras actuaciones en el marco de unos programas regionales integrados en los que será esencial garantizar que los objetivos medioambientales se identifiquen y definan con claridad. También propone este documento que dada la gran coinci-

17 La Agenda 2000 propone reducir la zonificación por objetivos está establecida para los Fondos Estructurales de los seis actualmente existentes, a tres: dos objetivos regionales y un objetivo horizontal destinado a recursos humanos. Dentro del nuevo objetivo 1 se incluirán las regiones que padecen las dificultades más graves en materia de renta, empleo, sistemas de producción e infraestructuras. El objetivo 2 se centra por su parte en la reconversión económica y social, reagrupando las intervenciones en favor de las demás zonas con dificultades estructurales (zonas rurales en declive, distritos urbanos con problemas, zonas pesqueras en crisis). Finalmente, el nuevo objetivo 3 incluirá a las regiones no integradas en los objetivos antes citados y perseguirá ayudar a los Estados miembros a adaptar y modernizar sus sistemas de enseñanza, formación y empleo.

dencia existente entre las zonas menos favorecidas y las de gran valor natural, el régimen de indemnizaciones compensatorias –que presta apoyo a los agricultores que se enfrentan en el desarrollo de su actividad a obstáculos o dificultades particulares– se convierta en un instrumento básico para el mantenimiento y fomento de explotaciones en las que se produce con bajo nivel de inputs o menores costes. Como antes, se concederán pagos para compensar las desventajas naturales. Sin embargo, los Estados miembros deberán garantizar que dichos pagos se destinan a apoyar una agricultura sostenible.

Pero para lograr una mayor integración de las cuestiones medioambientales en la política agraria, la Agenda 2000 plantea la presentación de una propuesta que permita a los Estados miembros supeditar los pagos directos recogidos en las OCMs al cumplimiento de una serie de condiciones o requisitos de carácter medioambiental.

En lo relativo al gasto que la Agenda 2000 contempla para las tres medidas de acompañamiento –entre las que se incluyen las medidas agroambientales–, éste supondrá un montante de 2.800 millones de ecus en el año 2000. Queda previsto igualmente un posible crecimiento del gasto debido a la entrada en ejecución de muchas de las medidas que hasta ahora no se habían aplicado. La Agenda considera que la financiación de las medidas agroambientales debe seguir asignándose a la Sección Garantía del FEOGA y subraya que las previsiones de gasto correspondientes a este programa deben ser lo más ajustadas posible, evitando el optimismo que se reflejó en las primeras fases de aplicación y que han dificultado el proceso. No se descarta, no obstante, que se refuercen y fomenten las medidas agroambientales adaptadas a cada situación a través de un incremento de los recursos presupuestarios y, en caso necesario, mediante el aumento de los índices de cofinanciación. Se hace hincapié en este sentido a aquellos servicios ambientales que requieren un esfuerzo especial por parte del agricultor, como la agricultura ecológica o la conservación de tierras húmedas.

Como vemos, pues, las propuestas de la Agenda 2000 parecen favorecer el apoyo a una agricultura más disociada de la producción y más centrada en la prestación de otros servicios rurales que demanda la sociedad –entre los que situaríamos los servicios ambientales–, entre otras razones porque esta forma de ayuda es más visible para el público que los mecanismos de apoyo a los precios y porque puede legitimar más claramente a la agricultura como receptora de ayudas.

III.8. Una primera valoración del programa agroambiental

Así como existen distintas valoraciones sobre el impacto y resultados de la reforma de la PAC en lo que se refiere a la política de precios y mercados, no es posible, por el contrario, establecer una valoración seria y rigurosa sobre el resultado del programa agroambiental, dado el corto espacio de tiempo que lleva aplicándose.

La lentitud con la que se ha ido produciendo su puesta en marcha en cada Estado miembro, hace que no se disponga aún de un horizonte temporal lo suficientemente largo como para valorarlo adecuadamente. En algunos países, hay regímenes de ayuda que ni siquiera se han iniciado, y otros que apenas llevan uno o dos años de funcionamiento.

En cualquier caso, se pueden hacer algunos comentarios, a modo de primer balance, sobre la aplicación del programa agroambiental.

En primer lugar, hay que señalar la diferente sensibilidad de los gobiernos nacionales y de las propias organizaciones agrarias sobre el interés de estas medidas. Así, hay países de agricultura muy intensiva –como Dinamarca, Países Bajos o el Norte de Bélgica– o de especial vinculación entre agricultura y territorio –como

el Reino Unido–, en los que la mayor conciencia sobre la necesidad de introducir prácticas de agricultura sostenible, debido a los efectos ya tangibles que se aprecian sobre el deterioro medioambiental o el paisaje, hace que exista una presión desde la sociedad civil para que la introducción del programa agroambiental se haga de manera rápida. La existencia de un consenso entre poderes públicos, organizaciones agrarias y asociaciones medioambientalistas sobre la conveniencia del programa, ayuda a que se resuelvan con relativa celeridad los problemas administrativos que surgen en su puesta en marcha, problemas que ya hemos aludido líneas más arriba.

En segundo lugar, habría que añadir a lo anterior que la concepción y filosofía subyacente al programa agroambiental responde, sobre todo, a la realidad de estos países norte y centroeuropeos, pudiéndose decir incluso que ha sido un programa introducido gracias a la presión ejercida por sus gobiernos, por lo que su traslación al correspondiente ámbito nacional no presenta grandes dificultades.

Por el contrario, en los países mediterráneos resulta todavía difícil de comprender, por parte de la opinión pública y la clase política, la necesidad de destinar fondos propios a estos programas, dado que en sus agriculturas –menos intensivas– aún no se manifiestan los niveles de contaminación ambiental que caracterizan a los países norte y centroeuropeos, existiendo además déficits importantes de competitividad que se considera preciso solucionar impulsando programas de modernización para adecuar los sectores de mayor potencialidad agrícola a la nueva situación de apertura de los mercados mundiales. Por ello, no se manifiesta desde la sociedad civil de estos países mediterráneos –más preocupada por el problema del desempleo o por la consolidación de un Estado del bienestar todavía precario– una presión lo suficientemente elevada como para que los poderes públicos aceleren la aplicación del programa agroambiental.

En tercer lugar, y como consecuencia de la diferente sensibilidad agroambiental de los distintos países de la UE, encontramos también una diversidad importante en la cuantía de las ayudas concedidas dentro del programa. El Reglamento elaborado por la Comisión Europea lo único que hace es establecer el límite máximo de la ayuda, correspondiéndole al Estado miembro fijar en su norma interna de aplicación la cuantía concreta a conceder al agricultor. Esto hace que algunos países estén concediendo el máximo de la ayuda establecida, mientras que otros la hayan fijado muy por debajo, creando así diferencias importantes en cuanto al atractivo que el programa agroambiental pueda tener para los agricultores. Realmente, en países en los que estas ayudas son bajas, está resultando mucho más interesante para los agricultores acogerse a los programas de ayuda directa establecidos en el marco de la reforma de las OCMs de cereales u oleaginosas, que no al programa agroambiental. Es por esto que, desde posiciones sindicales interesadas en el éxito del programa, se aboga por que la financiación sea totalmente a cargo de la UE y se reduzca el diferencial entre los distintos sistemas de ayudas.

III.9. A modo de conclusión

La preocupación por los temas relacionados con el medio ambiente ha penetrado en el conjunto de las políticas comunitarias, sobre todo a partir de la aparición del Libro Verde y desde la entrada en vigor, en 1986, del Acta Unica Europea. El Tratado de la Unión Europea –Tratado de Maastrich– confirma esta tendencia.

En lo que se refiere a los temas agrarios, van siendo cada vez más marcadas las preocupaciones que la población europea tiene sobre el impacto negativo que la agricultura pueda causar sobre el medio ambiente. De hecho, a partir del R(CEE) 797/85, la UE ha ido adoptando dentro de la PAC medidas que apuntan directa o indirectamente a alcanzar los objetivos de protección y mejora del medio ambiente y a orientar la agricultura en ese sen-

tido. No obstante, la evolución e intensidad de estas medidas ha ido paralela a la problemática de los excedentes agrarios, de modo que muchas de ellas han tenido una doble finalidad, a saber: proteger el medio ambiente y reducir los excedentes. Esta doble finalidad ha marcado el proceso seguido por la política agroambiental desde su aprobación como medida de acompañamiento de la reforma de la PAC en 1992.

La política agroambiental consagra como instrumentos de actuación la concesión de ayudas a los agricultores para incitarles a introducir prácticas más respetuosas con el medio ambiente, en lugar del establecimiento de impuestos, cuotas, normas de regulación legal u otras medidas penalizadoras, y como principio básico el de la voluntariedad en lugar del de la obligatoriedad. Atendiendo a la finalidad última y a la estructura de las nuevas ayudas medioambientales de la UE, el papel del agricultor varía: junto a las funciones productivas que estaba llamado a realizar, cumple ahora la función de *guardián de la naturaleza*, siempre que el agricultor libremente opte por ello. Se abre así una puerta hacia una agricultura que sería financiada no sólo por su actividad productiva, sino también por el papel que desempeña en el mantenimiento de una ocupación equilibrada del territorio, favoreciendo así una especie de función territorial de los agricultores.

Analizada la naturaleza de la política agroambiental europea las principales conclusiones que pueden extraerse de este capítulo son las siguientes En primer lugar, que no es todavía una política autónoma, sino que continúa dependiendo de la propia reforma de la PAC de donde surgió dentro de las llamadas medidas de acompañamiento en 1992. Carece de fondos propios, y muchos de sus programas responden más al objetivo de ofrecer alternativas a los agricultores para compensarles por los efectos de la reforma del antiguo sistema de protección vía precios de garantía, que al de afrontar la variedad de los problemas ambientales de las prácticas agrarias intensivas.

En segundo lugar, que, a diferencia de las políticas de medio ambiente, que están siendo el resultado de una extensión al ámbito político (*environmentalization process*) de un proceso previamente desarrollado en el conjunto de la sociedad y la opinión pública europeas (*greening process*), la política agroambiental no parece que sea el resultado de un proceso similar, salvo en regiones muy localizadas del territorio europeo, como Dinamarca –donde con anterioridad a 1992 se venían ya aplicando programas de tipo agroambiental, como los relativos a la contaminación de las aguas por nitratos de origen agrícola–, o como el Reino Unido –donde los programas ESAs tenían una larga tradición antes de su incorporación a la política europea. Da la impresión de que el proceso de formulación de una política agroambiental europea está siguiendo un camino inverso al de las otras políticas de medio ambiente: es decir, surge primero en el ámbito político, donde es formulada siguiendo la lógica de la reforma de la PAC y respondiendo a una definición de las relaciones entre agricultura y medio ambiente cercana a la de los gobiernos de los países del norte y centro de la UE, y desde ahí procura extenderse al conjunto de la sociedad civil europea, lo que explica las dificultades de su asimilación en gran parte de las regiones agrarias de la UE, especialmente en las del Sur, por no verse en ella reflejada la singularidad de los problemas agroambientales.

En tercer lugar, que, al ser una política cofinanciada entre la UE y los gobiernos nacionales, su puesta en marcha y su atractivo para los agricultores dependen de la voluntad política de estos gobiernos para dedicar los recursos suficientes a la financiación de los distintos programas de ayudas. Ello explica que sea muy variable la cuantía de las ayudas concedidas de unos países a otros de la UE, y que, en consecuencia, en unos países sea una política muy atractiva para que los agricultores complementen sus rentas y en otros, por el contrario, carezca de interés en comparación con el atractivo que ejercen otras ayudas, como, por ejemplo, las ayudas directas de superficie.

En definitiva, nos encontramos ante una política todavía en estado embrionario y con marcada dependencia de la PAC de donde surgió como medida de acompañamiento. En todo caso, su propia existencia ha producido importantes efectos tanto en el ámbito de las instituciones, provocando reformas en el propio aparato administrativo de los departamentos de Agricultura y conflictos de competencias con los de Medio Ambiente, como en el ámbito de las organizaciones agrarias, favoreciendo la creación de nuevas estructuras de servicios adaptados a las exigencias de los programas agroambientales.

Segunda parte

ACTORES SOCIALES Y MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL EN ESPAÑA

Capítulo IV

NATURALEZA, CONTENIDO Y APLICACIÓN DE LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL EN ESPAÑA

En este capítulo se analiza el proceso de aplicación de la política agroambiental europea en España. Después de una breve introducción en la que se exponen algunas características estructurales de la agricultura española para mostrar la diversidad de sus sistemas de producción, se analizan las distintas medidas de tipo socioestructural, ya que en ellas se encuentran algunos antecedentes de la política agroambiental. En un tercer apartado se analiza el contenido de los programas agroambientales elegidos por el gobierno español entre las posibilidades ofrecidas por el Reglamento R(CEE) 2078/92, describiéndose de un modo específico alguno de esos programas. El capítulo finaliza con un primer balance de la política agroambiental europea en España transcurridos sus primeros cinco años de aplicación.

IV.1. Breve introducción a la diversidad estructural de la agricultura española

A pesar de su importancia, el sector agrario español no ha alcanzado los niveles de intensificación productiva característicos de otros países de la UE, como Dinamarca y Países Bajos. Como simple muestra baste señalar que el consumo de fertilizantes nitrogenados por hectárea cultivada en España es todavía menos de la mitad que en Dinamarca y sólo una cuarta parte que en los Países Bajos (FAO, 1998).

Las dimensiones del territorio español (alrededor de 50 millones de hectáreas), junto a su baja densidad de población (unos 70 hab/km^2), han contribuido a que, a diferencia de otros países europeos, no se produzcan en España problemas graves en la ordenación del territorio ni en su utilización por agricultores y no agricultores, excepción hecha de algunas zonas turísticas (costa levantina o costa del sol, por ejemplo). Sin embargo, al no estar la población repartida de forma equilibrada en el territorio español -existiendo, como es conocido, un pequeño número de grandes centros metropolitanos donde se concentra casi el 50% de la

población (Madrid, Barcelona o Sevilla), al mismo tiempo que amplias regiones aquejadas de problemas graves de despoblamiento (Castilla o Aragón)–, se producen situaciones extremas de desequilibrio demográfico, bien por excesiva concentración de la población o por abandono, que suelen ser en algunas áreas motivo de problemas medioambientales

Junto a esta heterogeneidad demográfica hay que señalar la gran diversidad del entorno natural español, que hace de este país uno de los más importantes de Europa en cuanto a número de especies de plantas y animales se refiere. Esta diversidad se debe principalmente a las características del medio ambiente físico, que facilita la creación de diferentes nichos ecológicos. Así, por ejemplo, podemos encontrar un largo litoral costero junto a grandes cadenas montañosas, extensas mesetas o fértiles valles, cada uno de ellos con unas características climáticas y geográficas muy diferentes.

Además de los factores orográficos, la evolución histórica también ha ido dejando su huella en las diferencias estructurales presentes en el territorio español. Estos factores históricos incluyen el proceso de colonización y asentamiento que coincidió con la reconquista de los territorios ocupados por los árabes. Este largo proceso de asentamiento estableció muchas de las actuales diferencias estructurales en la sociedad rural y la agricultura españolas: pequeñas explotaciones en las zonas del norte del río Tajo, grandes propietarios en el Sur junto a una amplia masa de trabajadores agrícolas.

Esta estructura social y agraria se ha mantenido a lo largo de los siglos sin experimentar grandes cambios. Algunos intentos de modificar esta situación tuvieron lugar durante el siglo XIX con las leyes desamortizadoras y, más tarde, con la reforma agraria de la 2ª República (1932), si bien su deficiente aplicación, en el primer caso, o su rápida derogación con devolución de tierras a sus antiguos propietarios, como ocurrió en el segundo, sólo sir-

vieron para reforzar los problemas estructurales que no sólo no se solucionaron, sino que obstaculizaron otros intentos de poner en práctica nuevas reformas. Los proyectos de reforma estructural puestos en marcha durante la dictadura franquista (concentración parcelaria) estuvieron dirigidos, principalmente, a las regiones españolas con predominio de las pequeñas explotaciones (minifundios) y a las antiguas áreas latifundistas (transformación de grandes zonas regables), y, si bien tuvieron un relativo éxito, no modificaron sensiblemente la estructura social agraria.

Como es sobradamente conocido y repetidas veces comentado, el proceso de modernización de la agricultura española comenzó de un modo irreversible a principios de los años sesenta, siendo un proceso fundamentalmente estimulado por factores externos a la agricultura y conectado al proceso más general de industrialización que experimentaba España en esa década una vez finalizado el periodo de autarquía. La expansión de los sectores industrial y de servicios provocó un importante éxodo rural desde las regiones del Sur español (Andalucía y Extremadura) hacia el Norte (Cataluña y País Vasco) y hacia otros países europeos (Alemania, Francia y Holanda). El éxodo, que supuso la salida del sector agrario de más de un millón de personas, lo protagonizaron sobre todo trabajadores agrícolas y pequeños agricultores. En el periodo 1950-1970, la población empleada en la agricultura descendió de un 47,6% a un 29,1% (Tamames, 1991).

La agricultura española destinó gran parte de su producción a satisfacer el creciente mercado urbano al mismo tiempo que se integraba en el sistema agroindustrial, estimulando la actividad productiva en el sector de la maquinaria agrícola y de los fertilizantes, pesticidas y semillas (Etxezarreta y Viladomiu, 1989).

Para el argumento de este capítulo es importante destacar que dicho proceso de modernización no fue el resultado de políticas estructurales específicas del estilo de las de Orientación Agrícola francesa de 1960 y 1962, por ejemplo, sino que sus efectos fue-

ron más bien erráticos, variando de unas zonas a otras. Así, hubo regiones en las que los agricultores incorporaron rápidamente los métodos agrícolas intensivos en sus explotaciones, como las regiones costeras mediterráneas, las riberas del Duero y del Ebro, o las zonas de invernadero del litoral andaluz. Por el contrario, otras regiones continuaron con unos sistemas más extensivos, como las zonas productoras de cereal en la meseta de Castilla y el valle del Guadalquivir, la ganadería extremeña o el olivar andaluz.

El indudable proceso de modernización que tuvo lugar en los años sesenta no ayudó, por tanto, a modificar la tradicional estructura agraria cuyas características han sido señaladas anteriormente. De hecho, permitió que continuara coexistiendo un amplio sector de pequeñas explotaciones, dependientes del sistema de protección de precios introducido por el gobierno de la Dictadura, y un más reducido sector de explotaciones extensivas escasamente integrado en los mercados agroalimentarios. Junto a ellos se desarrolló con fuerza en el litoral mediterráneo un sector hortícola basado en explotaciones familiares orientadas al mercado, que acabaría adquiriendo gran importancia en términos productivos.

Esta breve introducción a la modernización de la agricultura española y a su diversidad agroecológica nos lleva a destacar la existencia de una amplia variedad de sistemas de producción agraria, cada uno de ellos con una especial relación con el medio ambiente, variedad que condiciona, en cierta medida, las diferentes visiones que de los problemas agroambientales tienen los agricultores y, en el ámbito político, las distintas administraciones regionales. De este modo, podemos encontrar en España zonas o regiones donde las explotaciones intensivas han provocado efectos negativos sobre el medio ambiente de la misma naturaleza que los que existen en países centroeuropeos, como Bélgica, Holanda o Dinamarca, aunque aún no han alcanzado niveles tan serios. Se podrían citar aquí, por ejemplo, el área frutícola y hortícola valenciana donde el excesivo uso de fertilizantes está

provocando la contaminación de acuíferos por nitratos; la industria del porcino en Cataluña, que está produciendo contaminación por olores en las ciudades cercanas; o las grandes superficies de invernadero del Sur almeriense o granadino, donde la acumulación de plásticos o los desechos vegetales están provocando importantes problemas ambientales.

Sin embargo, en los sistemas extensivos cerealistas la relación entre agricultura y medio ambiente muestra su lado negativo de una manera distinta, como es a través de la contaminación y degradación de los suelos. Este problema lo podemos encontrar en la meseta castellana o en el valle del Guadalquivir. Por el contrario, existen en la agricultura española algunos sistemas de producción extensiva que mantienen una relación de armonía con el medio ambiente, como pueden ser la dehesa o el sistema de olivar en las regiones mediterráneas.

Con estos breves ejemplos para ilustrar la diversidad de los sistemas agrarios, queda claro que las relaciones agricultura/medio ambiente en un país como España, tan heterogéneo desde el punto de vista ecológico y estructural, muestra aspectos singulares. La situación es diferente de aquellos otros países europeos con una orografía más uniforme, donde el clima varía escasamente de una región a otra y donde la estructura agraria se basa en explotaciones familiares modernizadas. En estos países, los problemas agroambientales están más identificados con el uso masivo por parte de los agricultores de prácticas intensivas dirigidas a un aumento en la productividad en sus explotaciones. Por el contrario, en España los problemas no están siempre ligados a la intensificación de la agricultura, sino que los efectos negativos sobre el medio ambiente pueden producirse también debido a la escasa modernización de la infraestructura productiva (conducciones de agua en malas condiciones y poca eficiencia en el uso del agua, por ejemplo) o bien por el abandono de la actividad agraria en algunas regiones (riesgo de aumento de incendios) (Vera y Romero, 1994).

IV.2. La política socioestructural, como antecedente

A principios de los 80, durante la época de transición democrática, comenzaron a producirse los primeros cambios importantes en la forma de concebir la articulación entre la actividad agraria y los espacios rurales, así como el papel de la agricultura en el desarrollo económico. Al igual que venía ocurriendo en los países de la UE, temas como el éxodo rural o el abandono de las zonas de montaña fueron replanteados por las autoridades públicas españolas, introduciendo cambios en los principios inspiradores de las políticas estructurales para facilitar la permanencia de la población en las zonas rurales más desfavorecidas. En ese contexto se aprobaron las primeras medidas de carácter socioestructural, siguiendo el modelo de las que ya existían en otros países europeos.

Concretamente, se aprobó la Ley 25/1982 sobre áreas desfavorecidas, basada en la Directiva 268/1975. Puede decirse que esta Ley fue la primera norma socioestructural con los nuevos criterios no productivistas aprobada por el Parlamento español[18] . Con la entrada de España en la UE esta norma tuvo que ser modificada para adaptarla a la reglamentación europea y poder así beneficiarse de la cofinanciación establecida para este programa (indemnización compensatoria de montaña y ayudas a inversiones

18 Realmente, la primera norma de carácter socioestructural aprobada en el periodo de transición democrática fue el "Estatuto de la Explotación Familiar y de los Jóvenes Agricultores" (Ley 49/1981). Sin embargo, esta ley se basaba claramente en una lógica productivista, ya que planteaba como objetivo la mejora de la eficacia productiva de las explotaciones familiares, disponiendo para su logro una serie de instrumentos legales –como nuevas normas sucesorias para evitar la división de la propiedad- y varios programas de ayudas a la modernización. Podría considerarse también como una medida en este mismo sentido la "Ley de Arrendamientos Rústicos" (Ley 83/1980), pero su impacto en la dinamización del mercado de la tierra fue bastante pobre.

colectivas). El hecho de que casi el 70% del territorio español fuera considerado dentro de algunos de los tres tipos de áreas desfavorecidas por razones orográficas, demográficas o de aislamiento, da muestra de la importancia de este régimen de ayudas para la agricultura española.

El siguiente paso en la política sociestructural española fue la aplicación del Reglamento R(CEE) 797/85 sobre mejora de la eficacia de las estructuras agrarias. Su puesta en marcha fue desarrollada en varias etapas en función de las continuas reformas sufridas por este Reglamento. Coincidiendo con la entrada de España en la UE, el Gobierno español aprobó el Real Decreto 808/87, que incluía todo el conjunto de ayudas que mencionaba el R(CEE) 797/95 –excepto el relativo a las áreas desfavorecidas (artículos 13, 14 y 15 de dicho reglamento), que fue incorporado a la citada Ley 25/1982[19]. Más tarde, una vez aprobado el Reglamento 2328/91, que incluía todas las reformas y enmiendas al Reglamento 797/85, vio la luz el Real Decreto 1887/91, que ha sido la norma de referencia para la política socioestructural en la agricultura española hasta 1996. En ese año, el ministerio de Agricultura aprobó el Real Decreto 204/96, que desarrolla la Ley 19/1995 de modernización de las explotaciones agrarias y que refunde y actualiza todas las disposiciones existentes sobre mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias[20], incluido el RD 1887/91. Con la aprobación del RD 1887/91 se produjo un cambio importante en cuanto a la financiación de las ayudas, es-

19 Desde la aprobación del RD 1684/86, que controla la indemnización compensatoria de montaña en 1986 de acuerdo a la normativa comunitaria, cada año se actualizaba dicha indemnización a través de un nuevo Real Decreto.

20 El RD 204/96 de 9 de febrero, ha sido modificado posteriormente por el RD 1153/97 de 11 de julio. Además de introducir algunas concreciones sobre conceptos, este nuevo RD 1153/97 adapta la normativa española al nuevo Reglamento europeo 950/97 del Consejo de 20 de mayo, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, que integra en su contenido lo relativo a agricultura de montaña y zonas desfavorecidas y que deroga el Reglamento 2328/91 y la Directiva 75/268/CEE.

tableciéndose la participación de los gobiernos regionales en dicha financiación mediante los correspondientes convenios[21].

Si atendemos a los contenidos de los programas socioestructurales aplicados en España a través de las mencionadas reglamentaciones, podemos observar que la política seguida por el Gobierno español ha sido, básicamente, la de mantener las orientaciones señaladas por la UE en sus disposiciones. Así, por un lado, se han aplicado programas de carácter obligatorio para los Estados miembros (retirada de tierras, extensificación y reconversión de la producción), y, por otro, se han desarrollado regímenes de ayuda de carácter opcional (establecimiento de jóvenes agricultores, áreas sensibles, áreas desfavorecidas). En relación con el nivel de las ayudas, por regla general se han fijado por debajo del máximo establecido por la normativa europea debido a la escasez de recursos económicos disponibles para hacer frente a la cofinanciación nacional.

Centrándonos en algunas de las ayudas que pudieran estar más relacionadas con la introducción o fomento de prácticas agrarias más respetuosas con el medio ambiente, su repercusión en el sector agrario español ha sido más bien pobre. Así, por ejemplo, los programas de extensificación, reconversión de la producción y de retirada de tierras –introducidos por los Reglamentos 1760/87 y 1094/88, respectivamente– han tenido escasa influencia en España. Con relación a la retirada de tierras, por ejemplo, el Gobierno español eligió la posibilidad de no aplicarlo en una amplia extensión de su territorio, argumentando que dicho programa podría tener consecuencias perjudiciales sobre el medio ambiente –al poder acentuar el proceso de desertificación, por ejemplo, o que tendría efectos negativos sobre la creación de empleo agrí-

21 En el anterior RD 808/87, los gobiernos regionales tomaban parte en la concesión de las ayudas relativas a su territorio, pero sin que ello supusiera su participación financiera en las mismas. La financiación repercutía exclusivamente en el gobierno central.

cola en áreas con un acusado nivel de desempleo, como Andalucía o Extremadura.

En cuanto a las ayudas a áreas sensibles desde el punto de vista ambiental (ESAs), reguladas por el artículo 19 del Reglamento 797/85 y posteriormente por los artículos 21 a 24 del Reglamento 2328/91, ni siquiera se aplicaron en España a pesar de que este régimen de ayudas había sido incluido inicialmente en el RD 808/87 y más tarde en el RD 1887/91. La heterogeneidad del paisaje agrícola español, que dificulta la selección de dichas áreas y la elección de prácticas agrarias compatibles con el medio ambiente, así como el hecho de que algunas de las Comunidades Autónomas tuviesen competencias en esta materia, son factores que explican la lentitud con que se determinaron las áreas sensibles objeto de dicho régimen y su falta de aplicación.

En conclusión, las medidas socioestructurales antes mencionadas no han tenido gran impacto en la agricultura española en lo que se refiere a la introducción de la variable "medio ambiente" como una variable más a tener en cuenta en la gestión de las explotaciones agrarias. De ahí que la aplicación del reglamento R(CEE) 2078/92 sobre medidas para fomentar la introducción de prácticas respetuosas con el medio ambiente, haya constituido de facto el comienzo de la política agroambiental en España, una política, que a diferencia de lo ocurrido en Dinamarca, Países Bajos o Reino Unido, puede decirse que ha sido inducida "top-down" desde la propia UE.

IV.3. La aplicación del Reglamento 2078/92

Como es conocido, el Reglamento 2078/92 del Consejo sobre prácticas agrarias más respetuosas con el medio ambiente viene a sustituir parcialmente el anterior Reglamento 2328/91, en particular el artículo 3 sobre extensificación y los artículos 21 a 24 relativos a las áreas sensibles desde el punto de vista ambiental (ESAs).

Dos fueron las iniciativas que se pusieron en marcha antes de la aprobación de las normas nacionales que aplicaban el Reglamento europeo, debido a que estaban en un nivel avanzado de elaboración. Una de ellas fue el programa de actuación en las Tablas de Daimiel para reducir el uso de productos químicos y las extracciones de agua para riego en los acuíferos 23 y 24. La segunda de tales iniciativas fue el programa de protección de aves (avutarda) en las estepas cerealistas castellano-leonesas de Villafáfila y Madrigal. Estas dos iniciativas habían sido elaboradas con anterioridad a la aprobación del Reglamento 2078/92 y habían estado a punto de entrar en vigor como programas nacionales justo antes de que se aprobara dicho Reglamento, por lo que sólo tuvieron que efectuarse pequeñas adaptaciones para que pudieran entrar en vigor sin necesidad de esperar a que estuviera aprobada las normas nacionales de aplicación.

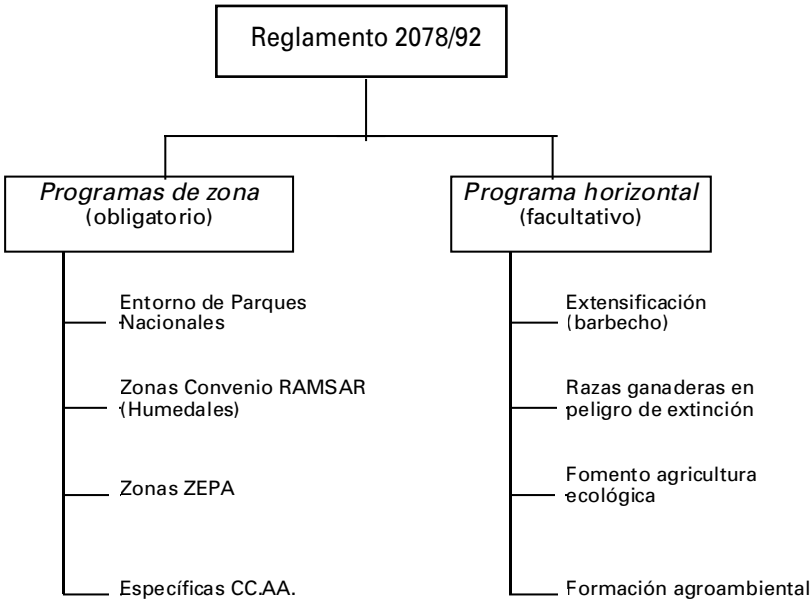
Así, el programa sobre los acuíferos de Las Tablas de Daimiel se puso en marcha mediante una norma nacional específica (la OM de 17 de mayo de 1993), dos años antes de que apareciera publicado el Decreto que regulaba a nivel nacional el programa de los humedales acogidos al convenio Ramsar y el del entorno de Parques Nacionales. En lo que se refiere a las zonas mencionadas de Castilla y León, el programa de extensificación en estepas cerealistas comenzó a aplicarse en 1994, también mediante una norma específica (la OM de 17 de noviembre de 1993) anterior a las normas nacionales.

Una presentación general de los programas agroambientales

Antes de exponer el contenido de los programas elegidos por España como desarrollo del Reglamento 2078/92, es necesario recordar que dicho reglamento establece lo siguiente. En primer lugar, *da posibilidad* a los Estados miembros de la UE de elegir entre las nueve medidas horizontales incluidas en el artículo 2 del reglamento, para elaborar, si lo desean, un programa nacio-

nal de aplicación en todo su territorio. En segundo lugar, *obliga* a los Estados miembros a establecer programas de zona en áreas de sus correspondientes territorios seleccionadas por su interés medioambiental. De acuerdo con ello, los programas agroambientales han resultado ser de dos tipos: programas horizontales (de aplicación en todo el territorio nacional) y programas de zonas (de aplicación en áreas específicas).

Figura IV.1.: La aplicación del Reglamento 2078/92 en España



a) ***El programa de medidas horizontales***

Respecto al programa de medidas horizontales, de aplicación en todo el territorio nacional, el gobierno español ha incluido, de los nueve sistemas de ayudas posibles, los correspondientes a extensificación (promoviendo el barbecho tradicional), agricultura ecológica, razas ganaderas en peligro de extinción y formación agroambiental. El presupuesto total destinado a este grupo de cuatro medidas fue de 70.914 millones de pesetas. Las ayudas

dirigidas a la extensificación tenían asignada la mayor parte del presupuesto, siendo las dos Castillas las regiones más favorecidas en cuanto a estas medidas horizontales (Cuadro IV.1).

Cuadro IV.1.

Presupuesto total destinado a cada medida horizontal por Comunidad Autónoma (en millones de pesetas) (1994-1998)

COMUNIDAD AUTONOMA	Agricultura ecológica	Razas en peligro de extinción	Formación	Barbecho tradicional	TOTAL
Andalucía	1014,1	461,7	510,0	7324,5	9310,3
Aragón	313,0	184,7	382,5	9978,7	10858,9
Asturias	50,0	277,1	26,8	0,0	353,9
Baleares	151,9	13,9	31,9	100,0	297,7
Canarias	182,5	309,4	255,0	0,0	746,9
Cantabria	0,0	138,5	17,8	0,0	156,3
C.-La Mancha	434,8	166,2	318,7	14047,7	14967,4
Castilla y León	424,1	461,7	510,0	12097,8	13493,6
Cataluña	720,9	92,3	223,1	582,0	1618,3
Extremadura	356,0	230,9	191,2	7095,4	7873,5
Galicia	119,5	120,1	382,5	0,0	622,1
Madrid	79,0	9,2	19,1	1732,4	1839,7
Murcia	110,0	32,3	95,6	3637,4	3875,3
Navarra	70,0	18,5	12,7	955,9	1057,1
La Rioja	144,3	69,3	95,6	300,0	609,2
Valencia	439,3	60,0	127,5	2607,0	3233,8
País Vasco	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTAL	4609,4	2645,8	3200,0	60458,8	70914,0

Fuente: MAPA, 1994

Estos cuatro sistemas de ayudas están regulados por el RD 51/95, aprobado en enero de 1995, en el que se detallan las condiciones para acogerse al programa. No obstante, para su aplicación en las diferentes Comunidades Autónomas es necesario la aprobación de una norma de carácter regional que regule su cumplimiento en el territorio autonómico correspondiente. Asimismo, se tiene que establecer el correspondiente Convenio de colaboración entre el gobierno central y el autonómico para fijar la contribución de ambos en la cofinanciación de las medidas. En zonas

Objetivo 1, la UE aporta el 75% de la ayuda, y el 25% restante es distribuido a partes iguales (12,5%) entre el gobierno central y el autonómico en donde esté ubicada la explotación beneficiaria. Una vez aprobada dicha norma regional y el Convenio de colaboración, la aplicación se hace a través de contratos individualizados entre los agricultores y el gobierno autonómico.

Los efectos que se previeron para estas medidas en el periodo 1994-1998, tanto en lo que se refiere a la superficie potencialmente implicada, como a los recursos financieros empleados para cada medida horizontal, aparecen recogidos en las Tablas IV.2, IV.3 y IV.4.

Tabla IV.2.

Medidas horizontales. Número de unidades afectadas por medida y por año

Medidas	1994	1995	1996	1997	1998 y ss.
Barbecho tradicional (Ha)	0	808244	1151780	1435633	2443187
Formación (alumnos)	340	4300	4900	4900	4900
Razas en peligro de extinción (U.G.M.)	10000	45000	53900	53900	66187
Agricultura ecológica (Ha)	7630	15260	20598	20598	28130

Fuente: MAPA, 1994.

Tabla IV.3.

Medidas horizontales. Coste total por medida y por año

(millones de pesetas)

Medidas	1994	1995	1996	1997	1998 y ss.	Total
Barbecho tradicional	0	4000	6200	7100	43158.6	60458.6
Formación	50	500	640	640	1370.0	3200.0
Razas en peligro de extinción	100	450	539	539	1017.8	2645.8
Agricultura ecológica	250	500	675	675	2509.4	4609.4
TOTAL	400	5450	8054	8954	48055.8	70913.8

Fuente: MAPA, 1994.

Tabla IV.4.

Medidas horizontales. Cofinanciación de la UE por medida y por año (millones de ECUS)

Medidas	1994	1995	1996	1997	1998 y ss.	Total
Barbecho tradicional (Ha)	0	17.35	26.90	30.80	187.26	262.31
Formación	0.21	2.16	2.76	2.76	5.92	13.81
Razas en peligro de extinción	0.43	1.94	2.33	2.33	4.39	11.42
Agricultura ecológica	1.01	2.02	2.75	2.75	10.22	18.75
TOTAL	**1.65**	**23.47**	**34.74**	**38.64**	**207.79**	**306.29**

Fuente: MAPA, 1994.

*b) **Los programas de zona***

En cuanto a los programas de zona, aplicables exclusivamente en ciertas áreas sensibles desde el punto de vista ambiental, se incluyen en ellos el programa del entorno de los Parques Nacionales (regulado por el RD 632/95), el de los humedales acogidos al convenio Ramsar[22] y el de las zonas de especial protección para las aves (ZEPAS)[23] (estos dos últimos regulados por el RD 928/95). A estos tres programas, negociados entre el gobierno central y los gobiernos de las Comunidades Autónomas en donde están localizadas las zonas correspondientes, se han añadido otros también zonales en los que las zonas han sido seleccionadas expresamente por las Comunidades Autónomas, sin que el gobierno central haya intervenido en dicha selección (por ejemplo, el programa de la dehesa en Andalucía). De este modo, las Comunidades Autónomas han tenido oportunidad de complementar los tres grandes programas de zona con otros dirigidos a áreas localizadas de sus territorios y en los que se dan problemáticas

22 Convenio Internacional firmado en Febrero de 1971 para la protección de zonas húmedas de importancia internacional, particularmente con hábitats de fauna silvestre. En España existen 32 humedales incluidos en este Convenio.

23 En España están reconocidas 114 zonas ZEPAS.

agroambientales de interés más especifico para la región. En algunos casos, estos programas zonales complementarios han servido para ampliar el área de zonas incluidas en los tres grandes programas, como ha ocurrido con el programa aprobado por el gobierno de Castilla y León y dirigido a ampliar la zona ZEPA de las estepas cerealistas de interés ornitológico para la protección de las aves.

Dentro de los tres programas de zona relativos a los entornos de Parques Nacionales, las zonas Ramsar y las ZEPAS, las medidas aplicables en cada una de ellas se determinaron atendiendo a su especial problemática y características, seleccionándose aquellas actuaciones que se pensaron de mayor eficacia. Así, en el Real Decreto que corresponde al entorno de los Parques Nacionales se enumeran exhaustivamente las medidas aplicables en cada Parque Nacional. Sin embargo, en el caso de las zonas calificadas como ZEPAS o Ramsar, dado su gran número y diferente tipología, se ha recurrido a definir unas medidas concretas a aplicar en las zonas Ramsar y un grupo de actuaciones específicas especialmente aplicables en las zonas ZEPA. La decisión de optar por una u otra combinación de medidas entre las permitidas a cada tipo de zona está en manos de la administración gestora competente del espacio en cuestión, en atención a los fines específicos de la zona o área protegida.

El área afectada por cada posible actuación dentro del conjunto de los tres programas de zona, así como el presupuesto cofinanciado previsto para cada una de ellas en el periodo 1994-1998 aparece en la Cuadro IV.5 al final de este capítulo.

Al igual que para las medidas horizontales, las Comunidades Autónomas deben trasponer la legislación nacional a su ámbito territorial antes de aplicar las medidas, al mismo tiempo que es necesaria la firma de un acuerdo de colaboración entre el Gobierno nacional y el de la Comunidad Autónoma en el que se establece la distribución territorial de las inversiones, los compromisos presupuestarios asumidos por cada uno de los gobiernos, los compromisos de materia de gestión de las ayudas así como de los

medios y medidas a adoptar por cada Administración, la coordinación y procedimientos de control, los mecanismos de compensación financiera entre ambas partes y la flexibilidad temporal respecto a la ejecución de las medidas adoptadas. La superficie potencialmente afectada por estos tres programas de ayudas es de 329.863 hectáreas para las zonas próximas a los Parques Nacionales, 12.500 hectáreas para los humedales Ramsar y 66.496 hectáreas para las zonas ZEPAS (Cuadro IV.6, al final del capítulo).

En el caso de los programas de zonas seleccionadas expresamente por las Comunidades Autónomas, éstas, como se ha señalado anteriormente, se refieren a un número concreto y cerrado de zonas propuestas en su día por los diferentes gobiernos autonómicos atendiendo a la especial problemática entre agricultura y conservación del medio ambiente en sus respectivos territorios. Las actuaciones en estas zonas responden, por tanto, a realidades muy diversas y sugeridas asimismo por muy diversos motivos, que incluyen el mantenimiento de sistemas agrarios tradicionales, la preservación y modernización de formas de cultivos básicos para la estabilidad socioecológica de ciertas zonas o la reducción en el uso de fertilizantes y pesticidas. Así, por ejemplo, en el Norte de España (Galicia o Asturias) han sido seleccionadas zonas de pastos y forestales; en las mesetas centrales han sido seleccionados las áreas de cultivos extensivos –que constituyen un hábitat beneficioso para las aves–, mientras que en las Islas Canarias ha sido el paisaje exótico el objeto de protección.

La unidad gestora del programa agroambiental, que son las Comunidades Autónomas en los casos en que tienen competencias en este área, debe desarrollar su normativa regional específica previamente a su aplicación tanto para las medidas horizontales, como para las de zona[24]. En este sentido, cada región ha optado

24 En el caso de los programas de zona específicos de cada Comunidad Autómoma no es necesaria una norma nacional para su puesta en práctica, sino que es el gobierno regional el que asume la responsabilidad de aprobar la normativa que regule la aplicación de estas actuaciones en el territorio autonómico.

por un desarrollo legislativo que obedece a la prioridad dada a cada uno de los sistemas de ayudas, siendo el resultado muy heterogéneo. Así, mientras en unas Comunidades Autónomas se empezó desarrollando la legislación básica del programa de medidas horizontales –de mayor ámbito de aplicación y con la cofinanciación del MAPA–, en otras se optó por legislar sobre zonas específicas dado el impacto económico o medioambiental que pretendidamente supondría la puesta en marcha de estas medidas en la zona en cuestión.

La necesaria armonización legislativa, así como la ratificación de los compromisos contraídos por cada una de las partes involucradas en el desarrollo de estas medidas a través de los Convenios de colaboración, han retrasado la aplicación de estos programa zonales de forma importante.

Para el período 1994-1998, las previsiones hechas para las medidas en zonas expresamente seleccionadas por las Comunidades Autónomas eran que afectarían a casi 2,4 millones de hectáreas y a más de 67 mil agricultores, con un presupuesto previsto de 95.519 millones de pesetas (Cuadro IV.7, al final del capítulo).

La financiación de las ayudas cubre en todos los casos el 100% del coste de la actuación efectuada, distribuyéndose dicha financiación entre la UE (a través del FEOGA-Garantía), el MAPA y las Comunidades Autónomas. En el caso español, en el que las zonas están incluidas dentro de las regiones objetivo 1, la financiación de la UE es, al igual que con los programas horizontales, del 75%, siendo el restante 25% aportado a partes iguales por el MAPA y la Comunidad Autónoma correspondiente. Esto es así para el caso de las medidas incluidas en los tres grandes programas de zona (ZEPAS y humedales Ramsar y entornos de los Parques Nacionales). Las actuaciones realizadas en las zonas específicas seleccionadas expresamente por las Comunidades Autónomas son cofinanciadas por el FEOGA-Garantía (75%) y la Comunidad Autónoma (25%), sin participación financiera del gobierno central.

Balance y situación actual

Como ya se dijo anteriormente, el programa agroambiental comenzó a aplicarse en España en 1993, si bien el proceso de implantación ha sido lento y se ha llevado a cabo de forma muy heterogénea, según el interés y posibilidades de cada Comunidad Autónoma en poner en marcha una u otra medida específica.

El primer programa de actuaciones agroambientales en ponerse en práctica fue en Castilla-La Mancha, en 1993, dirigido a la recuperación de los acuíferos 23 y 24 que surten de agua a las Lagunas de Ruidera, unos acuíferos que han sufrido un proceso de sobreexplotación por parte de la agricultura de la zona. El programa tuvo una buena aceptación en sus primeros tres años, en los que casi el 90% de los agricultores potencialmente beneficiarios solicitó la ayuda agroambiental (Viladomiu y Rosell, 1996).

En 1994, anterior también a la aparición de la normativa nacional relacionada con estos temas, se puso en funcionamiento en Castilla y León una medida cuyo objetivo era la extensificación de la producción agrícola para proteger el hábitat de determinadas aves esteparias, como la avutarda. Este programa tuvo una menor acogida por parte de los agricultores debido sobre todo a la competencia con otras ayudas dentro de la PAC.

El siguiente programa en orden cronológico fue el desarrollado en el Parque Nacional de la Montaña de Covadonga, hoy Picos de Europa, donde se pusieron en marcha actuaciones en zonas de especial protección de aves, así como acciones de gestión de recursos ganaderos en mejora y aprovechamiento de pastos comunales. Salvo estas tres medidas, podemos decir que el resto de las acciones que recogía el programa agroambiental no se pusieron en funcionamiento hasta 1996, año en que la mayor parte de las Comunidades Autónomas ya habían aprobado la legislación regional que permitía la aplicación de los programas agroambientales en su territorio. Este año fue importante para este programa por

otro motivo además de ser el primero de actuación en muchas Comunidades Autónomas, y es que las restricciones presupuestarias exigidas para lograr las condiciones de convergencia europeas obligaron tanto a la administración central, como a las autonómicas, a revisar las previsiones que con referencia a estos programas de ayudas se habían hecho en 1993.

En los Cuadros IV.8 y IV.9 al final de este capítulo, puede verse el estado (según datos de 1999) de la aplicación en España del programa agroambiental, quedando patente la diversidad de situaciones entre las distintas Comunidades Autónomas. Así, en lo que se refiere a las *medidas horizontales*, se observa que, mientras en Comunidades como Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura y Valencia se han aplicado la cuatro medidas, en otras como Baleares o Murcia sólo se han aprobado dos de ellas. En lo que se refiere a los tres grandes *programas de zona*, cabe señalar lo siguiente: que los programas en zonas de parques nacionales sólo se han aplicado en Andalucía (Doñana), Asturias (Picos de Europa), Canarias (Timanfaya, Teide y Taburiente), Castilla La Mancha (Tablas de Daimiel y Cabañeros) y Extremadura (Monfragüe); que los programas en zonas ZEPA, sólo se han aplicado en Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Extremadura y Murcia; que los programas en zonas de humedales (RAMSAR), sólo se han aprobado en Andalucía, Aragón, Baleares, Murcia y Valencia. Finalmente, en relación a los programas de zonas seleccionadas expresamente por las Comunidades Autónomas, algunas gobiernos autonómicos han renunciado a usar esta opción, como ha sido el caso de Baleares, Galicia, Cantabria y Rioja.

A pesar del escaso tiempo transcurrido desde su puesta en marcha, el programa agroambiental en España ha sufrido dos modificaciones. La primera, presentada en Diciembre de 1996, para la actualización del programa, adaptándolo al nuevo Reglamento 746/96, que alude a las medidas de control, sanciones e informes de valoración del programa, así como algunas variaciones

de compromisos de acogida u objetivos de medidas. La segunda modificación fue presentada en Junio de 1997 y recoge todas las solicitudes de variación presentadas por las Comunidades Autónomas que hasta la fecha habían formulado su deseo de realizar algún cambio en sus actuaciones, tanto en sus zonas de aplicación específica, o en algún requisito de alguna medida concreta. Algunas de estas variaciones implican la renuncia por parte de determinadas administraciones regionales a poner en práctica algunas de las actuaciones que inicialmente habían sido incluidas en el programa agroambiental español aprobado por la Comisión en Enero de 1995. La razón fundamental para esta renuncia ha sido la necesidad de establecer cierta prioridad entre las diferentes actuaciones contempladas en aras de la consecución de sus objetivos tanto sociales, como agronómicos o medioambientales.

En relación a las medidas en zonas, no ha habido modificaciones de importancia en sus contenidos aunque sí se ha dejado notar un cambio de orientación en cada región, más cercano a las necesidades de cada zona. Este segundo grupo de modificaciones fue aprobado por la Comisión en Diciembre de 1997 y además de prorrogar los dos programas cuyo quinquenio de aplicación concluía en 1998 (el de los acuíferos de Castilla-La Mancha y el de estepas cerealistas en Castilla y León), reasignó dotaciones entre medidas e introdujo nuevas zonas de actuaciones específicas, eliminando otras en igual número. El nuevo periodo de vigencia del programa finaliza en el 2001[25].

25 Desde mayo de 1999 el programa agroambiental ha quedado incluido dentro del nuevo Reglamento (CE) 1257/99 del Consejo sobre ayuda al desarrollo rural, como un conjunto más de medidas a aplicar en las zonas rurales. Este Reglamento deroga el R(CE) 2078/92 de medidas agroambientales. En el momento de escribir este documento se está negociando en Bruselas el modelo que estas ayudas van a seguir en el futuro, asi como la continuidad y/o modificación de los programas que hasta ahora se han venido aplicando en España

IV.4. Características de algunos programas agroambientales

El caso de las medidas horizontales

Hemos señalado ya como el Reglamento 2078/92 –en cuanto a los programas aplicables a todo el territorio nacional– ha sido desarrollado por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación a través de una normativa nacional base que es el Real Decreto 51/95 de 20 de enero[26]. En base a la facultad que otorga la norma comunitaria de aplicar una o varias de las actuaciones de forma horizontal, este RD establece un régimen de medidas para fomentar métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección y la conservación del espacio natural, seleccionando de entre todas las posibles el fomento de la agricultura extensiva, la formación agroambiental, las ayudas a razas ganaderas en peligro de extinción y el fomento de la agricultura ecológica. En este RD el Gobierno español especifica las medidas concretas, los compromisos adquiridos, la financiación y control y las primas máximas a pagar.

La ayuda al fomento de la agricultura extensiva establecida como medida horizontal en España responde a lo recogido en uno de los apartados del artículo 2 del Reglamento 2078/92, en el que se contempla la posibilidad de ayudas para aquellos agricultores que "extensifiquen sus producciones vegetales o que mantengan la producción extensiva ya practicada en el pasado". Tal posibilidad ha sido traducida en España a la continuidad del barbecho tradicional de acuerdo con los índices comarcales y al aprovechamiento de las rastrojeras para la alimentación del ganado y las aves.

26 Real Decreto 51/1995 del MAPA de 20 de enero, BOE de 8 de febrero de 1995.

En el caso de las razas en peligro de extinción, el RD español especifica que lo que se pretende con esta ayuda es la continuidad de estas razas amenazadas de desaparición a través de la mejora genética y las condiciones de manejo. Incluye este RD igualmente las razas de ganado consideradas en peligro de extinción, así como la cuantía máxima de la prima.

El régimen de ayuda a la agricultura ecológica busca fomentar este tipo de producción, señalando a los Consejos reguladores de agricultura ecológica como los organismos que certifiquen o reconozcan la autenticidad de dichos productos. Además de los compromisos que deben de cumplir los beneficiarios de la ayuda –todos ellos relacionados con las exigencias propias de la producción ecológica–, el RD diferencia entre aquellos agricultores que por primera vez se introducen en la agricultura ecológica y los que ya practicaban este sistema anteriormente. La diferencia se materializa en el porcentaje de la prima que se percibe a lo largo de los cinco años de duración del contrato. Así, los que se inician por primera vez en la agricultura ecológica empiezan percibiendo el 100% de la ayuda durante el primer año, se reduce al 80% en el segundo año y sólo reciben el 60% de la prima en los tres últimos años, mientras que para los ya iniciados el porcentaje de la prima recibida es del 60% durante los cinco años.

Finalmente, para la formación agroambiental el RD señala como objetivo de su actuación tanto a agricultores, como a directivos y técnicos de entidades asociativas agrarias que desarrollen planes de formación, con el fin de extender la sensibilización hacia este tipo de prácticas al mayor número de personas posible.

Dado que la reglamentación comunitaria deja en manos de los Estados miembros las condiciones de concesión de la ayuda tanto en lo que se refiere a los requisitos a cumplir, como al importe de la misma –siempre bajo los límites establecidos en el citado Reglamento 2078/92–, el RD 51/95 recoge entre su articulado los compromisos que deben adquirir los beneficiarios para cada uno

de estos regímenes de ayudas, la forma de tramitación y financiación, así como los importes máximos de tales ayudas para cada una de las medidas.

Los compromisos que debe adquirir el agricultor que opte por alguna de estas ayudas han sido establecidos sobre todo en función del objetivo pretendido. Así, por ejemplo, en el caso del barbecho se han establecido compromisos que incluyen no quemar los rastrojos, mantener esos rastrojos durante un periodo de cinco meses para que pueda ser aprovechado por las aves y el ganado –enterrando posteriormente los restos de la cosecha–, o realizar labores poco profundas y en el sentido de las curvas de nivel; estos compromisos buscan mejorar el barbecho tradicional desde el punto de vista ambiental, al añadir a la función tradicional de retención de agua la de evitar la erosión o los efectos perjudiciales que supone la quema de rastrojos.

En el caso del fomento de las razas ganaderas en peligro de extinción, se trata –como se ha dicho antes– de mantener, incrementar y mejorar el censo de dichas razas por lo que los compromisos van dirigidos a la inscripción de estos animales en asociaciones, organizaciones o servicios oficiales (cuando existan) que controlen el censo de estos animales. Si bien los compromisos establecidos en este caso por el RD nacional no son demasiado explícitos, sí son posteriormente más desarrollados por las normas establecidas por cada Comunidad Autónoma para la aplicación de este régimen de ayudas en sus respectivos territorios.

Para el caso de la agricultura ecológica, el RD establece, entre otros requisitos la necesidad de tener inscrita la explotación en los Comités de Agricultura Ecológica correspondientes y, por consiguiente, cumplir las normas establecidas por esos Comités que, en cuanto a la producción ecológica se refiere, siguen lo establecido en el Reglamento europeo 2092/91 sobre producción agrícola ecológica. También queda establecido en este RD de medidas

horizontales los cultivos susceptibles de recibir ayuda así como las superficies mínimas para cada uno de ellos[27].

Para cualquiera de las medidas horizontales, hay que tener en cuenta que lo que recoge el RD 51/95 son compromisos o requisitos mínimos (o topes máximos en el caso de las ayudas) y que las normas que aplican dichas medidas en las Comunidades Autónomas españolas pueden ampliar los compromisos, siempre y cuando no contravenga lo establecido en las normas de mayor rango.

Así por ejemplo, si atendemos a la aplicación de las medidas horizontales en Andalucía –regulada actualmente por la Orden de 8 de Enero de 1997, BOJA de 25 de Enero de 1997–, se puede observar como en el caso de la agricultura extensiva se describe con más precisión el objeto de la ayuda –definiendo qué se entiende por barbecho tradicional–, se señala como beneficiarios a los titulares de explotaciones agrarias "que durante las respectivas campañas soliciten acogerse a las ayudas compensatorias por superficies de cultivos herbáceos" y se aumentan o concretan los compromisos que contraen los beneficiarios. En este último apartado, por ejemplo, se determina las fechas de estancia del ganado en el rastrojo o se establecen condiciones de las labores a realizar al final del invierno cuando las pendientes son superiores al 8%. También se añade unos criterios para la prioridad en la concesión de la ayuda en los casos en que el número de solicitudes sobrepase la dotación presupuestaria anual. La cuantía de la ayuda (5.500 ptas/ha) y la graduación en función de la superficie acogida traduce literalmente lo establecido en el RD nacional.

En el caso de la medida de formación, la Orden andaluza distingue entre ayudas a monitores agroambientales y ayudas a la organiza-

27 En reunión celebrada en Noviembre de 1997 por el Comité STAR, se modificaron algunas de los compromisos de acogida para las medidas horizontales, entre ellas las superficies mínimas requeridas para poder acceder a las ayudas a la agricultura ecológica.

ción de actividades formativas dirigidas a agricultores, trabajadores forestales y técnicos de asociaciones del sector agrario, al mismo tiempo que distingue dentro de las actividades a realizar entre cursos, seminarios o jornadas en función de la duración y del número de alumnos. Los beneficiarios para este tipo de ayudas son asociaciones u organizaciones y no los agricultores directamente, ya que son las entidades organizadoras de las acciones de formación y/o divulgación las que reciben la prestación (organizaciones profesionales agrarias, federación de cooperativas, organismos sin ánimo de lucro u organismos públicos competentes), siendo eso sí los destinatarios de esa formación los agricultores y ganaderos, los trabajadores rurales relacionados con el medio natural o el personal directivo o técnico de asociaciones de agricultores. También establece claramente la normativa autonómica los requisitos que deben de cumplir las actividades formativas, los compromisos de los beneficiarios y de forma muy detallada la cuantía de las ayudas (en función de la duración de los cursos y el número de alumnos) y los controles a estas actividades.

En el régimen de ayudas al fomento de razas ganaderas en peligro de extinción la norma andaluza detalla todos los apartados de su aplicación, haciendo especial hincapié en los aspectos técnicos necesarios para el mantenimiento de la raza (realizar reposición adecuada, identificación individual del animal, normas de producción y sanidad ganadera), así como en el fomento de la creación –cuando no existan previamente– de asociaciones de criadores de la raza correspondiente. El importe de la ayuda, sin embargo, no difiere de lo establecido en la norma de ámbito nacional (10.000 ptas/UGM).

Finalmente, para recibir la ayuda a la agricultura ecológica en Andalucía es preceptivo que los titulares de las explotaciones agrarias estén inscritos en el Comité Andaluz de Agricultura Ecológica y que posean una superficie mínima según se establece para cada cultivo. Esta superficie mínima así como la cuantía de las ayudas es igual a como se recoge en el RD 51/95, con la

salvedad que la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía ha establecido un límite de ayuda que ha situado en un millón de pesetas anuales por titular beneficiario. Salvo esta diferencia y la prioridad establecida en los titulares de explotaciones agrarias que ya realizaban agricultura ecológica en los casos en que las solicitudes de ayudas superen las dotaciones presupuestarias, el resto de los compromisos necesarios para ser beneficiario de este programa de agricultura ecológica reproduce lo establecido en el RD español.

De lo expuesto más arriba se deduce que si bien el Reglamento europeo 2078/92 deja a los Estados miembros la facultad de determinar las condiciones de concesión de las ayudas, dadas las características administrativas de nuestro país, el Gobierno nacional –si bien ha particularizado algunas de las ayudas a las características de los sistemas españoles– se ha limitado a establecer unos principios mínimos y más o menos genéricos que posteriormente han sido concretados en mayor medida por cada una de las Comunidades Autónomas para la aplicación en sus respectivos territorios, como hemos visto para el caso andaluz.

Las medidas de zona relativas a áreas de influencia de los Parques Nacionales, humedales del convenio Ramsar y zonas ZEPAS

En virtud del establecimiento de programas de zona a que insta el Reglamento 2078/92, el Gobierno español –como ya señalamos anteriormente– decidió fijar una serie de actuaciones en zonas seleccionadas en las que, a diferencia de las establecidas exclusivamente por las Comunidades Autónomas, la Administración central coparticipa a partes iguales con las CC.AA. en la financiación que corresponde al Estado miembro. Estos programas de zona fueron los de áreas de influencia de los Parques Nacionales, humedales incluidos dentro del convenio Ramsar y las zonas de especial protección de aves (zonas ZEPA) y están

regulados por los Reales Decretos 632/1995 de 21 de abril –para el caso de los Parques Nacionales[28] – y RD 928/1995 de 9 de junio –para los humedales Ramsar y zonas ZEPAS[29]. En ambos casos lo que se persigue es establecer los mecanismos necesarios para compatibilizar en estas zonas la producción agropecuaria con la conservación del medio natural.

Al igual que ocurre para las medidas horizontales, estos reales decretos que regulan su aplicación tienen su homólogo en cada Comunidad Autónoma generalmente en forma de Orden, Orden que enmarca las actuaciones en el correspondiente territorio regional. Sin embargo, la característica de poca concreción en cuanto a los requisitos, condicionantes o compromisos de los beneficiarios del RD 51/95 de las medidas horizontales no es tal en el caso de los RD nacionales de los programas de zona. Así por ejemplo, en ambas normas, además de la relación de las zonas de actuación por provincias, se detalla cada una de las actuaciones posibles que son objeto de ayuda y se establecen los requisitos que los beneficiarios deben cumplir para tener acceso a ellas. También en las primas máximas que se ofrecen para cada actuación hay un desglose en función de la acción concreta que se ponga en marcha. En el caso del RD 632/95 sobre las zonas de influencia de los Parques Nacionales, incluso se detallan en los anejos qué tipo de ayudas de los diez posibles recogidos en la normativa se pueden conceder en cada uno de los Parques Nacionales. En el caso del Parque Nacional de Doñana, por ejemplo, de las diez actuaciones posibles sólo se pueden conceder ayudas relativas a la mitad de ellas, a saber: transformación de cultivos herbáceos en pastos, reducción de la cabaña bovina y ovina por unidad de superficie forrajera, protección de flora y fauna en humedales, retirada de la producción de tierras de cultivo durante al menos

28 Real Decreto 632/1995 del MAPA, de 21 de abril, BOE de 11 de mayo de 1995.

29 Real Decreto 928/1995 del MAPA, de 9 de junio, BOE de 18 de julio de 1995.

20 años y proyectos de demostración en reducción de fertilizantes y productos fitosanitarios.

A pesar de esta mayor concreción en las disposiciones de los RD de zonas de influencia de los Parques Nacionales, humedales Ramsar y ZEPAS, ello no quiere decir que en la norma posterior que aparezca en cada Comunidad Autónoma tanto los compromisos y condicionantes que deben cumplir los posibles beneficiarios, como los topes máximos de las ayudas, varíen. Las variaciones en cuanto a los compromisos y requisitos suelen convertirlos en más restrictivos y selectivos, mientras que los topes máximos de las ayudas se revisan a la baja o se establece un límite global a la ayuda.

Así por ejemplo, si atendemos a la Orden[30] de la Junta de Andalucía que aplica el RD 632/95 en el entorno del Parque Nacional de Doñana, puede observarse como dentro de las disposiciones generales para todas las ayudas se establece un rango de prioridad para el caso en que las ayudas solicitadas superen la dotación económica anualmente presupuestada. En este sentido, se da preferencia a las cooperativas de trabajo asociado o de explotación comunitaria de la tierra y a las sociedades agrarias de transformación, antes que al resto de titulares de explotaciones prioritarias.

En cuanto a las actuaciones propiamente dichas, también es posible encontrar en el articulado de la norma autonómica algunas diferencias en relación a lo establecido en el RD nacional. Tomando como ejemplo la ayuda a la transformación de cultivos herbáceos en pastos, vemos cómo el requisito de adecuar la carga ganadera máxima

30 Orden de 14 de mayo de 1997 de la Consejería de Agricultura y Pesca, por la que se establece un régimen de ayudas o medidas a aplicar en las zonas de influencia del Parque Nacional de Doñana para fomentar el empleo de métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural, BOJA de 31 de mayo de 1997.

y mínima de la explotación se concretan en la normativa andaluza exigiendo como compromiso mantener una carga ganadera media por explotación de entre 1,4 y 0,3 UGM., o bien cómo se añaden otros requisitos como el de llevar un cuaderno de explotación donde se recojan las diferentes operaciones llevadas a cabo en la finca. También del lado de la cuantía de las ayudas se pueden observar algunas diferencias respecto a lo establecido por el ministerio de Agricultura, como pueden ser –para la ayuda de transformación de cultivos herbáceos a pastos– la limitación de la ayuda por explotación a 1.500.000 pesetas o la modulación de la misma según estratos de superficie, algo que no aparece en el RD 632/95.

Para el resto de los regímenes de ayudas aplicados en el área de influencia del Parque Nacional de Doñana también se introducen nuevos requisitos y se concretan otros, estableciéndose igualmente para ellas límites al importe recibido por explotación –un millón y medio para el caso de reducción de la cabaña bovina u ovina y de protección de flora y fauna en humedales o de 500.000 pesetas para la ayuda a proyectos de demostración.

En resumen, puede observarse en el caso de las ayudas de zona en que participa el Gobierno central en su financiación, que las condiciones, requisitos e importes de las ayudas quedan más definidos en los Reales Decretos nacionales, especialmente en el que es de aplicación en las áreas de influencia de los Parques Nacionales. No obstante, y al igual que ocurría con las medidas horizontales, siempre hay un margen de maniobra y una adaptabilidad del programa a cada una de las Comunidades Autónomas afectadas, por lo que la norma autonómica suele aprovecharlo para adecuar las actuaciones a su territorio, establecer sus prioridades o situar los límites de las ayudas a unos niveles aceptables para su presupuesto.

El caso de las medidas de zona específicas de las Comunidades Autónomas: el programa de Estepas Cerealistas de Castilla y León

Para ilustrar el caso de las características de un programa de zona específico de las Comunidades Autónomas, vamos a tomar el de las Estepas Cerealistas aplicado en Castilla y León. Este programa es de los que podemos considerar "veteranos" por cuanto que, a diferencia de la mayor parte de los programas españoles, ha completado ya un quinquenio desde su puesta en marcha y se halla en el segundo periodo de aplicación.

Como ya se ha afirmado en otro apartado de este capítulo, este programa nace antes de la aparición en España de cualquier actuación de carácter ambiental de ámbito nacional. Concretamente, fue una Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 17 de noviembre la que regulaba las ayudas a las explotaciones agrarias que desarrollaran prácticas agrícolas tendentes a la protección del medio ambiente en las estepas cerealistas de Castilla y León[31]. Este programa sería incorporado posteriormente por la Comunidad Autónoma como uno de los programas de zona específico en la propuesta que el Gobierno español presentaría al Comité STAR a finales de 1994, y, por consiguiente, la cofinanciación que corresponde al Estado miembro –el 25% en este caso al ser zona objetivo 1– es aportada exclusivamente por la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Esta medida se dirige a zonas sensibles del interior bien sea porque constituyen reservas de avifauna protegida o porque son zonas de paso de aves migratorias. Normalmente, las prácticas de conservación suponen una extensificación de mayor alcance que la determinada en la acción horizontal sobre extensificación de tierras cerealistas (barbecho tradicional).

31 Orden de 17 de noviembre de 1993 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, BOCyL de 18 de noviembre de 1993.

Entre las zonas designadas para aplicar esta medida, el hábitat de aves esteparias, y en especial de la avutarda, en Castilla y León comprende las tierras en secano incluidas en las comarcas de Tierra de Campos –que abarcan parte de las provincias de Palencia, Valladolid, León, Zamora y Burgos– y Tierra de Campiñas, al sur del río Duero –que afectan a parte de las provincias de Ávila, Salamanca, Valladolid, Zamora y Segovia. A su vez, cada una de estas zonas se dividieron en dos áreas A y B en función de la densidad de avutardas existente y que seguirían dos plazos de puesta en marcha distintos. La superficie potencial máxima en el área A totalizaba 723.659 hectáreas y en el área B 658.920 hectáreas, aunque se estimó el área de acogida en unas 600.000 Ha, en su conjunto.

La problemática ambiental a la que responde esta medida se refiere a la existencia de una agricultura y ganadería intensivas, que han supuesto el abandono de las técnicas tradicionales más respetuosas con el medio ambiente, y a ser zonas de alto interés para el desarrollo de las aves esteparias, algunas de cuyas especies se encuentran en peligro de extinción por los efectos negativos que dichas prácticas agrícolas intensivas han ocasionado sobre su hábitat. Ya que el abandono de la agricultura extensiva tradicional, sobre todo el barbecho, ha ocasionado un perjuicio a la fauna característica de las zonas esteparias en las que se desarrollan los escasos ejemplares existentes en Europa de algunas aves (avutarda, sisón, etc.), el Gobierno castellano-leonés consideró beneficiosa la aplicación de una medida que favoreciera el aumento de la población de dichas aves. Por tanto, las medidas que se consideran de aplicación en este caso son: 1) la transformación de cultivos herbáceos en pastos; 2) la protección de la flora y fauna en sistemas de cultivos extensivos de las regiones del interior; y 3) la retirada de la producción de tierras de cultivo durante al menos 20 años.

En la primera fase de aplicación de este programa de estepas cerealistas, los beneficiarios han podido elegir entre 4 tipos dis-

tintos de contratos, que difieren en los compromisos exigidos y las consiguientes primas compensatorias. Los contratos 1 y 2 son gestionados por la Consejería de Agricultura y Ganadería y son de aplicación en los términos municipales de las áreas A y B, respectivamente, y en ambos el agricultor ha de acoger la totalidad del secano de la explotación que posea dentro de un mismo municipio. Estos contratos son conocidos en la zona como "de las avutardas", ya que están orientados a la conservación del hábitat de estas aves mediante prácticas agrarias adecuadas, más restrictivas en el contrato 1, que en el 2. Las primas se calcularon teniendo en cuenta el precio de los cereales al final del ciclo, la producción regionalizada y las primas que afectan a las leguminosas grano. Su cuantía sería revisada al alza en el segundo año de aplicación del programa sobre la base de los datos de las explotaciones acogidas en el primer año. Considerando una producción media de la zona de 2,2 Tm/ha (que es una producción no muy elevada), la prima en la zona A es de unas 10.800 ptas./ha y de unas 5.900 ptas./ha en el área B, más 27.270 ptas./ha en ambas áreas por la superficie cultivada de leguminosas. Las primas se revisan anualmente.

Los contratos 3 y 4 los gestiona la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, se aplican exclusivamente en el área A y están orientadas a la retirada de tierras de la producción a largo plazo y a la conservación de especies vegetales con riesgos de erosión genética, respectivamente. Considerando la producción media antes citada de 2,2 Tm/ha, las primas son aproximadamente de 28.500 ptas./ha en el contrato 3 y de 45.000 ptas./ha para el contrato de tipo 4.

Tras la experiencia de aplicación de los primeros cinco años y detectados algunos de los problemas por los que el programa ha tenido poca acogida, la Comunidad Autónoma de Castilla y León –a través del ministerio de Agricultura español– propuso modificaciones a la UE, que, además de incorporar las diferentes correcciones que durante esos cinco años había sufrido el progra-

ma, incluían otras sobre las condiciones de acogida o los tipos de contratos existentes. Esas modificaciones y la prórroga del programa fueron aprobadas por una Decisión de la Comisión en diciembre de 1997 y la Orden que actualmente regula estas ayudas en Castilla y León fue publicada en enero de 1998, incorporando ya los cambios antes citados[32].

Las modificaciones introducidas han ido dirigidas a flexibilizar algunas de las condiciones que debían cumplirse para acceder a la ayuda y que con la experiencia del quinquenio anterior se habían mostrado como frenos a la aplicación del programa, tratando así de hacerlas ahora más atractivas a los ojos de los agricultores. En la Orden actualmente en vigor se recogen exhaustivamente las condiciones que deben cumplir los beneficiarios de los tres tipos de contratos[33], así como las prácticas que se deben aplicar en cada caso y las cuantías de las ayudas a percibir. Se establecen igualmente las prioridades en caso de sobrepasar las previsiones presupuestarias y se hace especial hincapié en esta nueva norma en las sanciones al agricultor en caso de incumplimiento de los contratos.

A diferencia de los casos anteriores de programas agroambientales en que interviene el Gobierno central en la cofinanciación, en estos casos de programas de zona específicos de cada Comunidad Autónoma es el Gobierno regional el que elabora unilateralmente la norma, estableciendo las condiciones a cumplir, seleccionando el tipo de beneficiarios y ayudas o estableciendo las cuantías máximas de las primas, siempre, claro está, en el marco de lo establecido por el Reglamento europeo 2078/92. Dado que el interlocutor con la UE es el Estado miembro, el Gobierno cen-

32 Orden de 15 de enero de 1998 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, BOCyL de 19 de enero de 1998.

33 En la nueva norma actualmente en vigor desaparece el contrato tipo 2 y se uniformiza al contrato 1, siendo éste el único que queda en práctica de los gestionados por la Consejería de Agricultura y Ganadería.

tral –a través del ministerio de Agricultura– hace de vehículo transmisor de las propuestas de la Comunidad Autónoma, pero no interviene en su elaboración y puesta en práctica. Se puede decir, en este sentido, que estas medidas zonales de las CC.AA. suelen responder mejor a las necesidades de cada región y que su adaptación a la problemática ambiental de la zona es más fácil al no verse "encorsetada" de antemano por una norma de ámbito nacional.

IV.5. A modo de conclusión

A pesar de haber transcurrido ya varios años desde la reforma de la PAC y la aparición de las medidas de acompañamiento, entre ellas las agroambientales, es difícil hacer aún una evaluación precisa de los resultados del programa dado el corto espacio de tiempo que se lleva aplicando realmente en España. Su lenta puesta en marcha ha supuesto que la mayor parte de los programas apenas lleven dos años de funcionamiento, existiendo incluso algunas regiones que todavía no los han aplicado. En estas circunstancias es difícil poder evaluar su repercusión en cuanto a número de beneficiarios en los diferentes regímenes de ayudas, así como respecto al grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por los agricultores en sus contratos.

El Reglamento 2078/92 sobre medidas agroambientales permite un amplio margen de maniobra a los Estados miembros en cuanto a las prácticas que ellos consideren más sostenibles y acordes a las condiciones estructurales de los sistemas agrarios nacionales. Por tanto, la aplicación del programa demanda la elaboración de diferentes normas que, en muchas ocasiones, supone una laboriosa negociación entre el ministerio de Agricultura, los responsables de Agricultura de los Gobiernos regionales, las organizaciones agrarias y demás agentes involucrados. Antes de su aprobación definitiva, dicha normativa debe ser enviada por el Gobierno nacional a la Comisión Europea para recibir de esta la correspondien-

te homologación, lo que supone la apertura de una nueva ronda de negociación en esas instancias. Además, dada la estructura cuasi-federal del Estado español, es necesaria la aprobación de normas de ámbito autonómico que fijen la contribución de la Comunidad Autónoma al programa agroambiental, lo que introduce una complejidad adicional al proceso de puesta en marcha. En cualquier caso, es posible hacer unos primeros comentarios sobre la aplicación del programa agroambiental en España.

En primer lugar, podríamos señalar el poco interés despertado en un principio por estos programas entre las autoridades nacionales y regionales relacionadas con la agricultura, así como entre los agricultores españoles. A diferencia de otros países de nuestro entorno europeo con unos modelos de agricultura muy intensiva, como Holanda o Dinamarca, en los que hay una mayor preocupación por los efectos contaminantes de la agricultura y se hace necesario introducir nuevos métodos agrarios más sostenibles, en España es difícil entender la necesidad de destinar fondos nacionales a los programas agroambientales. Esto se debe a que los sistemas agrarios españoles, salvo excepciones, son menos intensivos y no muestran aún los problemas de contaminación que son característicos de las agriculturas de los países centro y norte europeos. Además, el reconocimiento de un importante déficit de competitividad de la agricultura española contribuye a que tanto las organizaciones agrarias, como el ministerio de Agricultura, den prioridad a continuar avanzando en programas de modernización que permitan a los sectores agrarios con mayor potencial adaptarse a la nueva situación de los mercados mundiales. Tampoco desde la sociedad civil –más preocupada del problema del desempleo o la consolidadción del Estado del bienestar– ha existido una presión suficientemente fuerte para que los poderes públicos se viesen en la necesidad de acelerar la aplicación de esta política agroambiental.

Sin embargo, cuando el Gobierno nacional ha decidido poner en marcha el programa –viendo en él un complemento de rentas

para los agricultores–, ha encontrado algunas dificultades para enmarcar en él las particularidades de los ecosistemas españoles –sistemas agrarios más extensivos en los que los problemas medioambientales son de una naturaleza distinta a la de los países centroeuropeos (como, por ejemplo, la escasez de agua, la erosión o los incendios forestales). Esta es una de las razones por las que la elaboración y aprobación de un procedimiento de aplicación conduce, algunas veces, a interminables negociaciones entre ministerios o departamentos dentro del mismo ministerio con competencias en el área del medio ambiente y entre éstos y las organizaciones profesionales agrarias o las asociaciones ecologistas, retrasando así la puesta en práctica del programa agroambiental.

En segundo lugar, y ligada a la mencionada menor sensibilidad del Gobierno español, encontramos una diferencia importante en cuanto a la cantidad de fondos destinados a estas ayudas agroambientales en comparación a otros países. Como es sabido, el Reglamento 2078/92 establece sólo el montante máximo que puede corresponder a cada tipo de ayuda, dejando a cada Estado miembro la posibilidad de que fije en su normativa nacional la cantidad exacta a recibir por el agricultor. Esta circunstancia provoca que algunos Gobiernos nacionales estén concediendo el máximo establecido por el Reglamento europeo, mientras otros están ofreciendo unas cantidades bastante por dejado de los límites establecidos. Este elemento, además de crear diferencias entre países, repercute directamente en la aceptación que el agricultor tiene de estas medidas. De hecho, en España, donde las ayudas se han establecido en unos límites por debajo de lo que permite la UE, para muchos agricultores resulta bastante más atractivo acogerse al programa de ayudas directas de la PAC, que a las ayudas agroambientales.

En tercer lugar, la aplicación del programa agroambiental parece estar teniendo éxito sólo en aquellas zonas en las que los efectos negativos de las prácticas agrarias son tangibles. En estos casos

es más fácil definir un interés general comprensible por todos los agricultores y preparar un programa de acción específico. En otras zonas donde los efectos perjudiciales de las prácticas agrarias no son tan patentes, la actitud de los agricultores con relación al programa agroambiental está basada más en una racionalidad económica individual, que en una racionalidad colectiva.

En definitiva, la aplicación de la política agroambiental en España está encontrando algunas dificultades. Las Administraciones españolas no han seguido con demasiado entusiasmo los pasos indicados por la legislación europea y, por regla general, los agricultores no han mostrado mucho interés en este tipo de ayudas salvo los casos en los que los efectos negativos sobre el medio ambiente eran claros. La escasez de información y de fondos destinados a estas ayudas pueden ser factores a tener en cuenta en esta falta de interés. Sin embargo, las referencias constantes al medio ambiente hechas en los documentos de la reforma de la PAC y más concretamente en las medidas de acompañamiento, sí están ayudando a impulsar el debate sobre estas cuestiones en el seno de las organizaciones profesionales agrarias, cuyos jóvenes líderes mantienen una actitud favorable hacia los temas ambientales al ver en ellas nuevas oportunidades que definan el papel del agricultor y sus organizaciones en los próximos años.

La propia diversidad de situaciones en los distintos territorios españoles crea una estructura de oportunidades diferente entre los agricultores. En algunas zonas, el agricultor no se puede acoger a un programa agroambiental porque sencillamente no existe o no se ha puesto en marcha. En los casos en que tal programa existe, la diferente cuantía de las ayudas actúa como elemento diferenciador, ya que en unas zonas puede resultar atractivo para el agricultor, pero en otras no. Incluso a igualdad de situaciones en cuanto a la existencia del programa y a su atractivo económico, hay otros elementos que condicionan la estructura de oportunidades de los agricultores, a saber: el papel de la Administración y la presencia activa de las organizaciones profesionales. En

los próximos capítulos veremos cómo la existencia de una red adecuada de prestación de servicios a los agricultores por parte de la Administración o del movimiento profesional, puede ser un elemento relevante en una región para que el programa agroambiental encuentre mayor eco entre los agricultores.

Cuadro IV.5.

Medidas aplicadas en zonas específicas (entornos de los Parques Nacionales, áreas ZEPAS y áreas humedales del Convenio RAMSAR) **y en zonas seleccionadas expresamente por los gobiernos regionales**

Medidas	1994			1995			1996			1997			1998 y ss.		
	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
a. Control integrado	-	-	-	10800	406.33	1.52	13500	486.50	1.82	13500	486.50	1.82	13500	1053.17	3.94
b. Transformación de tierras de abor a pastos	-	_	-	29750	473.23	2.02	41650	660.65	2.82	47500	754.36	3.22	47500	2256.76	9.62
c. Reducción de carga ganadera (UGM)	-	_	-	6514	287.94	1.07	7816	403.65	1.50	17578	516.67	1.92	47973	2844.64	10.56
d.1. Protección de fauna en regiones del interior	60000	249.20	1.15	778871	4076.77	18.27	1245950	6524.62	29.24	1790010	8144.63	36.50	1790010	24303.78	108.63
d.2. Protección de fauna en humedales	-	_	-	56600	1125.34	4.55	73640	1560.64	6.31	84160	1783.24	7.21	99000	5370.79	19.73
d.3. Conservación paisaje y protección de incendios	-	_	-	158700	1463.33	6.37	211600	2237.49	8.49	264500	2439.64	10.62	264500	6062.24	27.97
d.4. Lucha contra la erosión	-	_	-	100000	1479.56	6.49	150000	2220.48	9.74	166000	2421.10	12.98	207000	10379.00	46.75
d.5. Acciones medioambitales en las Islas Canarias	-	_	-	23680	810.00	3.75	26640	909.36	4.21	26640	909.36	4.21	30633	2438.53	11.10
d.6. Ahorro agua de riego	76200	2808.00	13.00	81000	3246.48	15.03	90000	3600.72	16.67	90000	3600.72	16.67	90000	915.43	9.15
e. Conserva.de tierras abandonadas	-	_	-	92750	1490.40	6.67	148400	2100.41	9.40	184500	3000.91	13.43	184500	8453.28	37.55
f. Abandono de tierras	-	_	-	17050	954.90	3.72	23500	1161.93	5.20	30710	1497.10	6.70	52826	10582.07	42.34
g. Gestión de tierras para el acceso público	-	_	-	12648	62.40	0.30	12648	62.4	0.30	15880	62.4	0.30	15880	209.8	0.89
h. Proyectos de demostración	-	_	-	1800	60.54	0.21	2100	61.73	0.26	2150	80.37	0.31	2400	134.86	0.77
TOTAL	136200	3057.20	14.15	1363649	15937.22	69.97	2039628	21990.58	95.96	2715550	25696.0	115.89	2799749	75004.15	329.0

A = Superficie (Has) B = Financiación (Millones Ptas.) C = Cofinanciación de la UE (Millones ECUs)

Fuente: MAPA, 1994.

Cuadro IV.6.

Parques Nacionales, humedales RAMSAR y zonas ZEPA. Medidas a aplicar, unidades afectadas por tales medidas y presupuesto para cada zona

Zona	**Medida** (ver Cuadro IV.5)	**UGM**	**Superficie (Has)**	**Agricultores**	**Presupuesto** (mill. ptas)
Parques Nacionales		5500	329863	16693	37801
Doñana	b, c, d2, f	3500	32350	4236	5250
Ordesa y Monte Perdido	d3, e	-	53000	1705	3160
Picos de Europa	d3, e	-	74500	4022	5629
Timanfaya	d5	-	6483	190	1682
Teide	d5	-	4190	215	556
Garajonay	d5	-	4990	170	610
Caldera de Taburiente	d5	-	4400	180	649
Tablas de Daimiel	d6	-	90000	2500	14171
Cabañeros	c, d1, d3, e, f	2000	35450	2475	3292
Monfragüe	d3, e, f	-	24500	1000	2802
Humedales RAMSAR	b, d2, f	-	12500	2040	1125
Zonas ZEPAS	c, d1, d2, e, f, g	5573	66496	5410	7244

Fuente: MAPA, 1994

Cuadro IV.7.

Medidas a aplicar en zonas seleccionadas expresamente por las CC.AA. (1994-1998)

Comunidad Autónoma	Tipo de zona	Medidas (ver cuadro IV.5)	UGM	Superficie (Has)	Agricultores	Presupuesto (mill. de ptas)
Andalucía	Dehesas	b,d4	-	92000	4183	4400
	Olivar	d4	-	81000	3100	7850
Aragón	Monegros	e, f	-	8000	320	1650
	Valle Pirineo Aragonés	b	-	6000	357	300
	Laguna Gallocanta	b, d1	-	24600	2378	998
Asturias	Pastizales en Tierras Comunales	d3	-	147000	10000	3675
Canarias	Isla Gran Canaria	d5, e	-	7520	837	700
	Isla Fuerteventura	d5, e	-	2350	400	414
	Isla del Hierro	d5, e	-	4200	450	630
Castilla-La Mancha	Hábitat cerealistas para aves esteparias	d1	-	256000	3000	8660
Castilla y León	Hábitat cerealistas para aves esteparias	b, d1, f	-	1204922	9000	28638
	Medio natural y agricultura tradicional	e	-	50000	910	1250
	Incendios forestales en montañas	e	-	35000	5000	5250
Cataluña	Depresión del Ebro	d1, f	-	44293	2300	3643
	Parque Aigüestortes y Lago Sant Mauricio	c, f	1000	407	100	250
	Ganadería en el Ampurdán	b, d3	-	6300	525	725
	Parque Natural de Aigüesmoll	c, d2	4500	1200	835	971
	Delta del Ebro	d2	-	39000	1634	4060
	Especies cinegéticas protegidas	d1, f	-	20918	4150	1445
	Viticultura en el Penedés	a	-	4500	250	675
	Avellano de Tarragona	d4	-	31000	410	1750
	Frutales de Lérida	a	-	2500	600	725

Cuadro IV.7:

Medidas a aplicar en zonas seleccionadas expresamente por las CC.AA. (1994-1998). (*continuación)*

Comunidad Autónoma	Tipo de zona	Medidas (ver cuadro IV.5)	UGM	Superficie (Has)	Agricultores	Presupuesto (mill. de ptas)
Extremadura	Dehesas	c, d1	5400	226232	3305	4058
Galicia	Bosque autóctono del Eume	f	-	2000	1000	400
	Complejo húmedo de Cospeito	d1	-	338	900	34
	Viticultura en Orense y Pontevedra	a	-	4000	3000	550
	Entorno paisajístico vid en Orense y Lugo	d4	-	4000	890	2000
	Pastizales en La Coruña y Lugo	d3	-	18000	450	540
	Sierra de los Ancares	d3	-	1000	50	150
Madrid	Medio natural y agricultura tradicional	d4	-	3000	400	450
	Anillo verde área metropolitana	d4, f	-	8000	2000	2525
Murcia	Espacios protegidos en litoral, montañas y humedales	d1, e, f	-	4110	700	613
	Uva de mesa en Guadalentín, Vega Segura y Noroeste	a	-	2500	240	482
Navarra	Pirineo Occidental	b, d4, e, f	-	11200	750	970
	Bárdenas Reales y Vedado de Eguaras	d3, d4, e, f	-	500	75	25
La Rioja	Espacios protegidos de La Rioja y su sierra	d3	-	1000	100	50
Com. Valenciana	Parque Natural de la Albufera	d2	-	31000	1662	3380
	Valles de Llaguart, Gallinera y Ebo	d3	-	1500	30	250
	Reserva de caza Muela de Cortes	d3	-	1500	30	250
	Reserva de la Marjal Pego-Oliva	d2	-	2300	1399	130
País Vasco	Medio natural y agricultura tradicional	d1, d2, d3, g	-	-	-	-

Fuente: MAPA, 1994

Cuadro IV.8.

Resumen de la aplicación de las medidas agroambientales por CC.AA. *m*edidas Horizontales

Comunidad Autónoma	Extensificación	Medidas Horizontales (RD 51/95)		Formación
		Razas en peligro de extinción	Agricultura ecológica	
Andalucía	sí	sí	sí	sí
Aragón	sí	sí	sí	sí
Asturias	no	sí	sí	sí
Baleares	no	sí	sí	no
Canarias	no	sí	sí	sí
Cantabria	sí	sí	sí	sí
Castilla-La Mancha	sí	sí	sí	sí
Castilla-León	sí	sí	sí	sí
Cataluña	no	sí (sin publicar)	sí (sin publicar)	sí (sin publicar)
Extremadura	sí	sí	sí	sí
Galicia	sí	sí	sí	sí
Madrid	sí	sí	sí	sí
Murcia	sí	no	sí	no
Navarra	sí	sí	sí	sí
La Rioja	sí	sí	sí	sí
Valencia	sí	sí	sí	sí

Nota: Se indica con un "sí" los casos en que la Comunidad Autónoma ha puesto en marcha la medida correspondiente a través de su elaboración y publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma. En los casos en que se tiene conocimiento de la elaboración de la normativa pero no se tiene constancia de su publicación en el boletín de la Comunidad Autónoma se ha específicado con "sin publicar".

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MAPA (Mayo 1998).

Cuadro IV.9.

Resumen de la aplicación de las medidas agroambientales por CC.AA: Zonas Parques Nacionales, zonas ZEPA, humedales RAMSAR y medidas específicas de las CC.AA.

Comunidad Autónoma	Zonas Parques Nacionales (RD 632/95)	Zonas ZEPA (RD 928/95)	Humedales RAMSAR (RD 928/95)	Medidas Específicas CC.AA.
Andalucía	Parque Nacional de Doñana	sí	sí	Dehesas / Erosión en olivar/Apicultura transhumante. Pasas/Caña de Azúcar
Aragón	no	sí	sí	Laguna de Gallocanta (Zona RAMSAR)
Asturias	Parque Nacional Picos de Europa	sí	no	Pastizales en tierras comunales (Zona ZEPA)
Baleares	no	sí	sí	no
Canarias	P. Nacionales de Timanfaya, Teide,Taburiente y Garajonay	no	no	Islas de Fuerteventura, Gran Canaria e Hierro
Cantabria	no	no	no	no
Castilla-La Mancha	Parque Nacional de las Tablas de Daimiel Parque Nacional de Cabañeros	no	no	Habitats cerealistas para aves esteparias y la grulla común
Castilla-León	no	no	no	Estepas cerealistas/Incendios forestales
Cataluña	no	sí (sin publicar)	no	Aves esteparias en la Depresión del Ebro (sin publicar) Programa de zona del avellano
Extremadura	Parque Natural de Monfragüe	sí	no	Aves esteparias de la Serena y los Llanos del Sur de Cáceres/Dehesas
Galicia	no	no	no	no
Madrid	no	no	no	Agricultura tradicional
Murcia	no	sí	sí	Espacios protegidos del litoral, montaña y zonas húmedas Uva de mesa en el Valle de Guadalentín, Vega Alta del Segura y Noroeste

Cuadro IV.9.

Resumen de la aplicación de las medidas agroambientales por CC.AA: Zonas Parques Nacionales, zonas ZEPA, humedales RAMSAR y medidas específicas de las CC.AA. (continuación)

Comunidad Autónoma	Zonas Parques Nacionales (RD 632/95)	Zonas ZEPA (RD 928/95)	Humedales RAMSAR (RD 928/95)	Medidas Específicas CC.AA.
Navarra	no	no	no	no
La Rioja	no	no	no	no
Valencia	no	no	sí	La Albufera de Valencia y La Marjal-Pego Oliva

Nota: Se indica con un "sí" los casos en que la Comunidad Autónoma ha puesto en marcha la medida correspondiente a través de su elaboración y publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma. En los casos en que se tiene conocimiento de la elaboración de la normativa pero no se tiene constancia de su publicación en el boletín de la Comunidad Autónoma correspondiente se ha especificado "sin publicar". En el caso de las medidas específicas de cada Comunidad Autónoma, se indican las que están en marcha o a falta de publicación en el correspondiente Boletín Oficial, especificándose con un "no" aquellos casos en los que o bien no se han elaborado las medidas, o bien esa Comunidad Autónoma no solicitó en su momento ningún programa específico.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MAPA (Mayo 1999).

Capítulo V

EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL: LA ADMINISTRACION PÚBLICA

V.1. Introducción

Como se ha señalado en el capítulo anterior, el debate sobre las implicaciones medioambientales de la actividad agraria se inicia en España con la aprobación en 1992 del R(CEE) 2078/92 relativo a la política agroambiental europea. A partir de esa fecha, y debido a la necesidad de aprobar las correspondientes normas de aplicación, comienzan a desarrollarse en la Administración pública las primeras reacciones y tomas de posición sobre un tema que, hasta entonces, no había sido incluido en la agenda política y que, de alguna manera, venía *impuesto* desde la UE[34].

En este contexto, los agricultores se han encontrado ciertamente ante nuevas oportunidades para complementar sus rentas, como las que les han ofrecido los programas agroambientales, pero también es verdad que esos programas han supuesto para ellos cambios importantes en las formas de gestionar sus explotaciones, lo que les ha provocado sentimientos de desconfianza y cierto temor a acogerse a dichos programas. De ahí que en su respuesta haya influido el papel de los actores que intervienen directamente en la elaboración y aplicación de las medidas agroambientales, ya que, con su actuación, estos actores pueden generar un clima de confianza entre los agricultores al ofrecerles los servicios de asesoramiento que precisan, o por el contrario disuadirlos al generarles dudas e incertidumbres.

De esos actores, la Administración puede desempeñar un papel fundamental si dispone de una estructura adecuada y si el personal al frente de sus organismos de servicios muestra actitudes

34 La trasposición de la normativa europea de carácter ambiental en España ha provocado en cierta manera una situación atípica. Así, a diferencia de lo que suele ocurrir en otros ámbitos de las políticas públicas, en los que la legislación aparece tras demandas surgidas de la sociedad civil, en el tema medioambiental las exigencias que impone la normativa europea han superado con creces las demandas que surgen de la opinión pública española, como han puesto de manifiesto algunos estudios (IESA-A, 1996).

favorables a los nuevos programas; en caso contrario, la Administración se convierte en un factor que dificulta la aplicación exitosa de dichos programas. En el capítulo anterior hemos hecho referencia al contenido de los programas y a las dificultades de su aplicación en un territorio tan heterogéneo como el español y tan diversificado desde un punto de vista político-administrativo a raíz del Estado de las Autonomías. En este capítulo trataremos de explorar las actitudes que se observan en la Administración respecto a la política agroambiental en tanto que actor institucional directamente involucrado en el debate y puesta en marcha de las mismas.

Nos interesa, pues, conocer cómo los temas ambientales en general y los agroambientales en particular, se empiezan a incorporar en los discursos de la Administración. Para conocer la posición general y el discurso que este actor institucional manifiesta en el ámbito de las relaciones agricultura/medio ambiente, hemos tomado como elemento de referencia el Reglamento 2078/92 sobre el fomento de prácticas agrarias más respetuosas con la conservación del medio ambiente y la preservación del espacio natural, por constituir éste, como ya se ha dicho anteriormente, el detonante del debate en torno al dualismo agricultura/ medio ambiente.

V.2. La Administración y las implicaciones ambientales de la agricultura

Como se ha señalado, hasta 1992 no se observan en el ámbito de la Administración española reacciones dignas de destacar en relación a las implicaciones ambientales de la actividad agraria. Desde 1986 hasta esa fecha, la principal preocupación en los ámbitos del ministerio de Agricultura y sus distintos organismos centrales y periféricos, así como en la mayor parte de las consejerías de Agricultura de los gobiernos regionales, había sido el impacto de la adhesión de España a la UE en los distintos sec-

tores productivos, los periodos de transición a que estaban sujetos algunos sectores estratégicos y las posibilidades de captación de recursos que ofrecían las políticas estructurales. Asimismo, el tema del crecimiento económico para acortar las diferencias de España respecto a sus nuevos socios europeos, era una prioridad fundamental de la política económica que se trasladaba al discurso dominante en el seno de la Administración pública. Los temas medioambientales apenas encontraban eco en una opinión pública española poco sensibilizada por los problemas relacionados con el deterioro del medio ambiente, ni tampoco se reflejaba en el terreno legislativo.

A raíz de la Conferencia internacional celebrada en Río (Brasil) en 1992 (conocida como Cumbre de Río), la Administración comienza a preocuparse por conceptos como desarrollo sostenible, desarrollo rural sostenible y agricultura sostenible, introduciéndolos gradualmente en los debates sobre las implicaciones ambientales de la actividad agraria.

No obstante, si se analizan con detalle las manifestaciones hechas públicas por los responsables de los distintos departamentos administrativos en sus distintos órganos de expresión, pueden apreciarse desde el comienzo diferencias importantes entre la Administración agraria y la nueva Administración medioambiental respecto a la forma de concebir estos problemas y proponer soluciones. A continuación dedicaremos algunas líneas a mostrar estas diferencias a partir de los contenidos de las revistas y boletines consultados y de las entrevistas realizadas tanto a funcionarios de la Administración central como de algunas administraciones regionales.

La Administración agraria

En lo que se refiere a la Administración agraria, la utilización del concepto de desarrollo sostenible se hace de un modo bastante impreciso tanto en el contenido que se le asigna, como en el al-

cance y viabilidad que se le atribuye. En línea con lo que viene siendo habitual en casi todos los foros donde se aborda el tema de la sustentabilidad, la Administración agraria realiza propuestas abiertas, flexibles y orientativas, adaptables a la diversidad del medio natural español y a los intereses y expectativas de los diferentes agentes sociales.

A pesar de esta imprecisión, la Administración agraria asume la idea de que en el proceso de desarrollo económico debe tenerse en cuenta la conservación del medio ambiente. Por regla general, esta idea es canalizada a través de la búsqueda de soluciones basadas en la tecnología, es decir, mediante técnicas más eficientes en el uso de los recursos, tecnologías limpias, sustitución de materias primas no renovables por otras renovables en la medida de lo posible, utilización de productos y tratamientos más inocuos para el entorno, etc, y que se supedita en cualquier caso a la viabilidad económica del proceso productivo.

Así, la confianza en que la tecnología encontrará una solución a los problemas medioambientales, permite introducir el tema ambiental en el contexto de una visión productivista de la agricultura. Por tanto, más que los aspectos ecológicos o sociales de la sustentabilidad, la atención especial de la Administración agraria está puesta en la sustentabilidad económica a partir de una gestión adecuada de los recursos y la continuidad en la actividad productiva con nuevas tecnologías.

Descendiendo de este marco general y centrándose más en la agricultura, el término *desarrollo sostenible* se va sustituyendo progresivamente en el discurso de la Administración agraria por el de *agricultura sostenible*, dándole mayor protagonismo a lo agrario y tratando a los agricultores como sus principales actores, aunque desde una perspectiva no exclusivamente productivista, sino plurifuncional. Así, el discurso sobre la agricultura sostenible que se observa en la Administración agraria española parte de las funciones productiva, social y ecológica que

la reforma de la PAC de 1992 asigna a la agricultura, existiendo en este sentido una aceptación oficial del principio de la multifuncionalidad; una multifuncionalidad de la que, no obstante, se destaca como función principal la de producir alimentos, subrayando así la dimensión económico-productiva a la hora de definir el concepto de agricultura sostenible.

En el marco de la reforma de la PAC, cuyas líneas principales continúan en el documento de la Agenda 2000 apuntando a una reducción progresiva de los precios agrarios y su equiparación a los precios de mercado, así como a la reducción de subvenciones a la producción, se dibuja un horizonte en el que los agricultores tendrán que tener cada vez más presente la exigencia de la competitividad. Este horizonte está presente en gran parte de las opiniones vertidas desde la Administración agraria española a la hora de expresar sus puntos de vista sobre el tema de las relaciones entre agricultura y medio ambiente. En sus opiniones se enfatiza la dimensión económica del concepto de agricultura sostenible, reafirmándose así una posición que podríamos llamar de *sustentabilidad competitiva*:

> "Si lo que quiere la UE es una agricultura competitiva, el medio ambiente no debe condicionar totalmente la actividad agraria. Ello no quiere decir que no haya que buscar prácticas menos dañinas para el medio ambiente, pero sin olvidar que la función principal de la agricultura es producir". (*Entrevista a representante del MAPA en la Secretaría General de Agricultura y Alimentación)*

En esta misma línea argumental de que la principal función de la agricultura es producir en unos parámetros competitivos adecuados, y dado que se acepta como un hecho irreversible para el futuro inmediato la introducción de criterios de condicionalidad medioambiental en la agricultura, la Administración agraria española, sobre todo en el ámbito nacional, se manifiesta partidaria de establecer dichos requisitos ambientales dentro de las OCM, en la línea de lo que los ingleses han denominado *cross*

compliance[35]*;* de esta manera, tales requisitos serían de aplicación horizontal, es decir, igual para todos los Estados miembros, y las compensaciones a los agricultores serían financiadas en su totalidad por la UE, evitando así ventajas comparativas. De esas opiniones se deduce la demanda de que la introducción de criterios agroambientales se haga no a través de los actuales programas cofinanciados y regulados por el R(CEE) 2078/92, sino dentro de las propias OCMs.

A pesar de supeditar lo ecológico a lo económico, la Administración agraria considera, no obstante, que la introducción de regulaciones ambientales en la agricultura –y en concreto los actuales programas agroambientales– abre una línea de futuro dentro de la PAC, reconociéndole en algunos casos que pueden jugar un papel positivo. Así, afirman que los efectos positivos de estos programas vienen marcados no por las repercusiones ambientales que pudieran tener, sino por otra serie de motivos. En primer lugar, señalan que, gracias a estos programas, el ahorro producido por la sustancial reducción del gasto agrícola provocada por la reforma de 1992 y el que se producirá en el futuro, pueden quedar en el propio sector agrario evitando ser transferidos a la financiación de otras políticas europeas. Utilizando, pues, el argumento de que la agricultura realiza una importante labor de protección del medio ambiente y de ordenación del territorio, se justifica que los recursos *sobrantes* se destinen a medidas agroambientales, manteniendo de este modo la importancia económica del sector agrario en el presupuesto europeo.

En segundo lugar, señalan que los temas agroambientales son una vía para legitimar el apoyo al sector agrario desde nuevas bases, y ello en un doble contexto. Por un lado, porque permite a los responsables políticos (a la hora de negociar la regulación del sector agrario en los distintos foros) justificar como medidas no

35 Se denomina *cross compliance* a un instrumento consistente en condicionar con criterios ambientales las políticas de apoyo a la agricultura.

proteccionistas algunos programas de ayudas a la agricultura con el argumento de que son programas destinados a un mayor cuidado al medio ambiente. Este tipo de pagos agroambientales, por ejemplo, se clasifican en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (antes GATT) dentro de la llamada *caja verde* y están exentos de limitaciones cuantitativas. Por otro lado, porque los temas agroambientales ofrecen una nueva forma de legitimar ante a la sociedad civil los trasvases de recursos a la agricultura, una agricultura que en este caso recibiría una compensación económica no ya por su faceta productiva, que en algunos foros es incluso criticada por los daños ambientales que ha llegado a causar, sino por su tarea de conservación y gestión del medio ambiente (*stewardship*) y como pieza fundamental de una adecuada ordenación del territorio. En palabras de un alto funcionario de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía:

> "En el futuro las ayudas agroambientales tendrán más importancia, ya que en el marco de una tendencia a la eliminación de ayudas a los precios y al mercado, este tipo de medidas son más defendibles y justificables en foros internacionales al realizar una labor ambiental y social. Es decir, permiten una nueva legitimidad a las ayudas que se dan a los agricultores". (*Entrevista a representante de la Consejería de Agricultura de la Junta de Andalucía en la Secretaría General de Agricultura y Ganadería*)

En este sentido, uno de los argumentos que utiliza la Administración agraria española para legitimar el trasvase de recursos es hacer una relectura del principio que inspira otras políticas de medio ambiente PPP (*Polluter pays principle*) (*quien contamina, paga*), transformándolo en el principio *quien conserva, cobra*, y justificando la idea de que la sociedad debe pagar al agricultor que *produzca* medio ambiente. De esta forma, la Administración agraria asume el discurso del buen agricultor, que no sólo produce alimentos, sino que también cuida de la naturaleza, ofreciendo así un nuevo servicio a la sociedad que hay que recompensar.

El marco institucional de la política agroambiental

Esta nueva función del agricultor reafirma la idea ya citada de la multifuncionalidad, en la que, como se ha señalado, sobresale sobre las demás la actividad productiva, siendo el resto de las actuaciones consideradas de carácter complementario a la agricultura. Dentro de las nuevas actividades a desarrollar en el medio rural y que de forma más o menos directa se relacionan con el medio ambiente, son dos las que acaparan el protagonismo en el discurso de la Administración agraria, a saber: el turismo rural y la agricultura ecológica.

El turismo rural se apoya en los argumentos del nuevo ámbito plurifuncional del agricultor y de la nueva relación que debe establecerse entre la sociedad y los agricultores a través de una especie de nuevo contrato social. Esta actividad se entiende como característica de las zonas rurales de montaña, desfavorecidas y con atractivos paisajísticos y/o culturales, pero en ningún caso como una vía de desarrollo alternativa generalizable al conjunto de las áreas rurales.

La agricultura ecológica aparece asociada a las nuevas directrices de la PAC y a la recuperación de los métodos tradicionales de producción agraria, e igualmente aparece circunscrita por una serie de condicionantes o factores que la hacen aplicable sólo en determinadas circunstancias de suelo, estructura productiva, etc. Por regla general, la Administración agraria la considera como una vía alternativa para algunas agriculturas de montaña, marginales y poco competitivas, y en ningún caso como sustitutiva de la agricultura convencional allí donde esta última sea rentable.

En torno a los problemas ambientales asociados a la agricultura, el discurso de la Administración agraria española se desdobla en dos. Por un lado, contempla el papel de la agricultura como agente contaminante, esto es, la contribución de la agricultura en la generación de problemas medioambientales, y, por otro, considera la actividad agraria en su vertiente positiva, es decir, como un elemento clave en la conservación del medio ambiente, el mantenimiento del paisaje rural y la ordenación del territorio.

La cuestión ambiental en la agricultura

En el primer caso, destaca la idea de que, en términos relativos, la agricultura es responsable de menos problemas ambientales que el resto de los sectores productivos. Se hace más hincapié en esta afirmación al referirse a la agricultura española, agricultura que, salvo excepciones muy puntuales, es identificada con unos sistemas extensivos y con escasos impactos negativos sobre el entorno.

Por regla general, al hablar de problemas medioambientales causados por los sistemas agrarios, los funcionarios de la Administración señalan como contaminantes las agriculturas intensivas del norte y centro europeos, con sus elevados consumos de fertilizantes y pesticidas que ocasionan la contaminación por nitratos y la eutrofización de las aguas. En el caso español, la Administración agraria sitúa en áreas muy concretas este tipo de problemas y señala que los problemas medioambientales españoles son otros –erosión, incendios, escasez de agua, abandono del medio rural, por ejemplo–, problemas a los que apenas se alude en la normativa agroambiental europea.

El segundo aspecto del discurso de la Administración agraria española, es decir, la agricultura como actividad beneficiosa para el medio ambiente, se aborda igualmente desde una comparación favorable siempre a la agricultura respecto a otras actividades, insistiéndose en lo que aporta esta actividad para paliar dichos problemas ambientales a diferencia de otros sectores productivos. Se recuerda desde la Administración agraria española que la agricultura ha sido tradicionalmente una buena gestora de los recursos naturales y que lo que hasta ahora se ha conservado y ahora se quiere proteger está así gracias a la labor que han desempeñado gran parte de los agricultores. Si en los últimos años se ha producido un aumento de la participación del sector agrario en la contaminación, ello se ha debido a la intensificación que han tenido que afrontar un buen número de agricultores para adaptarse a las condiciones de competitividad de la agricultura europea y a las mayores demandas hechas por la sociedad. Apa-

rece aquí el debate rural/urbano, recordando que los agricultores han intensificado su producción, y con ello su amenaza sobre el medio ambiente, para hacer frente a las exigencias de la sociedad, desplazando así de forma implícita cierta responsabilidad a la población en general.

Aunque un cierto sector de la Administración agraria presenta la agricultura como víctima del ataque y la incomprensión de la sociedad, también deja claro que la sociedad necesita a la agricultura no sólo para producir alimentos de calidad, sino también para mantener y crear un paisaje cultural y asegurar la conservación del medio ambiente natural, si bien el principal papel de los agricultores no dejará de ser la producción de alimentos –como ya vimos anteriormente–, siendo el medio ambiente una actividad secundaria y complementaria de sus rentas.

La Administración ambiental

Por regla general, la Administración ambiental en España es de reciente creación como organismo independiente (ministerio de Medio Ambiente, consejerías de Medio Ambiente), ya que las competencias ambientales han estado distribuidas en departamentos dentro de los distintos ministerios, a nivel nacional, o consejerías, en el ámbito autonómico. La creación de nuevos organismos con competencias exclusivas en materia de medio ambiente ha respondido, por un lado, a demandas más o menos articuladas desde la sociedad civil reclamando un ámbito autónomo para los problemas ambientales, pero también a razones de oportunidad política tras los grandes eventos internacionales como la Cumbre de Río en 1992. En todo caso, es evidente que la creación de estos nuevos departamentos de Medio Ambiente han representado un nuevo reto para las políticas públicas y ha generado una dinámica autónoma entre un nuevo cuerpo de funcionarios –por lo general de formación no agronómica– en pos de consolidar un espacio propio dentro de la Administración.

Su reciente aparición y el hecho de que estos departamentos han centrado sus actuaciones en temas más "genuinamente" considerados como ambientales (agua, espacios protegidos, protección de flora y fauna, espacios forestales, biodiversidad, etc), hacen que sus referencias a la agricultura sean escasas, ocupando el sector agrario un lugar secundario en la jerarquía de las preocupaciones expresadas por la Administración medioambiental. Las referencias a la relación agricultura/medio ambiente que se hacen desde estos nuevos organismos se centran en analizar las prácticas agrarias sostenibles y aspectos ambientales de la política agraria, más que en problemas ambientales asociados o producidos por la agricultura.

En este sentido, para esta nueva Administración la introducción de medidas de carácter ambiental en la agricultura siempre es bien acogida, pero, generalmente, se considera que, al surgir en el seno de la PAC, son competencia de la Administración agraria. Sólo en los casos en que dentro de las medidas agroambientales o de alguna de las otras medidas de acompañamiento –como la forestación de tierras agrarias– se tratan temas que, desde la Administración ambiental, son considerados como parte de sus competencias, es cuando han mostrado un mayor interés en implicarse en ellos, provocando en ocasiones conflictos con los departamentos de Agricultura.

Para algunos representantes de la Administración ambiental, este enfrentamiento competencial se debe a la distintas concepciones que sobre el medio ambiente se tienen en los dos departamentos (Agricultura y Medio Ambiente). Para los de Medio Ambiente, los entornos y parajes naturales deben ser conservados sin grandes modificaciones, adoptando así una postura que podríamos calificar de conservacionista *strictus sensu*, mientras que para los de Agricultura son espacios territoriales que no sólo hay que conservar, sino también gestionar la explotación de los recursos que poseen.
En algunos círculos de opinión dentro de los departamentos de Agricultura y Medio Ambiente contactados en nuestro programa

de entrevistas, se justifica de algún modo la percepción diferente de los problemas medioambientales por la distinta formación de sus técnicos y funcionarios: ingenieros agrónomos en el primero y biólogos e ingenieros de montes en el segundo.

> "... aquí somos forestales y no agrarios. Adoptamos la perspectiva ambiental y no la agraria". (*Entrevista a representante de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, Dirección General del Medio Natural*)

En todo caso, como ya se ha indicado anteriormente, cualquier medida de carácter ambiental introducida en la política agraria es bien recibida por la Administración ambiental, si bien hemos observado una cierta preferencia por la introducción de actuaciones de tipo horizontal –es decir, que afecten a todo el sector y que condicionen la actividad profesional del agricultor– y críticas por las medidas que se dirigen a proteger espacios aislados dentro de un entorno ya degradado.

V.3. La Administración y la aplicación del Reglamento 2078/92

En este apartado examinamos cuál ha sido el papel desempeñado por la Administración en la aplicación de las medidas agroambientales que se aprobaron como medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC de 1992. En concreto nos centraremos en la aplicación del ya mencionado Reglamento del Consejo 2078/92 sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural, Reglamento que, como ya se señaló en el capítulo anterior, introducía por primera vez en el seno de la UE un conjunto articulado de medidas de carácter obligatorio para los Estados miembros tendente a fomentar prácticas agrarias más respetuosas con el medio ambiente.

Sin caer en repeticiones de lo ya señalado, el análisis que se aborda en este apartado tiene por objetivo explorar el discurso general de la Administración sobre la aplicación de dicho Reglamento y las actitudes y estrategias adoptadas por sus distintos organismos y departamentos a la hora de poner en marcha los programas agroambientales, así como la valoración que sobre dicho proceso se hace desde los propios funcionarios encargados de gestionarlos en los distintos niveles territoriales.

Una aplicación marcada por el retraso

Tal como se ha puesto de manifiesto, la política agroambiental europea se ha aplicado en España con bastante retraso. Algunas de las razones de este retraso han sido ya comentadas, pero el análisis empírico realizado mediante el programa de entrevistas nos ofrece una mayor riqueza de matices, como tendremos ocasión de comprobar.

Así, los entrevistados reconocen, en primer lugar, y de un modo casi unánime, que la ausencia de un amplio debate en torno a las implicaciones ambientales de la agricultura en España ha permitido una cierta "relajación" dentro de la Administración en su tarea de aplicar los programas agroambientales, lo que explicaría el retraso producido. Es un hecho prácticamente compartido por todas las personas entrevistadas que tanto entre la opinión pública, como entre la propia comunidad agraria, la agricultura española no es considerada, salvo en áreas muy localizadas, una actividad causante de problemas medioambientales graves. Esta impresión puede explicarse por el hecho de que una gran parte de la población identifica problemas medioambientales con contaminación (humos, residuos, líquidos tóxicos,...), aspectos éstos más ligados a la industria que a la agricultura. Sin negar que algunos de estos efectos nocivos están presentes en algunos sectores productivos de la agricultura española, desde la Administración se señala que los problemas medioambientales más acuciantes para España son otros que no se identifican de forma in-

mediata con la contaminación, como la erosión o el uso ineficiente del agua de riego:

> "Algunas de las ayudas del reglamento europeo encaminadas a *desintensificar* los sistemas de producción (reducción de inputs, disminución de la carga ganadera, etc) no tienen mucho sentido en la agricultura española, que en su mayor parte es extensiva y cuyos problemas medioambientales son otros". (*Entrevista a representante del MAPA en la Subdirección General de Formación e Innovación*)

En segundo lugar, y en línea con la falta de una presión organizada desde la propia sociedad española en favor de los temas ambientales, se admite que los departamentos de Agricultura tanto nacionales como autonómicos han situado generalmente los programas agroambientales en un segundo plano dentro de sus prioridades. Además de por las razones antes señaladas –que en la agricultura española los problemas ambientales no son los relacionados con la contaminación característica de otros países europeos, sino otros que no encuentran fácil encaje en el reglamento europeo–, las personas entrevistadas señalan que el sector agrario español es un sector donde existe aún un déficit importante de modernización, y que por ello resulta difícil admitir en la agenda política que se destinen fondos propios a la cofinanciación de los programas agroambientales. A lo anterior habría que añadir la existencia de importantes déficits de competitividad en las agriculturas mediterráneas, para cuya resolución se considera necesario impulsar programas de modernización que adecúen los sectores de mayor potencialidad agraria a la nueva situación de apertura de los mercados mundiales. Por ello, no se manifiesta desde la sociedad civil una presión lo suficientemente elevada como para que los poderes públicos destinen recursos e impulsen la aplicación del programa agroambiental.

Algunos entrevistados se atribuyen una cierta responsabilidad como funcionarios en este desinterés y en el tratamiento precipitado que se le ha dado a los programas agroambientales. Así, reconocen la ausencia de estudios serios previos a la definición de las medidas, estudios que hubieran permitido adaptar dichos programas de forma más idónea a las circunstancias de la agricultura española y sacarle un mejor partido a las posibilidades que ofrecen. Ello explicaría que los programas presentados en una primera fase en Bruselas se hayan mostrado poco prácticos, poco interesantes y en no en pocos casos alejados de la realidad y de los problemas de algunas zonas donde se han pretendido aplicar. No es de extrañar, pues, que los agricultores se hayan mostrado a su vez poco interesados en unos programas bastante alejados de sus problemas más acuciantes y que hayan visto con cierto recelo y desconfianza el hecho de implicarse en programas que suponen cambios importantes en la forma de gestionar sus explotaciones.

Pero a estos factores los entrevistados añaden otros de carácter administrativo que han complicado en cierta manera la puesta en marcha de las medidas agroambientales. Estos factores coinciden en sus grandes líneas con los ya expuestos en el capítulo anterior, enfatizándose ahora con más fuerza si cabe la complejidad del propio proceso de aplicación y la descoordinación provocada por la propia estructura descentralizada de la Administración española.

En efecto, se señala como un factor a tener en cuenta el hecho de que la puesta en marcha del programa se haya tenido que producir dentro de complejos procesos de negociación a distintos niveles, debido a que el Reglamento europeo deja un amplio margen de maniobra a los Estados miembros para que fijen las prácticas que consideren más sostenibles desde el punto de vista de las condiciones estructurales de sus agriculturas y sus ecosistemas. De ahí, señalan, que haya sido necesario, por tanto, la elaboración de una o varias normas de ámbito nacional, que, en muchas

ocasiones, ha exigido laboriosas negociaciones entre el ministerio de Agricultura y las organizaciones profesionales agrarias, e incluso en algunos casos con participación de las asociaciones ecologistas.

Se indica, además, que a la complejidad del proceso negociador por la disparidad de esos actores involucrados, hay que añadir otro elemento cual es el de la participación de los diversos gobiernos regionales en dicho proceso, cada uno de ellos con intereses diversos en los programas agroambientales. Así, las propuestas presentadas por el Estado español han sido el resultado de consultas y negociaciones entre las Comunidades Autónomas y el ministerio de Agricultura para encontrar puntos de encuentro en los temas agroambientales, puntos que no han sido fáciles debido a la variedad de las propuestas presentadas por los gobiernos autonómicos y la escasa concreción de algunas de dichas propuestas.

Una vez finalizada esa etapa, los entrevistados ponen de manifiesto la complejidad del propio proceso negociador en el Comité STAR de la UE, dado que en ocasiones las propuestas españolas tenían dudosa justificación ambiental y se tenían que reelaborar para lograr su homologación por las autoridades europeas. Eso explica el retraso de algunos programas que han debido de reelaborarse varias veces hasta ser definitivamente aprobados. De esta manera, si bien el Reglamento 2078/92 fue aprobado por el Consejo en Junio de 1992, no fue hasta Septiembre de 1994 que el Comité STAR dio el visto bueno a la propuesta agroambiental española.

Aprobados los programas, el problema siguiente ha sido el de la elaboración de las normas regionales para establecer los procedimientos administrativos necesarios que regulen la concesión de las ayudas en el ámbito territorial correspondiente. En este sentido, se pone de manifiesto el problema surgido en esta etapa por los conflictos entre los departamentos de Agricultura y de Medio Ambiente. Así, la doble componente de las ayudas –agrí-

cola y ambiental– ha dado lugar en algunas Comunidades Autónomas a que las Consejerías o Departamentos que tienen competencias en estas materias pugnen por la gestión y control de estos programas. Dado que en este terreno competencial, la realidad político-administrativa española es muy diversa, la situación ha variado de unas CC.AA. a otras en cuanto a la rapidez con que se han aprobado las normas regionales correspondientes. En efecto, en CC.AA. en las que las competencias de Agricultura y Medio Ambiente están ubicadas en una sola Consejería, como Aragón o Castilla-La Mancha, se obvian posibles discrepancias a la hora de situar la gestión del programa agroambiental, con lo que la aplicación de los programas ha sido más rápida. En otras, por el contrario, existen Departamentos o Consejerías distintas y específicas para tratar por separado los temas agrario y medioambiental. En estos casos, sin embargo, podríamos distinguir a su vez entre las CC.AA. en que las Consejerías de Medio Ambiente llevan actuando desde hace varios años (7 u 8 años en algunas situaciones, como en Castilla y León) y, por tanto, el debate competencial con la Consejería de Agricultura y demás Consejerías ya se produjo y los ámbitos de actuación de cada una de ellas están claramente definidos, y aquellos otros casos en que la creación de la correspondiente Consejería de Medio Ambiente es mucho más reciente, coincidiendo en el tiempo con la puesta en marcha del programa agroambiental (como pudiera ser el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía). En la primera de las situaciones, la llegada del programa agroambiental no ha supuesto ninguna disputa competencial y el reparto de tareas a la hora de ponerlo en marcha se ha hecho de manera más o menos rápida y clara. Sin embargo, en la segunda de las situaciones, la competencia sobre las actuaciones en las medidas del programa agroambiental ha venido a sumarse al debate institucional sobre el contenido competencial de la nueva Consejería, contribuyendo a aumentar el retraso en la puesta en marcha del citado programa.

A la hora de mencionar los entrevistados otros aspectos para explicar el retraso en la aplicación de los programas agroam-

bientales, merece la pena resaltar cómo estos enfatizan el hecho de que dichos programas representaban para España una novedad en la gestión de las ayudas, novedad para la que no estaba adecuadamente preparada la Administración española. Señalan el hecho de que era la primera vez que se establecía un procedimiento contractual entre el agricultor y los poderes públicos, algo novedoso en relación a la forma en que se venía gestionando el resto de ayudas de la PAC. Por consiguiente, a diferencia de lo que acontecía en otros países miembros de la UE en los que ya existían precedentes de ayudas contractuales (como Reino Unido o Dinamarca) y por tanto existía ya un marco administrativo y un personal experimentado en la gestión de estos contratos con los agricultores, en España la novedad de esta relación contractual y los mayores esfuerzos administrativos necesarios para su gestión y control, han hecho necesario un tiempo para la adaptación de su marco institucional y para la familiarización del personal administrativo con este nuevo procedimiento, contribuyendo así a una ralentización y un mayor coste del proceso de aplicación de las ayudas.

> "Al introducirse la novedad de la relación contractual con el agricultor, los trámites administrativos se complican y aparecen situaciones y casuísticas nuevas que necesitan un tiempo de adaptación y rodaje para un funcionamiento adecuado". (*Entrevista a representante del MAPA, Subdirección General de Formación e Innovación*)

Junto a la compeljidad administrativa y la falta de experiencia en la gestión de programas contractuales, los entrevistados señalan también como otro factor el relacionado con el requisito de la cofinanciación exigido por el reglamento comunitario. Los entrevistados señalan que este requisito de cofinanciación ha resultado un handicap importante en la puesta en marcha de estas medidas para algunos países y regiones. Señalan, además, que el propio retraso en la aprobación definitiva del programa ha dado lugar a que las circunstancias socioeconómicas y políticas que

existían en el momento de su formulación hayan cambiado, reflejándose este cambio, entre otras cosas, en los recursos presupuestarios disponibles. En el caso español, por ejemplo, señalan los entrevistados que la aplicación de las ayudas agroambientales ha coincidido con un escenario de restricción presupuestaria importante (uno de cuyos propósitos era cumplir los requisitos de convergencia económica), periodo de limitación presupuestaria que se ha hecho extensivo a las Comunidades Autónomas, algunas de las cuales han optado por emplear sus recursos en tareas consideradas para ellas más importantes. El hecho de que la parte cofinanciada por el Estado español sea repartida entre el gobierno nacional y los regionales ha introducido un nuevo factor de complejidad a la hora de poner en marcha este programa. En concreto, se señala que la necesaria armonización legislativa mencionada, así como la ratificación de los compromisos contraídos por cada una de las partes involucradas en el desarrollo de estas medidas a través de los Convenios de colaboración, han retrasado la aplicación de este programa agroambiental de forma importante.

En resumen, el escaso interés político despertado en los Departamentos de Agricultura por estas ayudas, la complejidad administrativa que supone la puesta en marcha de una nueva política –que, además, introduce un nuevo procedimiento contractual–, el dilema competencial planteado en algunas regiones y la componente de cofinanciación situada en un periodo de restricciones presupuestarias han sido factores que han contribuido directamente en el retraso de la aplicación en España de las medidas agroambientales.

Las medidas agroambientales como complemento de renta de los agricultores

Finalmente, del programa de entrevistas realizado surge otra actitud digna de comentar a la hora de valorar los programas agroambientales por parte de la Administración agraria, aunque no de la medioambiental.

Así se señala que el hecho de que los temas ambientales ocupen dentro de las preocupaciones de la sociedad española un lugar secundario y que la agricultura española sea considerada una actividad poco o nada contaminante, explica que las medidas agroambientales hayan sido vistas por la Administración agraria en términos estratégicos como un instrumento que, "disfrazado" de ambiental, podría servir para compensar las rentas de los agricultores, independientemente de las repercusiones medioambientales positivas que pudieran tener. En opinión de los entrevistados, esta lectura "agrarista" de los programas agroambientales viene respaldada por la circunstancia de que nacen ligados directamente a la reforma de la PAC y sujetos a los beneficios, limitaciones y orientaciones que esta política supone, una política que en el momento de la reforma de 1992 buscaba reducir las producciones excedentarias, controlar el gasto agrícola, desligar las ayudas de la producción y adecuar la PAC a las tendencias liberalizadoras presentes en los acuerdos internacionales. Esta situación es puesta de manifiesto por algunos representantes de la Administración agraria cuando mantienen la idea de que las medidas agroambientales no perseguían mejorar las condiciones medioambientales de la agricultura europea, sino que sus objetivos últimos eran otros:

> "La aparición de las medidas de acompañamiento de la PAC tenían como finalidad última la disminución de las producciones para paliar el problema de los excedentes y contener los problemas presupuestarios, y no el respeto por el medio ambiente y su protección. Es decir, se han adornado estas medidas con el tema medioambiental pero su verdadero objetivo es la disminución de las producciones". (*Entrevista a representante de la Consejería de Agricultura de la junta de Andalucía, Dirección General de Desarrollo Rural y Actuaciones Estructurales*)

Por otra parte, se considera que buena parte de los grupos de ayudas que el reglamento europeo pone a disposición de los Estados miembros responde más a los problemas medioambientales

de los países del norte y centro de Europa, que a los que pudieran existir en España, donde, además, las prioridades y necesidades del sector agrario son otras. En este sentido, la respuesta de la Administración agraria es doble. Por un lado, y como ya vimos, se cree que la falta de un debate previo sobre estos temas y la urgencia en la presentación de las propuestas de programas han dado lugar a que no se sacara un buen partido a las posibilidades que este Reglamento ofrece para algunos agroecosistemas españoles que, por su propia naturaleza, son respetuosos con el medio ambiente y podrían recibir una compensación a cambio.

Pero por otro lado, se afirma también que este Reglamento ofrecía unos recursos que fueron vistos por algunos departamentos agrarios regionales –presionados por grupos de agricultores con dificultades para hacer rentables determinadas producciones– como instrumentos útiles para otorgar ayudas con una justificación ambiental dudosa a sectores agrarios en crisis o con ciertos problemas estructurales[36]. En este contexto, ha prevalecido en la aplicación del programa el hecho de ser una fuente complementaria de renta para los agricultores, por encima de sus repercusiones ambientales.

En opinión de algunos entrevistados el problema que entonces se plantea es el de la financiación encubierta que tales programas representan a determinados colectivos de agricultores, hecho éste que puede reducir, a largo plazo, la legitimidad de la política agroambiental y crearle algún problema serio en las próximas negociaciones dentro de la OMC (Organización Mundial de Comercio).

36 Esto ha ocurrido con el problema de agricultores con producciones no competitivas en el mercado que, para evitar su necesaria reconversión a otras producciones, intentan incluirla en los programas agroambientales para recibir ayudas por razones -no siempre fáciles de justificar- de protección del medio ambiente, lo que ha hecho que la Comisión Europea haya rechazado algunos de los programas.

V.4. A modo de conclusión

Del análisis efectuado sobre las opiniones expresadas por funcionarios de la Administración española respecto a las implicaciones ambientales de la agricultura y sobre los programas agroambientales pueden sacarse las siguientes conclusiones. En primer lugar, se ha podido observar una tendencia a reconocer las dificultades de aplicación del programa agroambiental debido a que se considera que su contenido no resulta adecuado a las realidades de la agricultura española. De la información recogida en el programa de entrevistas se observa que los funcionarios vinculados a la Administración agraria confían poco en el impacto del programa agroambiental europeo en España, por su escaso atractivo para los agricultores al responder a una filosofía más cercana a la de los países del centro y norte de la UE. Los funcionarios españoles no niegan la existencia de problemas ambientales ocasionados por las prácticas agrarias, pero señalan que para tratarlos adecuadamente serían necesarios programas específicos que reflejen la singularidad de tales problemas.

En segundo lugar, se observa también una actitud crítica sobre la conveniencia de aplicar en España este tipo de política, debido a que induce a introducir medidas desintensificadoras de la agricultura, cuando la agricultura española sufre, según los entrevistados, un déficit importante de modernización respecto a las agriculturas centroeuropeas. Sería necesario la aplicación de programas destinados a modernizar la agricultura española, más que a reducir su intensidad productiva.

En tercer lugar, los funcionarios de la Administración agraria española consideran, además, que la falta de una estructura administrativa adaptada a los cambios que experimenta la agricultura y muy particularmente la política agraria europea, es un hándicap, si bien reconocen que la situación varía de unas regiones a otras, por lo que se crean oportunidades diferentes a los agricultores según la región en donde tengan ubicadas sus explotaciones.

En cuarto lugar, se ha observado que los funcionarios de la Administración agraria conciben los problemas agroambientales y la virtualidad del programa europeo de modo diferente que los de la Administración de medio ambiente. Así, la agraria sólo valora el programa agroambiental como vía para complementar la renta de los agricultores sin estar muy convencidos de que sea útil para resolver los problemas medioambientales derivados de las prácticas agrarias en algunas áreas. Por su parte, la Administración de medio ambiente, formada por funcionarios de formación no agronómica, manifiesta una mayor convicción sobre la utilidad de algunos programas y se muestra exigente para que los programas respondan realmente a problemas medioambientales y no a problemas de sectores agrarios en crisis a los que se busca solución a través de estos programas.

Con este panorama, podemos afirmar que la Administración, como elemento de la estructura de oportunidades de los agricultores, ejerce una influencia poco relevante, lo que en una política de carácter voluntario como es la agroambiental, se convierte en un factor negativo al no desarrollar convenientemente su función de prestación de servicios y de divulgación de los correspondientes programas. Los agricultores se encuentran ante unos programas para los que no existe una adecuada estructura administrativa y de servicios, con lo que la Administración no contribuye a dinamizar la población de posibles beneficiarios ni a imprimir en ellos la confianza necesaria para involucrarse en unos proyectos que en algunos casos, como hemos señalado, representan cambios importantes en las formas tradicionales de gestionar las explotaciones agrarias.

Capítulo VI

LAS ORGANIZACIONES PROFESIONALES AGRARIAS, COMO ACTORES COLECTIVOS DE LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL

VI.1. Introducción

Es reconocido el papel determinante de las organizaciones profesionales agrarias en el proceso de puesta en marcha de una política que vaya dirigida a los agricultores, como es el caso de la política agroambiental. En este caso, la propia naturaleza del programa –obligatorio para los Estados miembros en cuanto a su aplicación, pero voluntario para los agricultores– hace que su impacto dependa del grado de implicación de actores sociales intermedios (sindicatos de agricultores y cooperativas, principalmente) en su puesta en marcha, de modo que, con su aceptación del programa agroambietal, primero, y su posterior participación en el mismo, se posibilite una sintonía entre el colectivo de posibles beneficiarios (los agricultores a título individual) y los poderes públicos encargados de formalizar los contratos. De ahí la importancia de conocer el discurso de las OPAs en relación a los temas agroambientales, sus actitudes y estrategias de acción a la hora de introducirse medidas de carácter ambiental en la agricultura.

Según Moyano (1993), en un nivel general de análisis y con objeto de reducir en el plano teórico la diversidad de las situaciones nacionales, puede decirse que los discursos dominantes de las organizaciones agrarias europeas de tipo sindical han respondido, durante el periodo de vigencia de la PAC, a dos grandes tipos-ideales (Cuadro 6.1). En primer lugar, un discurso *empresarial*, caracterizado por enfatizar la dimensión productiva de la actividad agraria, apoyar un modelo de agricultor profesional sobre la base de una explotación moderna y viable en términos económicos, y asignar al Estado y la política agraria un carácter subsidiario para garantizar la estabilidad de los mercados y crear las condiciones necesarias –corrigiendo posibles handicaps estructurales– para que el propio sector se autorregule, integrándose de forma plena en el sistema económico.

En segundo lugar, un discurso *neo-rural* o *neo-campesino* caracterizado por poner énfasis en la dimensión territorial y

plurifuncional de la actividad agraria –sin olvidar la dimensión productiva–, apoyar un modelo de agricultor pluriactivo sobre la base de una explotación viable en términos no sólo económicos, sino también y fundamentalmente sociales, y asignar un papel protagonista al Estado en la elaboración de las políticas destinadas a garantizar las rentas agrarias –interviniendo en los mercados para corregir la desigual posición de los agricultores– y ayudar a la mejora de las condiciones de vida en el medio rural, contribuyendo al equilibrio territorial.

Cuadro VI.1.

Discursos dominantes de las organizaciones profesionales agrarias europeas

ELEMENTOS / DISCURSOS	Empresarial	Neo-rural
Actividad agraria	Dimensión productiva	Dimensión territorial y plurifuncional (y productiva)
Agricultor	Profesional de la agricultura (empresario)	Plurifuncional
Explotación	Moderna y viable en términos económicos	Explotación viable en términos económicos y, fundamentalmente, sociales
Estado	Nula o escasa intervención (garantizar estabilidad de los mercados)	Intervención (garantizar rentas agrarias y corregir desigualdades)
Política agraria	Carácter subsidiario Crear condiciones necesarias para que el sector se autorregule e integre en el sistema económico	Garantizar rentas Intervención para corregir desigualdades Mejora condiciones de vida en el mundo rural Equilibrio territorial

Fuente: Elaboración a partir de Moyano (1993).

Como aclara Moyano, la consideración de estos dos discursos como *tipos ideales* en el sentido weberiano, significa que son categorías analíticas de un cierto nivel de abstracción teórica y que en la práctica será difícil encontrarlas de forma pura y aisla-

da, sino combinadas entre sí. Así, podremos encontrar dentro de las bases sociales de una organización agraria de corte "empresarial" agricultores que compartan elementos del discurso "neorural", y viceversa.

En los siguientes apartados abordaremos el panorama sindical agrario español. En primer lugar, describiremos las bases sociales, estructuras organizativas y discursos ideológicos de las organizaciones profesionales agrarias de ámbito nacional más importantes en España. En segundo lugar, analizaremos cómo estas organizaciones agrarias están incorporando tanto en sus discursos, como en sus estructuras administrativas los temas relacionados con el medio ambiente. Finalmente, haremos un repaso de las diferentes estrategias que dichas organizaciones han seguido respecto a la aplicación del programa agroambiental en España.

VI.2. Las OPAs españolas: base social, estructura organizativa y discurso ideológico

En la actualidad, el sindicalismo agrario español ha consolidado un panorama asociativo basado fundamentalmente en tres formaciones cuya representatividad e interlocución son reconocidas tanto por los poderes públicos nacionales, como por las instituciones comunitarias europeas, a saber: ASAJA (Asociación Agraria-Jóvenes Agricultores), COAG (Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos) y UPA (Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos). Estas tres organizaciones de ámbito nacional constituyen hoy en día los ejes fundamentales en torno a los cuales se articulan, a efectos de representación, los intereses de los agricultores españoles, existiendo junto a ellas otras opciones de menor entidad, bien por su carácter regional o bien por ser el resultado de algunas disidencias dentro de alguna de las formaciones citadas anteriormente –como ha sido el caso de *Iniciativa Rural* (IR), grupo excindido de ASAJA.

Centrando pues la atención en estas tres organizaciones de ámbito nacional ya citadas, se analizarán a continuación las características de sus bases sociales, así como sus discursos ideológicos y modelos organizativos.

Asociación Agraria-Jóvenes Agricultores *(ASAJA)*

Esta asociación es el resultado de la fusión en 1988 de tres organizaciones preexistentes: CNAG (Confederación Nacional de Agricultores y Ganaderos), UFADE (Unión de Federaciones Agrarias de España) y CNJA (Centro Nacional de Jóvenes Agricultores). En esta organización confluyen, de un lado, las élites empresariales de la agricultura extensiva de Andalucía, Extremadura y las Castillas, aportadas por las bases sociales de la CNAG y UFADE y, de otro, el reformismo modernizador procedente del CNJA, movimiento de jóvenes agricultores con raíces en el catolicismo moderado y promovido, en su día, por grupos ligados a las élites tecnocráticas del franquismo (Moyano, 1993).

ASAJA articula en la actualidad los intereses de un heterogéneo grupo de agricultores, liderado por titulares de grandes y medianas explotaciones modernizadas o con posibilidades de serlo aunque contando también con una base amplia de agricultores de tipo familiar. Desde el punto de vista organizativo, ASAJA responde a una estructura descentralizada, estructurándose como una federación de organizaciones profesionales de ámbito regional, si bien incorpora también en su seno a diversas asociaciones sectoriales procedentes de los antiguos sindicatos de rama, como las de productores de arroz, tabaco o remolacha.

La diferencia en el origen cultural e ideológico de sus bases sociales –la gran empresa de origen latifundista, junto a la explotación familiar moderna– y el conflictivo proceso de consolidación seguido tras la fusión, ha favorecido en cierta forma que se originaran algunos enfrentamientos en su seno, como ha sido el caso de un sector de agricultores procedentes de la CNJA que llega-

ron a abandonar la asociación para crear una nueva organización, *Iniciativa Rural* (IR)[37] .

En cuanto a su relación con el resto del empresariado español, ASAJA mantiene una estrecha relación con la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), en cuya estructura se integran y que les ha merecido el calificativo de la *patronal agraria*. Esta relación le permite beneficiarse de la importante infraestructura de servicios de esta confederación empresarial y participar, a través de ella, en foros de difícil acceso para otras organizaciones agrarias.

Si atendemos al tipo de discurso esgrimido por esta organización dentro de los definidos por Moyano y que ya hemos indicado previamente, la dirección de ASAJA asume plenamente un discurso de tipo *empresarial*, en el que se unifica a los agricultores a través del concepto de explotación *moderna y viable* –familiar o no familiar–, entendida como empresa cuyo titular ha de buscar el máximo de rentabilidad al capital invertido en ella. Para este discurso, la agricultura ha de continuar jugando un papel funcional en términos productivos para el sistema económico, aceptando que sea regulado con criterios de eficacia y competitividad. En consonancia con ello, la población activa agraria debe descender a cotas equiparables a las de los países industrializados, debiéndose incentivar la jubilación anticipada para los agricultores de los mayores estratos de edad.

Este discurso *empresarial* entiende que la política agraria debe mantener su naturaleza de política destinada a regular un sector

37 En 1995 se creó una nueva organización profesional agraria llamada *Iniciativa Rural* (IR). Esta organización fue el resultado de la escisión de ASAJA de un grupo de pequeños y medianos agricultores críticos con la posición dominante de un discurso empresarial en la dirección de esa organización. Sin embargo, IR no ha sido reconocida oficialmente por el ministerio Agricultura a la hora de la concertación de las políticas agrarias. Tras dos años de andadura en solitario, IR firmó recientemente un protocolo de fusión con COAG.

de actividad productiva, y acepta que se modifiquen los tradicionales mecanismos de regulación, pero siempre que los criterios utilizados para esa modificación sean coherentes con la lógica productivista que debe guiar al sector agrario, sin que aparezcan mezclados con criterios sociales, medioambientales o de otro tipo. Esto no significa que el discurso empresarial rechace que la agricultura y los agricultores sean juzgados con nuevos patrones de eficiencia, similares a los que se aplican en otros sectores empresariales, pero sí aboga por que el Estado afronte la reconversión del sector agrario con criterios de competitividad, otorgando a las explotaciones con posibilidades de viabilidad las ayudas necesarias para su modernización.

Tampoco se opone este discurso al papel plurifuncional que se le asigna al mundo rural, ni rechaza los programas destinados a complementar la renta de los agricultores con otras actividades no productivas, como las artesanales, agroturísticas, medioambientales o forestales. Pero lo que no acepta es que este tipo de políticas se presenten como políticas agrarias detrayendo recursos de los programas de modernización que, en su opinión, necesita el sector.

En este sentido, admite que la intervención reguladora del Estado en la agricultura se haga a través de políticas diferenciadas, destinadas a colectivos y sectores que demandan modos diferentes de regulación y protección. En unos casos, plantea este discurso, habrán de ser políticas agrarias regidas por criterios de eficiencia productiva y destinadas a los sectores más profesionalizados del empresariado agrícola, mientras que, en otros, serán políticas rurales o de desarrollo rural con objetivos no productivistas, sino de conservación del medio ambiente o con la finalidad de dinamizar el mundo rural a través de actividades no estrictamente agrarias.

En ningún caso este discurso se muestra de acuerdo con que el apoyo a las políticas de tipo rural (como serían las agroambientales

para este discurso) se hagan en detrimento de los programas de ayuda a la modernización, y que la reducción del protagonismo vía precios, que afecta a todos los agricultores, se pretenda compensar con ayudas a la renta diferenciadas según el tipo de agricultores.

De ahí el hecho de que una organización como ASAJA planteara fuertes críticas ante el proyecto de reforma de la PAC de 1992. Para este discurso *empresarial*, este tipo de políticas harían perder competitividad a la agricultura europea, y en particular a la española, reduciéndose la actividad del sector agrario y con efectos negativos para otros sectores ligados a la agricultura.

COAG *(Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos)*

La COAG es una coordinadora de organizaciones regionales y provinciales llamadas *uniones*, surgida en el seno de los movimientos de oposición al corporativismo franquista durante el llamado periodo de transición democrática, y cuyos principales dirigentes procedían de las filas de la izquierda política, del nacionalismo catalán o del catolicismo radical.

Concretamente, las organizaciones más importantes dentro de la COAG –como las uniones de Cataluña, Rioja o Aragón– fueron creadas en el marco de los conflictos surgidos a mediados de los setenta con las industrias agroalimentarias en las zonas de agricultura intensiva; conflictos que bajo el calificativo de *guerras campesinas*, sirvieron para que los pequeños agricultores familiares adquirieran un cierto protagonismo e influencia a través de las movilizaciones en forma de *tractoradas* (Moyano, 1993). Esta organización se ha distinguido desde entonces por su gran capacidad de movilización de sus bases sociales y el empleo de movilizaciones como herramienta de presión ante los poderes públicos.

En la actualidad, COAG es una organización escasamente centralizada, en cuyo seno las uniones gozan de plena autonomía. Aun-

que el eje de la explotación familiar actúa como seña de identidad para el conjunto de la organización, la base social de COAG es, sin embargo, bastante heterogénea, ya que en ella confluyen agricultores familiares con explotaciones modernas junto a pequeños agricultores con escasas posibilidades de hacer viables sus explotaciones y más dependientes de medidas socioestructurales.

En cuanto a las características de su discurso ideológico, puede observarse un discurso de tipo *neo-rural*, basado en una concepción plural y diversificada del mundo agrario. Este discurso, compartido en sus grandes líneas por COAG, rechaza la pretensión del discurso empresarial de definir en términos homogeneizadores el mundo agrario, y proclama el carácter heterogéneo del mismo, asumiendo su diversidad social y estructural. En este sentido considera como eje principal la diferenciación de los agricultores por razones de tamaño de sus explotaciones, y sobre esta base construye una filosofía reivindicativa para los agricultores familiares, diferenciada claramente de la de los grandes empresarios agrícolas.

No acepta, en consecuencia, el concepto de explotación *moderna y viable* como criterio para determinar la composición del colectivo de agricultores, ya que entiende que las explotaciones agrarias tienen diferentes significados según las características sociales y económicas de sus titulares. Así, mientras que el agricultor-empresario concibe su explotación como una empresa que hay que rentabilizar al máximo de acuerdo con el capital invertido, para el pequeño agricultor familiar, plantea el discurso *neo-rural*, su explotación es fundamentalmente un modo de vida y un instrumento de trabajo de cuya utilización espera una remuneración equiparable al de otras profesiones, sin que ello no sea razón para ser considerado profesional de la agricultura.

De acuerdo con este planteamiento, el discurso "neo-rural" no acepta que la viabilidad de las explotaciones agrarias, y por ende

la definición de un determinado perfil de agricultor, se determine en base a criterios de eficiencia productiva y competitividad, ya que, en base a este discurso, la agricultura no desempeña sólo un papel productivo, sino también social como actividad básica para el mantenimiento de un tejido articulado en el mundo agrario y rural.

A diferencia del discurso *empresarial*, el discurso *neo-rural* aboga por una política agraria que no vaya dirigida al producto, sino al agricultor en el marco de una política integral de desarrollo rural. Ambas dimensiones –la agraria productiva y la rural y agroambiental–, que para el discurso anterior no deberían ir mezcladas, sí debieran, en opinión de este segundo discurso, conectarse entre sí de un modo coordinado, aunque se expresen con distintos mecanismos de regulación.

Debería corresponder al Estado, que para el discurso *neo-rural* ha de jugar un papel decisivo en la aplicación de la política agraria, la tarea de intervenir para equilibrar socialmente los efectos negativos del mercado. Así, por ejemplo, propone este discurso que los poderes públicos no apliquen programas de retirada de tierras y extensificación en zonas especialmente sensibles en donde la actividad agraria juegue un papel fundamental como equilibradora del territorio al mantener población en el medio rural. En esta misma línea de pensamiento, no acepta que la reducción de la población activa agraria tenga que hacerse con criterios de mercado, proponiendo que los poderes públicos intervengan para evitar que dicha reducción tenga lugar en regiones en las que, desde el punto de vista social, interese mantener una mayor proporción de población empleada en el sector agrario.

En relación a la reforma de la PAC de 1992, el discurso *neo-rural* ha compartido en sus grandes líneas las primeras propuestas de reforma que planteó el informe Mac Sharry, ya que aquéllas recogían gran parte de sus planteamientos y proponían un proteccionismo diferenciado que podía beneficiar a los pequeños agri-

cultores. Sin embargo, COAG ha mostrado posteriormente sus críticas hacia una reforma que finalmente no ha cubierto las expectativas despertadas y que no ha significado un mayor cambio de coordenadas en las directrices de la política agraria.

Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos *(UPA)*

UPA es una organización asociada a la central sindical UGT (Unión General de Trabajadores), gozando de un estatuto especial como federación de pequeños agricultores y aprovechando la infraestructura de *casas del pueblo* extendida por todo el país. Hasta 1989, la UPA era sólo una sección dentro de la federación ugetista FTT (Federación de Trabajadores de la Tierra), según el modelo tradicional del sindicato socialista de integrar en una misma federación a asalariados y a pequeños agricultores.

Desde que adquirió su autonomía como organización profesional, la UPA ha experimentado un proceso de expansión más allá de las zonas tradicionales de influencia ugetista, incorporando a través de la llamada Plataforma Agraria Progresista a diversas organizaciones de pequeños agricultores no integrados, o en situaciones de disidencia, en las ya citadas ASAJA y COAG.

Dada su estructura especializada y la cobertura que recibe por parte del sindicato ugetista, la UPA ha adquirido un protagonismo en los medios del sindicalismo agrario español que, en cierto modo, no se corresponde con la importancia todavía escasa de sus bases sociales. Unas bases que, si bien hasta ahora habían sido bastante homogéneas en torno al eje de la pequeña explotación, algo que también se veía favorecido por una estructura más centralizada, están comenzando a hacerse más heterogéneas como consecuencia de la estrategia de expansión adoptada por la dirección del sindicato agrario.

En relación al discurso que mantiene esta organización en torno a elementos tales como el papel de la agricultura o el rol asigna-

do al Estado y a la política agraria, comparte con COAG las líneas generales del discurso *neo-rural* y, por consiguiente, defiende una concepción prurifuncional de la actividad agraria, la viabilidad no sólo económica, sino también social, de la explotación agraria, el papel del Estado como garante de las rentas y corrector de desigualdades, o una política agraria integral dirigida al agricultor antes que a los productos agrarios.

VI.3. Las OPAs y la relación entre agricultura y medio ambiente

A diferencia de otros temas mucho más definidos e internalizados en el discurso de las distintas organizaciones agrarias españolas, como el papel del Estado en la regulación del sector agrario o en el del desarrollo rural, los temas de la relación entre agricultura y medio ambiente son todavía temas novedosos, temas, como ya se indicó anteriormente, impuestos desde fuera de la propia comunidad agraria y no surgidos desde dentro de ella, por lo que no puede hablarse todavía de discursos elaborados. La poca profundidad con que se abordan este tipo de temas agroambientales en los documentos elaborados por las OPAs españolas es una prueba de esa escasa elaboración, no pasando por lo común de meros análisis generales en los que abundan los lugares comunes y las declaraciones bien de buenas intenciones o bien de rechazo sin argumentaciones sólidamente construidas. También en las actas congresuales de algunas de las organizaciones profesionales agrarias de ámbito nacional se pone de manifiesto esta falta de un debate previo sobre los temas agroambientales. Así por ejemplo, al referirse a las funciones de su departamento de Medio Ambiente en las resoluciones del III Congreso Federal (1995), la UPA considera que es *el instrumento fundamental de la Unión de Pequeños Agricultores para promover foros de debate, formular propuestas y generar la opinión del sindicato en materia medioambiental*. Se deja entrever desde la propia organiza-

ción, pues, que no hay una opinión previa ni debatida en el seno del sindicato, por lo que menos aún podríamos hablar de un discurso, que implica un paso más elaborado.

El análisis que se ha hecho de las revistas de los sindicatos agrarios españoles[38] confirma esta observación, apreciándose afirmaciones tales como las que reclaman para los agricultores el reconocimiento de su legitimidad como actores que trabajan en armonía con la naturaleza. De hecho, las OPAs reivindican el papel de "creador y conservador de paisaje" que han venido desempeñando hasta ahora los agricultores sin ningún tipo de reconocimiento:

> "…lo que existe hasta ahora y lo que se ha conservado está en esas condiciones porque el agricultor ha cuidado de ello y gracias a las prácticas que ha venido realizando". (*Entrevista a representante de ASAJA-Andalucía*)

Una de las razones principales que citan las OPAs para justificar esta labor conservadora del medio ambiente que realizan los agricultores –a los que llegan a calificar de ser los "primeros ecologistas"–, es su relación directa y su dependencia del medio ambiente tanto en su faceta productora, como por ser el lugar donde viven (situando así el medio ambiente como más cercano al medio rural).

Si bien afirman los agricultores y sus organizaciones que la mayoría de los agricultores desarrollan buenas prácticas agrarias y que los problemas medioambientales no constituyen una cuestión generalizada en la agricultura, también establecen una diferencia entre los buenos y los malos profesionales, reconociendo

38 En algunos casos, esta información se ha completado con la revisión de los Estatutos de la organización, los documentos resultantes de los Congresos sindicales y las entrevistas realizadas a los dirigentes de las organizaciones agrarias.

así que existen unos pocos agricultores irresponsables e insensibles a estos temas, algo que, por otro lado, es frecuente que ocurra en el resto de las ocupaciones. Esta posición de diferenciación entre buenos y malos agricultores ha sido calificada por McHenry (1996) en su estudio sobre los agricultores alemanes como el argumento de la "oveja negra", argumento que es válido para caracterizar la posición de las OPAs españolas.

Este argumento a menudo se articula o engarza con el recurso de ampliar los culpables de los problemas medioambientales a otros grupos de la sociedad. La flora y la fauna en una sociedad altamente industrializada como es la europea, no se ve exclusivamente afectada por la actividad agraria, sino también por las emisiones procedentes de otros sectores, siendo en muchas ocasiones su participación mucho más importante que la que pudiera causar la agricultura. En este sentido, algunas OPAs recurren a este argumento de defensa del medio ambiente cuando ello les reporta una ventaja comparativa respecto a otros sectores y para resaltar la menor contribución, y por tanto el mejor comportamiento, de la agricultura al deterioro ambiental, llegando a la mención expresa en documentos congresuales de la demanda de estudios que determinen las cantidades que aportan otros sectores en temas tales como la contaminación de acuíferos por nitratos. Esta combinación de argumentos es muy común en el conjunto de los sindicatos agrarios, y muy particularmente en los que comparten el discurso empresarial.

Igualmente se han podido encontrar en el análisis de las OPAs afirmaciones que tratan de exculpar a la comunidad agraria de ser responsable de los daños ambientales producidos por la agricultura intensiva. En varias de sus declaraciones, las OPAs acusan a las grandes empresas agroquímicas, a la doctrina mercantil y de la competencia que subyace a la política agraria y a las demandas de los consumidores el hecho de haber impuesto un modelo agrícola del que los agricultores serían también sus víctimas:

> "...(la actual política agraria) obliga al agricultor y ganadero a una intensificación continuada de sus producciones, a emplear cada vez más productos químicos y a tener una relación cada día menos estrecha con su base tierra. Estos hechos empiezan a causar problemas como la contaminación de las aguas, la erosión del suelo,... (Hay que exigir) una política agraria que evite estos hechos: un precio digno para un alimento producido de manera respetuosa con el medio". (*Fragmento de una nota distribuida a los socios de EHNE-UGAV (COAG), 1993*)

También McHenry (1996) en su estudio sobre el discurso de los agricultores alemanes se refiere a este argumento del "victimismo" como uno de los argumentos empleados por el sector agrario a la hora de defenderse de las acusaciones que se le hacen de contribuir al deterioro de la naturaleza. Esta posición consiste en que los agricultores, que viven de la naturaleza y los recursos naturales y que, por lo tanto, son los primeros en no querer dañarlos, realmente desean actuar de una forma respetuosa con el medio ambiente, pero les resulta imposible dadas las situaciones políticas y/o económicas a las que se enfrentan y que les obligan a intensificar su actividad. Opiniones de destacados dirigentes de las OPAs muestran la validez de la tesis victimista en el caso español:

> "El agricultor tiene conciencia de los posibles daños que su actividad puede causar sobre el entorno, pero ve condicionadas sus prácticas agrícolas por la política agraria europea". (*Entrevista a representante de EHNE-UGAV(COAG)*)

> "La Administración pretende que el agricultor pague de su bolsillo las consecuencias negativas que sobre el medio ambiente ocasiona, pero que al mismo tiempo se les exige que sigan produciendo productos en todo momento y de alta calidad". (*Entrevista a representante de ASAJA-Andalucía*)

Según McHenry, este argumento es uno de los más consistentes en una sociedad en la que el comportamiento económicamente

racional se presenta como la norma, y donde no debería esperarse que nadie se apartara de tal racionalidad. Esta idea es muy común entre las OPAs españolas que comparten el discurso neo-rural, si bien tampoco es raro encontrarlo en las de discurso empresarial.

Asimismo, se observa un planteamiento tecnocéntrico a la hora de abordar los problemas causados por la agricultura sobre el medio ambiente –más acusado entre las organizaciones de discurso empresarial– en cuanto a buscar en la ciencia y en la tecnología la solución a los problemas ecológicos producidos por la agricultura intensiva. En el caso español puede servir de ejemplo de esta opción la relación de la organización agraria ASAJA con la asociación *Agrofuturo*[39], una asociación promovida por empresas multinacionales de agroquímicos y que reúne a un grupo de la comunidad científica agraria y a agricultores, muchos de los cuales son socios de este sindicato. El objetivo básico de esta asociación es impulsar los sistemas de producción agraria que armonicen las exigencias técnicas y económicas del agricultor con el respeto al medio ambiente, empleando como instrumento la gestión integrada de cultivos.

En este nivel de los discursos, y de un modo generalizado, se observa en las OPAs –tanto en las que comparten el discurso empresarial, como las que se basan en uno neo-rural– un rechazo del principio de *stewardship*, es decir, de la función de *jardineros de la naturaleza* que se les quiere otorgar con la introducción de algunas de las medidas agroambientales o con otras disposiciones de carácter ambiental, siempre que dicho principio vaya desprovisto del reconocimiento de la actividad productiva estrechamente ligada a la agricultura.

39 Esta asociación sin ánimo de lucro se constituye jurídicamente en febrero de 1992. *Agrofuturo* define la gestión integrada de cultivos como un sistema de producción agraria que armoniza las exigencias técnicas y económicas del agricultor con el respeto al medio ambiente y la conservación de la naturaleza y el paisaje. Su vicepresidente es el presidente nacional de ASAJA.

En el caso del discurso empresarial esta dimensión productiva de la agricultura se hace más patente, de forma que la labor de producción del agricultor –la de mayor peso económico– pasa a ser casi la única reconocida. Las tareas medioambientales relacionadas con la agricultura o el medio rural suelen tener cabida en este discurso siempre que vayan acompañadas de una componente económica, es decir, que puedan suponer una fuente de ingresos para el agricultor. Mientras tanto, si bien en el discurso neo-rural también se subraya la función productiva de la agricultura, se deja un lugar a otras posibles funciones que tanto la actividad agraria, como el agricultor puedan desempeñar, admitiendo pues un papel plurifuncional donde tendrían cabida algunas actuaciones relacionadas con el medio ambiente y la ordenación del territorio.

En este caso, además de la posible componente económica que como compensación de rentas pudieran tener las actuaciones agroambientales, se subraya también por las OPAs del discurso neo-rural la necesidad de que estas políticas o medidas tengan igualmente una dimensión social, reflejada, entre otras cosas, en el mantenimiento de la población en el medio rural, en la creación de empleo en estas áreas y en una nueva legitimidad de la agricultura frente a la sociedad en general:

> "La política medioambiental debe ir ligada a mantener a la población en la zona a través del empleo". (*Entrevista a representante de UPA*)

Por último, y teniendo en cuenta que las OPAs consideran que el agricultor tiene una orientación productivista que, además, se ha promovido a través de la política agraria desarrollada en los últimos treinta años, se aprecia un consenso generalizado sobre la necesidad de que las políticas agroambientales vayan acompañadas de medidas de incentivación y compensación económica para que los agricultores cambien sus métodos tradicionales de cultivo e incorporen nuevos métodos más respetuosos con el medio ambiente. La idea es que si los agricultores y ganaderos

realizan una función de ordenación del territorio, aprovechamiento de recursos y conservación del medio ambiente que luego son transferidos y disfrutados por otros sectores productivos y por toda la sociedad, y dado que la conservación del medio ambiente se ha convertido en una demanda social que supone un esfuerzo adicional para el agricultor a la hora de planificar y desarrollar sus prácticas, es la sociedad en su conjunto la que debe contribuir a ello compensando (económicamente) al agricultor por esta nueva labor que realiza. Este aspecto recalcaría una nueva legitimidad del agricultor al reconocer que la agricultura realiza en muchos sentidos una labor beneficiosa sobre el entorno. El lema empleado viene a ser que *si quien contamina, paga, el que conserva, cobra*.

VI.4. Los temas agroambientales en la estructura organizativa de las OPAs

En la medida en que el medio ambiente ha ido adquiriendo protagonismo en los debates sociales en general y en la comunidad agraria en particular y han venido apareciendo normas y regulaciones de carácter ambiental que afectan a la agricultura, las organizaciones profesionales agrarias se han visto en la necesidad de ir incorporando entre sus ámbitos de ocupación estas cuestiones, si bien, como hemos visto hasta ahora, sin formar aún un discurso muy elaborado. La materialización de esta necesidad se ha manifestado, entre otras cosas, en la incorporación del tema del medio ambiente en sus estructuras organizativas; la forma en que se ha incorporado refleja tanto la importancia que cada organización ha dado a las cuestiones ambientales, como la estrategia seguida a la hora de abordarlas. Todo ello, claro está, con el objetivo principal de no quedar fuera de los nuevos foros de decisión relacionados con la política agroambiental o con la política de medio ambiente que pueda afectar a la agricultura, y de poder negociar con los poderes públicos el contenido de los distintos regímenes de ayudas o el alcance de los mismos, actuando como

actores intermedios para dinamizar al colectivo de agricultores potencialmente beneficiario del programa y facilitarles el procedimiento administrativo.

Las OPAs, por tanto, desarrollan distintas estrategias a la hora de *institucionalizar* el medio ambiente y que podemos resumir en dos: de *integración*, creando departamentos especializados dentro de sus propias estructuras organizativas y, por tanto, pasando los temas medioambientales a formar parte de la agenda sindical; o de *cooptación*, promoviendo la constitución de asociaciones colaterales.

La estrategia de *integración* responde a la llamada que se hace desde muchas instancias europeas a la presencia del medio ambiente en todas las políticas públicas en general, y en la agraria en particular, considerando que los temas ambientales no deben ser objeto de una política específica, sino que deben impregnar el conjunto de las políticas. Algunos autores, como Albert Weale (1994, citado en Just y Michelsen, 1995), critican esta estrategia en cuanto a su eficacia se refiere, afirmando que las instituciones integradas no son capaces de llevar a cabo soluciones integradas, por lo que el medio ambiente debería ser considerado como un sector en sí mismo, y no referido a otras políticas. Just y Michelsen (1995), por el contrario, consideran este punto de vista de Weale poco útil cuando nos referimos a un sector como la agricultura, ya que ¿cómo se supone que deben o van a actuar los agricultores ante las demandas medioambientales si no es integrando las consideraciones de carácter ambiental en sus prácticas agrarias y en su percepción de la agricultura?. Weale vuelve a apuntar, no obstante, que gran parte de la integración de que se habla se queda en los aspectos retóricos. Las organizaciones agrarias y otros colectivos y empresas agrarias pueden proteger al agricultor de verse obligado a tener en cuenta seriamente los aspectos medioambientales, simplemente limitándose en sus actividades como grupo de presión a alabar las cuestiones ambientales, pero sin hacer nada al respecto, o bien creando asociacio-

nes colaterales que, con el medio ambiente como objetivo, les permitan mantener controladas estas cuestiones y evitando una presión negativa sobre ellas.

En ese caso, y aquí tendríamos la segunda estrategia, si el medio ambiente es integrado sólo retóricamente en el sector agrario, se puede hablar, según Just y Michelsen, de un tipo de *cooptación* de los intereses ambientales por la agricultura. El término *cooptación* ha sido utilizado por Selznick (1949, citado en Just y Michelsen, 1995) para referirse a un proceso político utilizado por sistemas y organizaciones democráticos como una forma de controlar la oposición y así preservar la estabilidad y la propia organización. *Cooptación* es, por tanto, un concepto interesante para analizar hasta qué punto tiene lugar un proceso real de integración entre agricultura y medio ambiente. Entre los dos extremos en que puede situarse la comunidad agraria respecto a los temas medioambientales, es decir, rechazándolos de pleno y evitando adquirir ninguna responsabilidad o bien transformándose completamente hacia el respeto al medio ambiente y las líneas ecológicas, las organizaciones profesionales agrarias están moviéndose en la zona media, siendo capaces tanto de cooptar como de integrar los intereses medioambientales.

Para estos autores, el hecho de crear departamentos de medio ambiente dentro de las organizaciones agrarias sería un genuino ejemplo de estrategia de integración, incluso aunque esta integración pudiera tener un trasfondo de competencia organizativa (es, decir, competencia entre organizaciones agrarias y no agrarias por ocupar este espacio de representación) y, por tanto, ser considerados esos nuevos departamentos como una forma subrepticia de cooptación.

A continuación se describirá cómo se ha reflejado en la estructura organizativa de las diferentes organizaciones agrarias españolas de ámbito nacional la aparición de las cuestiones ambientales, permitiéndonos en cierta medida valorar el peso específico que se ha dado

a la política agroambiental dentro de las preocupaciones de los sindicatos agrarios y la estrategia seguida en su incorporación.

El Departamento de Medio Ambiente de UPA: *un ejemplo de integración*

Haciendo efectiva una de las resoluciones de su II Congreso Federal, La Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA) crea en 1991 un Departamento de Medio Ambiente. Este Departamento quedaría englobado dentro de la estructura organizativa de la UPA en la Secretaría de Desarrollo Rural, junto a los Departamentos de Juventud y de la Mujer. En palabras de la actual responsable de este Departamento de Medio Ambiente, esta área *aparece casi como una necesidad ante la proliferación de normativa comunitaria relacionada con el medio ambiente y que afectaba a la agricultura, y por la idea que cada vez se iba abriendo paso de un desarrollo rural respetuoso con el medio ambiente o desarrollo sostenible*.

En la resolución que recoge la creación del Departamento de Medio Ambiente se hace una pequeña introducción de consideraciones en la que se cita la *íntima* relación que existe entre la agricultura y el medio ambiente y los problemas que pueden surgir cuando se rompe el equilibrio que debe existir entre ellos. Se afirma igualmente que el sindicato debe *jugar un papel determinante en la divulgación de modelos de desarrollo económico asociados a la conservación de nuestro entorno, es decir, modelos que busquen la armonización del crecimiento económico y el mantenimiento del entorno ecológico*. Se hace especial hincapié en aspectos tales como la investigación, la información, la enseñanza y la formación como pilares clave de una agricultura en armonía con el medio ambiente. Por tanto, se concluye en este II Congreso Federal que *la preocupación por el medio ambiente debería* ***integrarse*** *en la Política Agraria a través de una combinación de medidas incentivadoras y restrictivas, que permitan paliar el impacto negativo que la contaminación agrícola provoca sobre el medio ambiente* (la negrita es nuestra).

Con estas y algunas otras premisas, la UPA resuelve en este II Congreso, como ya hemos dicho, la creación del Departamento de Medio Ambiente con un responsable específico y con las tareas de organizar seminarios, conferencias, jornadas, etc., que permitan a la organización acercarse a un *conocimiento profundo del problema y así determinar las pautas a seguir*. Como principio general, la UPA pretendía con este Departamento, según su actual responsable, *enfocar el tema medioambiental desde la óptica de las OPAs y poder compaginar y coordinar actividad agraria con la conservación del medio ambiente*.

En el tiempo que transcurrió desde su creación hasta la celebración del III Congreso Federal de este sindicato agrario cuatro años más tarde (mayo de 1995), las actividades del citado Departamento se limitaron casi exclusivamente a las actuaciones recogidas en un convenio de colaboración firmado entre la UPA y la entonces Secretaría de Estado para Política de Aguas y Medio Ambiente, esta última dependiente del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (MOPTMA) existente en el último gobierno socialista (1993-1996). En dicho convenio se incluían todo tipo de actividades encaminadas a cubrir objetivos tales como la sensibilización, divulgación y formación a agricultores y ganaderos, la prestación de asesoría y asistencia técnicas sobre aspectos medioambientales relacionados con las actividades agrícolas y ganaderas, la realización de investigaciones desde el propio sector, la organización de debates en torno a estas cuestiones, la puesta en marcha de un proyecto piloto que compaginara el incremento de nivel de renta de los agricultores con la conservación del entorno natural, o la ejecución de campañas de protección del medio natural dirigidas a la sociedad en general[40]. Los objetivos recogidos en el citado convenio sólo se alcanzaron parcialmente.

40 Estos objetivos se pretendían cubrir con actividades tales como la organización de cursos de agricultura y medio ambiente a monitores (formación de formadores); reuniones informativas a los agricultores y ganaderos;

Por otro lado, y a lo largo de todo este periodo entre Congresos, la creación del Departamento de Medio Ambiente se reflejó también en un aumento del número de artículos que la revista de divulgación e información del sindicato hacia sus socios, *La Tierra del Agricultor y el Ganadero*, ha dedicado a los distintos aspectos relacionados con el medio ambiente. En efecto, si bien en los inicios de esta publicación las cuestiones medioambientales puede decirse que no tenían cabida en ella salvo alguna que otra página divulgativa, coincidiendo con la creación del Departamento de Medio Ambiente los artículos que tratan los temas agroambientales pasan a ser más frecuentes. También hay que señalar que las primeras páginas que aparecen suelen limitarse a informar de estas cuestiones (incendios, erosión, parques naturales, etc.) y que no es hasta la aprobación de las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC que el medio ambiente aparece en casi todos los números de la revista y que la UPA va esbozando sus primeras valoraciones y posicionándose como sindicato respecto a estas regulaciones ambientales que afectan a la agricultura.

Esta mayor importancia de los temas agroambientales en la política agraria y, por tanto, en las consideraciones del sindicato, se tradujo en un tratamiento específico de estos aspectos en el III Congreso Federal de la UPA celebrado en mayo de 1995. Las resoluciones de dicho Congreso están divididas en cuatro grandes capítulos, a saber: Política Organizativa, Política Sectorial, Política de Estructuras y Política de Desarrollo Rural. En el capítulo

elaboración de material divulgativo, folletos, etc; elaboración y difusión de un código de buenas prácticas agrarias; asesoramiento técnico sobre cuestiones relacionadas con la agricultura y el medio ambiente; realización de estudios sobre la utilización racional de fitosanitarios y abonos en la agricultura o los usos con fines ecológicos de tierras abandonadas de la producción agraria; la organización de Seminarios de agricultura y medio ambiente; proyecto piloto sobre la Producción y comercialización de productos agrarios tradicionales elaborados en determinadas zonas de alto nivel ecológico o campañas sobre la protección de las vías pecuarias y sobre la fauna protegida y caza.

de Estructuras se dedica un apartado a la idea de producir mejor respetando el medio ambiente y en él, tras una introducción que menciona las nuevas inclinaciones de la PAC en ese sentido, se hace una primera valoración de los programas de forestación de tierras agrarias y de medidas agroambientales. El principio básico que mantiene el sindicato en este orden de cosas es que se debe compensar económicamente al agricultor para conservar el medio ambiente. Según UPA, la adopción de prácticas agrarias compatibles con el medio ambiente no debe suponer nunca una merma en los ingresos de los agricultores. Por consiguiente, para que los agricultores apliquen con corrección las diversas medidas agroambientales y se beneficien económicamente de ellas, el sindicato apuesta por la potenciación de la formación agroambiental como disciplina dentro de la organización. También se plantea como línea a seguir la realización de un seguimiento de las medidas que se vayan aplicando, evaluando las consecuencias de las mismas y perfilando líneas de actuación que, entre otras cosas, permitan optimizar el destino de los fondos.

Con estos objetivos, el sindicato agrario cree necesario mantener dentro de la organización un grupo específico dedicado a las cuestiones medioambientales, que es el Departamento de Medio Ambiente, a través del cual *se preparen los materiales de formación, se efectúe la selección de representantes en los diferentes foros de temáticas alusivas al medio ambiente, genere foros de debate y análisis dentro del sindicato, prepare estrategias reivindicativas y racionalice toda la información medioambiental útil para los agricultores y ganaderos*. También se considera que dado que las cuestiones medioambientales pueden afectar a varios sectores y por tanto a las competencias de las diversas Secretarías de la UPA, *se procurará por parte de éstas delegar todos los asuntos agroambientales al Departamento de Medio Ambiente, con el fin de optimizar la acción sindical*.

Tras este apartado dedicado por primera vez al medio ambiente dentro de la política de estructuras, se recoge dentro del capítulo de Política de Desarrollo Rural todo un epígrafe dedicado al Departamento de Medio Ambiente, su estructura, sus líneas de trabajo, ejes reivindicativos, etc. Hay que señalar que en este Congreso de la UPA se decide la eliminación de la anterior Secretaría de Desarrollo Rural a la que estaba adscrito orgánicamente en un principio el Departamento de Medio Ambiente, por lo que a partir de esa fecha pasa a depender de la Secretaría de Organización. Esta desaparición de la Secretaría de Desarrollo Rural es consecuencia del nuevo modelo más sectorial que quiere imponer la UPA, pero esconde detrás razones más de fondo sobre lo que debe ser el desarrollo rural y que se puede aplicar igualmente al medio ambiente. Según el Secretario General de UPA *con la disolución de esta Secretaría de Desarrollo Rural se pretendía, en primer lugar, romper con la inercia sindical de seguir los modelos organizativos de las Administraciones y evitar que el desarrollo rural se convierta en un compartimento estanco que se limite a aplicar o gestionar las iniciativas comunitarias. En segundo lugar, la UPA consideraba que el desarrollo rural* (y esto lo extrapola también a los temas medioambientales) *debe ser una variable a tener en cuenta y a introducir en todas las demás políticas sectoriales. Esta es la razón por la que se prefiere no mantener el desarrollo rural como objeto de una Secretaría propia*.

Como hemos señalado, tras el III Congreso Federal de 1995 el Departamento de Medio Ambiente de UPA cambia su dependencia orgánica dentro del sindicato a la Secretaría de Organización con la idea puesta en que el medio ambiente penetre en el resto de políticas sectoriales. En base a lo establecido en las resoluciones del Congreso, el área medioambiental del sindicato estaría constituida por los representantes de los respectivos Departamentos de Medio Ambiente a nivel regional y provincial, quienes elegirían entre ellos los puestos directivos. En la actualidad no todas las regiones y/o provincias donde UPA tiene presencia como sindicato, tienen un representante específico para los temas ambien-

tales. Se fija también entre las funciones de este Departamento de Medio Ambiente la creación de un grupo de trabajo permanente, compuesto por los coordinadores designados por los departamentos regionales y provinciales, que se reunirá periódicamente (no se especifica con qué periodicidad) para cubrir los compromisos concretos que le surjan a la UPA en materia medioambiental. La definición de las actividades y responsabilidades en materia medioambiental para cada ejercicio se hará por parte de la Asamblea General (formada por los responsables de medio ambiente de todas las UPAs provinciales y regionales) en su reunión anual.

En el III Congreso Federal se insta al Departamento de Medio Ambiente a que se dote de un reglamento de funcionamiento interno que sirva como instrumento de estabilidad y continuidad en sus actividades. Este reglamento se discutió y aprobó en la convocatoria del Departamento de Medio Ambiente en Noviembre-Diciembre de ese mismo año de 1995.

En cuanto a las líneas de trabajo a desarrollar, las resoluciones del Congreso Federal las resume y concreta en siete, a saber:

1. *Seguimiento de la actividad medioambiental*: A esta actividad parece dársele una especial importancia dada la casi inmediata entrada en vigor por aquel entonces de las medidas agroambientales (cuyo primer Real Decreto de aplicación apareció en los primeros meses de 1995) y la trasposición de reglamentaciones comunitarias en esta materia, así como otras normativas nacionales y autonómicas. Se incluye en este apartado el seguimiento y valoración de las políticas ambientales aplicadas;
2. *Elaboración de documentos que ayuden a conformar la postura de la organización sobre estos temas*: Aquí se incluyen informes en torno a cuestiones tales como las medidas agroambientales, los incendios forestales, los residuos, las infraestructuras en el medio rural, la ordenación del territo-

rio y la gestión del espacio, las tareas de formación y sensibilización o las reformas de la PAC, todos ellos encaminados a definir una postura sindical sobre el medio ambiente;
3. *Reivindicación de determinadas políticas medioambientales*;
4. *Coordinación de actividades de formación medioambiental*: Se refiere a la participación en jornadas, conferencias o seminarios en los que se expresará la posición de la organización. También se incluye en este apartado la organización por parte de UPA de cursos dirigidos a técnicos y cuadros sindicales sobre la aplicación de las medidas agroambientales en España;
5. *Establecimiento de mecanismos de participación* para garantizar la presencia del sindicato en todos los foros medioambientales que afecten a la organización;
6. *Planificación de actividades de relación* tanto dentro de UPA, como fuera de ella, con otras organizaciones (sindicatos, asociaciones de consumidores, ecologistas, asociaciones vecinales, cazadores, etc);
7. *Transmisión de la información medioambiental*: A través de la revista *La Tierra*, el Boletín semanal de UPA o informaciones específicas.

Los principales ejes reivindicativos del Departamento de Medio Ambiente de UPA, se pueden resumir en los siguientes:

- lograr una participación activa en la política medioambiental, para lo cual reivindica la necesidad de participar en una concertación en las leyes y normas medioambientales de todo tipo y ámbito;
- preservar el medio ambiente, compatibilizando conservación con desarrollo rural.

Estas reivindicaciones se traducen en distintas adaptaciones según el ámbito de actuación de que se trate: europeo, nacional y/o autonómico y local. A nivel europeo, denuncia la contradicción entre políticas agrarias y las reformas de las OCM y la política de

medio ambiente, sobre todo en lo que se refiere a medidas como las cuotas lácteas, el arranque de viñedos o la retirada de tierras, que, según la UPA, fomentan e impulsan el abandono del medio rural y la desertización. A nivel nacional y autonómico reivindica la igualdad de trato en normativas y montantes económicos con el fin de evitar agravios comparativos, subrayándose la necesidad de que las ayudas se centren en los profesionales de la agricultura y la ganadería y priorizándose en los pequeños y medianos agricultores. Por último, se considera fundamental tener en cuenta las especificidades locales en la puesta en práctica de estas ayudas.

Un lugar específico se dedica en las resoluciones del III Congreso Federal a los aspectos participativos del Departamento de Medio Ambiente. En este sentido, se prevé que el citado Departamento se involucre y participe en todas las estructuras y esté representado en todos los Comités Federales dentro de la organización para, de esta forma, asesorar al sindicato sobre las políticas que afecten al medio ambiente. Igualmente se resalta la participación del Departamento, a través de sus representantes, en todo foro medioambiental externo al sindicato que permita perfilar nuevas actuaciones y posiciones de la UPA que mejor defiendan sus intereses.

No obstante, y a pesar de todo este espacio dedicado a las cuestiones ambientales en los documentos congresuales y a la creciente importancia que parece dársele al Departamento de Medio Ambiente en UPA, lo cierto es que, como afirma su actual responsable, *los preocupación por los temas relacionados con el medio ambiente no ha calado en los dirigentes de la organización y no se le ha dado la importancia que debiera dársele. Los responsables sectoriales lo sitúan en un segundo plano en su orden de preocupaciones*. Esta falta de interés en relación con los temas medioambientales se traduce, según la responsable del Departamento, en problemas en su propio funcionamiento y en la falta de coordinación entre los distintos departamentos sectoriales de la organización.

En cualquier caso, y a modo de resumen, podemos decir que, si bien la creación del Departamento de Medio Ambiente en UPA es el resultado de una respuesta ante la aparición de una serie de medidas y programas agroambientales procedentes de la Unión Europea y la necesidad de participar en su puesta en marcha y gestionarlas, creando en el sindicato un lugar de referencia sobre estas cuestiones, el hecho es que la evolución que ha seguido el citado Departamento es la de convertir el medio ambiente en una variable a tener en cuenta y a introducir en todas las demás políticas sectoriales, integrándose así en el conjunto de las políticas agrarias.

COAG: Un modelo de cooptación con una filosofía integral

A diferencia de la UPA, la COAG no ha establecido o creado dentro de su estructura organizativa ningún departamento especializado para tratar los temas medioambientales. En cierta manera, esta circunstancia es lógica si tenemos en cuenta la estructura descentralizada de la COAG y que en ninguna de las Uniones que la constituyen ha habido iniciativas en este sentido[41]. Ello no quiere decir que la COAG no tenga interés por estas cuestiones y que no las trate, sino que lo hace a través de otras fórmulas, apoyando y promoviendo la creación de organizaciones y plataformas de debate en las que la COAG participa activamente y en las que el tema medioambiental ocupa uno de los lugares destacados. Los programas de ayudas agroambientales o cualquier otra medida de carácter ambiental que incida sobre la agricultura han sido tratados desde la organización agraria y desde las Uniones que la

41 Como su nombre indica, el papel principal de la COAG es el de coordinación de las distintas Uniones que la constituyen. Estas Uniones tienen protagonismo propio y plena autonomía de manera que no se da en la COAG una relación jerarquizada entre la estructura central de Madrid y los niveles territoriales. Dado que en las distintas Uniones no se han dado iniciativas para crear departamentos específicos que traten los temas agroambientales, parece lógico, en principio, que tampoco exista en la COAG.

constituyen como una actuación más ligada a la PAC y procedente de la UE, siendo abordada por regla general por los servicios técnicos del sindicato.

Fiel a su idea de que las políticas que conciernen a la agricultura y al medio rural no deben ser divididas y fraccionadas siguiendo una lógica sectorializada, algo que la diferencia claramente del discurso de las organizaciones de discurso más empresarial, como ASAJA, la COAG ha seguido como estrategia la participación como miembro fundador de una organización llamada *Plataforma Rural* donde se integran colectivos de todo tipo relacionados con el mundo rural (organizaciones ecologistas, ONG, asociaciones de carácter religioso, culturales, etc.) y cuyo propósito fundamental es fomentar el debate y buscar fórmulas alternativas a la tradicional política agraria europea que revitalicen el medio rural. Esta Plataforma Rural se integra a su vez en una Red Europea de Plataformas para una Agricultura Sostenible.

Esta estrategia que podríamos calificar claramente como de cooptación esconde sin embargo, en nuestra opinión, una estrategia de integración, ya que la participación de la COAG en esta Plataforma Rural no está fundamentada en la idea de sacar a la agricultura del debate ambiental, sino de tratar de hacer compatibles ambos elementos e incluirlos al mismo tiempo en un debate más amplio que está presente en nuestros días sobre el futuro de la PAC y del mundo rural en general. Para esta organización agraria la sociedad rural actual se está caracterizando cada vez más por su gran diversidad y heterogeneidad, una sociedad en la que la agricultura ya no es el sector ni el protagonista exclusivo. Con esta premisa, la COAG decide participar en foros en los que se dan cabida a otros colectivos que están presentes en el mundo rural o están surgiendo como nuevos como consecuencia de determinadas políticas de desarrollo rural, foros en los que participan porque creen que la agricultura debe seguir estando presente de forma importante en el medio rural y en los que el medio ambiente es un factor más a tener en cuenta en el debate sobre el devenir de esa sociedad rural.

Desde estos foros, pues, la COAG expresa sus puntos de vista sobre los temas ambientales relacionados con la agricultura, habiéndose organizado desde esta Plataforma Rural distintos seminarios y reuniones, algunos de ellos específicos sobre las medidas o actuaciones de carácter agroambiental.

Además de participar de forma activa, pues, en debates sobre el futuro del mundo rural en los que el respeto al medio ambiente es una de las variables siempre tenidas en cuenta, la COAG no deja de ejercer su papel de organización agraria defensora de los intereses de sus socios ante la introducción de medidas de carácter ambiental en la agricultura y, por tanto, en sus documentos internos ha realizado en más de una ocasión una valoración general de las medidas agroambientales y unas propuestas en base a cómo se entienden desde el sindicato estas ayudas, aspectos éstos que se abordarán en un apartado posterior.

La Plataforma Rural

La Plataforma Rural es una asociación que surge *como consecuencia de las reflexiones que en el sindicalismo agrario europeo y español se vienen realizando en los últimos años sobre la relación directa entre la problemática agraria y rural*. Conociendo la dificultad que las OPAs tienen por sí solas para hacer frente a los variados y complejos problemas del medio rural, algunas organizaciones agrarias, entre ellas COAG, deciden participar en esta asociación con la finalidad de establecer alianzas estables entre colectivos que trabajan y viven en el medio rural. Alianzas que permitan de forma organizada realizar acciones conjuntas, fomentar experiencias de desarrollo rural, gestionar los recursos de forma viable, concienciar a la población rural de sus derechos y lograr concienciar al conjunto de la sociedad de la importancia estratégica de la agricultura y el medio rural. El objetivo es pues, conseguir dar respuestas a los problemas de la agricultura, sanidad, educación, cultura, servicios, ordenación del territorio, medio ambiente, empleo, ocio..., todos ellos presentes e integrados

en el medio rural actual. Se constituye, pues, como un lugar de encuentro de organizaciones profesionales agrarias, cooperativas, colectivos rurales, grupos ecologistas, movimientos cristianos, asociaciones culturales, asociaciones de vecinos, mujeres, etc.

Esta asociación tiene sus homólogos en otros países como Bélgica, Francia, Reino Unido o Alemania. En el caso de la Plataforma Rural española (que también tiene representantes a nivel regional), participan junto a la COAG colectivos tales como Cáritas, Colectivos de Acción Solidaria, Coordinadora de Organizaciones de Defensa Ambiental (CODA), Fondo Ibérico para la Conservación de la Naturaleza, Movimiento de Jóvenes Rurales Cristianos (MJRC), Patrimonio Natural Europeo, Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza, etc.

ASAJA: Un modelo de estrategia mixto

La Asociación Agraria-Jóvenes Agricultores podemos decir que ha utilizado simultáneamente las dos estrategias empleadas por las organizaciones agrarias tratadas anteriormente. Es decir, por un lado, ha introducido en su estructura organizativa un Departamento específico de Medio Ambiente, y por otro lado, ha impulsado la creación de asociaciones en las que participan y tratan los temas medioambientales.

El Departamento de Medio Ambiente de ASAJA nace en 1994 a iniciativa de la presidencia de ASAJA nacional ante la mayor preocupación que por los temas medioambientales se estaba produciendo en la UE y más concretamente en la PAC (documentos, directivas,...). Existe un coordinador de este Departamento a nivel nacional y once técnicos que son responsables en esta materia en otras tantas provincias españolas. La presencia o no de un técnico encargado de forma específica de este área depende principalmente de la importancia de la organización agraria en esa zona y de sus recursos económicos. Por regla general, y dado el escaso interés que estos temas despiertan entre los agricultores,

el responsable de medio ambiente en las oficinas provinciales o regionales, cuando existe, suele ser también responsable al mismo tiempo de otros sectores o departamentos.

La reciente creación de este Departamento unida a la estructura descentralizada de ASAJA, hace que no exista aún una actividad coordinada ni organizada dentro de este área y que existan unas regiones o provincias donde los temas de medio ambiente han tenido más cobertura que en otras. Al igual que ocurre en otras organizaciones agrarias, el mayor o menor impulso dado a los temas medioambientales dentro del sindicato se corresponde, por regla general, a la mayor o menor voluntad o interés que muestren sus respectivos responsables. Es decir, no se puede decir que exista un respaldo firme a estos temas ni una postura unánime en la organización.

En cuanto a las principales actividades desarrolladas por el Departamento de Medio Ambiente, destacan principalmente las de representación de ASAJA en los foros de discusión sobre medio ambiente, la difusión de todas las ayudas e iniciativas en esta materia a las asociaciones regionales y provinciales, la organización de seminarios y la labor de concienciación entre los agricultores (sobre todo en lo que respecta a incendios forestales y uso del agua). Las labores de información, formación y concienciación son consideradas como las más importantes, tratando de mostrar al agricultor los aspectos más positivos de este tipo de programas, especialmente los económicos.

Junto a la estrategia de crear dentro del sindicato un área específica de medio ambiente, que sobre todo trata de *procesar* toda la información que sobre esta materia afecta a la agricultura y que es tratada casi como un sector más de la PAC, ASAJA también ha recurrido a promover la creación de una asociación paralela con el propósito de abordar desde una postura independiente los temas ambientales. Esta asociación, creada en 1995, recibe el nombre de *Naturaleza Viva* y está reconocida e integra-

da en ASAJA, si bien con el propósito de incluir dentro de sus filas a otros colectivos interesados por el medio ambiente y ser independiente una vez alcance el número de afiliados adecuado. *Naturaleza Viva* se constituye como una federación de organizaciones provinciales (de ASAJA) que, dos años después de su creación, contaba con 13 miembros. Su presidencia está ocupada por el responsable del Departamento de Medio Ambiente de ASAJA nacional.

Esta asociación, además de servir de medio a través del cual exponer ciertas ideas sobre medio ambiente que pudieran ser menos acordes con la forma de pensar del tipo de socios que constituyen su base social, se creó, según su presidente, para actuar de contrapeso a la creciente presencia de organizaciones ecologistas y ofrecer opiniones sobre los temas medioambientales desde el punto de vista de los agricultores. Es decir, *...tratar de ser la "voz del campo" sobre temas medioambientales frente a los urbanitas*. De hecho, en uno de los folletos de presentación de esta asociación aparece el siguiente comentario:

> *Curiosamente, y a pesar de la desconexión casi total de la naturaleza, la mayor parte de la población urbana se ha sentido preocupada, no tanto por los problemas asociados a las ciudades, donde vive, como por la supervivencia de la fauna salvaje, colocando en el punto de mira y señalando como responsable a los habitantes del medio rural. Conviene corregir de forma urgente ese malentendido que separa a sectores urbanos y rurales, haciendo comprender que son los usos tradicionales agrícolas, ganaderos y cinegéticos, los que han posibilitado la existencia todavía hoy de esas joyas de la fauna silvestre.*

El objetivo general que se plantea esta asociación es el de *la gestión profesional del medio natural para la conservación de los valores ambientales y culturales, apoyando el desarrollo sostenible a través del uso y mantenimiento de los ecosistemas*. Con este objetivo general, *Naturaleza Viva* se propone: a) fomentar y

contribuir a mantener la biodiversidad, los hábitats y las especies, fundamentalmente aquellas directamente dependientes de los usos y aprovechamientos agroganaderos tradicionales; b) proteger las zonas rurales en general y las superficies agrarias en particular contra los problemas que afectan a la conservación de los recursos naturales y a la calidad de vida de sus habitantes; y c) fomentar y sensibilizar a la población en general y a los profesionales del sector agrario sobre los nuevos métodos de producción agraria compatibles con la conservación del medio ambiente… y cuantas actividades sean compatibles con la conservación de los recursos naturales y contribuyan a mantener y mejorar las rentas de los agricultores y ganaderos. La principal fuente de ingresos de *Naturaleza Viva* son las subvenciones europeas que fomentan la formación en materia de medio ambiente, y la aportación de cuotas por parte de sus socios.

De lo descrito anteriormente observamos que, por un lado, a diferencia de la *Plataforma Rural* en la que participa COAG, en la asociación *Naturaleza Viva* sólo intervienen, hasta el momento, las organizaciones provinciales de ASAJA, sin existir en ella otro colectivo relacionado con los intereses del medio rural. Por otro lado, esta asociación surge como una reacción defensiva ante la creciente proliferación de otras organizaciones que con un perfil medioambientalista o ecologista pudieran monopolizar el discurso sobre el medio ambiente. En este sentido, la creación de *Naturaleza Viva* por parte de ASAJA puede considerarse como un ejemplo claro de cooptación tal como lo definía Selznick; es decir, como una forma de controlar la oposición y así preservar la presencia de la propia organización en los foros de discusión sobre medio ambiente en los que las organizaciones agrarias no tienen cabida. Del mismo modo, al pretender ser una respuesta ante un discurso sobre el medio ambiente –el de las organizaciones ecologistas, principalmente– que desde esta organización agraria se considera contraproducente para el sector agrario, y perseguir mantener estas cuestiones controladas y fuera de ejercer una presión negativa sobre ellas, se puede afirmar que lo que se pro-

duce por esta organización agraria es un fenómeno de cooptación de los intereses ambientales.

VI.5. Las OPAs y el programa agroambiental

Ya hemos dejado constancia en los apartados anteriores de cómo los temas agroambientales han sido cuestiones escasamente internalizadas todavía en la población agraria y en sus organizaciones, empezando a mostrar interés por los mismos en la medida en que se han ido aprobando programas concretos para regular la actividad agraria e incentivar la introducción de métodos más respetuosos con el medio ambiente. Ante la existencia de medidas concretas, como las que componen el programa agroambiental aprobado en el marco del Reglamento del Consejo 2078/92, las OPAs se han visto en la necesidad de introducir el medio ambiente en el debate sindical y definir estrategias para influir en el proceso de aplicación de dichas medidas en cada territorio. Hemos tomado por consiguiente este Reglamento europeo, aprobado como medida de acompañamiento de la PAC, como referencia a la hora de analizar las respuestas y las estrategias de los distintos sindicatos agrarios de ámbito nacional ante la introducción y aplicación de medidas agroambientales concretas.

En contraste con la escasa elaboración de los discursos agroambientales de carácter general, destaca una mayor claridad y grado de cristalización en lo que se refiere a las actitudes y posicionamientos de las OPAs en cuanto a las medidas concretas. Estas medidas son, en unos casos, percibidas como amenazas a la libertad del agricultor, al coartar su margen de independencia a la hora de tomar decisiones como empresario sobre la actividad a desarrollar en su propiedad, y, en otras, sin embargo, son valoradas como nuevas oportunidades para complementar las rentas de los agricultores. El análisis de tales actitudes de las organiza-

ciones agrarias respecto al programa agroambiental de la PAC entra, por tanto, en el terreno de las estrategias y no de los discursos, respondiendo a racionalidades de tipo instrumental y orientadas a fines, es decir, orientadas en función de las consecuencias que pueden producir determinadas acciones.

En este sentido puede observarse en la mayor parte de las OPAs una posición favorable al programa agroambiental por distintas razones. En unos casos porque el programa se valora como una fuente complementaria de rentas para los agricultores, especialmente para los que poseen explotaciones poco competitivas en el mercado y se ven amenazadas con la exclusión. En otros casos, porque se percibe la utilidad del programa en tanto que una vía para corregir los efectos negativos de la agricultura convencional, como la contaminación o la degradación del territorio, sin faltar los casos de los que valoran positivamente el programa agroambiental porque, desde posiciones que podríamos llamar de *capitalismo verde*, ven en él iniciativas interesantes para crear nuevos mercados.

Independientemente de la estrategia seguida, no puede afirmarse, sin embargo, que las organizaciones que comparten el discurso empresarial sean menos favorables al programa agroambiental, que las del discurso neo-rural, ni tampoco lo contrario. En ambos casos se observa una valoración positiva, aunque con algunas matizaciones.

En el caso de las organizaciones de tipo empresarial –como ASAJA– el programa agroambiental es colocado en un lugar secundario dentro de sus preocupaciones, que vienen marcadas por la competitividad en los mercados y por las relaciones entre agricultura e industria, constituyendo éste el elemento fundamental de su discurso. En el caso de las organizaciones en las que el discurso neo-rural es dominante –como es el caso de UPA y COAG–, se comienza ya a situar dicho programa en una posición más central una vez que la apertura de los mercados y la retirada del Estado de algunas áreas de la política agraria amenazan con la exclusión de la agri-

cultura familiar con problemas de competitividad, advirtiendo en este programa una nueva posibilidad para legitimar las ayudas a la agricultura y el mantenimiento de la población en el medio rural.

Asimismo, en el primer caso, los problemas de la relación entre agricultura y medio ambiente se plantean en términos de sustentabilidad económica, al percibirse que el deterioro de los recursos naturales puede amenazar la disponibilidad del medio ambiente como base de su actividad y factor de producción para su uso agrícola –el ya comentado discurso emergente de *capitalismo verde*. En el segundo, estos problemas se plantean, por el contrario, en términos de sustentabilidad social en tanto que se valoran sus posibilidades para la nueva integración de los agricultores en la sociedad y para una nueva legitimidad de la política agraria.

Veamos a continuación las reacciones y posicionamientos de las diferentes organizaciones agrarias españolas a la aprobación y puesta en marcha de las medidas agroambientales en España, reacciones en las que, como es lógico, quedarán reflejados algunos aspectos de sus discursos y de su concepción de las relaciones agricultura/medio ambiente que ya analizamos en un apartado anterior de este capítulo.

COAG

En un documento elaborado por la COAG en 1996 titulado *Propuesta prioritaria de Política Agraria*, en el que se abordan las principales problemáticas de los distintos sectores agrarios y se realizan propuestas para el futuro, el sindicato hace una primera valoración del paquete de medidas agroambientales. La COAG considera positiva su existencia y necesaria su aplicación, pero denuncia que no surgen con una finalidad puramente ambiental, sino que son un intento más de contener las producciones, los excedentes y el gasto agrícola.

La COAG critica el considerable retraso que ha sufrido en España su puesta en marcha, retraso del que hacen responsable al esca-

so interés que la Administración agraria ha mostrado por este tipo de medidas. Esta poca trascendencia dada al programa agroambiental se manifiesta también, según la COAG, en el escaso presupuesto destinado, tanto por la UE como por el Estado español, a financiar las mismas, una financiación que, al ser compartida por los Estados miembros, quiebra el principio de solidaridad financiera, pues los países con más recursos podrán destinar una mayor cantidad presupuestaria a estas medidas.

Esta circunstancia de que las ayudas agroambientales sean relativamente bajas se refleja, según este sindicato, en la escasa acogida que ha tenido por parte del agricultor, pero también contradice el pretendido impulso que la UE trata de dar a los temas agroambientales:

> "La acogida no fue la que se esperaba porque el tema medioambiental no ha movido mucho al agricultor y la ayuda no era suficientemente elevada". (*Entrevista a representante de la Unión de Cultivadores de Castilla y León-COAG*)

Para la COAG, la reforma que se llevó a acabo en 1992 no cumple con uno de los objetivos básicos que ellos defienden, cual es el de mantener población en el medio rural y en el sector agrario ni tampoco con los de apoyar las rentas de los agricultores más necesitados y proteger el medio ambiente. Por el contrario, considera que aumenta las desigualdades entre los agricultores promoviendo la existencia de áreas muy intensivas en su forma de producción, junto a otras zonas más marginales donde se aplicarán algunas medidas agroambientales.

La COAG considera que el mayor deterioro ambiental es la destrucción del tejido social del campo, es decir, la disminución de la población activa agraria, el despoblamiento, el envejecimiento, la falta de infraestructuras, etc. En este sentido, cree que las ayudas relativas a las medidas agroambientales deberían ser modu-

ladas, de tal modo que favorezcan sobre todo a los pequeños y medianos agricultores familiares que trabajen a título principal en su explotación. Para ellos la mejor garantía para preservar el medio ambiente es que se mantenga una población en el medio rural que gestione adecuadamente el territorio. Es decir, se viene a ligar la aplicación de estas medidas al mantenimiento de la población en el medio rural, buscando por tanto una justificación más en la línea de una sustentabilidad social, que económica.

Su opinión sobre la Administración encargada de poner en marcha estas medidas agroambientales es que no se ha coordinado suficientemente, además de que no ha contado casi nada con las OPAs ni en el diseño, ni en la elaboración ni en la divulgación de las mismas. Su deseo, pues, es que los poderes públicos otorguen mayor protagonismo a las organizaciones agrarias en la aplicación y control de estas medidas, que el que han disfrutado hasta ahora.

Como vemos, la COAG establece una prioridad fundamental a la hora de valorar estas medidas agroambientales que no modifica su discurso tradicional, cual es la defensa del agricultor familiar y el mantenimiento de la población en el medio rural como un elemento imprescindible en la conservación del medio ambiente. Con este principio básico, demanda otra serie de medidas, como las de modular las ayudas de forma que favorezcan a ese colectivo que ellos creen clave y el carácter horizontal en su aplicación, es decir, que las diferencias presupuestarias entre Estados –y en el caso español incluso entre Comunidades Autonómas– no condicionen la aplicación equilibrada de estas medidas.

Tanto en la problemática general agricultura-medio ambiente que ya vimos anteriormente, como en las estrategias de acción, existe una constante que demanda esta organización agraria: toda medida que restrinja o limite las prácticas agrarias normales de una zona debe ir acompañada de su correspondiente compensación para que no sea sólo el agricultor y el ganadero el que financie la protección y la conservación de un medio ambiente que es

de todos. Por tanto, la Administración y la sociedad en general, según esta organización agraria, tienen que reconocer –y por tanto que retribuir de alguna forma– la función de protección y conservación del medio ambiente que los agricultores y ganaderos han estado cumpliendo hasta ahora. Esta labor de incentivación y compensación la atribuye COAG a la Administración –dentro del papel otorgado por esta organización al Estado como garante de las rentas de los agricultores y de corrector de desigualdades– en tanto que los mercados no reconozcan la calidad medioambiental como un elemento diferenciador de un producto que le confiere un valor añadido respecto a los que no han sido producidos en esas condiciones.

La mentalidad productivista del agricultor, abonada por tantos años de política agraria que ha potenciado la producción, es, según este sindicato, difícil de cambiar, por lo que cree necesaria como parte de estas medidas hacer hincapié en las labores de información y educación hacia el agricultor para que las prácticas agroambientales vayan teniendo una mayor receptividad.

En resumen, la COAG se ha mostrado desde un principio de acuerdo con la introducción de estas medidas agroambientales, aunque no ha sido una cuestión que haya ocupado un lugar prioritario dentro de las ocupaciones y preocupaciones del sindicato. El retraso en su aplicación ha sido interpretado como una falta de voluntad por parte del Gobierno en ponerlas en marcha, falta de voluntad que justifican igualmente por la escasa cuantía de las ayudas. Estas circunstancias han llevado a cuestionar por parte del sindicato la finalidad última de este programa agroambiental, que ha sido entonces interpretado como una medida más de la UE para disminuir excedentes y disminuir el presupuesto agrario, lejos de pretender con ellas una mejora y protección del medio ambiente.

También se ha considerado por parte de COAG que el retraso en la puesta en marcha de estas ayudas ha supuesto una pérdida de

recursos económicos procedentes de la UE que podían haber sido destinadas a compensar la renta de algunos agricultores a través de este programa. En este sentido, han interpretado que el programa agroambiental debe tener una componente socio-estructural, estableciéndose unas prioridades a la hora de otorgarlas que ponderen positivamente, por ejemplo, el hecho de ser agricultores a título principal, el tamaño de la explotación, los handicaps orográficos, etc. Con ello pretenden que este programa sirva para mantener en el medio rural a una población agraria que cada vez es más escasa por su tendencia al abandono de la actividad, señalando la importancia tanto desde el punto de vista de la ordenación del territorio, como de la conservación del medio ambiente, que para el medio rural tiene la presencia del agricultor y de la producción agraria.

En cuanto a los esquemas de ayudas que el Reglamento europeo 2078/92 ofrece y los que después se han aplicado en España, existe la opinión desde el sindicato de que muchos de ellos tienen poca aplicación en nuestro país, entre otras cosas porque nuestra agricultura, en su opinión, no tiene los problemas de contaminación que caracterizan a otros sistemas agrarios europeos. Por tanto, demandan una mejor adecuación de estas ayudas a los problemas ambientales españoles al mismo tiempo que una mayor cuantía de las mismas.

ASAJA

Como comentario general, cabe destacar que el medio ambiente no ha venido ocupando un lugar destacado dentro de las prioridades de ASAJA como sindicato. Al igual que para el resto de las organizaciones agrarias, la irrupción de estos temas en el marco de las políticas agrarias ha hecho que surja interés por ellos, aunque un interés fundamentado principalmente en los posibles complementos económicos que pueden aportar. En este sentido, ASAJA considera que cualquier medida que el agricultor suscriba en relación a la conservación del medio ambiente debe ser

compensada y retribuida como un servicio que se hace a la sociedad y nunca debe ser en menoscabo de la renta del agricultor. Su principio es que "si el que contamina, paga, el que conserva, cobra", principio que no diferencia a esta organización de las otras dos aquí analizadas.

La poca importancia dada al medio ambiente se refleja también en la escasa cobertura que se le ha dado a través de su revista de ámbito nacional *ASAJA*. Puede decirse que los artículos que han tenido como protagonista al medio ambiente no han aparecido en sus páginas hasta después de la reforma de la PAC de 1992 y la aprobación de las medidas de acompañamiento, al igual que ocurriera con otros de los sindicatos aquí analizados, la UPA. Estos primeros artículos se han limitado a informar sobre el contenido de los reglamentos europeos o la correspondiente norma nacional que los aplicaba en España, sin pronunciarse directamente o hacer una valoración de sus contenidos. A partir de 1995 sí ha habido una postura más crítica tras un primer balance de aplicación de estas medidas acompañamiento, especialmente en lo que concierne al programa de forestación de tierras agrarias.

Ya en un número de su revista de finales de 1994, ASAJA toma posiciones en cuanto a la relación del agricultor con el medio ambiente y las críticas que se le achacan como agente contaminante. Una postura que en esos momentos es claramente defensiva, reivindicando el interés y protagonismo de la agricultura en la conservación del medio natural. Así, según se recoge en el citado número *...el agricultor ha conservado la naturaleza; el agricultor vive en la naturaleza (medio rural); el agricultor vive de la naturaleza (agricultores, ganaderos, caza, pesca, etc). Resulta obvio que frente a los "ecologistas vocacionales" o de fin de semana que ni conocen, ni viven, ni han conservado la naturaleza, el agricultor es el auténtico "ecologista profesional", pues no existe mundo rural sin agricultor ni medio ambiente sin agricultura*. Y más adelante añade: *...un mundo urbano e industrializado pretende impedir a un mundo rural su desarrollo, imponiéndole*

una conservación de la naturaleza que ellos no respetaron. Esta actitud defensiva, según ASAJA, es reflejo de los ataques que vienen desde fuera del sector agrario, siendo los asuntos ambientales vistos como una imposición de la sociedad al sector agrario.

Como ya señalamos a la hora de analizar los rasgos distintivos de los discursos de las diferentes organizaciones profesionales agrarias, una característica que distingue el discurso de esta organización del de otras OPAs y que tiene su reflejo a la hora de opinar sobre el programa agroambiental, es su demanda de diferenciar entre políticas agrarias y políticas rurales. Como recordaremos, Moyano (1993) citaba que esta organización agraria de discurso "empresarial" no se opone al posible papel plurifuncional que se le asigna al mundo rural, ni rechaza los programas destinados a complementar la actividad agraria con otras actividades no productivas, como las artesanales, las turísticas, las forestales o, en el caso que nos ocupa, las agroambientales. Lo que no acepta es que estas nuevas políticas se presenten como políticas agrarias, detrayendo recursos de los programas de modernización que necesita el sector. Para esta organización las políticas agrarias deben regirse por criterios de eficiencia productiva y estar destinadas a los sectores más profesionalizados de la agricultura, mientras que las políticas rurales deben distinguirse de éstas y pueden tener objetivos no productivistas, ya sean medioambientales o de dinamización del medio rural a través de actividades no estrictamente agrarias. De ahí que critiquen en cierta manera la orientación que se está dando a las medidas agroambientales, ya que para ellos se está disfrazando de política agraria –y que por tanto debería afectar a todos los agricultores, incluyendo los más profesionalizados– una política que es *rural*, es decir, que compensa la renta de forma diferenciada según se sea pequeño o gran agricultor:

> "…creo que se está disfrazando esta política para ayudar a los pequeños agricultores. No es que esté en contra de estos apoyos,

> pero sí de que este tipo de políticas que son de compensación de rentas se destinen a estos fines. Para ello hay otras políticas (estructurales) que son las más apropiadas. Es importante diferenciar entre unas políticas y otras y no mezclarlas todas en el mismo saco ya que esto sólo contribuye a crear confusión y falsas expectativas a los agricultores". (*Entrevista a representante de ASAJA-Sevilla*)

El hecho de que el programa agroambiental sea considerado desde ASAJA más como una medida socioestructural, que como una medida de política agraria *pura y dura*, se debe a que relacionan dicho programa con un tipo de explotación y de agricultor pequeños, poco modernizados y escasamente introducidos en el mercado, es decir, un tipo de agricultor distinto al empresario agrícola, que es el que mayoritariamente corresponde a su base social. Para la *patronal agraria* estas medidas, pues, pueden ser más atractivas para ese modelo de agricultor, pero no para el que ellos representan, que busca un beneficio de su explotación, enfrentando indirectamente rendimiento económico con respeto al medio ambiente:

> "Dada la naturaleza de los socios de ASAJA, que suelen ser empresarios agrícolas, son los agricultores más reacios a las restricciones ambientales, oponiéndose a ellas". (*Entrevista a Coordinador del Departamento de Medio Ambiente de ASAJA)*

En general, sin embargo, y en cuanto que suponen una nueva fuente de recursos para el agricultor, todas las medidas y ayudas de carácter agroambiental son valoradas positivamente desde ASAJA, criticándose las escasas partidas presupuestarias dedicadas a ellas, el retraso en su aplicación y en los pagos, etc. Para algunos de los dirigentes consultados de esta organización agraria no resulta traumático para el agricultor cambiar algunas de sus prácticas o llevar a cabo otras nuevas distintas de las productivas –estando incluso dispuestos a ello–, siempre y cuando se les incentive positivamente y se les den facilidades, pero nunca a

costa de que sean ellos los únicos que hagan frente a todos los costes y repercuta en una pérdida de renta. Critican incluso que el retraso en la aplicación de algunas de estas medidas haya supuesto una pérdida de posibles ingresos para el sector.

Por un lado, las medidas agroambientales son vistas por esta organización con recelo en la medida en que coartan la libertad del empresario a decidir qué y como cultivar en su explotación y que se consideran como una imposición de la sociedad sin haber tenido en cuenta al agricultor. Por otro lado, y al igual que COAG, no consideran ni que el agricultor sea un agente contaminante ni que el tipo de agricultura que se practica en España sea perjudicial para el medio ambiente, por lo que muchas de las medidas que recoge el Reglamento europeo las califican de poco o nada aplicables a las condiciones de la agricultura de nuestro país. En cualquier caso, se opina desde ASAJA que si de verdad se quiere potenciar la protección del medio ambiente desde la Administración agraria, las ayudas deben ser mayores de las que actualmente se han fijado, ya que de otra manera compiten con otras de las ayudas de la PAC más atractivas económicamente para el agricultor. Como afirmaba un representante de esta organización en una entrevista, *el agricultor o empresario agrícola lo que mira finalmente es su cuenta de explotación*.

A diferencia de lo que acontece en las otras organizaciones agrarias aquí contempladas, en ninguna de las entrevistas realizadas a los representantes de ASAJA se plantean cualquier otra repercusión de estas medidas en la agricultura que no sea la económica ni tampoco la posibilidad de que en un futuro no muy lejano la función del agricultor como protector del medio ambiente pueda servir para legitimar el papel de la agricultura frente a la sociedad. Es más, para esta organización, como ya vimos al definir los tipos de discurso, la dimensión productiva es la que caracteriza al agricultor y la producción de alimentos la que lo legitima.

UPA

Al igual que los dos sindicatos agrarios antes mencionados, las medidas agroambientales no han despertado un gran interés en la Unión de Pequeños Agricultores. Según la responsable del Departamento de Medio Ambiente de esta organización agraria, "*el medio ambiente no ha calado en los dirigentes de la organización y no se le ha dado la importancia que debiera dársele*". Ello no quiere decir que no se hayan ocupado de ellas y que no hayan realizado una valoración de su contenido y de su puesta en marcha en nuestro país.

En un principio, se piensa desde la UPA que la finalidad última de las medidas de acompañamiento de la reforma de la PAC, fue la de reducir producciones –algo de lo que no se muestran partidarios– y no la de potenciar la protección del medio ambiente. Al mismo tiempo se considera desde esta organización agraria que existe cierta contradicción entre los objetivos que persiguen algunas medidas procedentes de la política de mercados de la PAC y las medidas agroambientales:

> "…el arranque de viñas y todas las medidas dirigidas a abandonar producciones favorecen poco al medio ambiente, ya que lo único que consiguen con ello, en mi opinión, es disminuir la población en el medio rural, provocar el despoblamiento y así agudizar ciertos problemas medioambientales como la erosión, los incendios, etc.". (*Entrevista a representante de UPA*)

En cualquier caso, el modelo de agricultura basado en la pequeña y mediana explotación familiar que ellos defienden, no se ha visto beneficiado por la reforma de la PAC ni con las medidas de acompañamiento que la complementaron.

Por otro lado, de forma semejante a lo que han planteado otras OPAs e incluso la Administración agraria, la UPA considera que la problemática medioambiental agraria en España no es tan grave

como en otros países del norte y centro europeos y que, por tanto, las normas no deben ser rígidas, necesitando además muchas de ellas una adecuación a la situación real de la agricultura y ganadería españolas. Demandan, por tanto, la aplicación de una normativa que tenga en cuenta las diferentes características de las zonas y sistemas de explotación de nuestro país y que no traten de modificar drásticamente las prácticas agrarias que los agricultores han venido desarrollando.

Esta falta de confianza inicial por parte del sindicato en el conjunto de medidas agroambientales unida a su falta de adecuación a las características de la agricultura española, les lleva a plantear que el éxito de aplicación de algunas de las medidas hasta ahora se deba más a actuaciones puntuales y voluntaristas de algún representante del sindicato, que a la actuación coordinada del mismo.

A pesar de estos primeros comentarios negativos sobre el programa agroambiental, no se puede afirmar que la posición de la UPA haya sido de rechazo al programa agroambiental, sino más bien al contrario. En efecto, con el paso del tiempo, la UPA ha ido viendo en este programa un futuro complemento de rentas para algunos de sus socios con explotaciones en zonas marginales o con handicaps estructurales importantes, de forma que con los ingresos procedentes de su actividad agraria más los que pudiera obtener con este programa agroambiental, puedan seguir viviendo como profesionales de la agricultura y residiendo en el medio rural. La labor de protector del medio ambiente serviría, pues, por un lado, como una manera de legitimar las ayudas a los agricultores –ya que esa labor es una nueva demanda que hace la sociedad–, y por otro lado, como una forma de mantener población en el medio rural.

Esta valoración del programa conduce a dos peticiones desde la UPA. En primer lugar, dado que el agricultor realiza una nueva labor –la de protector del medio ambiente– y que debe ser paga-

do por ello, y que la UE y los Estados miembros parecen haber apostado por esta plurifuncionalidad del agricultor, las ayudas deben ser más importantes en su cuantía que las actualmente disponibles. En segundo lugar, la UPA reclama que estas ayudas sean financiadas totalmente por la UE, eliminando la actual cofinanciación de los Estados miembros a través del Gobierno central y/o las Comunidades Autónomas. Según este sindicato, la cofinanciación ha sido una de los factores que han provocado el retraso en la puesta en marcha de las medidas agroambientales y el hecho de que en algunas Comunidades Autónomas o bien no se hayan puesto en marcha, o bien se hayan dotado por debajo de los límites establecidos, dadas las escasas disponibilidades presupuestarias. Todo ello además de poder provocar desigualdades entre las distintas regiones en función de su riqueza.

Además de estas demandas que podríamos calificar de "económicas", la UPA cree conveniente que estas medidas agroambientales vayan acompañadas de ciertas componentes sociales, ya sea ligadas a la creación de empleo en el medio rural –que persigan el ya citado mantenimiento de la población en las zonas rurales– o por el destino preferente de estas ayudas hacia el tipo de agricultores familiares con menos capacidad competitiva.

También se hace referencia desde la UPA a la dificultad de que el agricultor encaje con rapidez esta nueva idea de producir menos y respetar el medio ambiente, sobre todo en algunas regiones con bajos rendimientos y déficits de modernización y cuando desde hace muchos años se les ha venido transmitiendo un discurso de competitividad:

> "En una zona como la de Castilla y León, donde es necesario producir más, el agricultor no quiere que le vengan con "rollos medioambientales". (*Entrevista a representante de UPA-Valladolid*)

En este sentido, creen que hace falta una tarea importante de mentalización previa y, por consiguiente, apuestan por la labor

formativa del agricultor y los cursos de formación agroambiental que el Reglamento 2078/92 ofrece entre sus posibles capítulos de ayudas.

En su idea de integrar el medio ambiente en el conjunto de las políticas agrarias, la UPA se muestra más partidaria de que los condicionantes ambientales que se quieran introducir se hagan a través de las OCM y no tanto como políticas específicas. Esta organización profesional agraria es de la opinión de que de esta forma las restricciones se hacen iguales para todos, se hacen a través de políticas financiadas completamente por la UE y son más efectivas desde el punto de vista ambiental.

VI.6. A modo de conclusión

El análisis realizado sobre los discursos y estrategias de las organizaciones profesionales agrarias respecto al programa agroambiental nos permite extraer las siguientes conclusiones.

En primer lugar, que las diferencias expresadas por las organizaciones profesionales sobre temas generales relacionados con el proceso de cambio que experimenta la agricultura, se trasladan también a sus valoraciones sobre las implicaciones medioambientales de la actividad agraria y sobre las posibilidades que ofrece la política agroambiental. Así, las organizaciones alineadas en torno al discurso empresarial, como ASAJA, muestran su preocupación ante los problemas agroambientales de la agricultura intensiva por razones de sustentabilidad económica, es decir, en la medida en que esas prácticas puedan reducir la capacidad del medio ambiente en tanto que sistema de producción y poner en peligro esa capacidad para el futuro. Su interés como organización profesional se centra más en apoyar el avance del proceso modernizador, situando la política agroambiental en un lugar secundario dentro de sus prioridades. A nivel estratégico, estas organizaciones de tipo empresarial no se han implicado directamente en el desarrollo de los programas agroambientales, sino sólo a través de canales indirectos.

En lo que se refiere a las organizaciones que se inspiran en un discurso neo-rural y que representan los intereses de los agricultores familiares, como UPA y COAG, han manifestado mayor interés respecto a los programas agroambientales. Este interés radica en una percepción de las relaciones entre agricultura y medio ambiente que se basa en principios de sustentabilidad social, según la cual el medio ambiente es no sólo un espacio económico para los agricultores, sino también social y cultural; de ahí que la política agroambiental sea valorada como una vía para complementar las rentas de los pequeños agricultores, pero también como una oportunidad para legitimar sobre nuevas bases las funciones que éstos desarrollan en la conservación y dinamización de los espacios rurales. Como muestra de esa actitud, estas organizaciones se han implicado directamente en la aplicación de la política agroambiental, creando incluso en el seno de sus estructuras organizativas, como ha sido el caso de UPA, departamentos esepecializados sobre estos temas.

En segundo lugar, que, junto a esas diferencias, las organizaciones españolas reivindican el papel positivo de los agricultores en la conservación de los espacios rurales, afirmando que, por lo general, desarrollan buenas prácticas agrarias, si bien reconociendo que los problemas surgidos en algunas áreas se deben a agricultores que tienen un comportamiento criticable (tesis de las ovejas negras).

En tercer lugar, que adoptan una posición bastante común a la hora de exculpar a la comunidad agraria de ser responsable de los daños ambientales producidos por la agricultura intensiva, acusando a las grandes empresas agroquímicas, a la doctrina mercantil y de la competencia que subyace a la política agraria y a las demandas de los consumidores, el hecho de haber impuesto un modelo agraria del que los agricultores serían también sus víctimas.

En cuarto lugar, que a la hora de proponer soluciones a los problemas agroambientales se observa un planteamiento tecnocén-

trico dominante en las organizaciones profesionales, si bien más acusado en el caso de ASAJA. Según este planteamiento, ven en la ciencia y en la tecnología la solución a los problemas ecológicos producidos por la agricultura intensiva.

En quinto lugar, que rechazan el principio de "stewardship", es decir, de la función de "jardineros de la naturaleza" que parece se les quiere otorgar con la introducción de algunas de las medidas agroambientales o con otras disposiciones de carácter ambiental, siempre que dicho principio vaya desprovisto del reconocimiento de la actividad productiva estrechamente ligada a la agricultura.

Finalmente, que se aprecia un consenso generalizado sobre la necesidad de que las políticas agroambientales vayan acompañadas de medidas de incentivación y compensación económica para que los agricultores cambien sus métodos tradicionales de cultivo e incorporen nuevos métodos más respetuosos con el medio ambiente. La idea es que si los agricultores y ganaderos realizan una función de ordenación del territorio, aprovechamiento de recursos y conservación del medio ambiente que luego son transferidos y disfrutados por otros sectores productivos y por toda la sociedad, y dado que la conservación del medio ambiente se ha convertido en una demanda social que supone un esfuerzo adicional para el agricultor a la hora de planificar y desarrollar sus prácticas, es la sociedad en su conjunto la que debe contribuir a ello compensando (económicamente) al agricultor por esta nueva labor que realiza.

Capítulo VII

LOS AGRICULTORES ANTE LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL

VII.1. Introducción

Una vez analizadas las actitudes de la Administración y los discursos y estrategias de las OPAs respecto a las implicaciones ambientales de la agricultura y la política agroambiental, este capítulo se centrará en los agricultores como actores últimos a los que van destinados los correspondientes programas y de los que depende en última instancia el éxito o fracaso de los mismos dado el carácter voluntario de estas medidas.

De acuerdo con los planteamientos que ya se hicieron en la introducción de este trabajo, es en el nivel individual de la acción social donde hay que situar cualquier interpretación que pretenda ser válida, desde un punto de vista epistemológico, sobre las actitudes y comportamientos de los sujetos –en nuestro caso, los agricultores. No obstante, como bien señala Boudon (citado por De Francisco, 1997), las acciones de los sujetos se desarrollan en una estructura de oportunidades que, al interactuar con sus sistemas de preferencias, explican el comportamiento de aquéllos. En definitiva, aplicando este enfoque a la realidad empírica, el que los agricultores se acojan o no a los programas agroambientales será resultado de la combinación de su sistema de preferencias y de la estructura de oportunidades en que desarrollan sus acciones. La naturaleza y contenido de los programas, así como las actitudes y estrategias de la Administración y de las OPAs, ya analizadas en capítulos anteriores, constituyen la estructura de oportunidades de los agricultores ante la política agroambiental. En este capítulo analizaremos sus actitudes y valores (sistema de preferencias) y cómo se relacionan con los elementos de dicha estructura de oportunidades, para explicar sus decisiones respecto a los programas agroambientales.

VII.2. El sistema de preferencias de los agricultores: un enfoque pluridimensional

Entendiendo que el sistema de preferencias de los agricultores está formado por sus valores y actitudes ante los cambios que experimenta la agricultura y la política agraria y ante las implicaciones ambientales de su actividad, en este apartado elaboraremos un marco analítico que nos permita comprender de forma ordenada la realidad empírica en que se mueven los agricultores. Como ocurre con todo intento de construcción teórica por muy a escala intermedia que sea, también aquí la elaboración de un marco analítico supone simplificar intencionadamente la realidad observada reduciendo su complejidad a unas cuantas dimensiones consideradas como relevantes, para, a partir de ellas, proponer algunas hipótesis explicativas.

Considerando que los programas agroambientales son parte de una política encaminada, fundamentalmente, y al menos en sus objetivos explícitos, a promover la introducción de métodos más sostenibles de agricultura, y teniendo en cuenta que la noción de sustentabilidad, tal como se indicó en el primer capítulo de este libro, es una noción definida fundamentalmente a partir de tres dimensiones (económica, social y medioambiental), hay que admitir en términos teóricos que dichos programas generan en los agricultores un sistema de preferencias que puede agruparse también en tres dimensiones, lo que supone un cambio de planteamiento respecto a lo que ha sido el análisis de otras medidas de política agraria.

En efecto, durante las décadas 50 a 70, gran parte de los estudios que trataban de explicar la actitud y comportamiento de los agricultores ante determinadas medidas de política agraria destinadas a la modernización de las explotaciones agrarias y al aumento de la productividad, optaban por basar sus explicaciones en el predominio de la dimensión económica. En estos estudios, las

actitudes y comportamientos de los agricultores ante esas medidas se explicaban por los efectos que ellas podían tener, o se esperaba que tuvieran, en el aumento de las producciones e indirectamente en la renta agraria.

Ya en los años 80, con el desarrollo de las políticas socioestructurales y el cambio de referencia que comienza a introducirse en la PAC y al que se ha hecho mención en capítulos anteriores, se empiezan a tener en cuenta, junto a la dimensión económica, otros factores a la hora de formular las políticas agrarias, como el mantenimiento de población en el medio rural y el apoyo a las explotaciones familiares con dificultades para ser competitivas en mercados abiertos (dimensión social). Asimismo, comienzan a introducirse criterios medioambientales, dado el cariz preocupante que estaban adquiriendo en algunas zonas europeas los efectos contaminantes de una agricultura cada vez más intensiva. De este modo, y a raíz sobre todo de la reforma de la PAC en 1992, la lógica dominante en las políticas agrarias será una lógica pluridimensional en la que estarán cada vez más presentes, junto a la dimensión económica, una dimensión social (ayudar a garantizar las rentas de las explotaciones familiares) y otra ecológica o medioambiental (evitar los efectos negativos de la agricultura sobre el medio ambiente).

Si tenemos en cuenta, además, que un enfoque unidimensional que enfatice sólo la dimensión económica como motor de las decisiones de los agricultores, es insuficiente para dar cuenta de la compleja y heterogénea realidad de la agricultura en cuanto espacio de producción y reproducción sociocultural, y si consideramos la tarea plurifuncional que cada vez más se le otorga a los agricultores, creemos que una aproximación multidimensional a su sistema de preferencias es la más adecuada para el actual contexto.

Es por todo ello por lo que optamos aquí por un enfoque que no sólo considere la dimensión económica, sino también la social y

medioambiental, tratando de ver qué lógica, o qué combinación de ellas, influye en mayor medida en la decisión de los agricultores ante los programas agroambientales. Desde esta óptica adquiere relevancia una visión más amplia de la agricultura no sólo como un espacio de transacción económica, sino también como escenario de actividades socioculturales, interacciones ecológicas y relaciones medioambientales (Costabeber, 1998).

Dado el nivel teórico en el que nos movemos, hay que señalar finalmente que ninguna de esas tres dimensiones aparecerá de manera aislada en las actitudes y comportamiento de los agricultores, y que la separación que aquí se hace responde únicamente a necesidades analíticas. En la realidad empírica se producirá una combinación de las tres dimensiones, pudiendo predominar alguna de ellas en unos casos o bien mantenerse las tres en posiciones equilibradas (Ibidem).

A continuación se tratará de analizar cada una de esas tres dimensiones por separado, resaltando sus elementos más significativos.

La dimensión económica

La agricultura como actividad económica orientada al mercado está inserta en una dinámica que privilegia el uso de los recursos naturales como factores de producción de los que hay que obtener el máximo rendimiento y beneficio. Esto puede suponer un inconveniente al uso planificado de dichos recursos de manera que puedan atender otras funciones orientadas a la preservación del medio ambiente o a la mejora de la calidad de vida (Costabeber, 1998).

Las contradicciones que se generan entre los objetivos económicos y las necesidades de renovación de los sistemas agrarios llegan a poner en peligro el mantenimiento de los niveles de producción a largo plazo y, en situaciones extremas, incluso la pro-

pia continuidad de la explotación agraria. Es decir, la racionalidad instrumental o funcional –establecida en base a supuestos netamente economicistas– se impone a la racionalidad sustantiva portadora de valores que va más allá de la mera consideración de la naturaleza como suministradora de factores de producción.

La dimensión económica, por tanto, con independencia de su influencia social o ecológica, adquiere relevancia para explicar los procesos de intensificación, incorporación tecnológica o búsqueda de nuevos nichos de mercado que pretenden alcanzar mayores niveles de competitividad en unos mercados cada vez más complejos, ya que los actores sociales inmersos en la lógica del mercado son inducidos a maximizar los beneficios económicos como forma de mantenerse en el sector. Desde este punto de vista, la dinámica impuesta a los agricultores en la búsqueda de esa competitividad en el mercado es tal, que no se tiene en cuenta si los procesos productivos son o no ahorradores de recursos naturales, deterioran o no el medio ambiente o causan desequilibrios sociales y pérdida de calidad de vida en las comunidades rurales.

La percepción de las dificultades económicas y financieras para seguir el ritmo marcado por los avances tecnológicos que hagan más competitivas las explotaciones agrarias podría explicar la opción por unas prácticas agrarias alternativas más respetuosas con el medio ambiente. La adopción de unos estilos de agricultura que contemplen una producción ahorradora de capital y energía sería, por tanto, una estrategia motivada por esa dimensión económica.

No obstante, dentro de las estrategias de comportamiento de los agricultores marcadas por la dimensión económica podríamos distinguir dos tipos. En primer lugar, la basada en acciones que responden a una dimensión económica, pero con una *lógica mercantil*, es decir, encaminadas a conseguir una mayor competitividad en el mercado o a obtener unos mayores benefi-

cios económicos del mismo. Así, por ejemplo, aquellos agricultores que introducen técnicas más respetuosas con el medio ambiente o modelos de agricultura más sostenible por la posibilidad de negocio que les supone la aparición de un nuevo mercado que demanda los productos así obtenidos, sería una opción con una clara dimensión económica, pero con una lógica mercantil. Se podría decir en este caso que la decisión es más una *exigencia* del mercado, que el resultado de una actitud pro-ambientalista (Canuto, 1998).

También tendríamos bajo esta misma dimensión económica con lógica mercantil el caso de las estrategias de aquellos agricultores que no estando sus explotaciones orientadas al mercado o en el límite de la competitividad con otras explotaciones con mejores condiciones estructurales, deciden acogerse a unos modelos de agricultura más respetuosos con el medio ambiente con el objetivo de dar una nueva reorientación a su explotación e intentar ser competitivos en un nuevo nicho de mercado que incluiría, por ejemplo, los productos de calidad o los ecológicos. Hay que señalar en este caso que la ausencia de políticas agrarias públicas del tipo de la PAC europea –que garantizan el mantenimiento de los agricultores en el medio rural ejerciendo la actividad agraria a pesar de tener explotaciones poco competitivas en el mercado– podría convertir la decisión de algunos agricultores de buscar otros mercados donde ser competitivos en estrategias marcadas por una dimensión social, más que económica. Esto es, la búsqueda de estos nuevos mercados y los cambios que ello conlleva podrían estar motivados por el objetivo de poder permanecer ligados al sector agrario manteniendo así su forma de vida. Este es el caso descrito por Costabeber (1998) para la agricultura familiar brasileña en Río Grande do Sul, donde en un contexto de ausencia de políticas agrarias proteccionistas algunos agricultores han optado por un cambio hacia una agricultura ecológica como forma de seguir ligado a la actividad agraria y al medio rural.

En segundo lugar, estarían aquellas estrategias de actuación que, marcadas igualmente por una dimensión económica, estarían

guiadas, sin embargo, por una *lógica de compensación o complemento de rentas*. Sería este el caso, por ejemplo, de aquellas decisiones de agricultores que se inclinan por los programas agroambientales simplemente por la ayuda económica que reciben y con el único objetivo de compensar y/o aumentar la renta obtenida de su explotación. Estas ayudas serían elegidas por el agricultor de entre el conjunto de ayudas que ofrece la actual PAC y que, en un momento determinado, le resultan al agricultor más atractivas económicamente, sin plantearse en ningún momento las repercusiones ambientales que tal decisión pudiera tener.

La dimensión social

El proceso de modernización e intensificación de la agricultura ha tenido efectos positivos sobre la producción de alimentos y las rentas de los agricultores, pero también ha desencadenado efectos negativos desde otros puntos de vista, como el social o el ambiental.

El avance de la modernización y la adecuación tecnológica que han permitido explotaciones competitivas en el mercado ha dejado en el camino a un gran número de agricultores que, en su momento, no pudieron seguir el *tempo* modernizador. Por otro lado, esa modernización –ligada fundamentalmente a la consecución de unos elevados niveles de producción– ha supuesto un mayor consumo de productos agroquímicos (fertilizantes, pesticidas, herbicidas) por parte de los agricultores, quienes, una vez alcanzada la autosuficiencia alimentaria, están empezando a ser vistos por la sociedad europea como productores de excedentes, así como una muestra de despilfarro en los presupuestos nacionales y europeos (Frouws, 1998) y como causantes de externalidades más negativas –traducidas en su potencial contaminante y la *artificialización* de la producción–, que positivas. Todo ello en un momento en el que la conciencia ambiental de la población en general está adquiriendo un mayor protagonismo y en el que la información sobre los efectos negativos para la salud del uso de

determinados productos en la agricultura llega con facilidad a un segmento cada vez mayor de la población.

Consecuencia de ello es que la imagen tradicional y hasta cierto punto idílica del agricultor como productor de alimentos e íntimamente ligado con la naturaleza está empezando a cuestionarse en muchos países europeos, viéndose ahora como un agente contaminante que hay que controlar y al que además se está protegiendo a través de un complejo sistema de ayudas que favorecen seguir con esos modelos intensivos.

Por otro lado, la agricultura pierde peso como sector económico en la mayor parte de los países de la UE, al mismo tiempo que disminuye su influencia como grupo de presión, sintiéndose además la necesidad de reducir el presupuesto destinado a este sector con el fin de orientarlo a la creación y fomento de otras políticas comunes europeas. Surgen desde la sociedad europea nuevas demandas para el espacio rural además de la de producción de alimentos, como las de reservas naturales, zonas residenciales, parques recreativos o espacios para la captación de agua, convirtiéndose esta variada utilización del medio rural en una cuestión de interés público, que emana, entre otras cosas, de la creciente popularidad de las áreas rurales como lugar de recreo, de actividades de ocio o de retiro y del mayor interés de los consumidores por alimentos producidos de una forma sana y natural. El medio rural está, por tanto, siendo virtualmente *reformado* o *reconstruido* de acuerdo a la lógica de los sistemas agrarios, ecológicos o a las diferentes imágenes existentes sobre el paisaje (Nooij, 1993, citado en Frouws, 1998).

La imagen tradicional del agricultor, por tanto, se empieza a ver cuestionada por la sociedad europea, y necesita dotarse de una nueva legitimidad que lo rehabilite frente a ella, de manera que vuelva a ser reconocida, dignificada y respetada su profesión y su labor ya no sólo como productor de alimentos, sino también como conservador del medio ambiente.

La cuestión ambiental en la agricultura

Pero para no seguir siendo considerados responsables de la contaminación del medio ambiente y de la destrucción de la naturaleza y poder renovar su contrato con la sociedad, la comunidad agraria debe *poner su casa en orden* (Frouws, 1998), pudiendo así legitimar una labor de administrador y garante de unos recursos naturales y unos valores culturales. De ahí que las prácticas agrarias con efectos perjudiciales sobre el medio ambiente o la salud (humana o animal) son percibidas como un peligro a la credibilidad de la agricultura como depositaria de esas funciones.

En este sentido, el proceso de adopción de prácticas agrarias más respetuosas con el medio ambiente, cuando es observado desde una dimensión social, puede explicarse a partir de una mayor valoración por parte del agricultor de beneficios tales como la mejora de las condiciones de trabajo mediante la reducción del uso de agroquímicos, pero también puede explicarse por la mayor legitimación social y *auto-reconocimiento* que implica la oferta al conjunto de la sociedad de productos más sanos y *limpios* elaborados a partir de unas prácticas menos contaminantes, y por la respuesta a esas nuevas demandas de la sociedad, aceptando ser los garantes del buen estado del medio ambiente y los depositarios de ciertos valores culturales que se consideran como una especie de patrimonio social.

La dimensión medioambiental

Se caracterizaría esta dimensión por una reacción frente a la degradación del medio ambiente y los recursos naturales que amenaza la supervivencia de los agroecosistemas tanto en su función productiva, como paisajística o de ordenación del territorio.

El objetivo perseguido por las actuaciones fundamentadas en esta dimensión medioambiental sería, pues, recuperar y mantener la capacidad productiva y regenerativa del ecosistema a través de la adopción de técnicas, métodos y procesos de producción más compatibles con el respeto al medio ambiente. Su fundamento

esencial sería la opción por un nuevo estilo de agricultura con una base más ecológica para el alcance de mayores niveles de sustentabilidad agraria (Costabeber, 1998).

La opción por modelos o sistemas de producción agraria más respetuosos con el medio ambiente sería también el resultado de la percepción que tienen los agricultores de una supuesta "crisis ecológica" que se estaría manifestando en una pérdida de la capacidad de los agroecosistemas y en la creciente artificialización del sistema de producción agraria basada en el empleo de productos químicos de origen industrial. Con esta estrategia se perseguiría, por ejemplo, un cambio que diese paso a otros sistemas de producción agraria que potenciasen los recursos naturales localmente existentes. Es decir, los agricultores, movidos por una dimensión ambiental, elegirían optar por unos métodos de producción más respetuosos con el medio ambiente por su repercusión en la mejora en el entorno ambiental y de los recursos naturales y por una concepción de la agricultura más natural y menos artificializada.

El proceso de modernización comentado en la dimensión social también tiene sus incidencia en la componente ambiental, ya que el agricultor se ha visto en ocasiones arrastrado por esa espiral tecnológica para poder sobrevivir como productor y se ha quejado de que las políticas de ayudas y subvenciones han desnaturalizado en cierta manera su función, su contacto con la naturaleza y con los entresijos de la producción y su libertad como empresario para elegir qué producir. Podríamos decir que ha tenido lugar como externalidad de ese proceso modernizador un alejamiento o alienación del agricultor respecto del ecosistema productivo. La política agroambiental, al promover métodos de producción más respetuosos con el medio ambiente, basados muchos de ellos en el respeto a los ciclos naturales, sin forzarlos o *articializarlos*, puede devolver al agricultor un sentimiento de mayor cercanía con la naturaleza, haciéndolo depositario de funciones como la recogida en la Declaración de Cork: *la agricultura es y debe per-*

manecer siendo la principal conexión entre los seres humanos y el medio ambiente, y... los agricultores tienen una responsabilidad como gestores de muchos de los recursos naturales del medio ambiente.

También dentro de esta dimensión medioambiental, la percepción de esa *crisis ecológica*, además de esa preocupación por el deterioro del medio ambiente, puede tener igualmente unas connotaciones más ideológicas. En este caso, son cuestiones tales como el compromiso con las generaciones futuras para que hereden un medio ambiente *aceptablemente* limpio o la convicción de que las técnicas agrarias intensivas generan excedentes que inundan los mercados y hacen caer los precios, perjudicando así a los países más pobres, las que pueden motivar que el agricultor se incline por introducir en su explotación estos sistemas productivos medioambientalmente más sostenibles, ya que de esta forma creen contribuir a una sociedad más solidaria y justa.

VII.3. Los agricultores y el programa agroambiental

En este apartado aplicaremos el marco analítico anterior al caso empírico que ha sido objeto de nuestro análisis, tratando de plantear algunas hipótesis explicativas sobre el comportamiento de los agricultores ante la aplicación del programa agroambiental.

El predominio de la dimensión económica en las estrategias de los agricultores

A partir del análisis de los grupos de discusión y de las entrevistas realizadas a los agricultores hay un cuestión que se hace evidente: la necesidad de conservar el medio ambiente tiene para el agricultor un límite claro, el hecho de que la naturaleza es también la base de su actividad productiva. Esta oposición entre, por

un lado, la necesidad de conservar y, por otro lado, la de explotar la tierra en tanto que su principal factor de producción, se sitúa en el centro de la relación del agricultor con el medio ambiente, relación que suele inclinarse a favor de la actividad productiva:

> "… es que es un arma de doble filo: si queremos proteger la fauna y vamos a abandonar la agricultura… Nosotros dependemos de la agricultura por encima de lo otro". (*Grupo de discusión de Génave*)

Estas dos facetas contrapuestas que muestra el agricultor se acentúan en cierto modo por la creciente consideración de su actividad como empresarial tanto entre los grandes como entre los pequeños agricultores. En los últimos años, y particularmente desde la entrada de España en la UE, el agricultor parece haber cambiado la concepción de la actividad que realiza. Para el agricultor su actividad ya no persigue exclusivamente su subsistencia, sino que tiene ahora un cariz eminentemente empresarial del que no está ausente ninguna de las consideraciones económicas que rigen para cualquier otra empresa en otro sector.

Como decimos, la entrada en la UE ha agudizado la necesidad de competir más y mejor. Ser suficientemente competitivo es la única manera que tiene el agricultor de asegurarse una posición en el actual mercado de productos agrarios; de lo contrario podría perder beneficios o cuota de mercado o bien verse expulsado de la actividad agraria en el extremo más desfavorable. Esta preponderancia de la competitividad se traduce en un protagonismo de la dimensión económica en la mayor parte de las estrategias que el agricultor toma respecto de su explotación y que, por lo tanto, está presente en buena medida en la decisión del agricultor de acogerse a las medidas agroambientales que aquí se analizan.

Para algunos agricultores, no obstante, la toma de conciencia de los problemas ambientales relacionados con la agricultura se produce al constatarlos en su explotación y en la influencia negativa

que los mismos tienen sobre los rendimientos (erosión, agroquímicos, uso del agua,...). El uso de métodos o técnicas agrarias más respetuosas con el medio ambiente se justifica en estos casos como una manera de recuperar el medio ambiente como conjunto de factores productivos y, como consecuencia de la adopción de estas técnicas –que en muchos casos implican menor uso de inputs–, también por el abaratamiento de los costes de producción, que se traduce al mismo tiempo en una mayor competitividad.

Este comportamiento, además del propio beneficio sobre la explotación, puede venir acompañado de otro factor favorable y que también es tenido en cuenta por algunos agricultores. Éste es el hecho de que los productos así obtenidos pueden calificarse comercialmente de *más naturales* o *producidos respetando el medio ambiente*, característica ésta que les permite obtener una mayor aceptación por un segmento del mercado y unos precios más altos que estimulan su producción. Este fenómeno se muestra más claro para el caso de la ayuda a la promoción de la agricultura ecológica, donde una buena parte de los que optan por este sistema de producción lo hacen con vistas a conquistar un mercado emergente, pero cada vez más importante y que puede proporcionar beneficios económicos interesantes. Como remarcaba uno de los técnicos en una de las zonas seleccionadas:

> "Desde la cooperativa se ha intentado hacer llegar a los socios la idea de que (*la ayuda agroambiental a la agricultura ecológica*) es una solución rentable para este olivar de montaña, ya que se obtienen unos precios casi un 50% mayores que los del producto tradicional. Hemos intentado destacar su rentabilidad independientemente de la ayuda que existe para ello". (*Entrevista a técnico de Cooperativa ecológica y agricultor de Pozoblanco, Córdoba*)

Pero de las entrevistas realizadas se puede distinguir dentro de este comportamiento dos tipos de agricultores que, si bien guían sus estrategias por una lógica económica, se corresponden con

distintas condiciones de partida. Para un tipo de agricultor (moderno, competitivo y con altos niveles de formación), los programas agroambientales representan una oportunidad de reducir costes en sus explotaciones y aumentar sus niveles de competitividad. Para el segundo tipo de agricultor (con explotaciones no modernizadas y con hándicaps estructurales), los programas agroambientales son una oportunidad para no ser excluidos económicamente y poder complementar sus rentas.

a) El programa agroambiental como oportunidad para introducir una nueva racionalidad en explotaciones modernas y competitivas

En el primer nivel, tendríamos a un agricultor con una explotación moderna, viable económicamente y orientada al mercado, que decide introducir prácticas agrarias más respetuosas con el medio ambiente con el objeto de mejorar los factores productivos de los que depende su capacidad productiva (suelo, materia orgánica, agua,...), al mismo tiempo que reducir la utilización de inputs y con ello los costes de producción. Con ello consigue obtener igualmente un *plus* de competitividad en el mercado.

En algunos casos, esta toma de conciencia por parte del agricultor sobre los efectos perjudiciales de ciertas prácticas agrarias intensivas sobre los recursos naturales[42] –recursos naturales como factores de producción, no lo olvidemos–, les ha llevado a buscar nuevas técnicas que, sin perjudicar ostensiblemente los rendimientos de la explotación ni su capacidad productiva (dimensión

42 Podría argumentarse que la decisión del agricultor de introducir en su explotación prácticas agrarias más respetuosas con el medio ambiente cuando ha tomado conciencia de los efectos negativos de los métodos intensivos sobre los recursos naturales, responde más a una dimensión medioambiental -de recuperación del medio ambiente-, que económica. Sin embargo, la consideración que el agricultor hace del medio ambiente como fuente de sus factores productivos y su deseo de recuperarlo o conservarlo para no ver comprometidas en el futuro su capacidad productiva y la rentabilidad y competitividad de su explotación, nos inclinan a incluir este comportamiento bajo la dimensión económica y no ambiental.

económica), les permitan producir salvaguardando en lo posible los recursos naturales; es decir, procurar un uso más racional de los recursos naturales.

Un ejemplo de ello lo constituyen algunos de los agricultores entrevistados que pertenecen a la asociación *Agrofuturo*. Como ya indicamos en un capítulo anterior, es ésta una asociación sin ánimo de lucro de la que forman parte miembros destacados de la comunidad científica española dedicada a las ciencias agrarias, empresas e industrias vinculadas con el sector, organizaciones agrarias, instituciones y socios individuales y que persigue la gestión integrada de cultivos como un sistema de producción agraria que armoniza las exigencias técnicas y económicas del agricultor con el respeto al medio ambiente y la conservación de la naturaleza y el paisaje. Aunque la agricultura integrada no es objeto de ayuda por parte del programa agroambiental de la UE, no cabe duda de que constituye una iniciativa de producción agraria más respetuosa con el medio ambiente y que se adapta perfectamente a las necesidades del grupo de agricultores antes descrito que buscan recuperar y después mantener el medio ambiente como fuente de sus factores productivos. Dado además que este modelo de agricultura integrada defiende, entre otras cosas, el uso de técnicas modernas y de producción rentables, es visto como una alternativa más atractiva para estos agricultores que otro tipo de prácticas (algunas de ellas incluidas en el programa agroambiental) que, persiguiendo los mismos fines de preservar los recursos naturales, podrían condicionar más los resultados de su explotación. En este orden de cosas, uno de los socios de *Agrofuturo* entrevistados afirmaba:

> "…he visto fotografías aéreas de mis tierras de diferentes años y he ido observando cómo la tierra ha ido cambiando de color como consecuencia de ese proceso de mineralización, con la consiguiente deficiencia en materia orgánica. Empecé a introducir algunas prácticas menos intensivas en cuanto a labores y al uso de inputs. Estas labores suponen un ahorro, aunque mínimo… Además, (…)

no suponen un recorte en los rendimientos de la explotación". (*Entrevista a agricultor de Córdoba*)

El sistema de preferencias de estos agricultores se encuentra ante una estructura de oportunidades marcada no por los elementos antes señalados (contenido del programa agroambiental, actitudes institucionales de la Administración agraria y de las OPAs), sino por elementos de su entorno que ellos controlan más directamente debido a su capacidad económica y su nivel de formación. En efecto, siguiendo con el ejemplo anterior, la opción de los agricultores de *Agrofuturo* por métodos más sostenibles de agricultura no es resultado de la influencia de la estructura de oportunidades antes comentada, sino de su interacción con iniciativas surgidas de los centros de investigación científica (departamentos universitarios de Agronomía, institutos del CSIC, centros de investigación agraria) con los que suelen mantener estrechas relaciones de colaboración. Aunque la mayoría de estos agricultores están relacionados con las OPAs, especialmente con ASAJA, con la que comparten el discurso de *capitalismo verde*, la realidad es que poca incidencia tienen las actitudes y estrategias del movimiento sindical agrario sobre el comportamiento de aquéllos. Puede decirse que sus decisiones y comportamientos responden a una lógica relativamente autónoma respecto de la estructura institucional de oportunidades a que hemos hecho referencia.

Dentro de este grupo de agricultores con explotaciones modernas, viables económicamente y orientadas al mercado podríamos ubicar también a aquéllos que optan por prácticas agroambientales no con la vista puesta en frenar el deterioro del medio ambiente como recurso productivo, sino con el de obtener mayor rentabilidad con unos productos más *ecológicos*, ocupando así un mercado de productos sanos, de calidad y naturales, que se muestra interesante desde el punto de vista comercial. Las expectativas presentes y futuras de un mercado latente y prometedor para productos ecológicos o *sanos*, han ejercido influencia

en las decisiones de estos agricultores en el sentido de iniciar una producción cualitativamente diferenciada capaz de aumentar sus niveles de competitividad y de ampliar los ingresos de la explotación agraria. Este grupo de agricultores también presenta un cierto grado de autonomía en su comportamiento, no dependiendo de las oportunidades que les ofrece ni la Administración, ni las OPAs, ni el propio programa agroambiental. Es más, para este grupo, una presencia institucional deficiente puede ser un inconveniente para emprender acciones hacia nuevas orientaciones y formas de gestión, y tener incluso efectos disuasorios, tal como se pone de manifiesto en esta entrevista a un ganadero que optó por ganadería ecológica:

> "Empecé en ello (ganadería ecológica) pensando en que sería un sector con futuro y donde podía haber un mercado interesante. (...) Pensé en el beneficio económico que obtendría al poder vender los terneros más caros, pero al no haber aún un mercado para estos productos los estoy vendiendo al mismo precio que los tradicionales... no merece la pena tantos inconvenientes para no tener un sobreprecio en el producto final, así que volveré a la explotación tradicional cuando pasen los cinco años de contrato". (*Entrevista a ganadero de Villanueva de Córdoba*)

b) Los programas agroambientales como oportunidad para evitar la exclusión económica y para complementar rentas

En este tipo se incluirían ciertos agricultores que, con unas explotaciones en el límite de la viabilidad económica o con unos handicaps estructurales importantes, pero potencialmente competitivas, deciden optar por las prácticas agroambientales como una forma de salir de esa situación e incorporarse al *tren* de la competitividad. Para este grupo de agricultores, la posibilidad de obtener productos diferenciados –más sanos, naturales o ecológicos– no le es atractiva sólo por el hecho de obtener mayores beneficios económicos, sino sobre todo porque les da oportunidad de ser competitivos en un nuevo mercado aún no satura-

do y en el que ellos se consideran capaces de poder competir. Su motivación, por tanto, está marcada igualmente por la dimensión económica, pero existe un matiz respecto al grupo anterior, en cuanto a las razones que les mueven a optar por este tipo de prácticas agroambientales.

Este segundo tipo se localiza claramente en algunos agricultores situados, por ejemplo, en zonas de montaña, donde los costes de producción y los rendimientos de sus cultivos les impiden competir adecuadamente con otras explotaciones con la misma orientación de cultivos, pero situadas en zonas de campiña. Por consiguiente, las dificultades de competir en un sector de producción que, dadas ciertas condicionantes y limitaciones estructurales, no les permite continuar, puede significar en estos casos la búsqueda de nuevas orientaciones productivas en sus explotaciones, orientaciones productivas que les ofrezcan diferenciar sus productos de la competencia y buscar un nuevo valor añadido. Así, un agricultor (olivarero) de la sierra cordobesa exponía:

> "La agricultura ecológica (en olivar) es una solución muy buena para esta zona, que debe centrarse en la calidad y no en la cantidad. Esta zona debe apostar por la diferencia en la calidad del producto. Poco margen de maniobra y unos costes muy ajustados nos impiden ser competitivos en el olivar tradicional. Por ello, el olivar ecológico puede ser una posibilidad de futuro en esta zona". (*Entrevista a agricultor de Villanueva de Córdoba*)

Costabeber, en su trabajo sobre Rio Grande do Sul (1998) mostraba la existencia de este grupo de agricultores, señalando cómo los elevados costes y riesgos económicos de seguir la dinámica de tecnificación agraria convencional aparecen como uno de los determinantes fundamentales en la búsqueda de estilos de producción agraria ahorradores de capital y energía. Pero también las expectativas de inserción en un mercado distinto que remunera mejor la producción ecológica, así como las perspectivas optimistas respecto a una futura expansión del mercado para pro-

ductos sanos, constituyen una importante razón que expresan los agricultores a la hora de justificar su adopción de técnicas más respetuosas con el medio ambiente en sus explotaciones.

En este grupo de agricultores sí parece que tenga influencia la estructura institucional de oportunidades antes señalada a la hora de decidirse a acogerse a algún programa agroambiental. En primer lugar, la propia divulgación del programa constituye un elemento importante, ya que, a diferencia de los empresarios agrícolas antes citados, para estos otros, de menor nivel de cualificación y de menor facilidad de acceso con sus propios recursos a las fuentes de información, la presencia de actores intermedios es fundamental, si bien ello dependerá del nivel y calidad de los servicios que le presten. Del análisis realizado se deduce que estos agricultores reconocen la importancia de organismos como el Servicio de Extensión Agraria o las propias OPAs, pero también reconocen que la actuación de estos organismos son fruto más de iniciativas aisladas e individuales de ciertos agentes, que de una actuación programada desde la Administración o los sindicatos para responder a los nuevos retos planteados por los programas agroambientales. En este sentido se muestran críticos con la escasa calidad de la información que reciben, y señalan como más efectivos los servicios que, en caso de necesitarlos, les presta el movimiento cooperativo.

Pero la dimensión económica en la decisión del agricultor de acogerse a alguna de las ayudas agroambientales se refleja también en los casos en que el agricultor no busca específicamente los beneficios económicos de un nuevo mercado o una reducción de costes que le haga más competitivo, sino que la adopción de prácticas agrarias más respetuosas con el medio ambiente responde principalmente a que resulte suficientemente atractivo el montante de la ayuda que establece el programa. En este caso nos podemos encontrar, por un lado, a agricultores que no ejercen la actividad agraria como principal y que se orientan hacia una producción u otra en función de las ayudas que ofrece la PAC de la

UE[43] y de las menores complicaciones que les supone para la gestión de su explotación. En palabras de un agricultor acogido a la ayuda de estepas cerealistas:

> "Desde un primer momento vi claro que aquello era interesante desde el punto de vista económico y que permitía una gestión más cómoda de la explotación". (*Entrevista a agricultor de Villalón de Campos, Valladolid*)

Por otro lado, también podemos encontrar agricultores que, aunque tengan la actividad agraria como principal, son muy dependientes de las ayudas de la PAC a las que han venido acogiéndose desde hace años, bien por sus condiciones socioeconómicas (endeudados, jubilados,...) o bien porque las características de su explotación y las condiciones orográficas o climatológicas de la zona en que vive les resultan poco favorables para plantearse la posibilidad de cambios en las prácticas agrarias o en la orientación productiva de su explotación y, por consiguiente, la posibilidad de embarcarse en la búsqueda de nuevas iniciativas de productos y mercados. En este caso, las ayudas agroambientales son consideradas como una subvención más de la PAC que en estos momentos puede resultar interesante desde el punto de vista económico y que no les complica excesivamente los cultivos y labores que tradicionalmente venían haciendo.

Incluso en medidas que pudiéramos llamar más comprometidas –por los cambios en las técnicas agrarias y los requisitos más estrictos a cumplir– como la de conversión a la agricultura/ganadería ecológica, es posible encontrar este posicionamiento, sin ninguna referencia a los posibles beneficios ambientales que estas prácticas podrían ocasionar:

43 Este tipo de comportamiento de sembrar aquello por lo que se obtiene una mayor ayuda económica de la Política Agrícola Común era calificado muy gráficamente por uno de los agricultores asistente a uno de los grupos de discusión como "plantar subvenciones".

> "El interés de los agricultores por el olivar ecológico en la zona de Hinojosa del Duque ha sido económico, ya que las ayudas han resultado suficientemente atractivas". (*Entrevista a responsable técnico de la Agencia de Extensión Agraria en Hinojosa del Duque, Córdoba*)

Como hemos indicado anteriormente, en estas circunstancias prevalece también la dimensión económica en el comportamiento de los agricultores, si bien con una lógica orientada a completar o compensar las rentas obtenidas de la explotación agraria. Las razones económicas que manifiestan los agricultores aparecen vinculadas entonces a la obtención de un complemento de renta con una escasa carga de gestión de la explotación (sobre todo para el caso de aquéllos que no tienen la actividad agraria como principal) o a lograr un nivel de renta y de ingresos que les permita continuar en la actividad agraria y no ser excluido de la misma (que sería más frecuente en las circunstancias de déficits estructurales o de competitividad y de no poder embarcarse en nuevas orientaciones para sus tierras). En este segundo caso, la dimensión económica parece mezclarse con la dimensión social al estar vinculada esa decisión a un deseo de permanecer ligado a la actividad agraria y al tejido socioeconómico de la zona.

Parece claro de estos resultados que los agricultores que optan por los programas agroambientales con una lógica económica de compensación y complementariedad de rentas, necesitan de la estructura institucional de oportunidades, debido, en su mayor parte y salvo excepciones, a la precariedad de sus situaciones y al bajo nivel de acceso que tienen a las fuentes de información con sus propios recursos. De los elementos de dicha estructura, es evidente que el contenido del programa ejerce una influencia fundamental a través del mayor o menor atractivo que tienen las ayudas en comparación con otras posibles, así como a través de los cambios que implica el programa en la gestión de sus explotaciones. En este grupo, la importancia del servicio de asesoramiento que puede prestarle la Administración o las OPAs es fun-

damental, no sólo al comienzo del periodo de contrato, sino a lo largo del mismo, ya que son muchas las incertidumbres que le puede generar y la necesidad de un apoyo continuado.

La dimensión social como fuente de legitimidad en el discurso de los agricultores

Al definir las características de la dimensión social, señalábamos cómo en los últimos años la sociedad ha venido cuestionando la figura del agricultor por los efectos negativos que el modelo productivista ha ocasionado sobre el medio ambiente.

El agricultor es consciente de esta circunstancia, pero su actividad productiva opera directamente sobre el medio ambiente, hecho que inevitablemente produce efectos que pueden ser perjudiciales. Algunos de los agricultores intervinientes en los grupos de discusión llegan a describir su relación con el medio ambiente como una relación de amor/odio. Amor en cuanto a que el agricultor vive en y del medio ambiente y lo quiere conservar, mientras el odio surge por una actuación político-administrativa e ideológica que entienden irracional y agresiva en la medida en que puede amenazar su subsistencia y libertad como agricultores, pues no da opción a una alternativa que permita la convergencia de la acción del agricultor y la protección del medio natural. Por tanto, y por regla general, el agricultor considera el medio ambiente como su entorno y medio de vida y se siente agredido por el discurso conservacionista que no tiene en cuenta este hecho y que lo señala como culpable del deterioro ambiental:

> "Yo creo que hay que defender el medio ambiente, hay que protegerlo, tiene que estar todo bonito (...). Ahora, lo que no puede este tema es echarse encima de la agricultura y acabar con ella. Entonces, como el medio ambiente no se entiende desde ese punto de vista, sino que todo son limitaciones, todo son sanciones y todo son entorpecimientos. Y como, además eso va a limitar cada vez más y más, y a condicionar más la agricultura con el medio

ambiente, pues entonces la relación se convierte en odio. O sea, que es un tema que está estorbando la propia subsistencia de los agricultores, y eso es lo verdaderamente grave". (*Grupo de discusión de Córdoba*)

Por otro lado, la percepción que el agricultor ha tenido hasta ahora de medidas ambientales que afectan a la agricultura ha venido más de la Administración ambiental y en general en forma de limitaciones y/o prohibiciones –Administración a la que, además, acusan de no haber tenido en cuenta su opinión y haber considerado sólo el discurso ecologista, un discurso que ellos consideran fundamentalmente urbano, que los acusa de dañar y perjudicar al medio ambiente–, que de la Administración agraria, por lo que su primera reacción suele ser de recelo y defensiva. No se puede, según los agricultores, abogar por un sistema de conservación a ultranza del medio ambiente sin tener en cuenta que la tierra es para el agricultor ante todo un bien económico susceptible de explotación. Sólo desde esta perspectiva se podría trabajar en una síntesis entre producción y un menor daño al medio ambiente.

El agricultor también argumenta frente a esta acusación de la sociedad y siguiendo la tesis del victivismo ya apuntada en otro apartado de este documento, que él es víctima de las políticas. Políticas que en los años sesenta y setenta le impulsaron a intensificar su explotación buscando la máxima producción y sin reparar en el medio ambiente, y políticas que a finales de los ochenta y en los noventa promueven reducir las producciones y buscar alternativas de prácticas agrarias más respetuosas con el medio ambiente. Un victimismo que ahora extienden al mercado, que les obliga a mantener la competitividad y la productividad si quieren sobrevivir como agricultores. Y producir con esas condiciones supone para muchos de ellos dañar el medio ambiente:

"Para producir lo que realmente el ciudadano quiere estás obligado a utilizar ciertos productos que están en el límite de lo que es agresivo para el medio ambiente". (*Grupo de discusión de Córdoba*)

Ese mercado y las demandas de la sociedad suponen para el agricultor una cierta contradicción. Aducen los agricultores que se les exige que produzcan de acuerdo con los imperativos del mercado, pero sin dañar el medio ambiente y ofreciendo productos naturales. Se ven obligados, por un lado, a utilizar agroquímicos para obtener un producto con unas determinadas características –que son las que demanda el consumidor y el mercado– pero, por otro lado, ese mismo consumidor exige que se respete el medio ambiente. La sociedad quiere lo natural (esa es la teoría) pero genera un mercado que sólo recompensa lo sintético (esa es la práctica):

> "…pero el supermercado no lo quiere porque el consumidor no lo quiere, pero sí que dice que no puedes hacer una serie de cosas. Entonces cómo puedo yo coger un producto hortícola con unas características sin echar una serie de productos, que están homologados… Y además hay una serie de empresas que para comprarte te exigen que les digas los productos y en qué dosis los has tratado para comprártelo, ¿cómo lo haces?. Pues no sé, pero te están exigiendo que no hagas una serie de cosas y no quieren las otras. Yo ahí me pierdo un poco". (*Grupo de discusión de Córdoba*)

Pero al margen de ese malestar del agricultor frente a las imposiciones de la sociedad, parece mostrar también su desencanto por su incapacidad para trasladar a esa misma sociedad los efectos positivos que la agricultura tiene sobre el medio ambiente y el papel que la actividad agraria puede desempeñar ante esas nuevas demandas de productos y servicios. El agricultor se sitúa alejado de esa posición adoptada por la sociedad respecto a los temas ambientales que lo califica de "destructor del medio ambiente" y que, sin embargo, no le reconoce las funciones positivas que hasta ahora ha venido realizando, incluidas por supuesto las de conservación y cuidado del medio ambiente. En este sentido, creen necesario rehabilitar la imagen del agricultor en relación con esas tareas de conservación. En algunos de los grupos de discusión realizados se afirmaba:

> "…no sabemos defender nuestra imagen y eso yo lo veo un fallo, cuando además yo creo que se da la circunstancia de que los grandes Parques Naturales (…) nos los deben a los agricultores". (*Grupo de discusión de Córdoba*)

> "…porque los ecologistas somos nosotros que lo tenemos aquí porque lo hemos conservado a lo largo de nuestra vida". (*Grupo de discusión de Villarrín*)

Es decir, que lo que está ahí bien conservado y los paisajes que ahora se quieren conservar, son fruto de la actividad agraria, y están ahí porque los agricultores lo han hecho posible. El problema es que no han sabido transmitir ese activo, y por el contrario sí se extiende el factor negativo de la contaminación que provocan. Deben, pues, defender y legitimar su trabajo.

Las medidas agroambientales, en alguna medida, vienen a posibilitar un acercamiento entre las nuevas demandas que la sociedad hace de los espacios rurales en general y de la agricultura en particular, al mismo tiempo que acogiéndose a ellas el agricultor puede "limpiar" su imagen de agente contaminante y legitimar su profesión. En este sentido, y en la medida en que la introducción de unos modelos de agricultura más respetuosos con el medio ambiente permiten ofrecer a la sociedad unos productos menos artificiales y más sanos, se pone de manifiesto en la decisión del agricultor una componente o dimensión social ligada a la valoración de su trabajo a través del que obtiene productos de calidad; supondría, pues, un reconocimiento del agricultor como un productor que cuida la calidad frente a lo que vienen percibiendo como un menoscabo y un deterioro de su figura en una sociedad eminentemente urbana.

Hay que señalar también, no obstante, que el cambio que se produce hacia métodos de producción más respetuosos con el medio ambiente, si bien persigue una forma de reconocimiento social a la labor del agricultor que suministra alimentos sanos, tam-

bién supone un cierto riesgo económico que en algunos casos –aquéllos en que los cambios en el sistema de producción y la tecnología son importantes– el agricultor no siempre está dispuesto a asumir si no se garantiza su supervivencia económica. Aquí surge la demanda de una correcta remuneración de sus productos de mayor calidad vía precio o bien una compensación o ayuda del Estado por ese cambio que beneficia a la sociedad en su conjunto.

En estos casos, la imbricación entre la dimensión social y económica no se oculta, ya que aunque las expectativas que tienen los agricultores respecto a la remuneración que recibirán por la oferta de un producto más sano o ecológico no se evalúe directamente en términos monetarios, sí se supone que tendrán alguna forma de compensación y de reconocimiento social que, en alguna medida, podrá volverse económica (Costabeber, 1998). O dicho de otra forma, la comercialización y venta de unos productos más sanos representaría que el consumidor reconoce el bien público que está adquiriendo, valorizando no sólo el producto sano, sino también al propio productor, es decir, al agricultor, dignificando así la labor de esta profesión.

Del trabajo empírico realizado parece que la dimensión social sólo está presente en términos discursivos entre los agricultores, pero no parece que esté guiando su comportamiento y decisiones respecto a los programas agroambientales. Es un hecho evidente que, en una agricultura como la europea, en la que los agricultores se encuentran todavía bien protegidos por la política agraria, su reproducción social no parece que esté seriamente amenazada a pesar de los cambios que se han producido en la PAC y los que se prevén en un futuro inmediato. En ese contexto se comprende que los agricultores españoles no vean todavía en la nueva política agroambiental una vía para garantizar su reproducción social, y que la vean con un cierto recelo. Sólo en términos discursivos, en efecto, puede apreciarse una valoración positiva de la política agroambiental en tanto que una oportunidad para conectar mejor con las nuevas demandas de la sociedad.

En este sentido, parece que existe conexión entre el discurso de algunas organizaciones, como UPA y COAG, y el de ciertos grupos de agricultores familiares que, por su mayor vinculación territorial con los espacios rurales, ponen énfasis en esta dimensión social de la política agroambiental. No se observa dicha conexión con organizaciones como ASAJA, ni tampoco con el discurso oficial de la Administración, que apenas insisten en esta dimensión.

La dimensión medioambiental, tan cerca y tan lejos de los agricultores

Pese a ser el medio ambiente una parte del adjetivo que acompaña a las medidas aquí analizadas –medidas agroambientales–, esta dimensión ambiental está poco presente tanto en el discurso como en la lógica que inspira las decisiones de los agricultores a la hora de acogerse o no a algunas actuaciones que recoge el programa agroambiental.

En efecto, el tema del deterioro de los recursos y las implicaciones medioambientales de la agricultura tal como se plantean en los programas agroambientales se manifiesta de un modo lejano y vago en el discurso de los agricultores entrevistados. La dimensión ambiental sólo aparece como algo cercano a los agricultores cuando se concreta en problemas ecológicos que afectan a su sistema productivo. Los problemas de erosión de suelos y los efectos de los productos químicos sobre los recursos naturales, así como el declive en la productividad de los agroecosistemas, son citados por los agricultores en muchos casos en que ha habido cambios en las prácticas productivas. El agricultor, por tanto, conecta con el discurso de la conservación del medio ambiente en la medida en que percibe directamente los daños en su entorno y más concretamente en su propia explotación. Este hecho lo podemos encontrar en algunos de los agricultores entrevistados socios de la asociación *Agrofuturo*:

> "Con el paso del tiempo me he ido concienciando de que se estaba sobrexplotando el suelo y que había que conservar este recur-

> so y cuidarlo si no quería esquilmarlo y poder dejarle a mis hijos una tierra en buenas condiciones. Las pendientes en que está situado muchas veces el olivar conduce a procesos erosivos y pérdida de suelo si no se tienen los cuidados adecuados". (*Entrevista a agricultor de Córdoba*)

Aunque como vimos al tratar la dimensión económica, estas actuaciones para detener el deterioro de los recursos responden más al deseo de evitar su pérdida como factores productivos, no podemos obviar que existe una cierta influencia también de la dimensión ambiental en este comportamiento, al menos en lo que se refiere a la toma de conciencia de los efectos negativos sobre el medio ambiente de ciertas prácticas agrarias y la decisión de hacer algo al respecto.

La toma de conciencia de los daños producidos a la naturaleza por algunas de las prácticas agrarias lleva al agricultor en ocasiones a dar una nueva orientación a su explotación. En este caso, la dimensión ambiental prevalece claramente en la decisión de estos agricultores de acogerse a algunas de las opciones del programa agroambiental, inclinándose la mayor parte de ellos por la agricultura ecológica. En base a las entrevistas realizadas y a los grupos de discusión, estos agricultores no suelen tener la agricultura como actividad principal y, en general, tienen una formación cultural mayor y un buen acceso a la información.

A estos factores hay que sumar también, en ocasiones, cierto compromiso ideológico; es decir, la adopción de estos métodos más respetuosos con el medio ambiente supone para estos agricultores su contribución personal –*granito de arena* – a la causa de evitar la destrucción del planeta:

> "...verdaderamente puedo decir que no estoy conforme con la forma que tenemos los agricultores de actuar, que no respetamos la naturaleza, atropellamos muchas cosas. Yo estoy metido en un proceso de agricultura ecológica y estoy respetando muchas co-

sas del medio ambiente, y por eso quisiera que todos los agricultores se dieran cuenta de eso. ¿Por qué?, pues porque nos estamos quedando sin pájaros en el campo, los animales naturales del campo están desapareciendo, esto es por culpa de que estamos atropellando la naturaleza". (*Grupo de discusión de Génave, Jaén*)

En otros casos, la adopción de prácticas agrarias más respetuosas con el medio ambiente parece responder no sólo a una mayor preocupación por la naturaleza, sino también por un menor daño para la salud. La salud es, pues, un significante que empieza a incorporarse al discurso de algunos agricultores, de manera que la preocupación por el medio ambiente no tiene entonces tan sólo el propósito de conservarlo, sino también de garantizar la salud humana.

Finalmente, hay otra componente de la dimensión ambiental que se deja entrever en algunas de las entrevistas realizadas y que tiene que ver con el proceso modernizador a que aludíamos al tratar la dimensión social. En la medida que dicho proceso ha artificializado la producción y ha incrementado considerablemente el volumen de inputs (energía, productos químicos, etc), ha contribuido igualmente a que algunos agricultores sientan una especie de *alienación* respecto del proceso productivo. Un proceso que ahora parece depender menos de su conocimiento de la naturaleza y de sus labores al haberse artificializado en gran medida. En estos casos, la estrategia del agricultor de introducir en su explotación prácticas agrarias más respetuosas con el medio ambiente está imbuida de una dimensión ambiental, ya que supone para él un reacercamiento a las prácticas culturales tradicionales que considera más naturales e indirectamente una relación más directa con el medio ambiente. Como expresaba el técnico de una cooperativa de aceite ecológico de Pozoblanco (Córdoba):

"...el agricultor está adquiriendo una conciencia ambiental que antes no mostraba. Es como si le devolviesen a la gente la esen-

cia de ser agricultor". (*Entrevista a técnico de Cooperativa en Pozoblanco, Córdoba*)

La dimensión ambiental aparece en el discurso y estrategias de los agricultores de un modo ambiguo y contradictorio: cuando los temas agroambientales se definen en términos generales, aparecen en un lugar bastante alejado de su núcleo discursivo, pero cuando se definen haciendo referencia a problemas concretos, la dimensión ambiental emerge en un lugar central no sólo del discurso, sino de las estrategias de los agricultores, especialmente en el caso de agricultores cuyas explotaciones están ubicadas en zonas donde son ya tangibles problemas de deterioro medioambiental.

En este sentido puede cobrar un interés fundamental el papel de la Administración y las OPAs como actores intermedios, ya que es precisamente su labor de divulgación del programa y de concreción del contenido de las distintas medidas para hacer que respondan a problemas agrombientales cercanos a la realidad de los agricultores, la que puede incentivarlos para que se acojan a dichos programas. En este punto nos encontramos con el problema de la desigualdad de oportunidades en la que se encuentran los agricultores según la zona donde estén ubicadas sus explotaciones, debido a la desigual presencia institucional de la red de servicios de la Administración y de las OPAs y a la desigual eficacia en el desarrollo de tales servicios.

En los casos en que la decisión de acogerse al programa agroambiental está respaldada por un compromiso *ideológico*, este protagonismo de la Administración y/o las OPAs pasa a un segundo plano, ya que la iniciativa del agricultor no es producto de la información recibida o de la existencia de la medida agroambiental, sino de su propia concienciación sobre los problemas existentes. En este sentido, la Administración o las OPAs sí pueden desempeñar el papel de prestador de los servicios que dichas iniciativas demanden.

VII.4. A modo de conclusión

El análisis realizado en este capítulo nos permite avanzar algunas conclusiones.

En primer lugar, se ha observado que, en el sistema de preferencias de los agricultores respecto a la política agroambiental, el principio dominante es el de valorar los programas en tanto que oportunidades para obtener rentas. Es la dimensión económica la que domina de un modo general en las preferencias de los agricultores, teniendo una presencia muy escasa, por no decir nula, otras dimensiones como la social o la medioambiental.

En segundo lugar, que, contrariamente a lo que pudiera esperarse, parece que, cuando está presente, la dimensión ambiental muestra mayor presencia en el sistema de preferencias de los grandes agricultores, que en el de los pequeños agricultores familiares. Dada la elevada magnitud de la renta que obtienen de las orientaciones mercantiles de sus explotaciones, el programa agroambiental les resulta poco atractivo a los grandes agricultores como complemento de renta. Si se adhieren al mismo lo hacen más por razones ecológicas –aunque inspirado en una especie de capitalismo verde donde se ve la necesidad de proteger el medio ambiente para asegurar que continúe proporcionando en el futuro recursos productivos–, que sociales, ya que su reproducción social como agricultores no se ve amenazada en el actual contexto de cambios que experimenta la agricultura.

En los pequeños agricultores, por el contrario, se manifiesta con mayor nitidez el predominio de la dimensión económica, al ser conscientes de las dificultades de mantener su actual nivel de renta con las orientaciones productivas tradicionales. Por eso, el escaso atractivo de los programas agroambientales para los pequeños agricultores radica en la reducida cuantía de la ayudas en comparación con otras procedentes de la PAC, como las de su-

perficie. Los casos de optar por el programa de agricultura ecológica confirman esta tesis del predominio de la dimensión económica, si bien con la particularidad de que aquí prima una componente de esta dimensión que no es sólo la de complementar rentas, sino la de esperar obtener mayor rentabilidad que con las orientaciones tradicionales. Sólo en grupos minoritarios, que pueden ser catalogados como una élite más o menos ilustrada formada por agricultores que no tienen una dedicación principal a la agricultura, puede observarse la presencia de una dimensión ambiental en su decisión de optar por este programa agroambiental.

En tercer lugar, que la presencia de la dimensión ambiental se hace dominante allí donde los efectos negativos de la agricultura sobre el medio ambiente se muestran de modo tangible. Por ejemplo, en zonas donde se manifiestan de modo palpable tales efectos y sobre los que existe un consenso generalizado de que es necesario reorientar la actividad agraria, la dimensión ambiental se hace presente en las decisiones de los agricultores.

En cuarto lugar, la investigación realizada nos lleva a afirmar que es más fácil modificar los comportamientos de los agricultores, que sus actitudes respecto a la política agroambiental. Hemos encontrado agricultores que se han acogido a algún programa agroambiental sólo por razones instrumentales de carácter económico sin haber mostrado actitudes favorables, y que, sin embargo, una vez desarrolladas sus nuevas prácticas, les han hecho modificar su actitud respecto a la utilidad e interés de la política agroambiental.

En quinto lugar, y como corolario de lo anterior, el análisis efectuado pone de manifiesto la influencia –mayor o menor, según los casos– de los elementos que componen la estructura de oportunidades sobre las decisiones de los agricultores, influencia que se convierte en decisiva al incidir sobre el comportamiento de los agricultores. En efecto, la cuantía de la ayuda es un elemento

decisivo para hacer que los agricultores se acojan al programa, independientemente de que su actitud sea o no favorable a la existencia de una política agroambiental. Asimismo, la presencia de una estructura administrativa de servicios cercana a los agricultores para prestarles el asesoramiento que necesiten al optar por programas que implican cambios en la gestión de sus explotaciones, es otro elemento decisivo. Igualmente, las actividades de formación y divulgación de los programas agroambientales, ya sea realizadas por las organizaciones profesionales o por la propia administración pública, constituyen otro elemento clave por sus efectos sobre el comportamiento de los agricultores.

CONCLUSIONES

En este trabajo se ha tratado el tema de los efectos sociales e institucionales de la formulación y aplicación de políticas públicas, tomando como objeto de análisis la política agroambiental europea y su puesta en marcha en la agricultura española. El análisis empírico abordado ha sido de naturaleza exploratoria dado el escaso horizonte temporal que existía en el proceso de aplicación de dicha política, así como la gran diversidad de sus programas, la variedad de las situaciones nacionales y regionales en los temas agroambientales y la escasa acumulación científica existente. Esa circunstancia aconsejaba proceder a un estudio abierto que explorara la realidad empírica española y estableciera algunas hipótesis explicativas sobre las razones que mueven a los agricultores a acogerse o no a los distintos programas de ayudas que componen la política agroambiental europea.

El marco teórico de partida ha sido el del individualismo metodológico en su versión boudoniana, una versión según la cual las decisiones de los individuos en un sistema de acción determinado –en nuestro caso, los agricultores ante la política agroambiental– son el resultado de la combinación de su sistema de preferencias y de la estructura de oportunidades en la que desarrollan sus acciones. El estudio realizado ha analizado esos dos niveles, utilizando una metodología de tipo cualitativo acompañada de la correspondiente revisión documental y bibliográfica.

Las conclusiones que se exponen a continuación hacen referencia a las distintas cuestiones que se han tratado a lo largo de este libro, a saber: a la introducción del debate sobre la sustentabilidad en la agricultura; a la ruptura del estatuto de excepcionalidad ambiental de la actividad agraria; a la naturaleza de la política agroambiental europea y las características generales de su introducción y aplicación en España; a los elementos que componen el sistema de preferencia de los agricultores, y a los elementos de su estructura de oportunidades, especialmente las organizaciones profesionales agrarias y la Administración pública.

Sobre la sustentabilidad y las implicaciones medioambientales del desarrollo

De la revisión efectuada sobre el debate en torno a la sustentabilidad, pueden sacarse las siguientes conclusiones. En primer lugar, que si bien las actividades humanas siempre han tenido implicaciones sobre el medio ambiente, no basta con la existencia de condiciones objetivas de deterioro ambiental para que los problemas medioambientales se conviertan en problemas sociales y, por tanto, sean objeto de atención por los poderes públicos, sino que es necesario además, que, junto a esas condiciones, surjan actores intermedios capaces de construirlos socialmente, es decir, hacerlos asequibles a la comprensión de la opinión pública a través de una definición clara e inteligible de sus efectos y consecuencias. Hasta la emergencia del movimiento ecologista en la década de los 70 en los países industriales avanzados, las implicaciones medioambientales de las actividades humanas no fueron objeto de atención ni por la población ni por los poderes públicos. La confluencia de una serie de circunstancias concatenadas –como el logro de un determinado nivel de bienestar, el ascenso de las clases medias, el avance de valores postmaterialistas o el desencadenamiento de algunos accidentes ecológicos de fuerte impacto– propició la emergencia de un movimiento ecologista que, actuando como *emprendedor moral*, hizo que la preocupación por el medio ambiente se extendiera, primero, en la sociedad (*greening process*) y más tarde en las instituciones políticas (*environmentalization process*).

En segundo lugar, que si bien el concepto de *sustentabilidad* es un concepto polisémico cargado de ambigüedad y de difícil aplicación práctica, ha tenido la virtud de posibilitar una síntesis entre las posiciones ecocéntricas y tecnocéntricas, posiciones que durante varias décadas habían sido irreconciliables en el debate *crecimiento económico versus medio ambiente*. Su potencialidad como concepto-síntesis ha traspasado el ámbito científico

para penetrar el debate social y político, de tal modo que hoy es un referente obligado en las políticas públicas y en el discurso electoral de los partidos en las democracias occidentales.

Sobre las relaciones entre agricultura y medio ambiente

Respecto a la agricultura, el análisis efectuado nos ha llevado a concluir, en primer lugar, que las relaciones entre agricultura y medio ambiente son fruto de una construcción económica, social y cultural. Es una construcción económica por cuanto que los agricultores utilizan su entorno natural para explotar los recursos disponibles con la finalidad de producir bienes destinados al mercado. Pero es también una construcción socio-cultural porque el espacio rural es para ellos un espacio de reproducción social de su profesión como agricultores y de su estatus en la sociedad, así como un espacio simbólico que da sentido a sus valores e identidades colectivas. Precisamente por tener ese carácter, las relaciones entre agricultura y medio ambiente generan problemas que son variables de unos sistemas de producción a otros y que varían también entre los agricultores dentro de un mismo sistema de producción, lo que explica su gran diversidad y la dificultad de afrontarlos con políticas uniformes.

En segundo lugar, que la agricultura ha mantenido un estatus de excepcionalidad en cuanto a sus implicaciones medioambientales, debido a varios factores. Por un lado, a la importancia estratégica del sector agrario para las economías nacionales dada su relevancia en la satisfacción de la autosuficiencia alimentaria y en el potencial exportador de muchos países. Por otro lado, a la hegemonía de la *agricultural policy community* y su capacidad de influencia en los centros de decisión política. Finalmente, a la percepción simbólica por parte de la población urbana de que la agricultura es una actividad en armonía con la naturaleza, y los agricul-

tores los mejores conservadores del medio ambiente. La combinación de esos factores explica, de algún modo, el hecho de que la agricultura haya estado excluida durante varias décadas de los debates sobre las consecuencias ambientales de las actividades humanas y se haya mantenido como prioritario en las políticas públicas el apoyo a modelos agrarios de tipo intensivo cuando en otros sectores ya llevaban tiempo cuestionándose los modelos productivistas a ultranza y adoptándose medidas reguladoras sobre ellos.

No obstante, y esta sería una tercera conclusión, aunque ha sido necesario que tales factores se modificasen para que finalice el periodo de excepcionalidad de que ha disfrutado la agricultura y comience a ser tratada como una actividad potencialmente contaminante como cualquier otra actividad productiva, no basta con referirse a ellos para explicar el cambio experimentado en los últimos años. Si bien es cierto que el logro de la autosuficiencia alimentaria, la drástica reducción de la población agraria y su creciente debilidad como fuerza electoral, la pérdida de influencia del sindicalismo en los centros de decisión, la incorporación de nuevas generaciones de consumidores de origen no rural cada vez más exigentes con la calidad de los alimentos, o los efectos tangibles de deterioro medioambiental ocasionados por ciertas prácticas agrícolas y ganaderas de tipo intensivo, han sido cambios que han modificado la base sobre la que descansaba la situación de excepcionalidad de la agricultura, hay otros factores de tipo más coyuntural que han ejercido gran influencia acelerando el cambio de estatus de la agricultura e imprimiendo una nueva orientación a las políticas agrarias. Entre esos factores cabe citar algunos internos a la propia UE –como la necesidad de reducir el gasto agrícola, las sucesivas ampliaciones a nuevos países, la dotación de nuevos fondos estructurales no agrícolas o la creación de nuevas políticas europeas– que han provocado una reorientación de los objetivos de la PAC en el sentido de equilibrar el modelo productivista con nuevos planteamientos de carácter medioambiental, reorientación efectuada más por razones de política presupuestaria que como resultado de un cambio pro-

fundo en el sistema de valores que inspira la política agraria europea. Pero también hay que considerar otros factores externos a la UE, como los relativos a los últimos acuerdos del GATT sobre liberalización del comercio agrícola y reducción de las ayudas ligadas a la producción y su continuación en el marco de la OMC, que han obligado a la UE a reformar parcialmente la PAC eliminando el sistema de precios de garantía y buscando formas alternativas para compensar a los agricultores por las consiguientes pérdidas de renta. En ese contexto, la introducción de elementos de carácter medioambiental en el discurso agrícola ha supuesto una vía por donde han penetrado las nuevas concepciones sobre sustentabilidad y desarrollo agrario sostenible dando fin al periodo de excepcionalidad de que había disfrutado la agricultura y los agricultores en el debate en torno a las implicaciones de las actividades productivas sobre el medio ambiente.

En esta misma línea, y como cuarta conclusión, se ha puesto de manifiesto cómo el tema de la sustentabilidad ha sido introducido en el debate agrícola desde fuera del propio sector, de ahí que sea un concepto extraño a los agricultores y de difícil aplicabilidad debido a la ya comentada diversidad de situaciones que se da en la agricultura como consecuencia de la variedad de sus sistemas de producción y de la gran heterogeneidad de la estructura social agraria. Una diversidad que explica la diferente manera de concebir la noción de sustentabilidad de unos sistemas de producción a otros y dentro de la propia comunidad agraria, planteándose además el problema de la escala a la hora de su aplicación práctica.

Sobre la naturaleza de la política agroambiental europea

Analizada la naturaleza de la política agroambiental europea se concluye, en primer lugar, que no es todavía una política autónoma, sino que continúa dependiendo de la propia reforma de la

PAC de donde surgió dentro de las llamadas medidas de acompañamiento en 1992. Carece de fondos propios, y muchos de sus programas responden más al objetivo de ofrecer alternativas a los agricultores para compensarles por los efectos de la reforma del antiguo sistema de protección vía precios de garantía, que al de afrontar la variedad de los problemas ambientales de las prácticas agrarias intensivas.

En segundo lugar, se concluye que, a diferencia de las políticas de medio ambiente, que están siendo el resultado de una extensión al ámbito político (*environmentalization process*) de un proceso previamente desarrollado en el conjunto de la sociedad y la opinión pública europeas (*greening process*), la política agroambiental no parece que sea el resultado de un proceso similar, salvo en regiones muy localizadas del territorio europeo. Da la impresión de que el proceso de formulación de una política agroambiental europea está siguiendo un camino inverso al de las otras políticas de medio ambiente: es decir, surge primero en el ámbito político, donde es formulada siguiendo la lógica de la reforma de la PAC y respondiendo a una definición de las relaciones entre agricultura y medio ambiente cercana a la de los gobiernos de los países del norte y centro de la UE, y desde ahí procura extenderse al conjunto de la sociedad civil europea, lo que explica las dificultades de su asimilación en gran parte de las regiones agrícolas de la UE, especialmente en las del Sur, por no verse en ella reflejada la singularidad de los problemas agroambientales.

En tercer lugar, que, al ser una política cofinanciada entre la UE y los gobiernos nacionales, su puesta en marcha y su atractivo para los agricultores dependen de la voluntad política de estos gobiernos para dedicar los recursos suficientes a la financiación de los distintos programas de ayudas. Ello explica que sea muy variable la cuantía de las ayudas concedidas de unos países a otros de la UE, y que, en consecuencia, en unos países sea una política muy atractiva para que los agricultores complementen sus rentas y en

otros, por el contrario, carezca de interés en comparación con el atractivo que ejercen otras ayudas, como, por ejemplo, las ayudas directas de superficie. Los estudios de algunas experiencias europeas ratifican esta conclusión, poniendo de manifiesto cómo la diversidad de las ayudas fijadas por cada Estado miembro a la hora de cofinanciar el programa europeo constituye un elemento importante de la estructura de oportunidades de los agricultores, actuando en unos casos como elemento de atracción y en otros como elemento disuasorio.

En cuarto lugar, que su naturaleza de política socioestructural y su carácter voluntario para los agricultores hacen que en su impacto influya el papel desempeñado por actores intermedios capaces de dinamizar la población potencialmente beneficiaria. Concretamente, en el caso de algunas experiencias europeas se concluye que allí donde estos actores intermedios, personificados sobre todo en las organizaciones profesionales agrarias, se implican directamente en la aplicación de los programas agroambientales y muestran una actitud favorable a ellos desarrollando actividades de formación y promoción entre los agricultores, la política agroambiental avanza más, que donde estas condiciones no existen. Las organizaciones profesionales se convierten así en un elemento fundamental de la estructura de oportunidades de los agricultores respecto a la política agroambiental, de tal modo que puede afirmarse como hipótesis a confirmar en investigaciones más específicas, que la presencia de organizaciones con actitudes favorables a esta política es un factor relevante para su éxito.

El papel de las organizaciones profesionales no es sólo una garantía de éxito en la aplicación de la política agroambiental, sino también, y ahí radica una quinta conclusión, un factor de influencia fundamental en la voluntad política de los gobiernos nacionales de dedicar recursos a su financiación y en la adecuación de la política europea a las realidades específicas de cada Estado miembro. En efecto, la directa implicación de las organizaciones profe-

sionales agrarias en los temas agroambientales constituye un elemento de presión en las agendas políticas y posibilita también que, a la hora de elegir los programas y definir sus contenidos, se vea reflejada la singularidad de cada realidad nacional.

Sobre la aplicación de la política agroambiental en España

El análisis efectuado sobre la aplicación de la política agroambiental en España nos permite sacar las siguientes conclusiones. En primer lugar, que el debate sobre las implicaciones ambientales de las prácticas agrarias se ha desarrollado en España bajo el impulso de la política europea, pudiéndose ver en el caso español un claro ejemplo de la conclusión anterior según la cual la política agroambiental es el resultado de un proceso "top-down", que penetra primero en las instancias político-administrativas y de ellas se extiende al conjunto de la sociedad civil. De hecho, antes del R (CEE) 2078/92 apenas se encuentran referencias a los temas agroambientales, salvo en algunas zonas muy localizadas, como los entornos de los parques nacionales o el área de cultivos bajo plástico almeriense, o en periodos de coyunturas muy específicas, como las épocas de sequía o de incendios forestales.

En segundo lugar, que la aplicación del citado Reglamento ha encontrado en España una serie de dificultades de tipo político y administrativo que han contribuido a explicar el importante retraso de su puesta en marcha. Entre estas dificultades cabe citar las que han provenido de la propia estructura del Estado de las Auonomías. Es un hecho constatado a lo largo de nuestro trabajo que la descentralización de las competencias en materia de agricultura y medio ambiente a las Comunidades Autónomas ha sido un factor fundamental en el retraso de la puesta en marcha del Reglamento sobre los programas agroambientales, y esto por va-

rias razones. Por un lado, por razones políticas, ya que los gobiernos autonómicos, al mostrar, salvo excepciones, escaso interés en participar en la cofinanciación de los programas nacionales de tipo horizontal –al ser programas donde los específicos problemas de cada región no encuentran fácil encaje–, han retrasado la aprobación de las correspondientes normativas regionales para hacer aplicables dichos programas en sus respectivos territorios. Las preferencias de algunos gobiernos autonómicos han ido o bien hacia los programas de zona cuando éstas han estado ubicadas en sus territorios, o bien hacia los programas estrictamente regionales –como ha ocurrido con el programa de la avutarda en Castilla y León–, programas que, al haber sido cada uno de ellos seleccionado por los propios gobiernos de las Comunidades Autónomas, estos gobiernos se han encargado de asumir toda la parte de la cofinanciación. Por otro lado, por razones burocráticas, ya que la implicación de las administraciones regionales en la definición del contenido de los programas, primero, y en el procedimiento de su aplicación después, ha hecho bastante compleja la puesta en marcha de la política agroambiental, sobre todo en Comunidades Autónomas sin estructuras administrativas adecuadas para ello. Finalmente, por razones de conflicto por espacios de competencia administrativa entre distintos departamentos de una misma administración autonómica, como los conflictos que se han producido en algunas Comunidades Autónomas entre las consejerías de Agricultura y las nuevas de Medio Ambiente por la asunción de las competencias relativas a los programas agrambientales. Estos conflictos han hecho que, terminado el periodo inicial de cinco años previsto para la aplicación del reglamento europeo, hayan quedado sin ponerse en marcha en algunas regiones programas contenidos en dicho reglamento debido a la falta de acuerdo entre sus distintos departamentos administrativos.

En tercer lugar, que la diversidad estructural de la agricultura española y la heterogeneidad de sus sistemas de producción han contribuido a aumentar la complejidad del proceso de aplicación del programa agroambiental, al hacer que la percepción de las

posibilidades ofrecidas por dicho programa haya variado extraordinariamente entre los distintos gobiernos regionales. Así, mientras que para algunos de estos gobiernos, el programa agroambiental ha sido valorado por sus posibilidades de resolver problemas medioambientales ya tangibles en sus territorios, para otros, por el contrario, el programa ha sido sólo una vía de complementar las rentas de los agricultores en un contexto de reducción de los sistemas de protección tradicionales, no faltando los que han visto en dicho programa una oportunidad para subvencionar de forma encubierta y bajo una dudosa justificación medioambiental, sectores productivos en crisis. De ahí que el panorama de aplicación en España de la política agroambiental europea sea de una gran diversidad, y que precisamente por eso la estructura de oportunidades en la que los agricultores han tomado sus decisiones respecto a acogerse o no a los distintos programas haya sido muy diferente en función de la región en donde estuviera ubicada su explotación. Por eso hemos constatado la imposibilidad de realizar análisis comparados sobre las actitudes y comportamientos de los agricultores en relación a la política agroambiental al estar muy condicionados por la desigual estructura de oportunidades en la que han tomado sus decisiones.

En cuarto lugar, que la desarticulación social de la comunidad agraria española ha sido otro factor que explica no el retraso, sino el escaso impacto de la política agroambiental en aquellas regiones donde los problemas anteriores de tipo administrativo han podido resolverse y los programas han estado en condiciones de ser utilizados por los agricultores. Dado el ya comentado carácter estructural y voluntario de esta política, el análisis del caso español ha puesto de manifiesto el papel decisivo que juegan los actores intermedios en el éxito o fracaso de su aplicación. La escasa articulación de la comunidad agraria en España, con una débil implantación de las estructuras de servicios de las organizaciones profesionales –fundamentalmente concentradas en las oficinas centrales de cada Comunidad Autónoma– y con una conexión prácticamente nula con las estructuras territoriales de

la Administración agraria, ha creado en muchas regiones un vacío importante en la necesaria intermediación de las políticas estructurales como la agroambiental. En el caso de ésta, el vacío ha tenido más influencia si cabe, al ser una política novedosa que no ha surgido de una necesidad sentida por los agricultores, y al ser también una política cuyos programas, al implicar la introducción de cambios importantes en la gestión de las explotaciones, precisan de un permanente asesoramiento a los que deciden acogerse a ellos. La ausencia de una adecuada articulación de la comunidad agraria y de una red permanente de asesoramiento se ha convertido en muchos casos en un déficit importante dentro de la estructura de oportunidades de los agricultores, creando desigualdades por razón del territorio en donde tienen ubicadas sus explotaciones.

Sobre las actitudes de la Administración ante la política agroambiental

La estructura de oportunidades de los agricultores españoles respecto a la política agroambiental no está sólo formada por la presencia o no de organismos administrativos eficaces en cuanto a la prestación de servicios, sino también por las actitudes de los propios funcionarios que trabajan en dichas instancias. En este sentido, nuestro estudio ha puesto de manifiesto lo siguiente. En primer lugar, una tendencia en la Administración española a reconocer las dificultades de aplicación del programa agroambiental por razones de inadecuación del contenido de dicho programa a las realidades de la agricultura española. De la información recogida en el programa de entrevistas se observa una actitud escéptica de los funcionarios vinculados a la Administración agraria sobre el impacto del programa agroambiental europeo en España, dado que, en su opinión, no tiene atractivo para los agricultores al responder a una filosofía más cercana a la realidad agroambiental de los países del centro y norte de la UE, que a la

de los países del Sur. Esto no significa negar la existencia de problemas ambientales ocasionados por las prácticas agrarias, sino remarcar que su tratamiento necesitaría de programas específicos que reflejen la singularidad de tales problemas.

En segundo lugar, se observa junto a ese escepticismo una actitud crítica sobre la conveniencia de aplicar en España este tipo de política orientada a la desintensificación de la agricultura, cuando, en opinión de los funcionarios entrevistados, la agricultura española sufre todavía un déficit importante de modernización respecto a las agriculturas centroeuropeas. Para ellos, sería necesario la aplicación de programas destinados a modernizar la agricultura española, más que a reducir su intensidad productiva.

En tercer lugar, los funcionarios de la Administración agraria española son, además, conscientes de la falta de una estructura administrativa adaptada a los cambios que experimenta la agricultura y muy particularmente la política agraria europea. En este sentido reconocen la desigual situación de las estructuras administrativas en las distintas Comunidades Autónomas, debido al proceso de descentralización, lo que crea oportunidades diferenciadas para los agricultores de unas regiones a otras.

En cuarto lugar, se ha observado una concepción diferente de los problemas agroambientales y de la virtualidad del programa europeo entre la Administración agraria y la de medio ambiente. Mientras que la agraria manifiesta el escepcticismo antes mencionado y sólo valora el programa agroambiental en la medida en que puede representar una vía para complementar la renta de los agricultores sin existir mucha convicción sobre su utilidad para la resolución de los problemas medioambientales derivados de las prácticas agrarias en algunas áreas, la Administración de medio ambiente, formada por funcionarios de formación no agronómica, sino biológica o forestal, manifiesta una mayor convicción sobre la utilidad de algunos programas y se muestra exigente con el hecho de que los programas propuestos para su

inclusión en el programa europeo respondan realmente a problemas medioambientales y no a problemas de sectores agrarios en crisis a los que se busca solución a través de estos programas.

Sobre los discursos y estrategias de las organizaciones profesionales agrarias ante la política agroambiental

Ya hemos mencionado el papel decisivo de las organizaciones profesionales en cuanto a su presencia como actores intermedios y la escasa articulación de la comunidad agraria española. No obstante, y al igual que hemos señalado para la Administración, el papel de estas organizaciones como elementos de la estructura de oportunidades de los agricultores no se manifiesta sólo en su presencia e implantación social, sino en cómo perciben y valoran la política agroambietal y en cómo definen sus estrategias respecto a ella. Sobre los discursos y estrategias de estas organizaciones respecto al programa agroambiental podemos extraer las siguientes conclusiones.

En primer lugar, que las diferencias expresadas por las organizaciones profesionales sobre temas generales relacionados con el proceso de cambio que experimenta la agricultura, se trasladan también a sus valoraciones sobre las implicaciones medioambientales de la actividad agraria y sobre las posibilidades que ofrece la política agroambiental. Así, las organizaciones alineadas en torno al discurso empresarial, como ASAJA, muestran su preocupación ante los problemas agroambientales de la agricultura intensiva por razones de sustentabilidad económica, es decir, en la medida en que esas prácticas puedan reducir la capacidad del medio ambiente en tanto que sistema de producción y poner en peligro esa capacidad para el futuro. Su interés como organización profesional se centra más en apoyar el avance del proceso modernizador, situando la política agroambiental en un lugar se-

cundario dentro de sus prioridades. A nivel estratégico, estas organizaciones de tipo empresarial no se han implicado directamente en el desarrollo de los programas agroambientales, sino sólo a través de canales indirectos.

En lo que se refiere a las organizaciones que se inspiran en un discurso neo-rural y que representan los intereses de los agricultores familiares, como UPA y COAG, han manifestado mayor interés respecto a los programas agroambientales. Este interés radica en una percepción de las relaciones entre agricultura y medio ambiente que se basa en principios de sustentabilidad social, según la cual el medio ambiente es no sólo un espacio económico para los agricultores, sino también social y cultural; de ahí que la política agroambiental sea valorada como una vía para complementar las rentas de los pequeños agricultores, pero también como una oportunidad para legitimar sobre nuevas bases las funciones que éstos desarrollan en la conservación y dinamización de los espacios rurales. Como muestra de esa actitud, estas organizaciones se han implicado directamente en la aplicación de la política agroambiental, creando incluso en el seno de sus estructuras organizativas, como ha sido el caso de UPA, departamentos esepecializados sobre estos temas.

En segundo lugar, que, junto a esas diferencias, las organizaciones españolas reivindican el papel positivo de los agricultores en la conservación de los espacios rurales, afirmando que, por lo general, desarrollan buenas prácticas agrarias, si bien reconociendo que los problemas surgidos en algunas áreas se deben a agricultores que tienen un comportamiento criticable (tesis de las ovejas negras).

En tercer lugar, que adoptan una posición bastante común a la hora de exculpar a la comunidad agraria de ser responsable de los daños ambientales producidos por la agricultura intensiva, acusando a las grandes empresas agroquímicas, a la doctrina mercantil y de la competencia que subyace a la política agraria y a las demandas

de los consumidores, el hecho de haber impuesto un modelo agrario del que los agricultores serían también sus víctimas.

En cuarto lugar, que a la hora de proponer soluciones a los problemas agroambientales se observa un planteamiento tecnocéntrico dominante en las organizaciones profesionales, si bien más acusado en el caso de ASAJA. Según este planteamiento, ven en la ciencia y en la tecnología la solución a los problemas ecológicos producidos por la agricultura intensiva.

En quinto lugar, que rechazan el principio de *stewardship*, es decir, de la función de *jardineros de la naturaleza* que parece se les quiere otorgar con la introducción de algunas de las medidas agroambientales o con otras disposiciones de carácter ambiental, siempre que dicho principio vaya desprovisto del reconocimiento de la actividad productiva estrechamente ligada a la agricultura.

Finalmente, que se aprecia un consenso generalizado sobre la necesidad de que las políticas agroambientales vayan acompañadas de medidas de incentivación y compensación económica para que los agricultores cambien sus métodos tradicionales de cultivo e incorporen nuevos métodos más respetuosos con el medio ambiente. La idea es que si los agricultores y ganaderos realizan una función de ordenación del territorio, aprovechamiento de recursos y conservación del medio ambiente que luego son transferidos y disfrutados por otros sectores productivos y por toda la sociedad, y dado que la conservación del medio ambiente se ha convertido en una demanda social que supone un esfuerzo adicional para el agricultor a la hora de planificar y desarrollar sus prácticas, es la sociedad en su conjunto la que debe contribuir a ello compensando (económicamente) al agricultor por esta nueva labor que realiza.

Los agricultores ante el programa agroambiental

Las decisiones de los agricultores son el resultado de la combinación de su sistema de preferencias y de la estructura de oportunidades en que desarrollan sus acciones. Las principales conclusiones sobre esta última han sido esbozadas en los apartados anteriores, planteando algunas de las tendencias observadas en lo que se refiere a la naturaleza del propio programa agroambiental, al papel jugado por la Administración y a los discursos y estrategias de las organizaciones profesionales, como elementos de esa estructura.

En lo que se refiere al sistema de preferencias de los agricultores españoles, a partir de este estudio se pueden avanzar algunas conclusiones en forma de hipótesis a contrastar en futuras investigaciones.

En primer lugar, se ha observado que, en el sistema de preferencias de los agricultores respecto a la política agroambiental, el principio dominante es el de una racionalidad de tipo instrumental, en la que los programas se valoran en tanto que oportunidades para complementar las rentas. Es la dimensión económica la que domina de un modo general en las preferencias de los agricultores, teniendo una presencia muy escasa, por no decir nula, otras dimensiones como la social o la ambiental.

En segundo lugar, que, contrariamente a lo que pudiera esperarse, parece que, cuando está presente, la dimensión ambiental muestra mayor presencia en el sistema de preferencias de los grandes agricultores, que en el de los pequeños agricultores familiares. Dada la elevada magnitud de la renta que obtienen de las orientaciones mercantiles de sus explotaciones, el programa agroambiental les resulta poco atractivo a los grandes agricultores como complemento de renta. Si se adhieren al mismo lo ha-

cen más por razones ecológicas –aunque inspirado en una especie de capitalismo verde donde no deja de estar presente la dimensión económica–, que sociales, ya que su reproducción social como agricultores no se ve amenazada en el actual contexto de cambios que experimenta la agricultura.

En los pequeños agricultores, por el contrario, se manifiesta con mayor nitidez el predominio de la dimensión económica, al ser conscientes de las dificultades de mantener su actual nivel de renta con las orientaciones productivas tradicionales. Por eso, el escaso atractivo de los programas agroambientales para los pequeños agricultores radica en la reducida cuantía de la ayudas en comparación con otras procedentes de la PAC, como las de superficie. Los casos de optar por el programa de agricultura ecológica confirman esta tesis del predominio de la dimensión económica, si bien con la particularidad de que aquí prima una componente de esta dimensión que no es sólo la de complementar rentas, sino la de esperar obtener mayor rentabilidad que con las orientaciones tradicionales. Sólo en grupos minoritarios, que pueden ser catalogados como una élite más o menos ilustrada formada por agricultores que no tienen una dedicación principal a la agricultura, puede observarse la presencia de una dimensión ambiental en su decisión de optar por este programa agroambiental.

En tercer lugar, que la presencia de la dimensión ambiental se hace dominante allí donde los efectos negativos de la agricultura sobre el medio ambiente se muestran de modo tangible. Por ejemplo, en zonas como las Tablas de Daimiel o los entornos de algunos parques nacionales, donde se manifiestan de modo palpable tales efectos y sobre los que existe un consenso generalizado de que es necesario reorientar la actividad agraria, esta dimensión se hace presente en las decisiones de los agricultores.

En cuarto lugar, la investigación realizada nos lleva a afirmar que es más fácil modificar los comportamientos de los agricultores,

que sus actitudes respecto a la política agroambiental. Hay incluso indicaciones en algunos casos de una transición en este sentido, es decir, agricultores que se han acogido a alguna medida del programa agroambiental sólo por razones instrumentales de carácter económico sin haber mostrado actitudes favorables, y que, sin embargo, una vez desarrolladas sus nuevas prácticas, les han hecho modificar su actitud respecto a la utilidad e interés de la política agroambiental.

En quinto lugar, y como corolario de lo anterior, el análisis efectuado pone de manifiesto la influencia de los elementos que componen la estructura de oportunidades sobre las decisiones de los agricultores, influencia que se convierte en decisiva al incidir sobre el comportamiento de los agricultores. En efecto, la cuantía de la ayuda es un elemento decisivo para hacer que los agricultores se acojan al programa, independientemente de que su actitud sea o no favorable a la existencia de una política agroambietal. Asimismo, la presencia de una estructura administrativa de servicios cercana a los agricultores para prestarles el asesoramiento que necesiten al optar por programas que implican cambios en la gestión de sus explotaciones, es otro elemento decisivo. Igualmente, las actividades de formación y divulgación de los programas agroambientales, ya sea realizadas por las organizaciones profesionales o por la propia administración pública, constituyen otro elemento clave por sus efectos sobre el comportamiento de los agricultores.

BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (1995), "Un decenio en Europa", *El Boletín*, nº25 (monográfico), MAPA, Madrid.

AGUILERA KLINK, F. (1992), "La preocupación por el medio ambiente en el pensamiento económico actual", *Información Comercial Española* nº 711, Noviembre, Ministerio de Industria, Comercio y Turismo.

AGYEMAN, J.; EVANS, B. (1994), "The new environmental agenda". En AGUEMAN, J.; EVANS, B., *Local environmental policies and strategies*, Londres, Longman, pp. 1-22.

ALLEN, P. AND VAN DUSEN, D. (1988), "Sustainable Agriculture: choosing the future". In Allen, P. and Van Dusen, D. (eds.), *Global perspectives in agroecology and sustainable agricultural systems. Proceeding*, Sixth International Conference of IFOAM. University of California, Santa Cruz, pp.1-13.

ALLEN, P. et al. (1991), "Integrating social, environmental, and economic issues in sustainable agriculture", *American Journal of Alternative Agriculture*, vol 6, nº 1, pp. 34-39.

ALONSO GONZÁLEZ, S. (1989), "Los fondos estructurales", *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 148, MAPA, pp. 79-98.

ALONSO GONZÁLEZ, S. (1991), "La política comunitaria de estructuras agrarias. Objetivos y medios", *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 156, MAPA. pp. 169-184.

ALTIERI, M.A. (1988), "Beyond agroecology: Making sustainable agriculture part of a political agenda", *American Journal of Alternative Agriculture,* 3, pp. 142-143.

ARÁMBARRI, P. (1994), "Los nuevos ecologistas", *Arbor* CXLIX, 585, pp. 103-123.

ATCHIA et al (1995), "National environmental management plans and programmes for sustainable development". En Atchia, M. and Tropp, S. (eds.): *Environmental management. Issues and solutions*, Chichester, Wiley, pp. 34-41.

ATKINSON, G. (1995), "La sostenibilidad como resiliencia en sistemas agroecológicos". En Cadenas, A. (ed.): *Agricultura y desarrollo sostenible*, Serie Estudios del MAPA, Madrid, pp. 281-300.

BAGER, T. AND PROOST, J. (1997), "Voluntary regulation and farmers' environmental behaviour in Denmark and The Netherlands", *Sociologia Ruralis*, 37 (1), pp. 77-96.

BALDOCK, D. (1992), "The Polluter Pays Principle and its relevance to agricultural policy in European Countries", *Sociologia Ruralis* 32 (1), pp. 49-65.

BALDOCK, D. AND BEAUFOY, G. (1993), *Plough On! An Environmental Appraisal of the CAP,* A report to WWF, Institute for European Environmental Policy, London.

BALDOCK, D. AND LOWE, P. (1996), "The development of European Agri-environment Policy". En: Whitby, M., *The European Environment and CAP Reform: Policies and Prospects for Conservation*, CAB International, Wallingford, UK.

BALDOCK, D. Y BENNETT, G. (1991), *Agriculture and the Polluter Pays Principle: a Study of Six EC Countries*, Institute for European Environmental Policy, Londres and Arnhem.

BALDOCK, D.; BEAUFOY, G.; BENNETT, G. AND CLARK, J. (1993), *Nature Conservation and New Directions in the EC Common Agricultural Policy*, Institute for European Environmental Policy, Londres and Arnhem.

BARBIER, E. (1989), *Economics, Natural Resource Scarcity and Development*, Earthscan Publications, Londres.

BARREIRO SEOANE, J. (1994), "Dos años de la reforma de la Política Agraria Común", *El Boletín*, nº 17, MAPA, Madrid.

BARTELMUS, P. (1987), *Environment and development*, George, Allen and Unwin, Londres.

BEOPOULOS, N. AND SKURAS, D. (1997), "Agriculture and the Greek Rural Environment", *Sociologia Ruralis*, Vol. 37, nº 2, pp. 255-269.

BERMEJO, R. (1994), *Manual para una agricultura ecológica*, Bakeaz, Bilbao.

BODIGUEL, M.; BULLER, H. (1991), "L'agriculture et l'environnement en Europe", *Ecodecision*, 1, pp. 55-59.

BOUDON, R. (1981), *La lógica de lo social*, Madrid, Rialp.

BOWLER, I.R. (1992), "Sustainable Agriculture as an alternative path of farm business development". In Bowler, I.R.; Bryant, C.R.; Nellis, M.D.: *Contemporary Rural Systems in Transition. Volumen 1, Agriculture and Environment.* Wallingford, CAB Int., pp. 237-253.

BROTHERTON, I. (1989), "Farmer participation in voluntary land diversion scheme: Some observations from theory", *Journal of Rural Studies*, 5, pp. 299-304.

BROTHERTON, I. (1991), "What Limits participation in ESA?", *Journal of Environmental Management*, 32, pp. 241-249.

BROWN, S. (1990), "Humans and their environment: changing attitudes". En Silvertown, J.; Sarre, P.H. (eds.): *Environment and society*, The Open University, Londres, pp. 238-269.

BRKLACICH, M.; BRYANT, CH.R.; SMIT, B. (1991), "Review and appraisal of concept of sustainable food production systems", *Environmental Management*, vol. 15, nº 1, pp. 1-14.

BRULLE, R.J. (1996), "Environmental discourse and social movement organizations: A historical and rethorical perspective on the development of U.S. environmental organizations", *Sociological Inquiry*, Vol 66, nº 1, pp. 58-83.

BULLER, H. Y HOGGART, K. (1998), "Pluralidad e implementación de políticas de medio ambiente en la Unión Europea", *Revista Internacional de Sociología*, nº 19 y 20, CSIC, pp. 153-179.

BUTTEL, F.H. (1975), "The environmental movement: consensus, conflict, and change", *Journal of Environmental Education*, nº 7, pp. 53-63.

BUTTEL, F.H. (1992), "Environmentalization: origins, processes and implications for rural social change", *Rural Sociology*, 57(1), pp. 1-27.

BUTTEL, F.H. (1993), "Environmentalization and greening: origins, processes and implications". En Harper, S (ed.): *The greening of rural policy: international perspectives*. Belhaven Press, London and New York, pp. 12-26.

BUTTEL, F.H. (1994), *Social institutions and environmental change in the late Twentieth Century: Emerging social issues and tendencies*, ponencia presentada en el curso Resources, Environmet and Society, UNED, Mérida.

BUTTEL, F.H. (1996), "Instituciones sociales y cambio ambiental: cuestiones teóricas recientes", *Información Comercial Española*, nº 751, Madrid, pp.

CADENAS, A. (1995), "Conceptos y criterios operativos de sustentabilidad de sistemas de producción agraria, forestal y alimentaria". En Cadenas, A. (ed.): *Agricultura y desarrollo sostenible*, Serie Estudios del MAPA, Madrid, pp. 71-90.

CANUTO, J.C. (1998), *Agricultura ecológica en Brasil. Perspectivas socioecológicas*, Tesis Doctoral, Universidad de Córdoba.

CARO-PATON CARMONA, I. (1993), *Informe sobre las principales líneas de investigación en Agricultura y Medio Ambiente*, mimeo, MAPA.

CEÑA DELGADO, F. (1992), "Transformaciones del mundo rural y políticas agrarias", *Revista de Estudios Agrosociales*, nº162, pp. 11-35.

CISNEROS, J.M. Y IGLESIAS, A. (1995), "El papel de la agricultura en el deterioro medioambiental", *El Boletín*, nº 29, MAPA, Madrid.

CLUB DE BRUXELLES (1995), *Agriculture and Environment in Europe*, Bruselas, 140p.

Comisión de las Comunidades Europeas (1991), *Evolución y Futuro de la PAC*, Documento de reflexión de la Comisión, Com (91) 100, Bruselas.

Comisión de las Comunidades Europeas (1996), *Medio ambiente y regiones: Hacia un desarrollo sostenible*, Bruselas.

Comisión de las Comunidades Europeas (1997), *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación del Reglamento 2078/92*, COM (97) 620 final, Bruselas.

Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo (1992), *Nuestro futuro común*, Alianza Editorial, Madrid.

COMMINS, P. (1990), "Restructuring agriculture in advanced societies: Transformation, crisis and responses". In Marsden et al. (Eds.), *Rural restructuring: Global processes and their responses*, London: David Fulton Publishers.

Commission of the European Communities (1985), *Perspectives for the Common Agricultural Policy*, COM (85) 333.

Commission of the European Communities (1988), *Environment and Agriculture*, COM (88) 338 final.

CONWAY, G.R. (1986), "The properties of agroecosystems". In Conway, G.R. *Agroecosystems analysis for research and development*, Bangkok: Winrock International Institute for Agricultural Development.

COSTABEBER, J.A. (1998), *Acción colectiva y proceso de transición agroecológica en Río Grande do Sul (Brasil)*, Tesis Doctoral, Universidad de Córdoba.

COSTANZA, R. (ed.) (1991), *Ecological economics: the science and management of sustainability*, Columbia, University Press, N.Y.

COULOMB, P. Y NALET, H. (1980), *Le syndicalisme agricole et la création du paysan modèle*, INRA, Paris.

CHULIÁ RODRIGO, E. (1995), *La conciencia ambiental de los españoles en los noventa*, ASP Research Paper 12 (a)/1995.

DALY, H. (1991), "Toward some operational principles of sustainable development", *Ecological Economics,* Vol. 2, nº 1, pp. 1-6.

DALY, H.E.; Gayo, D. (1995), "Significado, conceptualización y procedimientos operativos del desarrollo sostenible: posibilidades de aplicación a la agricultura". En Cadenas, A. (ed.): *Agricultura y desarrollo sostenible,* Serie Estudios del MAPA, Madrid, pp. 19-38.

DAUGBJERG, C. (1997), "Reforming the CAP: The roles of Policy Networks and Broader Institutional Structures", *ALF Working Paper*, South Jutland University Centre, Esbjerg (Dinamarca).

DE ANDRÉS, R. Y URZAINQUI, E. (1995), "Comercio internacional agrario, GATT y desarrollo sostenible". En Cadenas, A. (ed.): *Agricultura y desarrollo sostenible,* Serie Estudios del MAPA, Madrid, pp. 361-384.

DE FRANCISCO, A. (1997), *Sociología y cambio social*, Edit. Ariel Sociología, Barcelona.

DIETZ, F.J.; SIMONIS, U.E.; VAN DER STRAATEN, J. (eds.) (1992), *Sustainability and environmental policy*, Edition Sigma, Berlin.

DOERING, O. (1992), "Federal policies as incentives or disincentives to ecologically sustainable agricultural systems". En OLSON, R.K. (ed.) *Integrating sustainable agriculture, ecology, and environmental policy,* The Haworth Press, New York, pp. 21-36.

DOUGLASS, G.K. (1986), "Sustainability of what? For whom?". In *Sustainability of California agriculture: A symposium*. Davis, CA: University of California.

ERREJÓN, J.A. (1989), "La política comunitaria para la conservación de la naturaleza", *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 148, MAPA. pp. 31-60.

ETXEZARRETA, M. Y VILADOMIY, L. (1989), "The restructuring of Spanish agriculture and Spain' accesion to the EEC". In Goodman, D. and Redclift, M. (Eds.), *The International Farm Crisis*, McMillan, London, pp. 156-183.

European Commission (1985): *Perspectives for the Common Agricultural Policy*. Com (85) 333.

European Commission, DG VI (1997), *Agriculture and Environment*, CAP Working Notes, Bruselas-Luxemburgo.

Eurostat, European Commission (comp.) (1995), *Europe's Environment: Statistical Compendium for the Dobris Assessment*, Bruselas-Luxemburgo.

FAO (1998), <<http://apps.fao.org>>, Enero de 1998.

FISHER, C. (1978), "Introduction to the conference theme". In Besson, J. and H. Vogtmann (eds.): *Towards a sustainable agriculture*, Aaran: Verlag Wirz AG.

FRANCIS, C.A. (1988), "Research and extension agenda for sustainable agriculture", *American Journal of Alternative Agriculture* 3, pp. 123-126.

FROUWS, J. (1988), "State and Society with respect to Agriculture and the Rural Environment in the Netherlands". In Frouws, J. and De Groot, W.T. (Eds.) *Environment and Agriculture in the Netherlands*, CML, Leiden, pp. 39-56.

FROUWS, J. (1998), "The contested redefinition of the countryside. An analysis of rural discourses in the Netherland", *Sociologia Ruralis*, Vol. 38, nº 1, pp. 54-68.

GARRIDO, F. Y MOYANO, E. (1994), *EC and National Regulations on Environment and Agriculture in Denmark, the Netherlands and Spain*, Report 1, nº. EV5V-CT92-0162. Esbjerg (Dinamarca).

GARRIDO, F. Y MOYANO, E. (1996), "Spain", En M. WHITBY (ed.) *The European Environment and CAP Reform: Policies and Prospects for Conservation*, CAB International, Wallingford, U.K.

GEISLER, C.C. (1984), "Sustained land productivity: Equity consequences of alternative agricultural technologies". In G.M. Berardi and C.C. Geisler (eds.). *The social consequences of new agricultural technologies*, Boulder, CO: Westview Press.

GIPS, T. (1984), "What is sustainable agriculture?", *Manna*, July/August.

GIPS, T. (1988), "What is a sustainable agriculture?", In P. Allen and D. Van Dusen (eds). *Global Perspectives in Agroecology and Sustainable Agricultural Systems.Proceedings*, Sixth International Scientific Conference of the International Federation of Organic Agricultural Movements. University of California, Santa Cruz, California, pp. 63-74.

GLASBERGEN, P. (1992), "Agro-Environmental Policy: Trapped in an iron law? A comparative analysis of agricultural pollution control in the Netherlands, the United Kingdom and France", *Sociologia Ruralis* 32 (1), pp.30-48.

GLIESSMAN, S.R. (1990), "Quantifying the agro-ecological component of sustainable agriculture: a goal". In Gliessman, S.R.(ed.), *Agroecology*. Springer-Verlag, New York, pp.366-370.

GLIGO, N. (1990), "Los factores críticos de la sustentabilidad ambiental del desarrollo agrícola", *Comercio Exterior*, Vol. 40, nº 12, Méjico, pp. 1135-1142.

GÓMEZ BENITO, C. Y PANIAGUA MAZORRA, A. (1996): "Caracterización sociodemográfica de la sensibilidad ambiental de España", *Información Comercial Española*, nº 751, Marzo. Ministerio de Comercio y Turismo.

GONZÁLEZ DE MOLINA, M. (1993), *Economía ecológica y ecología política*, Universidad de Granada, mimeo.

GRUPO DE BRUGGE (1997), *Por un cambio necesario en la agricultura europea*, Servicio de Publicaciones del MAPA, Madrid.

HANNIGAN, J.A. (1995), *Environmental Sociology. A social constructionist perspective*, Routledge, London and New York.

HARTWICK, J.M. (1978), "Investing returns from depleting renewable resource stocks and intergenerational equity", *Economic Letters*, 1, pp. 85-88.

HARWOOD, R.R. (1990), "A history of sustainable agriculture". In C.A. Edwards et al (eds.) *Sustainable Agricultural Systems. Soil and Water Conservation Society*, Ankeny, Iowa, pp.3-19.

HERVIEU, B. ET LAGRAVE, R.M. (1992), *Les Syndicats agricoles en Europe*, L'Harmattan, Paris.

HERVIEU, B. (1997), *Los campos del futuro*, Serie Estudios del MAPA, nº118, Madrid.

IESA (1996), *Percepción de los problemas medioambientales por la población andaluza*, Informe 2 Vols., IESA-CSIC, Córdoba.

INGLEHART, R. (1991), *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid, CIS.

JACKSON, W.; BERRY, W. AND COLMAN, B. (1984), "Meeting the expectations of the land: Essays in sustainable agriculture and stewardship", North Point Press, San Francisco, California.

JACOBS, M. (1991): *The green economy. Environment, sustainable development and the politics of the future*, Londres, Pluto Press.

JORDAN, G. AND SCHUBERT, K. (1992), "A preliminary ordering of policy networks labels". *European Journal of Political Research*, 21, pp. 7-27.

JUST, F. (1992), *Danish agriculture and the greening of politics*, South Jutland University Centre, mimeo, Esbjerg.

JUST, F. (ed.) (1996), *Incentives and obstacles to the implementation of more sustainable methods in agriculture in Denmark, the Netherlands and Spain. Final report*, SEER-EU projecto nº. EV5V-CT92-0162, Esbjerg.

JUST, F. (1997), *Does "soft" regulations matter?*, Working Paper, Department of Cooperative and Agricultural Research, SUC, Esbjerg.

JUST, F. (1998), *Voluntary regulations and agri-environment*, Working Paper, Department of Cooperative and Agricultural Research, SUC, Esbjerg.

JUST, F. AND J. MICHELSEN (1995), *Integration, Co-optation or Rejection? Farmers' unions, organic farmers and the organisation of a more sustainable agriculture in Denmark*, Paper presented at the XVI Congress of the European Society for Rural Sociology, Prague.

KEENEY, D.R. (1989), "Toward a sustainable agriculture: Need for clarification of concepts and terminology", *American Journal of Alternative Agriculture*, vol. 4, nº 3-4. pp. 101-105.

KOTSCHI, J. AND R. ADELHEIM (1986), "Development and introduction of self-sustaining agricultural practices in tropical smallholder farms". In

H. VOGTMANN, E. BOEHNCKE, AND I. FRICKE (eds.): *The importance of biological agriculture in a world of diminishing resources*, Witzenhausen: Verlagsgruppe Weiland, Happ, Burkhard.

LEMONS, J.; MORGAN, P. (1995), "Conservation of biodiversity and sustainable development". En Lemons, J.; Brown, D.A.(eds.): *Sustainable development: science, ethics, and public policy*, Dordrecht, Kluwer ac. Pub., pp. 77-109.

LEMKOW, L. (1989), "Medio ambiente y sociedad", *Política Científica*, nº 18, CICYT, pp. 55-58.

LOCKERETZ, W. (1988), "Open questions in sustainable agiculture", *American Journal of Alternative Agriculture* 3, pp. 174-181.

LOWE, P. (1988), "Environmental concern and rural conservation politics". En Whitby, M.; Ollerenshaw, J.: *Land-use and the european environment*, Londres, Belhaven Press, pp. 68-77.

LOWE, P. (ed.) (1992), "Industrial Agriculture and Environmental Regulation", *Sociologia Ruralis* XXXII (1), 1-188.

LOWE, P. (1997), "European perceptions of the CAP and the agrienvironmental policy", ponencia presentada en el *I Encuentro Internacional de Primavera sobre Desarrollo Rural*, Universidad de Córdoba, 21-25 abril, Córdoba.

LOWE, P. AND WARD, N. (1994), "Agricultura y medio ambiente: temario sociológico", *Agricultura y Sociedad* nº 71, MAPA, pp. 257-270.

LUKE, T.W. (1995), "Sustainable development as a power/knowledge system: the problem of 'governmentality". En Fischen, F.; Black, M. (eds.): *Greening environmental policy. The politics of a sustainable future,* Londres, Paul Chapman Pub. Ltd., pp. 21-32.

MAC RAE, R.J. et al. (1989), "Agricultural science and sustainable agriculture: A review of the existing scientific barriers to sustainable food production and potencial solutions", *Biological Agriculture and Horticulture* 6, pp. 173-219.

MAGARIÑOS, A. (1992), "Antecedentes de Río: Los problemas globales y el desarrollo sostenible", *Política Científica*, nº 33, CICYT, Madrid.

MANNION, A.M. (1995), *Agriculture and environmental change: temporal and spatial dimensions*, Chichester, John Wiley and Sons.

MARSDEN, T. et al. (1993), *Constructing the countryside*, University College London Press, Londres.

MARSH, J. (1991), *The Changing Role of the Common Agricultural Policy*. Belhaven, London.

MARTELL, L. (1994), *Ecology and Society. An introduction*, Polity Press, Oxford.

MASSOT MARTÍ, A. (1988), "La reforma de la política estructural agrícola de la Comunidad", *Agricultura y Sociedad*, nº 49, MAPA, pp. 49-119.

MCHENRY, H. (1996), "Farming and environmental discourses: A study of the depiction of environmental issues in a german farming newspaper", *Journal of Rural Studies*, Vol. 12, nº 4, pp. 375-386.

MEADOWS, D.H.; MEADOWS, D.L.; RANDERS, J. (1992), *Más allá de los límites del crecimiento*, El País-Aguilar, Madrid.

MILL, J.S. (1848): *Principles of Political Economy*. Harmondsworth, Middlesex, 1970.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (1994), *Programas de Ayudas para Fomentar Métodos de Producción Agraria Compatibles con las Exigencias de la Protección y la Conservación del Espacio Natural*, 3 volúmenes, Madrid.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (1997), *La Agricultura, la Pesca y la Alimentación en 1996*, Secretaría General Técnica (MAPA), Madrid.

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, <<http://www.sederu.es>>, Varias consultas a la página web en 1997 y 1998.

MORMONT, M. (1994), "La agricultura en el espacio rural europeo", *Agricultura y Sociedad* nº 71, Abril-Junio, MAPA, pp. 17-49.

MORRIS, C. AND ANDREWS, C. (1995), *The constructions of environmental meanings within farming culture: The implications for agri-environmental research*, Paper presented at the Anglo-American-Canadian Rural Geography Symposium, University of North Carolina.

MORRIS, C. AND POTTER, C. (1995), "Recruiting the new conservationists: Farmers' adoption of agri-environmental schemes in the UK", *Journal of Rural Studies*, 11, pp. 51-63.

MOYANO, E. (coord.) (1993), *Las organizaciones profesionales agrarias en la CEE*, Serie Estudios del MAPA, nº 75, Madrid.

MOYANO, E. (1993), *Acción colectiva y cooperativismo en la Unión Europea*, Serie Estudios del MAPA, nº 80, Madrid.

MOYANO, E. (1996), "Medio ambiente e investigación social", *Medio Ambiente* nº 25, Consejería de Medio Ambiente, Sevilla.

MOYANO, E. (1998), "La política agraria en el proceso de integración europea", *Revista de Fomento Social*, nº 209, Vol. 53, ETEA, pp. 47-68.

MOYANO, E. Y PANIAGUA. A. (1998), "Agricultura, espacios rurales y medio ambiente", *Revista Internacional de Sociología (RIS),* nº19 y 20, CSIC, pp. 127-152.

MURDOCH, J. (1993), "Sustainable rural development: towards a research agenda", *Geoforum*, 24, 3, pp. 225-241.

MURDOCH, J. AND MARSDEN, T. (1995), "The spacialization of politics: local and national actor-spaces in environmental conflict", *Transactions of the Institute of British Geographers*, 20, pp. 368-380.

National Research Council, Board of Agriculture (1989), *Alternative Agriculture*, National Academy Press, Washington, DC.

NEHER, D. (1992), "Ecological sustainability in agricultural sustems: definition and measurement". En Olson, R.K. (ed.): *Integrating sustainable agriculture, ecology, and environmental policy,* The Haworth Press, Nueva York, pp. 51-61.

OCDE (1989), *Agriculture and environmental policies. Opportunities for integration*, OCDE, Paris.

OÑATE, J.J. Y ÁLVAREZ, P. (1997), "El programa de Estepas Cerealistas en Castilla y León", *Revista Española de Economía Agraria*, nº 179.

O'RIORDAN, T. (1993), "The politics of sustainability". En Turner, R.K. (ed.): *Sustainable environmental economics and management. Principles and practice*, Belhaven Press, Londres, pp. 37-69.

O'RIORDAN, T. (1995), "Linking the environmental and social agendas", *The Environmentalist*, 15, pp. 233-239.

PATRICIO, T.; VALADAS, A. Y SAMPAIO, E. (1995), *The attitudes of Portuguese farmers towards agri-environmental measures: some results of an empirical study*, ponencia presentada al XVI European Congress of Rural Sociology, Agosto, Praga.

PEARCE, D.; MARKANDYA, A.; BARBIER, E. (1989), *Blueprint for a green economy*, Earthscan Publications, Londres.

PÉREZ ADÁN, J. (1991), "La Sociología y los sociólogos frente a los problemas medioambientales", *Cuadernos*, 21, pp. 63-69.

PÉREZ ADÁN, J. (1993), "Cuestiones medioambientales para una Ecología social", *Arbor* CXLV, 572, pp. 47-61.

PÉREZ YRUELA, M. (1995), "Spanish rural society in transition", *Sociologia Ruralis*, Vol. XXXV, nº 3-4, pp. 276-296.

PIERCE, J.T. (1990), *The Food Resource*. Longman, London. pp. 297-313.

PIERCE, J.T. (1992), "The policy agenda for sustainable agriculture". En Bowler, I.R.; Bryant, C.R.; Nellis, M.D.: *Contemporary rural systems in transition. Volume 1. Agriculture and environment*. Wallingford, CAB Int., pp. 221-236.

PIERCE, J.T. (1993), "Agriculture, sustainability and the imperatives of Policy Reform". *Geoforum*, vol. 24, nº 4, pp. 381-396.

POTTER, C. (1994), "La reforma medioambiental de la PAC: análisis y crítica del paquete MacSharry", *Agricultura y Sociedad* nº 71, Abril-Junio, MAPA, pp. 51-72.

REDCLIFT, M. (1990), "Developing sustainably. Designating agroecological zones", *Land Use Policy*, vol. 7, nº 3, pp. 202-216.

REDCLIFT, M. (1991), "The multiple dimensions of sustainable development", *Geography*, 76, 330, pp. 36-42.

REDCLIFT, M. (1992), "La función de la tecnología agraria en el desarrollo sostenible". En Lowe, P.; Marsden, T.; Whatmore, S.: *Cambio tecnológico y medio ambiente rural*, Serie Estudios MAPA, Madrid, pp. 143-178.

REDCLIFT, M. (1994), *Social commitments and environment*, ponencia presentada en el curso Resources, Environmet and Society, UNED, Mérida.

REDCLIFT, M. (1995a), "Values and global environmental change". En Guerrier, Y. et al. (eds.): *Values and the environment. A social science perspective,* Wiley, Londres, pp. 7-18.

REDCLIFT, M. (1995b), "Desarrollo sostenible: ampliación del alcance del debate". En Cadenas, A. (ed.): *Agricultura y desarrollo sostenible,* Serie Estudios del MAPA, Madrid, pp. 39-70.

RHODES, R. (1981), *Control and power in central-local government relations*, Gower, London.

REIJNTJES, C.; HAVERKORT, B.; WATERS-BAYER, A. (1994), *Farming for the future. An introduction ot low-external-input and sustainable agriculture*, MacMillan Press, Londres.

ROJO, T. (1991), "La Sociología ante el medio ambiente", *REIS*, nº 55, pp. 93-110.

RUTTAN, V.W. (1988), "Sustainability is not enough", *American Journal of Alternative Agriculture* 3, pp. 128-130.

SCHEELE, M. (1996), "The agri-environmental measures in the context of CAP Reform". En: Whitby, M. (ed.): *The European Environment and*

CAP Reform: Policies and Prospects for Conservation, CAB International, Wallingford, UK.

SCHMIDT, E. Y GASTÓ, J. (1991), *Agricultura y medio ambiente*, Serie Estudios de Trabajo. Santiago, Chile.

SERVOLIN, C. (1988), *Las políticas agrarias*, Serie Estudios del MAPA nº 53, Madrid.

SMITH, M.J. (1990), *The Politics of Agricultural Support in Britain. The Development of the Agricultural Policy Community*, Aldershot: Dartmouth Publishing.

SØGAARD, V. (1997), *Attitudes and behaviour. An exercise in Hindsight*, Paper presented at the XVII Congress of the European Society for Rural Sociology, Agosto, Creta.

SOLOW, R.M. (1986), "On the intergenerational allocation of natural resources", *Scandinavian Journal of Economics*, 88, pp. 141-149.

SUMPSI VIÑAS, J.Mª. (1995), "El nacimiento de la política agroambiental en España", *Economistas* (64), pp. 398-405.

TÁBARA, D. (1995), *Percepció pública i acció social en problemes de medi ambient*, Tesis Doctoral, Universidad Central de Barcelona.

TAMAMES, R. (1991), *Introducción a la economía española*, Alianza Editorial, Madrid.

THOMPSON, P.B. (1995), *The Spirit of the Soil. Agriculture and Environmental Ethics*, Routledge, Londres.

TIMOSHENKO, A.S. (1995), "From Stockholm to Rio: the institucionalization of sustainable development". En Lang, W.: *Sustainable development and international law*, Graham and Trotman, Londres, pp. 143-160.

TIÓ, C. (1991), "La reforma de la PAC desde la perspectiva de las agriculturas del Sur de la CEE", *Revista de Estudios Agrosociales*, nº 156, pp. 41-66.

TRIGO, E.J. (1991), *Toward a strategy for sustainable agricultural development,* Costa Rica, IICA.

UPA (1994), *Anuario La Tierra, 1994*, Secretaría Federal de Comunicación e Imagen de UPA, Madrid.

UPA (1995), *Anuario La Tierra, 1995*, Unión de Pequeños Agricultores, Madrid.

UPA (1996), *Anuario La Tierra, 1996*, Unión de Pequeños Agricultores, Madrid.

UPA (1997), *Anuario La Tierra, 1997*, Unión de Pequeños Agricultores, Madrid.

UPA (1998), *Anuario La Tierra, 1998*, Unión de Pequeños Agricultores, Madrid.

VAN DER WEIJDEN, W.J.; LOF, H. AND WARNER, J. (1992), *EC Agricultural Policy and the Environment. A survey of opportunities*, CLM 102, Utrecht.

VAN MANSVELT, J. (1988), "The role of lower-input technologies in the future". En Whitby, M.; Ollerenshaw, J.: *Land-use and the european environment,* Belhaven Press, Londres, pp. 42-53.

VERA, F. Y ROMERO, J. (1994), "Impacto ambiental de la actividad agraria", *Agricultura y Sociedad*, nº 71, pp. 153-181.

VILADOMIU, L. Y ROSELL, J. (1996), *Informe preliminar sobre el Programa de Compensación de Rentas en los regadíos de la Mancha Occidental y Campo de Montiel*, Universidad Autónoma de Barcelona.

VILLAR, C. Y CARBONELL, J. (1996), *La agricultura europea y la Política Agraria Comunitaria*, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.

WARD, N. AND MUNTON, R. (1992), "Conceptualizing agriculture-Environment relation: Combining political economy and socio-cultural approaches to pesticide pollution", *Sociologia Ruralis* 32 (1), pp.127-145.

WHITBY, M. (ed.) (1996), *The European Environment and CAP Reform: Policies and Prospects for Conservation*, CAB International, Wallingford, U.K.

WILKEN, G.C. (1991), *Sustainable agriculture is the solution, but what is the problem?*, Board for International Food and Agricultural Development and Economic Cooperation (BIFADEC), Agency for International Development, Occasional Paper 14, Washington D.C.

WILSON, G.A. (1992), "A survey on attitudes of landholders to native forest on farmland", *Journal of Environmetal Management*, 34, pp. 117-136.

WILSON, G.A. (1996), "Farmer Environmental Attitudes and ESA Participation", Geoforum, Vol. 27, nº 2, pp. 115-131.

WILSON, G.A. (1997), "Factors influencing farmers participation in the Environmentally Sensitive Areas Scheme", *Journal of Environmental Management*, 50, pp. 67-93.

YEARLEY, S. (1991), *The Green Case*, Routledge, London and New York.