

Acción colectiva y política agroambiental en la Unión Europea ¹

Eduardo Moyano y
Fernando Garrido

La formulación y aplicación de nuevas políticas provoca diversos efectos de vertebración social en el área de la sociedad civil a la que van destinadas. Por un lado, los viejos actores hegemónicos en el ámbito de la representación de intereses modifican sus discursos y estrategias para implicarse en, o cuestionar, las nuevas políticas y ofrecer a sus bases sociales respuestas a los nuevos problemas que les afectan. Por otro lado, viejos actores no hegemónicos, que venían actuando en los márgenes de la representación, son ahora reconocidos como interlocutores válidos por los poderes públicos al sintonizar sus discursos con la filosofía implícita en las nuevas políticas. Finalmente, actores sociales emergen *ex novo* en el marco de las nuevas políticas, compartiendo o compitiendo con los viejos actores la representación de los intereses afectados por ellas.

En definitiva, se produce un fenómeno de corporatización inducido desde el Estado, proceso que, si bien fue ya objeto de análisis desde la perspectiva corporatista al comienzo de los años 80 (Moyano, 1984), puede también explicarse desde los más recientes enfoques neoinstitucionalistas (Daugbjerg, 1997a). El Estado, a través de sus políticas y las instituciones que crea para desarrollarlas, induce procesos de vertebración de la sociedad civil favoreciendo la emergencia de actores colectivos organizados para representar los distintos grupos de intereses y participar en la formulación y aplicación de dichas políticas. Ese proceso inducido de corporatización acota el ámbito de preferencias de los actores colectivos, restringe el campo de sus discursos y reduce el margen con el que cuentan a la hora de elegir las estrategias más adecuadas para expresar los intereses de los grupos a los que representan.

El caso de la nueva política agroambiental de la Unión Europea (UE) ilustra este marco de análisis. De una parte, provoca la recomposición de los viejos actores colectivos que representan los intereses de los agricultores —es decir, el sindicalismo agrario y las organizaciones profesionales en que éste se manifiesta—, introduciendo dinámicas de diferenciación interna que acaban socavando las bases de cohesión de la «agricultural policy

community» creada en torno a la PAC (Política Agraria Común). Y de otra, favorece la emergencia de nuevos actores no vinculados directamente a la actividad agraria —como los que se expresan, por ejemplo, a través del movimiento ecologista—, pero que se sienten legitimados para implicarse en las cuestiones agroambientales al considerar que el tema de las relaciones entre agricultura y medio ambiente es un tema de interés general que trasciende el mero ámbito del sector agrario.

Asimismo, el contexto en el que surge la política agroambiental —un contexto marcado por la reforma de la vieja PAC, pero sin alterar sustancialmente su marco institucional— impone el sistema de preferencias en el que se mueven los distintos actores colectivos, de tal modo que sus discursos, estrategias y modelos organizativos se ven constreñidos por el contenido de una política subordinada a dicho proceso de reforma.

El objetivo de este trabajo es analizar los efectos de vertebración —y sus limitaciones— generados por la emergencia de la nueva política agroambiental de la UE, como caso ilustrativo del fenómeno más amplio de corporatización social que tiene lugar en las sociedades contemporáneas. En primer lugar, se analizará el contexto de génesis y desarrollo de la política agroambiental europea en el marco de la reforma de la PAC. En segundo lugar, se expondrá la naturaleza y contenido de esta nueva política, así como las dificultades y limitaciones de su aplicación en los distintos países de la UE. Finalmente, se analizarán sus efectos de vertebración social tanto en el ámbito de los viejos actores, como en el de los nuevos actores emergentes.

Política agroambiental y reforma de la P.A.C.

La PAC se creó en julio de 1958 en la conferencia celebrada en la ciudad italiana de Stresa, teniendo por objetivo fundamental aumentar la productividad de la agricultura para alcanzar la autosuficiencia alimentaria de una población europea en crecimiento ². Desde entonces, y a través del marco institucional creado para su aplicación, la PAC ha sido —como primera política

verdaderamente común— uno de los pilares básicos de la construcción europea, ya que, mediante el proceso de formulación y gestión de las numerosas normas (reglamentos y directivas) reguladoras del sector agrario, las distintas instituciones políticas de la Comunidad Europea (Comisión y Consejo de Ministros, principalmente) han tenido la oportunidad de ejercitar las funciones para las que fueron creadas en el Tratado de Roma. Asimismo, la PAC ha inducido la vertebración del sector agrario europeo al promover la creación de un marco de interlocución de carácter general, encarnado en el COPA (Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias) y el COGECA (Comité General del Cooperativismo Agrario), y poner en marcha un conjunto de comités consultivos agrícolas a través de los cuales las organizaciones profesionales y cooperativas participan en el proceso de formulación de la política agraria ³.

A mediados de los años 70, el objetivo de la autosuficiencia alimentaria había sido ya alcanzado en algunos sectores básicos, como cereales, carne y productos lácteos. Los mecanismos puestos en marcha por la PAC para favorecer el incremento de productividad en las explotaciones agrarias europeas —basados sobre todo en un sistema de precios de garantía ligado a la producción— se habían mostrado extraordinariamente eficaces, si bien mostraban ya efectos no queridos que aconsejaban su corrección. En efecto, además de la generación de excedentes agrícolas en algunos sectores, tales mecanismos incentivadores de la producción habían comenzado a provocar ya en algunas zonas de agricultura intensiva efectos ambientales de cierta gravedad, como la contaminación de las aguas subterráneas por nitratos, la degradación del paisaje o la polución debida al uso indiscriminado de pesticidas. Sin embargo, las preocupaciones de la Comisión Europea sólo se centraban por aquellos años en el control de los excedentes agrícolas y en los efectos que ese problema tenía sobre el gasto generado por la PAC. Los problemas ambientales ocasionados por las prácticas agrícolas intensivas no eran ni siquiera planteados en las instituciones europeas, quedando reducidos al seno de organizaciones agrarias minoritarias, que actuaban fuera del ya citado sistema oficial de representación, o al del movimiento ecologista, que comenzaba a cuestionar la viabilidad del modelo de

desarrollo agrario vigente por aquel entonces en Europa.

Un status de excepcionalidad ambiental para la agricultura

Hasta principios de los años 80, la agricultura mantuvo, por tanto, un status de excepcionalidad en los debates que se venían extendiendo en la sociedad europea sobre los problemas ambientales, debates en los cuales las grandes empresas industriales eran identificadas como los principales agentes contaminantes, siendo, por ello, objeto de las críticas y denuncias del movimiento ecologista y las organizaciones de consumidores. Al sector industrial irían destinadas las primeras legislaciones ambientales aprobadas en los países europeos e inspiradas en el PPP (*polluter pays principle*) (quien contamina paga) (Baldock y Bennet, 1991). Por ejemplo, en 1971, se crea en Dinamarca el ministerio de Medio Ambiente, y dos años después, en 1973, se aprueba la primera ley general de medio ambiente, en la que la agricultura quedaba exenta del marco regulador establecido en dicha ley (Just y Michelsen, 1995).

Entre las razones que explican el status de excepcionalidad disfrutado por la agricultura en ese periodo respecto a los temas ambientales, caben señalar las siguientes (Whitby, ed., 1996).

1) La actividad agrícola se había venido desarrollando básicamente en explotaciones familiares caracterizadas por su dispersión en el territorio europeo. Este factor, unido a la propia naturaleza de la contaminación agrícola, procedente de fuentes no puntuales y cuyos efectos, por lo general, no se hacen presentes hasta pasados varios años, convertía a la agricultura en una fuente de contaminación difusa. De ahí que los sistemas utilizados en otros sectores para hacer frente a la contaminación ambiental, fuesen de difícil o limitada aplicación en el sector agrario al no ser fácil de determinar con exactitud el verdadero agente contaminante.

2) Durante mucho tiempo, la agricultura había sido considerada una actividad en armo-

nía con la naturaleza, al tiempo que los agricultores habían sido considerados, desde un punto de vista simbólico, como un ejemplo de respeto al medio ambiente (Thompson, 1995). Esta imagen idealizada de la agricultura y los agricultores permanecía anclada en la conciencia de la población urbana, de origen mayoritariamente rural, a pesar de que prácticas agrícolas perjudiciales para el medio ambiente venían siendo utilizadas desde hacía tiempo por los agricultores. El predominio en la agricultura europea de explotaciones de tamaño pequeño y mediano de base familiar, había servido también para alejar durante mucho tiempo de la opinión pública la idea de la agricultura como actividad contaminante, una idea asociada con frecuencia a las actividades industriales.

3) La agricultura había sido, y continuaba siendo en muchos países, un sector estratégico para las economías nacionales y la principal fuente abastecedora de alimentos. Esta función, ensalzada en Europa después de la II Guerra Mundial, explica que los gobiernos de los países occidentales estuvieran todavía interesados en aplicar políticas de tipo proteccionista que fomentaran el aumento de la producción agraria. Estas políticas proteccionistas habían sido además utilizadas por algunos países, como Francia, para asegurar el potencial exportador de su agricultura en los mercados internacionales. El carácter estratégico de la agricultura explica que los gobiernos de algunos Estados europeos se resistieran a adoptar medidas proambientales que pudieran significar una disminución de la producción agraria.

4) Las élites agrarias y las organizaciones profesionales habían tenido una influencia considerable durante la etapa de la modernización productiva en los años 50 y 60 (Moyano, 1993). En los países de la UE, las organizaciones profesionales agrarias, las federaciones de cooperativas, las cámaras agrarias y también los ministerios de Agricultura, actuaban de forma conjunta en una especie de «frente agrario», una verdadera «agricultural policy community» en opinión de algunos autores (Smith, 1990; Frouws y Van Tatenhove, 1993), que había sido capaz de mantener a la agricultura en una situación de excepcionalidad protegida por leyes especiales.

Antecedentes de la política agroambiental de la P.A.C.

A mediados de los años 80, se producen cambios importantes en la forma de tratar los problemas de la agricultura dentro de la Comunidad Europea, cambios que conducirán gradualmente a la pérdida del status de excepcionalidad de que habían disfrutado hasta ese momento los agricultores en el marco de la PAC.

Los primeros síntomas de crisis se manifiestan en la forma de los excedentes agrícolas y de un gasto incontrolado que las autoridades de la Comunidad Europea estaban decididas a afrontar una vez que se había producido la integración de países mediterráneos como España, Portugal y Grecia, de gran potencial agrícola. A ello habría que añadir las presiones de los grupos favorables a la liberalización de los mercados agrarios, muy influyentes en la Comunidad Europea a través de las posiciones mantenidas entonces por el gobierno británico de Mrs. Thatcher, que preconizaban cambios en profundidad en los mecanismos de protección de los agricultores europeos (Delorme y Le Theule, 1996).

En ese contexto, las implicaciones ambientales del modelo intensivo de producción agraria comienzan a plantearse en los foros comunitarios no como un problema importante en sí mismo, sino como un aspecto más de la crisis de la PAC. En países de agricultura intensiva como Dinamarca y Países Bajos o en los que se daba una fuerte vinculación entre agricultura, territorio y paisaje como Gran Bretaña, se aprueban las primeras legislaciones para regular las implicaciones ambientales de la actividad agraria. La agricultura comienza a ser tratada como una actividad contaminante más, perdiendo así su anterior status de excepcionalidad. Por ejemplo, en Dinamarca, la mencionada ley de 1973 es sustituida en 1982 por otra que incluía ya entre sus regulaciones el problema de la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas por residuos procedentes de la actividad agraria. En Gran Bretaña comienzan a regularse las prácticas agrícolas en zonas sensibles desde el punto de vista ambiental denominadas ESAs, es decir,

aquéllas en las que hay riesgo de degradación del paisaje o de extinción de especies animales (Whitby, 1997).

Bajo la influencia de estos países se va introduciendo en la Comunidad Europea un nuevo discurso sobre las relaciones entre agricultura y medio ambiente, discurso que, siempre subordinado al de la necesidad de reformar la PAC, se materializaría en la introducción de las primeras normas agroambientales en los reglamentos y directivas comunitarias. Así, en el R(CEE) 797/1985 sobre Mejora de las Estructuras Agrarias aparece bajo influencia británica el título V, no obligatorio todavía, sino facultativo, dedicado expresamente a regular la actividad agraria en zonas marcadas por su vulnerabilidad ambiental, a las que se denomina igual que en la terminología británica, es decir, «zonas sensibles desde el punto de vista ambiental» (ESAs). La directiva D(CEE) 676/91, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, constituía ya entonces una de las más firmes propuestas para controlar los efectos contaminantes de la actividad agraria y establecer medidas preventivas, si bien su desarrollo en los distintos Estados sufriría importantes retrasos (Izcara, 1997).

Las primeras medidas de reforma de la PAC iniciadas a mediados de los 80 con la aprobación de las cuotas de producción en el sector lácteo, las cantidades máximas garantizadas y las tasas de corresponsabilidad en los cereales, así como la publicación de algunos importantes documentos internos como el «Libro Verde sobre la PAC» (1985) o «El futuro del mundo rural» (1988), ponían de manifiesto el avance de un nuevo discurso sobre la agricultura en el seno de la Comunidad Europea. En ese contexto se introducen ya en 1991 medidas con claras, aunque indirectas, implicaciones ambientales, como las de extensificación (tendientes a reducir el nivel de intensificación de las prácticas agrícolas) o forestación de tierras agrícolas (cuyo objetivo era incentivar la reconversión de las explotaciones agrícolas hacia orientaciones de tipo forestal).

En 1992, y para responder a los compromisos adquiridos en el seno del GATT, la UE introduce cambios importantes en la PAC,

sustituyendo la hasta entonces vigente política de precios de garantía por un sistema de ayudas de superficie desligadas de la producción. El objetivo principal de esa reforma, de una duración prevista para cinco años, hasta 1997, era reducir los excedentes en sectores básicos de la agricultura europea y continuar garantizando las rentas de los agricultores por vías distintas a las de subvencionar los precios de los productos agrícolas. No era, sin embargo, una reforma radical, sino moderada —una reforma de segundo orden en la clasificación de Daugbjerg (1997b:11)—, por cuanto que sólo alteraba los instrumentos y objetivos de la PAC, pero no sus principios básicos, que continuaban siendo los establecidos en el Tratado de Roma y luego concretados en la mencionada conferencia de Stressa.

Como complemento de la reforma del sistema de precios, y subordinados a ella, se aprobaron de forma simultánea tres programas, llamados de «acompañamiento», entre los que destacaba el programa agroambiental, regulado por el reglamento R (CE) 2078/1992. A diferencia de los otros programas de acompañamiento, que estaban incluidos en algunos programas socioestructurales previos a la reforma de 1992, aunque poco desarrollados⁴, el agroambiental constituía una novedad por cuanto que por primera vez se aprobaba 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 sostenible⁵.

La puesta en marcha del programa agroambiental significaba 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 aceptaba, durante un periodo mínimo de cinco años, 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 más respetuosa con el medio ambiente.

Contenido del programa agroambiental

Las medidas incluidas en el programa contemplan una serie de ayudas económicas, que cada Estado miembro puede aplicar total o parcialmente. En concreto, son nueve los sistemas de ayudas que el reglamento comunitario pone a disposición de los Estados miembros, a saber:

a) Ayudas para reducir sensiblemente el uso de prácticas agrícolas y ganaderas perjudiciales para el medio ambiente, como la utilización de productos agroquímicos (fertilizantes y/o productos fitosanitarios).

b) Ayudas para reducir la carga ganadera de la cabaña bovina u ovina por unidad de superficie.

c) Ayudas para fomentar la extensificación de las producciones vegetales, incluidas las forrajeras; para mantener o recuperar sistemas tradicionales de producción extensiva, o para transformar tierras de cultivos herbáceos en pastizales extensivos.

d) Ayudas para utilizar prácticas agrícolas o ganaderas compatibles con la exigencia de la protección del medio ambiente y de los recursos naturales y con la conservación del espacio natural y el paisaje, o para introducir razas ganaderas locales en peligro de desaparición debido a la especialización de la ganadería convencional.

e) Ayudas para promover una adecuada conservación medioambiental de tierras agrícolas o forestales abandonadas.

f) Ayudas para la retirada voluntaria de tierras de la producción por un periodo de larga duración, 20 años, con el compromiso de realizar prácticas de conservación medioambiental (constitución de biotopos o parques naturales) o de protección de las aguas.

g) Ayudas para la gestión de tierras destinadas al acceso público y el esparcimiento.

h) Ayudas para la realización de cursos de formación agroambiental destinados a los agricultores, implicando en ellos a sus organizaciones profesionales y cooperativas y a la administración pública.

i) Ayudas para el fomento de la agricultura ecológica, destinadas no sólo a los agricultores que deseen reconvertir sus explotaciones a este

tipo de agricultura alternativa, sino también a jóvenes que se instalan por primera vez y optan por este modelo de explotación.

El reglamento R(CEE) 2078/92 que regula el programa establece, de modo general, dos tipos de actuaciones a desarrollar por los Estados miembros. El primero es de carácter obligatorio, y corresponde a los llamados *programas de zona*, que son programas verticales dirigidos a áreas específicas de cada territorio nacional, homogéneas desde el punto de vista ambiental y con características tales que justifiquen la aplicación de los distintos sistemas de ayudas antes citados ⁶. El segundo tipo de actuación no es obligatorio, sino facultativo y, caso de ser utilizado por un Estado miembro, ha de aplicarlo en todo su territorio nacional, de ahí que este segundo tipo reciba el nombre de *programa horizontal*, pudiendo elegir de entre los nueve sistemas de ayudas ya citados que ofrece el reglamento comunitario los que considere más pertinentes. Ambos programas, tanto los de zona como el horizontal, son cofinanciados por la UE y cada gobierno nacional.

Por ejemplo, en el caso español, los programas de zona son los que se aplican en los entornos de los parques nacionales, en los humedales incluidos en el convenio RAMSAR (para la protección de humedales) y en las zonas ZEPA (zonas de especial protección de aves), incluyendo en este tipo de programas los propuestos directamente por las Comunidades Autónomas ⁷.

Respecto al programa horizontal, el gobierno español ha incluido, de los nueve posibles, los sistemas de ayuda correspondientes a los apartados c), d), h) e i), es decir: extensificación (promoviendo el barbecho tradicional), agricultura ecológica, razas ganaderas en peligro de extinción y cursos de formación agroambiental.

Naturaleza y limitaciones 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 subordinada a la filosofía implícita en la reforma de la PAC, una reforma cuyo principal objetivo ha sido, como hemos señalado, el control del gasto agrícola mediante la eliminación de los incentivos a los agricultores para reducir los excedentes.

En este sentido se podría decir que la política agroambiental es todavía una especie de subproducto de la reforma de la PAC y que como tal habría que valorarla, teniendo en cuenta que en dicha política agroambiental se combina, por un lado, el objetivo de complementar las rentas agrarias para compensar a los agricultores de las pérdidas que pudiera ocasionarles la reforma de los mecanismos tradicionales de protección, y por otro, el de la introducción de prácticas de agricultura sostenible, objetivos que no siempre encuentran un adecuado equilibrio a la hora de definir los programas. El hecho de ser financiada por la sección «Garantía» del FEOGA (Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola), que es la sección que financia también la política de mercados ⁸, 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 programa agroambiental es cofinanciado por la UE y los Estados miembros, en unos porcentajes variables según las zonas⁹, lo que convierte al mismo en un programa cuyo atractivo económico depende de la voluntad y de la disponibilidad presupuestaria de los gobiernos nacionales de aportar mayor o menor cantidad de recursos para su financiación.

En tercer lugar, que las medidas que componen el programa agroambiental, al ser medidas que responden a una lógica de 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 territorios, 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. Esta complejidad se debe al hecho de que la aplicación de los reglamentos que componen las medidas del programa agroambiental deja 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, necesitándose, por tanto, la elaboración de una o varias normas nacionales, que, en muchas ocasiones, exige una laboriosa negociación interna entre los ministerios de Agricultura y de Medio Ambiente, 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 miembro¹⁰. Asimismo, la 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 elaborar otras normas adicionales en cada región 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 esos elementos de complejidad en el proceso de introducción del programa agroambiental en los distintos Estados miembros (Lowe, 1997), explica, de algún modo, la lentitud que se observa en la aplicación de dicho programa, lentitud que contrasta con la rapidez con que se han aplicado las otras partes de la reforma de la PAC. En realidad, es la subordinación del programa a esta reforma la que actúa como factor determinante de su viabilidad e impacto, ya que su aplicación se produce dentro del propio marco institucional de la PAC, viéndose afectado por la lógica que inspira el funcionamiento de dicho marco.

Una primera valoración del programa agroambiental

A sí 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 todavía una valoración completa sobre el resultado del programa agroambiental, dado el corto espacio de tiempo que lleva aplicándose.

La antes mencionada lentitud con la que se está produciendo su puesta en marcha en cada Estado miembro, hace que no se disponga todavía de un horizonte temporal lo suficientemente largo como para valorarlo adecuadamente tanto en lo que se refiere al número de beneficiarios en los distintos regímenes de ayudas, como en lo que respecta al cumplimiento de los compromisos adquiridos por el agricultor en el correspondiente contrato. En muchos países, hay regímenes de ayuda que ni siquiera se han iniciado, y en otros apenas llevan uno o dos años de funcionamiento.

En los cuadros 1 y 2 puede verse el estado actual (según datos de 1997) de la aplicación en España del programa agroambiental, observándose 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 León, Extremadura, Murcia y Valencia, se han aplicado la cuatro medidas, en otras como Cantabria y Galicia todavía no se ha aprobado ninguno de los decretos relativos a la aplicación de las mismas, y en Navarra sólo se ha aprobado el relativo a los programas de formación. En lo que se refiere a las *medidas verticales de zona*, cabe señalar lo siguiente: que los programas en zonas de parques nacionales sólo se han aplicado en Andalucía (Doñana), Asturias (Covadonga) Canarias (Timanfaya, Teide y Taburiente) y Castilla La Mancha (Tablas de Daimiel); que los programas en zonas ZEPA, sólo se han aplicado en Aragón, Asturias y Murcia; que los programas en zonas de humedales (RAMSAR), sólo se han aprobado en Aragón, Baleares, Murcia y Valencia; y finalmente, que hay comunidades autónomas, como Andalucía, Extremadura, Galicia,

Cuadro 1

Resumen de la aplicación de las medidas agroambientales por CC.AA. Medidas Horizontales

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

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MAPA.

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 especificado con «sin publicar».

Madrid, Navarra y La Rioja, que no han hecho uso de la opción de aprobar sus propios programas específicos, mientras otras lo han hecho sólo parcialmente.

La diversidad de tales situaciones y las limitaciones antes expuestas pueden explicarse haciendo alusión a algunos factores que han influido en la aplicación del programa agroambiental en la UE. 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. Hay, por ejemplo, países de agricultura muy intensiva como Dinamarca o Países Bajos o de especial vinculación entre agricultura, paisaje 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 ambiental o el paisaje, hace que exista una presión desde la sociedad civil para que

la introducción del programa agroambiental se haga de forma rápida. La existencia de un consenso entre poderes públicos, organizaciones agrarias y asociaciones ambientalistas sobre la conveniencia del programa, ayuda a que se resuelvan con relativa rapidez los problemas administrativos que surgen en su puesta en marcha, problemas a los que 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 centro europeos, 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

Cuadro 2

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	Zonas ZEPA	Humedales RAMSAR	Medidas Específicas CC.AA.
Andalucía	Parque Nacional de Doñana	no	no	Dehesas (sin publicar)/Erosión en olivar (sin publicar)
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	Parques 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	no	no	Habitats cerealistas para aves esteparias Protección incendios
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 Nacional de Monfragüe (sin publicar)	sí	no	Dehesas (sin publicar)
Galicia	no	no	no	no
Madrid	no	no	no	no
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
Navarra	no	no	no	no
La Rioja	no	no	no	no
Valencia	no	no	sí	La Albufera de Valencia La Marjal-Pego Oliva

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MAPA.

NOTA: Al igual que para el cuadro 1, se indica con un «sí» las medidas que están en vigor en cada Comunidad Autónoma, y se especifica «sin publicar» en aquellos casos en los que no se tiene constancia de que haya aparecido publicada la norma de aplicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma. 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 que o bien no se han elaborado las medidas, o bien esa Comunidad Autónoma no solicitó en su momento ningún programa específico.

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 esos otros países europeos. 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 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, además, 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 destinen recursos y aceleren la aplicación del programa agroambiental.

No obstante, y éste sería un tercer comentario, cuando los gobiernos de los países mediterráneos aplican el programa más por ver en él una fuente complementaria de renta para los agricultores, que por estar plenamente convencidos de su necesidad, encuentran muchas dificultades para encajar en él las particularidades de los ecosistemas mediterráneos, unos ecosistemas de carácter extensivo en los que los problemas ambientales son de diferente naturaleza a los de los ecosistemas centroeuropeos —por ejemplo, los problemas de la escasez de agua, los incendios forestales o la erosión de suelos. Asimismo, el hecho de que en algunos países, por las presiones de grupos de agricultores con dificultades para hacer rentables determinadas producciones, se quieran aprovechar los programas agroambientales para resolver problemas que no tienen una base ambiental clara¹¹, hace que la elaboración de las normas nacionales de aplicación conduzca, a veces, a negociaciones interminables entre ministerios de Agricultura y departamentos con competencias en temas de medio ambiente y entre éstos y las organizaciones agrarias o ecologistas, retrasándose su puesta en marcha. En los casos en que estos programas de dudosa justificación agroambiental y que persiguen fundamentalmente resolver por vía indirecta problemas de competitividad de algunos sectores en crisis se aprueban, el problema que se plantea es el de la financiación encubierta que tales programas representan a determinados colectivos de agri-

cultores, 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).

En cuarto 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. Como se ha indicado anteriormente, el reglamento elaborado por la Comisión Europea lo único que hace es establecer el límite máximo de la correspondiente ayuda, correspondiéndole al Estado miembro fijar en su norma interna de aplicación la cuantía concreta a conceder al agricultor. Esto hace que, algunos gobiernos nacionales, 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 Organizaciones Comunes de Mercados de cereales u oleaginosas y que suponen importantes subvenciones, 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.

En el tema de los agravios comparativos que pueden originarse entre los agricultores por el hecho de tener sus explotaciones en unos países y no en otros, hay que considerar la diferente disponibilidad de recursos con que cuentan los Estados para hacer frente a las posibles demandas del programa agroambiental, recursos que dependen de su diferente nivel de riqueza y desarrollo, así como de la dimensión del territorio y de la amplitud de la población agraria potencialmente beneficiaria de dicho programa.

En definitiva, aunque no pueda hacerse todavía una valoración completa sobre los resultados del programa agroambiental, sí puede indicarse que, a pesar de mantenerse todavía como una política subordinada a la reforma de la PAC y no estar dotada de sus propios fondos e instituciones, ha tenido varios importantes efectos.

Por un lado, ha introducido una nueva dinámica en las agendas de los departamentos de agricultura de los distintos gobiernos nacionales, y por otro, ha convertido el tema de la relación entre agricultura y medio ambiente en un lugar común de las discusiones y debates en el seno de la comunidad agrícola, particularmente entre los distintos grupos que la componen, contribuyendo a modificar sus discursos, estrategias y modelos organizativos y actuando como elemento de diferenciación interna en una ya de por sí diferenciada «agricultural policy community». La creación de comités específicos, como el ya citado Comité STAR, ha inducido, además, nuevos procesos de vertebración y especialización organizativa dentro de las organizaciones agrarias, y posibilitado el ascenso de nuevos actores colectivos, tal como tendremos ocasión de analizar en el próximo apartado.

Las organizaciones agrarias ante la política agroambiental

Es reconocido el papel determinante de las organizaciones agrarias en el proceso de puesta en marcha de una política agroambiental en la UE. 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, primero, y su posterior participación en el mismo, se posibilite una sintonía entre el colectivo de posibles beneficiarios (los agricultores individuales) y los poderes públicos encargados de formalizar los contratos de integración. En este sentido, las actividades de formación previstas en el programa agroambiental, pero aún muy poco desarrolladas, dan oportunidad a que se produzca esa labor de dinamización tan necesaria para el éxito del programa. Sin embargo, la realidad del movimiento asociativo en la agricultura de la UE es muy desigual de unos países a otros (Moyano, 1993), lo que representa un elemento importante de diferenciación a la hora de medir el impacto del programa agroambiental. En efecto, ni

existe el mismo nivel de implantación y desarrollo del movimiento asociativo en todos los países, ni tampoco las posiciones de las organizaciones agrarias coinciden en la aceptación del programa agroambiental ni en su voluntad de implicarse en el mismo.

Respecto al desigual nivel de implantación asociativa, es un hecho innegable el mayor grado de desarrollo del movimiento sindical y cooperativo en países como Dinamarca, Francia o Países Bajos, en comparación con los países mediterráneos, desigualdad atribuible al diferente contexto social y político en que han tenido lugar sus respectivos procesos de modernización y que no ha lugar a comentar en este trabajo. La presencia de un tejido asociativo bien extendido en la sociedad rural es un factor que, en principio, y por las razones antes expuestas, puede contribuir a una mejor aplicación de las políticas estructurales y, concretamente, del programa agroambiental. Sin embargo, para que ese elemento tenga una influencia verdaderamente positiva debe combinarse con una actitud favorable de las distintas organizaciones agrarias a implicarse en la aplicación de dicho programa, cosa que no siempre ocurre. En ocasiones, la presencia de un lobby agrario poderoso y contrario a introducir cambios en las formas de gestión de la agricultura puede convertirse en un factor de resistencia a la introducción de nuevas concepciones y filosofías sobre el papel de la agricultura y su relación con el medio ambiente.

Por ello, se hace necesario analizar los discursos y estrategias dominantes en el seno del movimiento sindical para evaluar si la presencia de un tejido asociativo desarrollado puede constituir o no un elemento favorable para la introducción de la política agroambiental.

Discursos y estrategias organizativas sobre la política agroambiental

En un nivel general del 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. 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 hándicaps 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 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 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, y contribuyendo al equilibrio territorial.

Sobre la base de estos dos discursos dominantes, las distintas organizaciones agrarias europeas han desarrollado diferentes tipos de estrategias respecto a su participación en la formulación y aplicación de la PAC. Unas, apostando por la concertación y participación a través del ya mencionado interlocutor oficial COPA (Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias), aunque manteniendo puntualmente posiciones críticas, pero sin cuestionar en su conjunto los principios básicos de la PAC. Otras, desarrollando posicionamientos radicalmente más críticos desde fuera de las instituciones oficiales de representación, articulándose en foros autónomos, como la CPE (Coordinadora Campesina Europea), y proponiendo políticas alternativas¹².

No hay, sin embargo, una relación directa entre discursos y estrategias. Por ejemplo, inspiradas en un discurso empresarial podemos encontrar organizaciones que han desarrollado estrategias de participación a través del COPA, como la ASAJA española, la NFU británica, la FNSEA francesa o la DBV alemana, pero también otras —principalmente, algunas federacio-

nes especializadas por productos, como la cerealista AGPB francesa— que han mantenido posiciones críticas con la PAC por su dimensión excesivamente estatista, que han abogado por una política alternativa más liberal y que han desarrollado sus propias estrategias de lobby fuera del ámbito del COPA, proponiendo incluso la disolución de éste. Por su parte, organizaciones inspiradas en el discurso «neo-campesino o neo-rural» se han mantenido dentro de las estructuras del COPA y desarrollado estrategias de concertación, como ha ocurrido con la COAG y UPA españolas o la CIA (ex-Confcoltivatori) italiana.

Dado el reducido grado de internalización que los problemas de las relaciones entre agricultura y medio ambiente tienen todavía en los agricultores europeos y sus organizaciones sindicales, con la excepción de las agriculturas intensivas de Dinamarca y Países Bajos, resulta difícil analizar este tema desde el nivel de los discursos, por cuanto que este nivel presupone un cierto grado de elaboración en la interpretación de dichos problemas, grado que está aún lejos de haberse alcanzado en el conjunto del sindicalismo agrario europeo.

A diferencia de los temas de la modernización agraria, del papel del Estado en la regulación del sector o incluso del desarrollo rural, sobre los que sí hay un mayor grado de internalización, los temas de la relación entre agricultura y medio ambiente son todavía temas novedosos en muchas regiones europeas, temas impuestos desde fuera de la propia comunidad agraria y no surgidos desde dentro de ella, por lo que no puede hablarse todavía de discursos elaborados¹³.

Lo que sí hay son determinadas actitudes y posicionamientos respecto a políticas concretas, políticas que, en algunos casos, son percibidas como amenazas a la libertad del agricultor, al coartar su margen de independencia en la toma de decisiones como empresario, y, en otros, sin embargo, son valoradas como nuevas oportunidades de complementar las rentas de los agricultores. El análisis de tales actitudes de las organizaciones agrarias respecto al programa agroambiental de la UE 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 organizaciones agrarias europeas una posición favorable al programa agroambiental por distintas razones. En unos casos porque 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 amenazados 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 catalogar de «capitalismo verde», ven en él iniciativas interesantes para crear nuevos mercados.

En todos estos casos, las organizaciones agrarias desarrollan distintas estrategias: de integración, creando departamentos especializados dentro de sus propias estructuras organizativas; o de cooptación, promoviendo la constitución de asociaciones colaterales (Just y Michelsen, 1995). Todo ello con el objetivo de no quedar fuera de los nuevos foros de decisión relacionados con la política agroambiental y poder concertar con los poderes públicos el contenido de los distintos regímenes de ayudas, actuando como actores intermedios para dinamizar al colectivo de agricultores potencialmente beneficiario del programa y facilitarles el procedimiento administrativo.

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, 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, dicho programa comienza, por el contrario, a situarse en una posición 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 agricultura familiar no competitiva.

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 factor de producción para su uso agrícola —el ya comentado discurso emergente de «capitalismo verde»¹⁴. En el segundo, estos problemas se plantean, por el contrario, en términos de sustentabilidad social, en tanto que se valoran sus posibilidades para una nueva integración de los agricultores en la sociedad y para una nueva legitimidad de la política agraria¹⁵. Tal vez puedan verse aquí algunos elementos embrionarios para abordar un análisis de las relaciones entre agricultura y medio ambiente en el nivel de los discursos, pero sería un análisis aún prematuro y por ello arriesgado.

A modo de conclusión.

HACIA LA EMERGENCIA DE NUEVOS ACTORES SOCIALES EN EL CAMPO DE LA POLÍTICA AGROAMBIENTAL

Los viejos actores recomponen sus discursos y estrategias organizativas en función del nuevo escenario que le impone la reforma de la Política Agraria Común (PAC). Son las orientaciones y limitaciones de esta reforma, definidas muchas de ellas en función de factores externos al propio sector agrario, las que definen el marco de referencia en el que se mueven las reivindicaciones y demandas de las organizaciones agrarias europeas. En el caso de los viejos actores hegemónicos —por lo general, las organizaciones integradas en el COPA—, estos redefinen sus discursos para adaptarse al nuevo escenario y formulan estrategias para aprovechar de forma instrumental el nuevo marco de oportunidades que dicho escenario les ofrece, y particularmente las del programa agroambiental. En el caso de los viejos actores no hegemónicos —las organizaciones integradas en la CPE—, reafirman las posiciones críticas respecto de la PAC que han mantenido durante su etapa de marginalidad y se esfuerzan en trasladarlas al

interior de las instituciones de la Unión Europea ahora que han recibido el reconocimiento como interlocutores y encuentran mayor sintonía con los discursos dominantes en Bruselas.

En ambos casos, es, no obstante, la propia dinámica institucional la que condiciona sus respectivas actitudes como organizaciones representativas de los diversos grupos de intereses que se extienden por la agricultura europea, una dinámica que les acota su sistema de preferencias a la hora de plantear demandas y proponer reformas en las políticas reguladoras del sector agrario. La vieja «agricultural policy community» se ve, así, socavada en sus bases tradicionales al diferenciarse internamente los intereses de los grupos en ella representados: agricultura empresarial, agricultura familiar modernizada y agricultura familiar no competitiva, que valoran de forma diferente el nuevo escenario que la reforma de la PAC les ofrece.

Junto a los actores que representan los intereses de los agricultores, nuevos actores sociales colectivos emergen en el proceso de reforma de la PAC y de aplicación del programa agroambiental, socavando aún más si cabe las bases de la cerrada «agricultural policy community» que forman los viejos actores colectivos junto a los departamentos de agricultura de las distintas administraciones públicas europeas. Emerge así una más abierta y plural «agri-environmental policy network»¹⁶, con vocación de sustituir a la anterior, y en la que, junto a esos viejos actores, se integran nuevos actores procedentes de distintas áreas de la sociedad civil.

Tres son las áreas en las que puede observarse la emergencia de esos nuevos actores sociales. En primer lugar, en el área de la comunidad científica, en donde se crean redes de investigadores interesados por las implicaciones ambientales de la actividad agraria y que van adquiriendo un protagonismo cada vez más relevante en los debates agroambientales. Estas redes se erigen en actores con autoridad suficiente –la que le da la base científica en que trabajan– para obtener audiencia en la opinión pública y los poderes públicos y lograr una presencia activa en el debate sobre la nueva política agroambiental¹⁷. No obstante, se mueven en un sistema restringido de preferencias, cual es el que les acota el programa marco de I+D de la UE y los respectivos programas nacionales, programas ambos condi-

cionados todavía por la reforma de la PAC y por la ausencia de una política agroambiental autónoma que marque sus propias demandas para la construcción de un nuevo sistema de conocimiento adaptado a las necesidades de la agricultura sostenible. En este sentido, las dificultades que encuentran los agricultores acogidos al subprograma de agricultura ecológica –que es uno de los nueve que componen el programa agroambiental– para recibir asesoramiento técnico adecuado cuando deben afrontar algún problema en sus explotaciones, son ejemplos bastante ilustrativos del desfase todavía existente entre las necesidades de la política agroambiental y la lógica que rige el sistema de I+D en la UE.

El segundo área corresponde a la de la administración pública, en donde la creación de nuevos departamentos de Medio Ambiente significa la entrada de funcionarios de formación no agronómica en el ámbito de las políticas agroambientales. En efecto, en la mayoría de los países europeos se han creado en los últimos cinco años ministerios o departamentos regionales con competencias en los temas ambientales, reivindicando su participación en la puesta en marcha del programa agroambiental. Dado que muchas de las medidas que componen el programa exigen previamente la definición de las zonas en donde deben ser aplicadas en cada país o región y la concreción de los criterios de sustentabilidad a introducir en los contratos firmados por los agricultores, los departamentos de Medio Ambiente exigen su participación en dicho proceso. De este modo, se incorporan al mismo grupos de funcionarios –muchos de ellos de formación en el campo de las ciencias naturales, como la biología– que no proceden de la «agricultural policy community» y que procuran introducir criterios no agraristas en el tratamiento de las implicaciones ambientales de la actividad agraria. La concepción más conservacionista de las relaciones entre agricultura y medio ambiente por parte de estos grupos de funcionarios contrasta, en ocasiones, con la concepción productivista de los funcionarios procedentes de los departamentos de Agricultura, que ven en el programa agroambiental una oportunidad de complementar las rentas de los agricultores, siendo fuente de controversia entre ambos a la hora de definir el contenido de los programas. No obstante, la subordina-

ción del programa agroambiental a la reforma de la PAC hace que la implicación de estos nuevos grupos de funcionarios de formación no agronómica esté condicionada todavía a las directrices que emanan de los departamentos de Agricultura, que son los que, en la mayoría de los países, canalizan la aplicación de dicho programa y participan en el Comité STAR.

Finalmente, en el ámbito de la sociedad civil, la presencia cada vez más significativa del movimiento ecologista se configura como un nuevo actor reconocido por los poderes públicos como interlocutor en los procesos de toma de decisiones relacionados con las políticas de medio ambiente, aumentando poco a poco su influencia en la aplicación de los programas agroambientales en cada país. Su presencia en los foros e instituciones en donde se definen tales programas introduce una dinámica conservacionista que encuentra apoyo en los departamentos de Medio Ambiente, pero que suele ser también fuente de debate y controversia con los representantes de los departamentos de Agricultura. Para los viejos actores de la «agricultural policy community», el movimiento ecologista es percibido como un movimiento de origen urbano, que plantea los temas de las relaciones entre agricultura y medio ambiente desde una perspectiva ajena a la sensibilidad de los agricultores y en términos negativos al hacer siempre hincapié en los aspectos perjudiciales de la actividad agraria, olvidando la función positiva de equilibrio que juega el agricultor. Las organizaciones profesionales agrarias suelen acusar a las organizaciones ecologistas de tratar las relaciones entre agricultura y medio ambiente de un modo muy parcial, haciendo que muchas de sus acciones, aunque bien intencionadas, conduzcan a resultados perjudiciales para el equilibrio natural. Sin embargo, se observan ya casos de organizaciones agrarias que han establecido acuerdos de colaboración con asociaciones ambientalistas para participar conjuntamente en programas agroambientales, como ha ocurrido con el acuerdo entre la UPA (Unión de Pequeños Agricultores) y la SEO (Sociedad Española de Ornitología).

En todo caso, la emergencia de estos nuevos actores sociales refleja la existencia de una sociedad plural y diversificada como es la sociedad rural europea de hoy, una sociedad en la que los agricultores ya no son el grupo social

dominante, sino una minoría entre otras, pero en la que siguen jugando un papel fundamental en el desarrollo de dichas zonas. La integración de los agricultores en la política agroambiental como parte de una nueva «agri-environmental policy network» constituye uno de los retos fundamentales de muchas zonas rurales europeas en las que la población agrícola todavía es importante. Pero para que dicha integración pueda producirse de forma plena, la política agroambiental debe dejar de estar subordinada a la reforma de la PAC —dejar de ser una medida de acompañamiento como hasta ahora—, articulándose de forma autónoma, aunque complementaria con aquélla, y dotándose de fondos propios para su financiación.

Mientras tanto, las preferencias de los viejos y los nuevos actores en materia agroambiental continuarán estando constreñidas por el marco de una reforma de la PAC cuyos límites son definidos por factores externos a las propias necesidades de los espacios rurales europeos, como las futuras negociaciones en el seno de la OMC o los costes de la ampliación de la UE a los países de la Europa del Este. Y, sin embargo, la participación de los agricultores en la política agroambiental, al igual que en la de desarrollo rural, se percibe cada vez más como una vía para la construcción de una nueva legitimidad para la actividad agraria, es decir, para el establecimiento de un nuevo *contrato social* entre la agricultura y la sociedad en la UE (Grupo de Brugge, 1997; Hervieu, 1997).

NOTAS

¹ Este trabajo se enmarca en las actividades iniciadas en el proyecto EVS5V-CT92-0172, financiado por la DGXII de la Unión Europea, y luego continuadas en el proyecto PB95-0076, financiado por la DGICYT. Agradecemos los comentarios del Dr. Navarro Yáñez (IESA de Andalucía), así como los de Joaquín Castillo y Javier Madrid.

² Otros objetivos, como el de equiparar las rentas de los agricultores a las de otros grupos socioprofesionales, es de menos relevancia para el tema que se trata en este artículo.

³ En el COPA se agrupan más de treinta organizaciones profesionales de ámbito nacional que representan a la mayor parte de los agricultores europeos. Desde 1958, el COPA ha sido reconocido por la Comisión Europea como interlocutor, participando, junto con el COGECA, en los distintos comités consultivos agrícolas (Lagrange, 1993).

⁴ Entre las medidas de acompañamiento estaba también un programa de jubilación anticipada y un programa de forestación de tierras agrícolas.

⁵ El concepto de «sostenibilidad» (o sustentabilidad), extendido a raíz del Informe Brutland, se refiere a los efectos de las actividades humanas sobre el entorno natural y sus implicaciones para las generaciones futuras. Ver en su referencia a la agricultura, el trabajo de Paniagua et al. (1996).

⁶ Cada Estado miembro debe presentar la lista de zonas de su territorio donde aplicar el correspondiente programa.

⁷ Entre los programas de zonas se incluyen, en efecto, los elaborados directamente por las Comunidades Autónomas para determinadas zonas de sus territorios, asumiendo éstas la parte de cofinanciación correspondiente. En la financiación de estos subprogramas regionales no participa el Gobierno central. Por ejemplo, el gobierno de la Junta de Andalucía ha presentado varios programas regionales: el destinado a la dehesa, el dirigido a introducir medidas que eviten la erosión del suelo en zonas de olivar, o los que se destinan a zonas de cultivos muy específicos como la caña de azúcar o las uvas pasa.

⁸ El FEOGA es el fondo que financia la Política Agraria Común, organizándose administrativamente en dos secciones: Garantía, para financiar las medidas de regulación de los mercados agrícolas (precios de garantía y ayudas directas), y Orientación, para financiar las medidas dirigidas a mejorar las estructuras de las explotaciones agrarias a fin de hacerlas más competitivas.

⁹ 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.

¹⁰ La negociación suele hacerse en el seno del comité STAR, un comité consultivo para los temas agroambientales.

¹¹ 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 elevados por los gobiernos nacionales para su homologación.

¹² La CPE es un foro alternativo al COPA, agrupando a organizaciones representativas de la agricultura familiar, críticas con el contenido y orientaciones de la PAC (Lagrange, 1993). Recientemente, la Comisión Europea ha reconocido a la CPE como interlocutor posibilitando su participación en los comités consultivos agrícolas.

¹³ En los países en los que hay una mayor elaboración en la interpretación de los problemas entre agricultura y medio ambiente, como Dinamarca o Países Bajos, puede apuntarse algún tipo de racionalidad respecto a valores que conduce a la emergencia de dos tipos de discursos: de un lado, el de la sustentabilidad agraria, y de otro, el del ecologismo campesino o la agroecología. Su conexión con los discursos empresarial y neo-rural o neo-campesino está todavía sin contrastar empíricamente, aunque puede plantearse a título de hipótesis.

¹⁴ En España, la participación en la asociación *Agrofuturo*, de grandes empresarios agrícolas, con explotaciones

modernizadas y alto nivel de tecnificación, representa esta posición a favor de una agricultura sostenible desde la perspectiva de la sustentabilidad económica.

¹⁵ La Plataforma Rural, promovida por COAG, o los acuerdos entre la UPA y la Sociedad Española de Ornitología, son ejemplos de esta segunda posición.

¹⁶ Para una distinción entre las nociones de «policy community» y «policy network», puede verse el trabajo de Daugbjerg (1997a), en el que hace una revisión sobre dichas nociones.

¹⁷ En la citada asociación *Agrofuturo*, participan, junto con grandes agricultores y empresas agroquímicas, investigadores científicos del CSIC y de la Universidad, favorables a las prácticas de agricultura sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

- ANALISTAS FINANCIEROS INTERNACIONALES: La Unión Económica y Monetaria: Siete estudios. Madrid, Civitas, 1993.
- BALDOCK, D. y BENNETT, G. (1991): *Agriculture and the Polluter Pays Principle: a Study of Six EC Countries*, Londres y Arnhem, Institute for European Environmental Policy.
- BALDOCK, D.; G. BEAUFOY; G. BENNETT y J. CLARK (1993): *Nature Conservation and New Directions in the EC Common Agricultural Policy*, Londres y Arnhem, Institute for European Environmental Policy.
- DAUGBJERG, C. (1997a): «Policy networks, rational choice institutionalism and sociological institutionalism», *ALF Working Paper*, Esbjerg (Dinamarca), South Jutland University Centre.
- (1997b), «Reforming the CAP: The roles of Policy Networks and Broader Institutional Structures», *ALF Working Paper*, Esbjerg (Dinamarca), South Jutland University Centre.
- DELORME, H. y F.G. LE THEULE (1996): «Réforme de la PAC et Uruguay Round: vers une Europe libérale» en M. Jollivet et N. Eizner (eds.), *L'Europe et ses campagnes*, París, Presses de Sciences Politiques, pp. 275-294.
- FROUWS, J. y J. VAN TATENHOVE (1993): «Agriculture, environment and the State: the development of agricultural policy-making in the Netherlands», *Sociologia Ruralis*, XXXII (2), pp. 220-239.
- GARRIDO, F. y E. MOYANO (1994): *EC and National Regulations on Environment and Agriculture in Denmark, the Netherlands and Spain*, Report 1, nº. EV5V-CT92-0162. Esbjerg (Dinamarca).
- GRUPO DE BRUGGE (1997): *Por un cambio necesario en la agricultura europea*, Madrid, Servicio de Publicaciones del MAPA.
- HERVIEU, B. (1997): *Los Campos del Futuro*, Madrid, Serie Estudios del MAPA.
- IZCARRA, S.M. (1997): *Modernización de la agricultura española y contaminación de las aguas en relación con la aplicación de la política medioambiental de la Unión Europea*. Tesis Doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- JUST, F. y J. MICHELSEN (1995): «Integration, co-optation or rejection? Farmers' unions, organic farmers and the

- implementation of a more sustainable agriculture in Denmark». Ponencia al XVI Congreso Europeo de Sociología Rural, Praga, 31 julio-4 agosto.
- 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 proyecto nº. EV5V-CT92-0162. Esbjerg.
- LAGRAVE, R.M. (1993): «Bruselas. La representación de la representación», en E. Moyano (coord.), *Las Organizaciones Profesionales Agrarias en la CE*. Madrid, Serie Estudios del MAPA.
- LOWE, P. (1992): «Industrial Agriculture and Environmental Regulation», *Sociologia Ruralis* XXXII (1), pp. 1-18.
- (1997) «European perceptions of the CAP and the agrienvironmental policy», ponencia presentada en el I Encuentro Internacional de Primavera sobre Desarrollo Rural, organizado por la Universidad de Córdoba, 21-25 abril, Córdoba.
- MORMONT, M. (1994): «La agricultura en el espacio rural europeo», *Agricultura y Sociedad* 71, Madrid, MAPA, pp. 17-49.
- MOYANO, E. (1984): *Corporatismo y Agricultura*. Madrid, Serie Estudios del MAPA.
- MOYANO, E. (coord.) (1993): *Las organizaciones profesionales agrarias en la CEE*, Madrid, Serie Estudios, MAPA.
- SMITH, M.J. (1990): *The politics of agricultural support in Britain. The development of the Agricultural Policy Community*, Aldershot, Dartmouth.
- THOMPSON, P.B. (1995): *The Spirit of the Soil. Agriculture and Environmental Ethics*, Londres, Routledge.
- WHITBY, M. (ed.) (1996): *The European Environment and CAP Reform: Policies and Prospects for Conservation*, U.K., CAB International.
- WHITBY, M. (1997): «A Life-raft amongst the icebergs?. Prospects for Agri-environmental policies», ponencia presentada en el I Encuentro Internacional de Primavera sobre Desarrollo Rural, organizado por la Universidad de Córdoba, 21-25 abril, Córdoba.

