

EFECTOS DE LA POLITICA AGROAMBIENTAL DE LA UNION EUROPEA EN EL MUNDO RURAL

Dionisio Ortiz Miranda*

Felisa Ceña Delgado**

La política agroambiental de la Unión Europea ha supuesto, a pesar de su lento desarrollo y de las múltiples cuestiones operativas y conceptuales que han de resolverse en el futuro, una nueva forma de intervención pública en el sector agrario. Su aplicación aún parcial —y minoritaria en el caso de España— hace que los efectos que pueda tener sobre el medio rural dependan de cuál vaya a ser su papel en la futura Política Agraria Común. En este sentido, la ampliación del concepto de política agroambiental a toda aquélla que actúe sobre las implicaciones ambientales de la agricultura (dando cabida a la ecocondicionalidad y a las políticas ambientales de tipo «punitivo») permite aventurar la disociación de dos grandes modelos de agricultura europea que se diferenciarán, fundamentalmente, en su grado de independencia del soporte comunitario y en la acción pública sobre dichas implicaciones ambientales. Los principales efectos rurales de la política agroambiental se podrían generar entonces en los grandes sistemas agrarios europeos, altamente dependientes de la cobertura de una PAC que apunta hacia una mayor «agroambientalización» del soporte público.

Palabras clave: medio rural, política agraria, agricultura biológica, protección del medio ambiente, PAC, UE, España.

Clasificación JEL: Q18, Q28, Q38.

1. Introducción

La relación entre agricultura y medio ambiente es, posiblemente, uno de los elementos que con más ascendencia han configurado la evolución de las civilizaciones. Además, ésta es una relación cuyas bases han ido evolucionando a lo largo de la historia,

al ritmo marcado por los cambios tecnológicos, económicos y sociales, a un ritmo que se ha visto acelerado en las últimas décadas. De hecho, es en este último período cuando más se han tambaleado los cimientos de dicha relación, pasándose de una percepción del medio ambiente como elemento al servicio de la producción de alimentos y fibras, a una concepción no sólo más igualitaria entre ambos aspectos, sino incluso al reconocimiento de la subordinación de lo agrario a lo medioambiental.

Este proceso ha tenido, como no podía ser de otra forma, un claro reflejo en el espejo de las políticas. Y éste es precisamente

* Departamento de Economía y Ciencias Sociales. Universidad Politécnica de Valencia.

** Departamento de Economía, Sociología y Política Agraria. Universidad de Córdoba.

el núcleo en torno al que gira el presente artículo. Este artículo pretende presentar, a partir de una breve caracterización de la dual relación entre medio ambiente y agricultura, cuál ha sido el origen y la evolución de la política agroambiental en la Unión Europea. Este recorrido finaliza con un análisis agregado de la aplicación de los programas agroambientales en España, de manera que es posible identificar en el caso español algunos de los elementos que han caracterizado y, en algunos casos, desviado su desarrollo. Posteriormente, y sobre la base de los anteriores elementos, se plantean un conjunto de reflexiones que giran en torno a cómo esta «nueva» forma de hacer política puede, a pesar de su todavía escaso peso específico, convertirse en el núcleo central de la política agraria, y cuáles podrían ser los efectos en los diferentes sistemas agrarios europeos. Así, de la mano de esta última idea se señalan algunas variables «rurales» que podrían verse afectadas por un mayor protagonismo de las políticas agroambientales.

2. Agricultura y medio ambiente en la Unión Europea

Como plantea Batie (1990: 565) «existe una inherente incompatibilidad entre agricultura y sistemas naturales, incluso la agricultura alternativa, siendo productiva, necesita destruir algunos hábitats salvajes, crear problemas de erosión, y depositar ciertos residuos en el medio ambiente». Esto se debe a que el objetivo que persigue la agricultura, mediante el uso de determinadas prácticas (mejora genética, la selección de cultivos, fertilización, etcétera) es garantizar una determinada producción frente a la variabilidad y diversidad asociada a los sistemas naturales. Estas prácticas, resultantes muchas veces de tendencias económicas y sociales, han llevado en numerosas ocasiones a la intensificación y/o especialización excesivas, lo que puede desembocar en contaminación del agua (concentración de pesticidas, nitratos y fosfatos), del aire (con emisiones de amoníaco o de metano en la ganadería intensiva) y del suelo (degradación física, química y biológica).

Pero, por otra parte, la agricultura europea ha creado a lo largo de los siglos hábitats indispensables para la vida de nume-

rosas especies animales y vegetales, favoreciendo así la biodiversidad. Esto hace que el abandono de las tierras agrarias tenga consecuencias muy negativas para esta biodiversidad ligada a las actividades agrícolas. Como reconoce la propia Comisión, «los agricultores produciendo alimentos, fibras y combustible para cubrir sus necesidades o para su propio beneficio, han contribuido con su trabajo al valor ambiental y social de las zonas rurales. El paisaje está íntimamente ligado a las prácticas agrarias que lo han fabricado, por eso el abandono de ellas o su modificación lo pone en peligro[...] y el paisaje es un componente esencial del potencial turístico de las zonas rurales.» (Comisión Europea, 1999a).

Ambos fenómenos, degradación y conservación ambiental derivadas de la actividad agraria, han ido adquiriendo cada vez más importancia para la sociedad europea, la cual ha incrementado sus demandas hacia una serie de atributos de las zonas rurales: paisajísticos, de biodiversidad, de equilibrio ecológico etcétera, especialmente en las dos últimas décadas. En este tiempo, también se ha comenzado a cuestionar el modelo de actividad agraria dominante promocionada y sostenida por la Política Agraria Común (PAC). Diversos hechos económicos y sociales explican estos cambios en la relación de la sociedad con la agricultura y las zonas rurales; entre otros, la emergencia del ambientalismo como una poderosa fuerza ética y política, la aparición de nuevos usuarios del espacio rural y de nuevas demandas sociales en relación a la tierra y el paisaje, el trato a los animales y a la naturaleza, y el riesgo que supone la moderna ciencia y tecnología para la alimentación y la salud (Marsden, 1999: 506).

De todos estos hechos se hacía ya eco la Comisión Europea en 1985, cuando recogía en el denominado Libro Verde la necesidad de que la PAC tuviese en cuenta la creciente importancia que la sociedad europea daba a la calidad ambiental y conservación de los recursos naturales. A este respecto, en dicho libro se afirmaba que «resulta cada vez más evidente que el papel de la agricultura consiste no sólo en garantizar las funciones estratégicas, económicas y sociales, sino también en conservar el entorno rural». Además, «la agricultura debe considerarse

como un sector económico que, al igual que otros sectores, debería ser objeto de obligaciones y controles públicos razonables, concebidos para evitar un deterioro del medio ambiente». Intervención pública necesaria habida cuenta del carácter de externalidad y bien público —esto es, sin reflejo en el mercado y sin posibilidad, en la mayoría de los casos, de corregir esa deficiencia— de las implicaciones ambientales de la agricultura.

En este contexto se gesta la Reforma de la PAC de 1992, una reforma que respondía a la necesidad de reducir unos excedentes agrícolas que habían disparado los gastos presupuestarios a mediados de los años ochenta y cuya protección estaba generando serios problemas en el seno de las negociaciones de la Ronda Uruguay. La Reforma de 1992 consolidó¹ la política agroambiental comunitaria en el marco de las medidas de acompañamiento (junto con los programas de forestación de tierras agrarias y de jubilación anticipada). Así, el Reglamento CEE 2078/92 sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural, nacía con el sesgo que suponía su diseño como una medida de acompañamiento para paliar los efectos negativos que la reducción de los precios institucionales de los productos agrarios pudiera tener sobre el sector, es decir, se crea con la finalidad de abrir otra vía para subvencionar a la agricultura. Y esta finalidad es evidente, especialmente en un momento en el que la UE trataba de reconvertir una parte de su soporte al sector primario en instrumentos que superasen los «filtros» con los que el GATT trataba de limitar el proteccionismo y fomentar la liberalización de los mercados agrarios. En consecuencia, la política agroambiental nace para subvencionar a los agricultores, lo que conlleva un claro sesgo de partida a favor del *statu quo* de la actividad agraria.

Con este Reglamento, cuyos objetivos ligan lo rural y lo agrario a través de su apuesta por la contribución a la diversificación

de rentas agrarias y al desarrollo rural, se trataba de incitar a los agricultores a comprometerse a desarrollar una agricultura sostenible y contribuir, al mismo tiempo, al equilibrio de los mercados. Para ello preveía compensaciones o ayudas por la pérdida de rentas derivadas de la reducción de la producción o del aumento de los costes de la nueva agricultura, y por la contribución a la mejora del medio ambiente. A cambio, los agricultores adquirirían diferentes «compromisos» —en función de aquéllos que cada Estado miembro hubiese elegido del «menú» que la Comunidad posibilitaba—. De esta forma, podían elegir reducir sensiblemente la utilización de fertilizantes y/o productos fitosanitarios e introducir métodos de agricultura biológica, gestionar tierras para el acceso del público y el esparcimiento, transformar tierras de cultivos herbáceos en pastizales extensivos, reducir la carga ganadera ovina o bovina por unidad de superficie forrajera, o el abandono durante 20 años de la producción de sus tierras de labor para utilizarlas con fines ambientales (reservas de biotopos, parques naturales, protección de aguas, etcétera). Medidas todas ellas, como puede observarse, que tienen el efecto conjunto de fomentar la disminución de las producciones agrarias.

La última reforma de la PAC, recogida en la Agenda 2000, opta, en materia de agricultura, por una profundización en la línea abierta por la Reforma de 1992, frente a posiciones que defendían una reforma más radical que supusiese una profunda liberalización del sector. Este espíritu continuista acompaña igualmente la nueva política agroambiental, incluida ahora en un paquete de medidas dentro del marco del desarrollo rural recogido en el Reglamento (CE) 1257/1999, que establece para las medidas agroambientales unos objetivos e instrumentos muy similares a los introducidos siete años antes. La transposición de esta nueva referencia agroambiental a la legislación española se encuentra en el Real Decreto 4/2001. Sobre la base de este marco legislativo, las comunidades autónomas (CC AA) han ido aprobando en los últimos meses diferentes programas agroambientales, por lo que aún es pronto para conocer su grado de difusión y permitir un análisis comparativo con los anteriores.

¹ Con anterioridad se había aprobado el Reglamento (CEE) 797/85, que incluía un programa de ayudas a zonas ambientalmente sensibles. Sin embargo, este programa era de aplicación potestativa para los Estados miembros a la vez que inicialmente no incluía cofinanciación comunitaria, lo que supuso un escaso desarrollo en la Comunidad Europea.

3. La aplicación de la política agroambiental en España

Los inicios del proceso de aplicación de los programas agroambientales en España ponen de manifiesto la complejidad y las dificultades de un modelo de soporte a las explotaciones diferente del tradicional, a lo que se unen las características de la estructura administrativa española, en las que las competencias agrarias corresponden a las comunidades autónomas. Estos factores retrasaron la introducción generalizada de dicha política hasta 1995². A este retraso se unieron otros aspectos —falta de tradición y coordinación política, escepticismo (Paniagua, 2001a: 87)— que contribuyeron a que el arranque de los diferentes programas agroambientales se realizase de forma mucho más lenta que en otros países.

Finalmente, los programas agroambientales españoles quedaron constituidos por dos tipos de medidas:

a) Medidas horizontales de aplicación a todo el territorio nacional (Real Decreto 51/95 de 20 de enero). Se contemplaban cuatro medidas de este tipo: (h1) fomento de la agricultura extensiva; (h2) fomento de la formación agroambiental; (h3) fomento de razas en peligro de extinción, y (h4) fomento de la agricultura ecológica o biológica.

b) Medidas de zonas seleccionadas, de aplicación en zonas concretas que incluían: entorno de parques nacionales, humedales recogidos en el Convenio RAMSAR, las zonas especiales de protección para las aves (ZEPAS) y zonas específicas seleccionadas por las CC AA.

La evaluación de los efectos de las medidas agroambientales es aún un aspecto en desarrollo. Las dificultades que presentan los indicadores agroambientales hacen que, en la mayoría de los casos, las evaluaciones se limiten a un análisis del grado de participación en las medidas. En este sentido, el Cuadro 1 muestra cuál ha sido el desarrollo del Reglamento 2078/92 en las diferentes comunidades autónomas.

Los datos ponen de manifiesto un grado de implantación significativamente inferior al de otros países de la UE —la media comunitaria asciende a casi un tercio de la SAU (Comisión Europea, 1999b)—, lo que confirma la existencia de factores diferenciales en el caso español. A este respecto, resulta muy significativo que en 1997 sólo se hubiera utilizado un 14,5 por 100 del presupuesto previsto para el quinquenio 1993-1997, lo que llevó a que la revisión del programa agroambiental español, que se produjo ese año, recortara sensiblemente las inversiones previstas para el mismo. El Cuadro 2 sintetiza algunos aspectos de los programas agroambientales en las dos fases de aplicación del Reglamento 2078/92.

Los programas horizontales aprobados a nivel nacional sólo recogían una parte del conjunto de medidas previstas en el Reglamento 2078/92, no incluyendo así programas nacionales que pudiesen incidir en los sistemas agrarios más intensivos (a excepción hecha del fomento de la agricultura ecológica). Además, la cuantía de las ayudas previstas en los diferentes programas no agotaron los límites máximos fijados por el citado reglamento debido al carácter cofinanciado de los mismos —techos que sí se alcanzaron en otros países—. Todo esto supuso que numerosos programas agroambientales españoles terminasen de una de estas dos formas:

a) Remunerando sistemas agrarios tradicionales que habían consolidado en el tiempo un adecuado equilibrio con el medio natural, por lo cual no era necesario introducir modificaciones en las prácticas agrarias para ser considerados como compatibles con la protección del medio ambiente. Es decir, se está pagando a los agricultores por hacer lo que ya venían haciendo (Ortiz y Ceña, 1998).

b) Compensando a aquellos agricultores a los que se les habían impuesto limitaciones en las prácticas agrarias para proteger determinados ecosistemas afectados por procesos de degradación. De hecho, aproximadamente el 40 por 100 de los pagos realizados en el período 1993-1999 al amparo del Reglamento 2078/92 se otorgaron en áreas que ya estaban sometidas a algún régimen de protección ambiental, es decir, se usaron para compensar a agricultores a los que otras figuras de protección ya habían limitado sus prácticas productivas (Peco *et al.*, 2000).

² Previamente, sólo dos programas habían empezado a funcionar (Tablas de Daimiel en Castilla-La Mancha y aves esteparias en Castilla y León), debido a que ambos se estaban preparando para su aprobación al amparo del anteriormente citado Reglamento 797/1985.

CUADRO 1
DESARROLLO DE LA POLITICA AGROAMBIENTAL EN ESPAÑA, 1993-1998*

Comunidad autónoma	H1 (hectáreas)	H2 (alumnos)	H3 (UGM) ¹	H4 (hectáreas)	Zonas seleccionadas (hectáreas)	Total hectáreas	% SAU
Andalucía	20.960	26.364	6.421	22.891	11.687	55.538	1,2
Aragón	197.107	390	4.301	3.737	17.619	218.463	8,9
Asturias.....	—	743	4.976	18	158.995	159.013	50,5
Baleares.....	—	—	425	1.182	—	1.182	0,6
Canarias.....	—	121	1.441	419	12.202	12.621	10,6
Cantabria.....	—	225	6.577	—	9.482	9.482	6,0
Castilla-LaMancha	80.146	1.023	—	2.277	128.768	211.191	4,4
Castilla y León	63.282	4.825	7.530	26.702	198.847	288.831	5,3
C. Valenciana.....	1.835	155	2.038	3.888	12.850	18.573	2,2
Cataluña	—	—	—	3.609	36.661	40.270	3,4
Extremadura.....	2.104	5.161	1.351	85.312	52.380	139.795	6,2
Galicia.....	—	—	853	—	5.925	5.925	0,7
Madrid	21.588	724	122	483	—	22.071	5,8
Murcia	24.694	1.483	—	8.204	5.090	37.988	6,1
Navarra.....	—	1.214	378	724	—	724	0,1
La Rioja.....	1.457	261	1.307	91	—	1.548	0,5
País Vasco.....	—	—	—	—	—	—	0,0
España	413.174	42.689	37.717	159.535	650.507	1.223.215	4,8

NOTAS:

* Número de unidades en el período por tipo de medida y comunidad autónoma.

¹ Unidades de ganado mayor.

FUENTE: MAPA y comunidades autónomas.

Los programas agroambientales españoles no han conseguido incidir hasta la fecha en aquellos sistemas productivos en los que las prácticas agrarias son más agresivas con el entorno natural. De la misma forma, otros sistemas de elevado valor ecológico y sometidos a riesgos de degradación —como es el caso de las dehesas (Peco *et al.*, 2000: 66)—, apenas han tenido una adecuada cabida en estos programas. Ambos aspectos ponen de manifiesto, en definitiva, los todavía frágiles logros agroambientales en España.

4. Las cuestiones sin resolver de la política agroambiental

Pero, posiblemente, el principal logro de la política agroambiental no haya que medirlo —al menos en esta fase inicial— ni por su impacto en términos de superficie o por el número de

agricultores beneficiados, ni incluso en términos de objetivos ambientales³. El principal logro consiste, sobre todo, en el nacimiento y la paulatina consolidación de una nueva forma de política agraria. Sin embargo, dicha consolidación no ha despejado aún algunas cuestiones operativas y conceptuales claves para su desarrollo. Algunas de ellas se exponen a continuación.

Desde el punto de vista operativo, la política agroambiental comunitaria adolece de ciertas debilidades en la configuración de su financiación. En efecto, a pesar de haberse convertido en uno de los núcleos fuertes en el argumento de defensa del

³ Aspecto éste sujeto a numerosos obstáculos operativos ligados al papel de la incertidumbre y el tiempo entre causa y efecto (ver HANLEY *et al.*, 1999). De hecho, la evaluación de los logros derivados de las políticas agroambientales, por medio de indicadores agroambientales, está aún en fase de desarrollo (COMISION EUROPEA, 2000).

CUADRO 2

DESCRIPCION DE LAS DOS FASES DE APLICACION DE LOS PROGRAMAS AGROAMBIENTALES EN ESPAÑA

Primera fase: 1993-1997	Segunda fase: 1998-2001
PROGRAMAS HORIZONTALES	
426,2 millones € — 6,5% agricultura ecológica — 3,7% especies en extinción — 4,5 % formación — 85,2 % extensificación en cereales	
1. <i>Compromisos presupuestarios</i> 304,5 millones € — 14,4% agricultura ecológica — 5,8% especies en extinción — 6,4% formación — 73,4 % extensificación en cereales	
2. <i>CC AA más favorecidas (% presupuesto total)</i> Castilla-La Mancha (21,1) Castilla y León (19) Aragón (15,3)	
3. <i>Beneficiario tipo</i> Explotaciones de cereal en zonas de interior, con dimensiones por encima de la media regional	
Problemas: Burocracia excesiva Falta de coordinación entre organizaciones Beneficiarios principales: grandes agricultores no residentes Débil implicación voluntaria	Cambios respecto a la primera fase: Mayores beneficios para los medianos agricultores, con mayor atención a la agricultura ecológica
PROGRAMAS VERTICALES/ZONALES	
4. <i>Programas de CC AA</i> Presupuesto: 585,8 millones €	
5. <i>Parques Nacionales</i> Presupuesto: 227,2 millones €	
6. <i>Zonas ZEPA y RAMSAR</i> Presupuesto: 50,3 millones €	
Problemas: Fundamentalmente, no implementados Pobres objetivos socio-económicos Escasa protección para aves Falta de coordinación entre CC AA	Cambios respecto a la primera fase: Eliminación de los programas de paisaje Programas más reducidos pero más concretos Mayor papel para programas de cultivos específicos
FUENTE: PANIAGUA (2001b: 153).	

denominado «modelo europeo de agricultura» (Massot, 2000), su dotación presupuestaria es claramente inferior a la de las medidas de intervención en los mercados, especialmente en relación con los pagos directos recogidos en las distintas Organizaciones Comunes de Mercado (OCM), lo que debilita, en la práctica, su uso en las negociaciones frente a los socios comer-

ciales de la UE. Para el período 2000-2006, la dotación presupuestaria para el denominado «segundo pilar» de la PAC (del cual las medidas agroambientales constituyen únicamente una parte) sólo supone aproximadamente un 10 por 100 del total del presupuesto agrario. A este aspecto se une el carácter cofinanciado de las medidas recogidas en los distintos programas agro-

ambientales. Mientras que los pagos compensatorios son financiados íntegramente por la UE, los pagos realizados a través de dichos programas requieren la participación financiera de las Administraciones de los Estados miembros (EE MM), lo que limita su potencial en aquellos países de menores disponibilidades presupuestarias y amenaza con generar discriminaciones entre los agricultores europeos⁴.

Por otra parte, la canalización, aunque de momento parcialmente, de la acción pública a través de una contractualización de las relaciones Administración/agricultores conlleva un aumento de los «costes de transacción»⁵ para ambos (Whitby, 1994; y Falconer, 2001) que pueden condicionar su desarrollo. Estos costes de transacción son mayores cuanto menor es la experiencia en la aplicación de este tipo de medidas (Hanley *et al.*, 1999: 73), lo que habría actuado en el pasado en contra del caso español frente a otros países comunitarios.

Pero también existen todavía cuestiones de fondo que arrojan dudas conceptuales sobre la política agroambiental comunitaria. La principal es ¿qué es exactamente lo que se remunera con los pagos agroambientales? En principio, los pagos remuneran los servicios ambientales producidos por los agricultores. Pero esto no es exactamente así, lo que en realidad se trata es de compensar el «lucro cesante» en el que incurren aquellos acogidos a alguno de los programas, tal como lo explicita el Reglamento 1257/1999 en su artículo 24. Es decir, no se paga por las externalidades que el agricultor genera, sino por los beneficios a los que renuncia por hacerlo, algo que respaldaría la introducción de la degresividad de los pagos ambientales recientemente aprobada por el MAPA⁶. Además, estos pagos no deben remunerar

las buenas prácticas agrícolas habituales en el área concreta en que se aplique la medida (Reglamento 1570/1999, artículo 17), sino sólo aquellas modificaciones de las mismas que provean un efecto externo ambiental positivo. La aplicación rigurosa de este criterio pondría en duda los pagos que algunos sistemas agrarios reciben por mantener unas prácticas que, si bien han consolidado un adecuado equilibrio con el entorno natural, no requieren modificaciones para garantizar que siga siendo así.

Este debate engarza directamente con la definición de los derechos de propiedad de los agricultores sobre el medio ambiente, y de cómo esta definición a través de los niveles de referencia (Scheele, 1999) tiene relevantes implicaciones políticas⁷. En efecto, el papel de los niveles de referencia es clave para entender los fundamentos teóricos de cualquier política medioambiental. En el caso de la política agroambiental, supone establecer la frontera que delimita qué implicaciones ambientales de los diferentes tipos de agricultura son aceptados y permitidos por la sociedad, y cuáles no. En otras palabras, qué pueden y no pueden hacer los agricultores en relación con las implicaciones ambientales de su actividad. Así, se podría exigir a los agricultores que alcanzasen el nivel mínimo de protección ambiental que establece el nivel de referencia, sin que eso supusiese ningún tipo de compensación. Por el contrario, aquellas decisiones de los agricultores que supongan una mejora ambiental «más allá» de lo que exigen dicho nivel sí habrían de ser remuneradas, toda vez que pueden ser concebidas como la provisión de un bien público.

5. Perspectivas de la política agroambiental

Los efectos que las medidas agroambientales expuestas puedan tener en las zonas rurales dependen, en gran medida, de los

⁴ Los límites máximos que el Reglamento 2078/92 establecía para los pagos agroambientales no fueron agotados por países como España a pesar de tener que aportar únicamente el 25 por 100 en las regiones Objetivo 1.

⁵ Los costes de transacción son aquellos derivados del proceso de negociación, incluyendo los que se producen durante dicho proceso, pero también los que se generan tanto *ex-ante* (recopilación de información previa) como *ex-post* (control del grado de cumplimiento de las partes implicadas).

⁶ La «degresividad» supone la reducción de los pagos realizados en los programas agroambientales a medida que aumenta la superficie de la

explotación acogida a ellos. Sin embargo, detrás de esta decisión subyacen más elementos de limitación presupuestaria en el diseño y la aplicación de los nuevos programas que justificaciones teóricas.

⁷ Ver BROMLEY y HODGE (1990) para un buen análisis de la evolución de estos derechos. Una aplicación para el caso de la política agroambiental comunitaria puede encontrarse en ORTIZ (2001).

cambios que las mismas provoquen en el comportamiento de los agricultores con relación al medio ambiente y, en consecuencia, de los cambios en las actividades agrícolas que se vienen desarrollando en cada zona. Pero, para entender dichos cambios, y con ellos los posibles efectos sobre el medio rural, es necesario ampliar el diafragma conceptual de la política agroambiental, es decir, realizar una lectura de dichas políticas que no se circunscriba exclusivamente a los programas de ayudas a aquellas explotaciones agrarias que generan servicios ambientales a la sociedad. Esto es, considerar también como políticas agroambientales todas aquéllas que inciden en las implicaciones ambientales de la actividad agrícola y ganadera, ya sean positivas o negativas. De esta forma, sería posible discriminar dichas actuaciones en tres categorías:

a) Política agroambiental *sensu stricto*, recogida en los citados Reglamentos 2078/92 y 1257/1999. Se trata de la concesión de ayudas suplementarias a aquellas explotaciones que generen externalidades ambientales positivas dentro de los diferentes programas diseñados al amparo de ambos reglamentos.

b) Ecocondicionalidad, novedad incorporada en el marco de la Agenda 2000⁸ por la cual se establece la obligación de que los Estados miembros integren las consideraciones medioambientales a la hora de conceder las ayudas directas que establecen las distintas OCM, de forma que puedan supeditar una parte de las mismas basándose en compromisos medioambientales con diferentes grados de exigencia.

c) Política ambiental «punitiva», es decir aquélla que mediante la fijación de estándares ambientales, impuestos y restricciones específicas⁹ trata de minimizar las implicaciones ambientales negativas de determinados sistemas agrarios —generalmente los más intensivos—. A esta categoría correspondería la normativa sobre contaminación de aguas por nitra-

tos de origen agrario (Directiva 797/96) o las normativas de especificación y prohibición en el uso de determinados agroquímicos.

La utilidad de esta discriminación es que en ella subyacen las bases de una intervención pública que tiende a configurar una agricultura europea dualizada, es decir, una yuxtaposición de dos modelos agrarios que se diferenciarán, fundamentalmente, en su grado de independencia del soporte comunitario y en la acción pública sobre sus implicaciones ambientales, al tiempo que configurarán espacios rurales diferentes, como veremos a continuación.

6. Hacia una dualización de las agriculturas europeas

De los tres tipos de política agroambiental citados, dos de ellos (política agroambiental *sensu stricto* y política ambiental «punitiva») definirían la acción pública en cada uno de esos dos modelos de agricultura. La tercera de esas categorías, la ecocondicionalidad, constituiría un elemento transitorio en el primero de esos modelos, contribuyendo a explicar su transición.

De esta forma, por una lado se situarían los sistemas agrarios «ecocondicionados», es decir, los más dependientes del soporte comunitario —precisamente aquéllos de «peor inserción» en los mercados¹⁰—, pero también los que mayor proporción de superficie gestionan y los más ligados al tan citado «modelo europeo de agricultura» (sobre todo cultivos COP y ganadería bovina de leche y carne, las dos «estrellas» de la PAC). En el futuro, los criterios ambientales que exija la ecocondicionalidad podrían transformarse paulatinamente, pasando de exigir la limitación de sus externalidades negativas a demandar la provisión de externalidades positivas. En este último caso, la justificación de las transferencias al sector pasaría a realizarse no sobre la base del mantenimiento de rentas (una justificación de tipo equitativo sometida a múltiples y fundamentadas críticas), sino de la remu-

⁸ Artículo 3 del Reglamento (CE) 1259/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999 por el que se establecen las disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común.

⁹ En WEERSINK *et al.* (1998) puede encontrarse un análisis de la aplicación de instrumentos económicos de política ambiental de este tipo en la agricultura.

¹⁰ Es decir, más dependientes de la protección comunitaria y, por lo tanto, con una mayor sensibilidad a los cambios en las políticas que a los cambios en las señales del mercado.

neración de un servicio a la sociedad que ésta no puede pagar a través del mercado. De confirmarse esta tendencia, apuntada cada vez con más fuerza por diferentes responsables políticos europeos¹¹, la ecocondicionalidad supondría, a medio plazo, el trasvase de las ayudas directas que reciben las grandes producciones a unos pagos agroambientales a gran escala, lo que supondría que la protección del modelo europeo de agricultura se configuraría en torno a la remuneración de unos servicios ambientales producidos por los agricultores.

En este caso, los efectos sobre el medio rural de esta nueva forma de política agroambiental a gran escala sí podrían ser más significativos. Pero sólo podrían. La reconversión de los actuales pagos directos incluidos en las diferentes OCM en pagos agroambientales no tiene por qué implicar inicialmente unos efectos especiales en el medio rural. Los efectos apenas tendrían por qué ser significativos si únicamente suponen justificar dichos pagos como una remuneración y no como una compensación de rentas por la disminución de los precios institucionales, sin que eso implique endurecer las condiciones de su concesión. En todo caso, se derivarían de la mayor contractualización de la relación entre agricultores y Administración y de la interiorización por parte de los agricultores de su nuevo papel como productores reconocidos de bienes ambientales. De esta forma, unos efectos rurales verdaderamente significativos dependerían del espíritu con el que la Administración diseñe los criterios ambientales. Así, en la medida en que los endurezca, es decir, en el caso de que exijan cambios importantes en las prácticas agrarias, los efectos sí podrían ser relevantes. Aunque es pronto para aventurar su magnitud y sus características, sí es posible identificar algunos de los aspectos en los que incidirían:

- Es posible que generase una reconversión de empleos importante. Aumentar las exigencias ambientales supondría, por una parte, una previsible disminución de los rendimientos agrícolas y ganaderos, y por otra, un auge de actividades no

agrarias (ligadas al turismo y a servicios ambientales). Se incentivaría, así, una mayor diversificación de actividades en el medio rural.

- Daría lugar a una modificación en el uso del suelo, fundamentalmente a través de una reducción de la superficie agrícola a favor de otro tipo de usos (forestal, «corredores verdes», zonas de protección de humedales, etcétera), lo que supondría una alteración de numerosos paisajes rurales.

- También incidiría en una mejora relativa de las zonas de agricultura marginal. En la actualidad, estas zonas se encuentran penalizadas al tener asignados menores rendimientos regionales (lo que supone menores pagos compensatorios). La modificación del espíritu del soporte público, ligado a criterios ambientales, desterraría esta discriminación —posibilitando incluso que se situasen en mejores condiciones en caso de tener mayores «rendimientos ambientales»—.

En el otro lado, se situarían aquellos sistemas productivos menos protegidos por la cobertura de la PAC, pero también «mejor insertados» en los mercados y menos dependientes de las ayudas comunitarias, lo que debilita la capacidad de la ecocondicionalidad para actuar sobre ellos. Se trataría en España, por ejemplo, de los sectores de frutas y hortalizas y de ganadería intensiva. Pero, paradójicamente —o quizá lógicamente—, son éstos los sistemas agrarios más agresivos con el entorno natural, los que más intensamente sobreexplotan y contaminan aguas y suelos. Es decir, la ecocondicionalidad presenta su mayor debilidad precisamente donde mayores son los problemas ambientales. Es en estos sistemas productivos donde más incidencia tendría la política ambiental «punitiva», es decir, aquella más restrictiva en relación con los efectos negativos que generaran sobre el medio ambiente. En este segundo caso, se trataría de una intervención pública más parecida a la que tiene lugar en otros sectores económicos (industria, turismo). Sin embargo, si bien estos sistemas pueden tener importancia en determinadas zonas, su importancia territorial en términos agregados es menor que en el caso anterior, lo que limitaría los efectos rurales que dichas políticas ambientales pudieran generar.

¹¹ Son especialmente claras, en este sentido, las posiciones de los gobiernos alemán y británico.

Existirían, por supuesto, sistemas productivos intermedios, esto es, productores de externalidades ambientales positivas, pero, a la vez, bien insertados en determinados segmentos de mercado y, por consiguiente, posiblemente competitivos y viables a medio plazo sin el soporte público. Se trataría de la agricultura ecológica, por cuyos productos determinados consumidores revelan una mayor disponibilidad a pagar, aunque ésta estaría reflejando la mayor garantía sanitaria que este tipo de alimentos tiene para determinados consumidores, y no tanto su contribución a la conservación de la naturaleza.

7. Conclusiones

La agricultura europea apenas supone el 3 por 100 del PIB comunitario y mantiene a menos del 6 por 100 de la población activa total y, sin embargo, sigue absorbiendo más del 40 por 100 del presupuesto de la UE, lo que además es una fuente de conflictos en sus relaciones comerciales con el resto del mundo. Todo eso es cierto, pero no lo es menos que es una actividad que ocupa y gestiona en la UE el 43 por 100 del territorio¹² —porcentaje que asciende al 50 por 100 en el caso español—, lo que implica que cualquier transformación que una nueva política incentive en esa gran agricultura europea tendrá su mayor repercusión en cómo se gestiona esa significativa porción de territorio. En consecuencia, los responsables de la UE, como representantes de la voluntad de la sociedad europea, han apostado repetidamente por el mantenimiento de población en las áreas rurales, por el soporte de una actividad de tanta importancia territorial. En los documentos que sirvieron de base para la elaboración de la Agenda 2000, esta necesidad de asegurar una adecuada gestión del territorio se ha erigido como uno de los objetivos primordiales de la acción comunitaria.

La sociedad desea una gestión del territorio agrario que tenga unas determinadas características. Y sobre esta base, se justifica una intervención pública que trata de mantener una agricultura

que genera, vía producción conjunta, otros servicios ambientales demandados por dicha sociedad. Sin embargo, esa intervención se canaliza, fundamentalmente, a través de vías indirectas de conseguir los objetivos propuestos. Como plantea Thiebaut (1999: 11), la oferta de servicios ambientales de la agricultura no se corresponde adecuadamente con la demanda, debido a que éstos se generan como producción conjunta, es decir, involuntaria por parte de los agricultores. Los actuales pagos compensatorios tienen el efecto de sostener la gestión del territorio agrario, pero son insuficientes para orientar la actividad agraria hacia donde la sociedad desea. Constituyen, en definitiva, un instrumento poco flexible.

El trasvase de ese modelo de soporte hacia otro basado en políticas agroambientales, aun cuando no suponga en principio cambios relevantes en cómo gestionan los agricultores los recursos, tiene dos claras consecuencias. La primera es que conseguiría explicitar la justificación social de la intervención. Es decir, si los europeos desean mantener agricultores que pueblen el medio rural y mantengan un determinado uso de la tierra y para ello están dispuestos a pagar, la vía que canalice esos pagos debe reflejar, de forma directa, dicha justificación. Esto contribuiría a relegitimar la PAC frente a una sociedad europea interesada por el medio rural y la agricultura, pero que desconfía del modelo de la actual PAC para responder a sus intereses (DG Agricultura 2001).

La segunda consecuencia se deriva de la mayor flexibilidad que permite esta nueva filosofía del soporte comunitario. En la medida en que los pagos a los agricultores se vinculen, en su mayoría, a condiciones modulables —fundamentalmente ambientales, pero también sociales o laborales—, la acción pública podría orientar en cada momento las señales que se envían a los agricultores¹³ para adecuar la oferta de bienes conjuntos a una demanda social que también evoluciona con el tiempo (Bromley y Hodge, 1990).

¹² Considerando la suma de la superficie ocupada por las tierras de cultivo y los prados y pastizales.

¹³ En este punto, es también necesario considerar el riesgo que supondría la constante modificación de esos criterios desde el punto de vista de una excesiva incertidumbre para los propios agricultores.

Y éste es el punto del que dependen los efectos de una política agroambiental a gran escala. Unos criterios suficientemente laxos —como los que configuran el proyecto de Real Decreto del Ministerio de Agricultura sobre la ecocondicionalidad— posibilitarían dicha conversión sin grandes repercusiones rurales. Por el contrario, en la medida en que dichas condiciones se endurezcan y exijan modificaciones de mayor calado en los sistemas de producción, las repercusiones sobre el medio rural podrían ser relevantes.

Pero hay otro aspecto que se podría ocultar tras el debate teórico: la existencia de intereses presupuestarios en la demanda de algunos gobiernos comunitarios hacia una mayor «ecologización» de la PAC. Recientemente, el presidente del sindicato francés de agricultores (FNSEA) denunciaba la existencia de una política verde-liberal que ligaría la profundización de los aspectos medioambientales de la PAC a una renacionalización de la misma. En otras palabras, lo que estarían tratando algunos países —contribuyentes netos de la UE— con sus demandas sería reducir la carga financiera de la PAC, trasvasando una parte importante de la cobertura comunitaria actual a una cobertura agroambiental a nivel nacional, especialmente ante el horizonte de la adhesión de los países de la Europa Central y Oriental. Los argumentos a favor de esta paralela «ecologización» y «renacionalización» de la PAC se derivarían de las especificidades de cada Estado miembro desde el punto de vista tanto del valor que su sociedad asigna a su medio ambiente rural, como de las diferentes relaciones agricultura-medio ambiente en cada situación. Sin embargo, este proceso rompería el principio de solidaridad financiera que ha sustentado la PAC desde sus inicios, pudiendo derivar en situaciones de clara discriminación entre los agricultores de países con diferentes capacidades presupuestarias y amenazando incluso la continuidad del Mercado Único.

En cualquier caso, las presiones que ejercen los compromisos internacionales en materia comercial, la pérdida de legitimación social y las ineficiencias y contradicciones del actual modelo de intervención pública en el sector empujan con fuerza hacia una nueva reforma de la PAC, y los indicios apuntan inequívocamen-

te hacia una «agroambientalización» de ésta. La mayor o menor profundidad de este cambio dependerá de muchos factores, a la par que muchas serán también las decisiones sobre cómo hacerlo y, sobre todo, cómo financiarlo. Pero los obstáculos al cambio únicamente lograrán dilatar en el tiempo el proceso. La meta empieza a perfilarse en el horizonte, sin embargo el camino está aún por construir.

Referencias bibliográficas

- [1] BATIE, S.S. (1990): «Agricultural Policy and Environmental Goods: Conflict or Compatibility?», *Journal of Economic Issues*, 24(2), páginas 565-573.
- [2] BROMLEY, D.W y HODGE, I. (1990): «Private Property Rights and Presumptive Policy Entitlements: Reconsidering the Premises of Rural Policy», *European Review of Agricultural Economics*, 17(2), páginas 197-214.
- [3] COMISION EUROPEA (1985): «Perspectives de la Politique Agricole Commune», *Le Livre Vert de la Commission. Notes rapides de l'Europe Verte* número 33.
- [4] COMISION EUROPEA (1999a): *Pistes pour une agriculture durable*, COM(1999) 22 final, Bruselas.
- [5] COMISION EUROPEA (1999b): *Agriculture, Environment, Rural Development. Facts and Figures*, Bruselas.
- [6] COMISION EUROPEA (2000): *Indicadores para la integración de las consideraciones medioambientales en la Política Agrícola Común*, COM(2000) 20 final, Bruselas.
- [7] D.G. AGRICULTURE (2001): *Europeans and the Common Agricultural Policy. Eurobarometer 55.2*, Comisión Europea, Bruselas.
- [8] FALCONER, K. (2000): «Farm-level Constraints on Agri-environmental Scheme Participation: A Transactional Perspective», *Journal of Rural Studies* número 16, páginas 379-394.
- [9] HANLEY, N. et al. (1999): «Assessing the Success of Agri-environmental Policy in the UK», *Land Use Policy* número 16, páginas 67-80.
- [10] MARSDEN, (1999): «Rural Futures: The Consumption Countryside and Its Regulation», *Sociología Ruralis*, volumen 39, número 4.
- [11] MASSOT, A. (2000): «La PAC, entre la Agenda 2000 y la Ronda del Milenio: ¿A la búsqueda de una política en defensa de la multifuncionalidad agraria?», *Estudios Agrosociales y Pesqueros* número 188, páginas 9-66.
- [12] ORTIZ, D. (2001): «La política agroambiental como determinante de los derechos de propiedad: algunas reflexiones», *IV Coloquio Hispano-Portugués de Estudios Rurales*, Santiago de Compostela.

- [13] ORTIZ, D. y CEÑA F. (1999): «Globalización y biodiversidad: Las limitaciones de las políticas agroambientales de la Unión Europea para la protección de las razas bovinas en peligro de extinción», En BELLORIN, M. (Comp.) *Globalización y Sistemas Agroalimentarios. 17 estudios*, páginas 259-272, Fundación Polar, Caracas (Venezuela).
- [14] PANIAGUA, A. (2001a): «Agri-environmental Policy in Spain. The Agenda of Socio-political Developments at the National, Regional and Levels», *Journal of Rural Studies* número 17, páginas 81-97.
- [15] PANIAGUA, A. (2001b): «European Processes of Environmentalization in Agriculture: A View from Spain», En BULLE, H. y HOGGART, K. (Ed.) *Agricultural Transformation, Food and Environment*, páginas 131-164, Ashgate, Aldershot.
- [16] PECO, B. *et al.* (2000): «Spain: First Tentative Steps towards an Agri-environmental Programme», En BULLER, H. *et al.* (Ed.) *Agri-environmental Policy in the European Union*, 145-168, Ashgate, Aldershot.
- [17] SCHEELE, M. (1999): «Environmental Services Provided by Agriculture. The Setting of Environmental Targets and Reference Levels», Comunicación presentada al seminario *Non-trade Concerns in a Multifunctional Agriculture*, Gran, Noruega. 9-11 marzo.
- [18] THIEBAUT, L. (1999): «Mesures agri-environnementales et politiques d'environnement», *Économie Rurale* número 249, páginas 11-18.
- [19] WEERSINK, A. *et al.* (1996): «Economic Instruments and Environmental Policy in Agriculture», *Canadian Public Policy*, 24(3), páginas 309-327.
- [20] WHITBY, M. (1994): «Costes de transacción y derechos de propiedad: las variables críticas del análisis de la política ambiental», *Revista de Estudios Agro-Sociales* número 168, páginas 49-68.