

**ARTICULACIÓN DE INTERESES Y CONFLICTO
ENTRE ACTORES SOCIALES
DEBIDO A LA INTRODUCCIÓN DE MEDIDAS
DE REGULACIÓN AMBIENTAL
EN LA AGRICULTURA ESPAÑOLA**

POR

ÁNGEL PANIAGUA, EDUARDO MOYANO y CECILIA DÍEZ

Introducción

La cuestión ambiental ha sido uno de los ejes de discusión alrededor de las áreas rurales, en términos de modificación de prácticas agrarias, conservación de la naturaleza, mantenimiento del paisaje o creación de áreas para actividades recreativas¹.

Uno de los aspectos a considerar en éste proceso de cambio e introducción de la función ambiental en las áreas rurales es la reacción de los agricultores ante la modificación de su papel (de productor a conservador) y la naturaleza que presentan los discursos empleados en la negociación de sus nuevas funciones (MacHenry, 1996a: 375).

Pero, en la emergencia de las cuestiones ambientales en la agricultura europea y española no sólo cabe entender que los agricultores han po-

¹ Este artículo forma parte del proyecto de investigación titulado «Articulación de intereses y conflicto entre agentes sociales, en los niveles de decisión nacional, regional y local, con la introducción de medidas de regulación ambiental en la agricultura» (PB95-0076).

Ángel Paniagua: Instituto de Economía y Geografía del CSIC.—Eduardo Moyano: IESA Andalucía del CSIC.—Cecilio Díez: Universidad de Oviedo.

Estudios Geográficos
Tomo LIX, n.º 233, octubre-diciembre

dido modificar o «negociar» su papel y su discurso habitual. También otros actores sociales tradicionales en el medio rural y otros que se asientan en él más recientemente ven modificado su papel, reforzando, minorando o simplemente cambiando su función más característica. Ello incluye a la Administración tradicional o agraria en el medio rural, a la Administración ambiental, a la actuación de grupos ecologistas, a productores de insumos agrarios, a sindicatos agrarios... En todo caso, como indica Potter (1996) nuevos actores han pasado a formar parte, de forma directa o indirecta, del proceso de toma de decisión de la política agraria.

Hasta la actualidad se han realizado abundantes investigaciones que examinan los puntos de vista individuales de los agricultores, menos numerosas son las relativas sobre el punto de vista de agentes sociales y prácticamente inexistentes los análisis que tratan de contraponer puntos de vista de distintos grupos o actores sociales. De igual forma, también son escasas los estudios que utilizan las opiniones publicadas para el análisis de discursos. A éste respecto conviene citar las aportaciones de Anderson (1997) a un nivel general y las de McHenry (1996b) sobre las cuestiones ambientales en revistas profesionales agrarias alemanas.

En el presente documento nuestro objetivo es analizar el discurso de los distintos agentes sociales —de dentro y fuera del sector agrario— en torno a un mismo tema: las relaciones entre agricultura, medio ambiente y medio rural. En concreto se han considerado cuatro grandes puntos de vista sobre el tema: administración agraria y ambiental; sindicatos agrarios; grupos ecologistas; y, asociaciones de productores o profesionales de la agricultura.

Metodología y fuentes de estudio

El método de análisis pretende posibilitar el estudio de distintos aspectos del discurso de los actores sociales —nuevos y viejos, públicos y privados— en relación al debate sobre la función ambiental de los espacios rurales. El material utilizado han sido los artículos aparecidos, desde 1985 —año en el que se inicia el debate agroambiental— hasta 1996, sobre agricultura y medio ambiente en revistas profesionales agrarias, de sindicatos agrarios, de asociaciones o grupos ecologistas y,

por último, en publicaciones periódicas de la administración ambiental y agraria (Ver anexo).

La selección de artículos en las revistas analizadas ha seguido dos criterios: 1. En las revistas que representan a grupos o actores sociales, que operan «dentro» del sector agrario se han seleccionado todas las noticias relativas al medio ambiente. En éste caso, además de comprobar qué aspectos son los más determinantes en la relación agricultura y medio ambiente, se trataba de comprobar qué otros aspectos de la realidad ambiental se consideran de manera determinante o qué se entiende por medio ambiente. 2. En las revistas que representan actores sociales de «fuera» del sector agrario, únicamente se han considerado las noticias que hacían algún tipo de relación entre agricultura, medio rural y medio ambiente. En el primer caso se ha considerado más determinante el actor o agente que representa el medio de comunicación; y en el segundo caso, el tema de análisis. De esta forma se pretende averiguar qué opinan los actores tradicionales del medio agrario no sólo respecto a las relaciones entre agricultura y medio ambiente sino también cómo enjuician la cuestión ambiental en general. Mientras que en los agentes nuevos o externos al medio agrario se trataba de precisar mucho más concretamente los puntos de vista sobre las relaciones entre agricultura y medio ambiente y no tanto otros discursos o juicios más generales.

El sujeto de la investigación son las propias revistas consideradas y su finalidad es analizar algunas de las asunciones sobre el medio ambiente y descifrar cómo se entienden las directrices de política agraria dentro de los discursos en las publicaciones revisadas. Entendemos que las noticias no son neutrales y que los medios de comunicación tienden a operar y promover ciertos puntos de vista —sobre todo aquellos hegemónicos en el campo de actuación de cada actor social— a expensas de otros.

*Análisis bibliométrico de las noticias sobre medio ambiente y agricultura*².—El número de documentos sobre agricultura y medio ambiente ha ido incrementándose paulatinamente desde 1985 a la actualidad y principalmente desde la difusión en España de los documentos

² Este epígrafe es un breve resumen del documento presentado al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en noviembre del 1997 por Ángel Paniagua con la colaboración en calidad de documentalista de María Victoria Rocasolano.

comunitarios que daban una dimensión más ambiental a la agricultura europea y, sobre todo, desde el año 1992, cuando se produce la reforma de la PAC que incluye medidas postproductivistas y ambientales, dentro de un nuevo marco de regulación de la agricultura europea. En total se han seleccionado 418 documentos de relevancia sobre agricultura y medio ambiente en las revistas consideradas.

Por tipo de revista, las de la administración incluyen noticias sobre agricultura y medio ambiente sobre todo desde el año 1991, en el que se estaba debatiendo la reforma de la PAC y a partir de este año incluyen documentos; las revistas de grupos ecologistas sólo incluyen noticias agroambientales desde 1992, cuando éste tema cobra carta de naturaleza política y ambiental; en las revistas profesionales agrarias y de sindicatos agrarios los documentos sobre medio ambiente y agricultura tienen mayor tradición, sobre todo en las primeras, en relación a nuevas actividades económicas e impactos ambientales.

Los aspectos que suelen tratar los documentos analizados hacen referencia principalmente a aspectos de política tanto ambiental (234 documentos) como agraria (151 documentos) y a cuestiones relativas al sector agrario, principalmente como actividad económica (304 documentos). Menor referencia se realiza a aspectos tales como el impacto ambiental de actividades agrarias (178 documentos), o a análisis críticos de prácticas y políticas agrarias (95 documentos) o análisis de recursos naturales (103 documentos). A continuación realizamos un somero análisis por descriptores de primer nivel. El análisis detallado de los descriptores que están bajo «impacto ambiental», que es posible interpretarlo como la perspectiva de problema ambiental, suponen un 41.9% de las noticias. Destacan, por una parte, los descriptores generales sobre degradación del medioambiente que agrupa a 29 noticias (16.6%), sobre la gestión de residuos (12.6%) o, por último, sobre contaminación (11.4%). Por otra parte, se hace relación a problemas que afectan a la producción agraria com erosión o desertización (22%) o problemas ambientales de ámbito más rural que agrario (ej. incendios forestales 12%, o deforestación 6.9%). Pero, en general existen escasas referencias a problemas ambientales que sean fruto de la actividad agraria, así sobre la contaminación de aguas subterráneas sólo existen cinco noticias (2.8%) o respecto a salinización una noticia (0,6%).

Por tanto, parece que la visión problemática sobre el medio ambiente está internalizada en los textos de las revistas analizadas, pero desde

una dimensión general y rural, y en menor medida agraria. Esto provoca que problemas ambientales de origen estrictamente agrario están poco representados. Por tipo de revista aquellas que representan a la administración, grupos ecologistas y a asociaciones profesionales o de productores agrarios son las que mayormente incluyen noticias sobre impactos o problemas ambientales. Por contra, las revistas de sindicatos agrarios prácticamente no aportan ningún tipo de referencia al respecto.

La política de medio ambiente es otro de los temas que de forma continuada se hace referencia en los textos analizados. En total 227 incluyen estos aspectos (51, 5%). La mayor parte de los textos analizados adoptan la perspectiva de protección del medio ambiente (98 noticias, 43.2%) o tratan de aspectos más generales de la política ambiental (71 textos, 31.3%). El enfoque de conservación de la naturaleza o los textos en esta línea (ej. biodiversidad o educación ambiental) presentan menor importancia. En las revistas de carácter profesional domina el enfoque de «planificación ambiental», que implica una perspectiva de gestión y ordenación de los recursos naturales.

Dentro de la política ambiental existe un importante número de textos (41 en total, 18%) dedicados a espacios protegidos, principalmente parques naturales.

Las referencias a políticas públicas presentan otros focos de atención: las políticas de gestión del agua, a las que hacen referencia 208 textos, y diversas referencias a la PAC (66.1% de los textos) en un plano general o haciendo referencia a diversos programas o regulaciones. Especial referencia se realiza al programa agroambiental que aparece en 47 textos (20.7%), y en menor medida a la política de retirada de tierras, extensificación o «set-aside».

Pero, también aparecen referencias en los textos analizados a la vertiente más tradicional de la política agraria, asociada al concepto de desarrollo rural (61 textos, 29.3%).

Otro aspecto a abordar son las referencias al sector agrario, en cuanto que sector económico. En este sentido aparece en un 21 % de escritos, principalmente relacionados con problemas generales de la agricultura (51.1%). Un 34.1% de los textos están dedicados monográficamente a la agricultura ecológica, como una nueva fuente de recursos y actividad económica. Muy escasa relevancia cobran, por contra, las noticias que se refieren a la organización de la empresa agraria (4 noticias, 1%).

También están ampliamente representados los textos en los que se señalan distintos actores sociales con influencia en el sector (24.1% de los textos). El actor social más citado es la administración agraria y los sindicatos agrarios, a los que se refieren un 10% de los textos analizados.

Las referencias a aspectos sociales en los textos analizados son muy reducidas, sólo 23 textos (5.5%) hacen referencia a temas como el envejecimiento, poblamiento, estructura de la población rural, despoblamiento, asentamientos humanos, espacios despoblados o densidad de población, que sin duda presentan una clara repercusión en las condiciones medioambientales de los espacios rurales.

Agricultura y discurso ambiental en las revistas de la Administración

En conjunto es posible apuntar que el discurso ambiental en la administración agraria surge como consecuencia de diferentes factores, entre los que es posible destacar: 1) el nivel de desarrollo y bienestar alcanzado por las sociedades occidentales; 2) el creciente deterioro y desaparición de recursos naturales; 3) la generalización de una conciencia ambiental entre los ciudadanos. Pero, junto a los factores generales citados también aparecen otros más concretos entre los que están la modificación de la política agraria europea y la introducción en la misma de consideraciones ambientales, y el incremento del nivel de rentas de los agricultores. Todos los factores citados hacen precisa la puesta en marcha de medidas y regulaciones para la conservación del medio natural que no es únicamente labor de la propia administración, sino del conjunto de los ciudadanos.

Marco general, estrategias de acción e instrumentos de política agroambiental.—La administración agraria introduce a lo largo de éstos años los conceptos de desarrollo sostenible, desarrollo rural sostenible y agricultura sostenible como marco global de referencia de las cuestiones ambientales en relación con la agricultura. Sin embargo, la utilización del concepto no es precisa y presenta ciertas diferencias en su contenido, alcance y objetivos, sobre todo en relación a la tendencia política de la administración. Esta vaguedad que se produce en la utili-

zación del término desarrollo sostenible por la administración agraria no es nueva y ha sido señalada de forma repetida como una de las características del uso de ésta noción desde los decisores públicos.

El concepto de desarrollo sostenible aparece en el discurso de los responsables de la administración agraria en 1993-94, después de la Conferencia de Río de 1992 y excede los límites de «lo» agrario e incluso «lo» rural, para acceder al campo, más amplio de «lo» natural o del territorio. La asunción de un modelo de desarrollo sostenible implica la «asunción de las limitaciones de la naturaleza» en el proceso de crecimiento económico. En este sentido, se realza una idea clave del ideario ambientalista occidental, como es la existencia de límites en la utilización de los recursos. A la vez que se enfatiza principalmente una *sustentabilidad económica al incidir sobre todo en la gestión adecuada de los recursos*, más que en aspectos meramente ecológicos y sociales.

En conjunto se recogen los principales componentes del ambientalismo oficial de las «sociedades occidentales» derivado de diversos documentos de organismos internacionales (O'RIORDAN, 1984): un uso eficaz de la utilización de los recursos (minimización de los daños ambientales y deterioro de los recursos); una protección y gestión eficaz de los paisajes humanos más representativos; una aproximación centrada en los ciudadanos en las actividades económicas.

Las propuestas de actuación de ésta estrategia tienen un carácter orientativo, abierto y flexible, adaptable a la disparidad de situaciones del medio natural español y a los intereses y expectativas de los distintos actores sociales, dentro de un campo que está definido por las propias competencias administrativas y «tareas» del MAPA. Por tanto, los agentes deben ser las administraciones autonómicas y los propios ciudadanos y organizaciones que emanan de la sociedad civil, incluidas las ecologistas. En consecuencia, los escenarios de intervención ambiental no se deben restringir a las áreas protegidas (parques nacionales...) sino también a la prácticas profesionales de los agricultores, a la regulación de las actividades de la industria agroalimentaria y al propio comportamiento y demandas de los ciudadanos.

La utilización del término desarrollo sostenible se va restringiendo progresivamente para sustituirle finalmente por el de «agricultura sostenible». Este cambio implica volver a poner en primer plano a la agricultura y a los agricultores en la sustentabilidad de los espacios rurales. La nueva agricultura sostenible se situaría entre la agricultura conven-

cional y las propuestas más ecocéntricas de los grupos ambientalistas y tendría los siguientes rasgos definitorios: 1. Influencia de la ética ambiental implícita en la agricultura tradicional, bajo la expresión del «orden eterno de los campos», que concede un ciclo propio —deificado— al comportamiento de la naturaleza en la cual esta comprendida la actividad agraria y el hombre. De igual forma se hace referencia a la idea del «buen agricultor» como aquel que no sólo produce alimentos, sino que también reside en el campo que cultiva y cuida de la naturaleza (guardian de la naturaleza). 2. Necesidad de la técnica agraria para responder a la necesidades alimentarias de la población mundial. 3. Equidad interterritorial y pertenencia del hombre a la naturaleza, argumentos implícitos en el concepto de «aldea planetaria» o «aldea global» que se ha utilizado en diversos discursos oficiales. 4. Un cierto nacionalismo rural, idea implícita en la necesidad de una defensa de una agricultura propia y sustentadora del paisaje tradicional.

Los instrumentos y políticas a emplear en la agricultura sustentable se circunscriben a los programas agroambientales que, a su vez, se enmarcan, dentro del discurso oficial, en las conclusiones de la Conferencia de Río de 1992 y en los objetivos de la reforma de la PAC que pretende un desarrollo sostenible del medio rural, en el que se reúnan las funciones productiva, social y ecológica del sector. Al compensar la renta pérdida a los agricultores se entiende que éstos realizan una función de servicio a toda la Sociedad, aparte de la agraria. Existe, en tal sentido, una aceptación oficial de la multifuncionalidad del agricultor.

Agricultura y problemas ambientales.—En el discurso de las revistas de la administración se pone de manifiesto que aunque la agricultura ha generado algunos problemas ambientales, éstos son muy reducidos en comparación con los ocasionados por otros sectores productivos. En tal sentido, predominan dos tipos de argumentos: el discurso asociado al agotamiento y gestión de recursos; y, la contribución de la agricultura a la generación de problemas ambientales globales.

El primer argumento hace relación, principalmente, a dos recursos: el agua y la biodiversidad.

Los discursos en relación al agua adoptan dos perspectivas: en primer lugar el agua como factor productivo y, en segundo lugar, el papel del agua como recurso dentro de una estrategia de desarrollo sostenible. En ambos casos se parte de la constatación que la agricultura consume o de-

manda más del 80% del agua disponible. En el primer enfoque citada se distinguen diferentes factores alrededor de la gestión del agua: la eficacia económica fundada en el argumento que el agua debe llevarse a las regiones más productivas, en las que su escasez puede imposibilitar procesos de desarrollo, pérdidas de mercados y de riqueza; la equidad social, en relación al argumento «aguas arriba versus aguas abajo», que enlaza, a su vez, con la idea que el agua es un factor de desarrollo; y, por último, el factor estrictamente ambiental, sobre el argumento de minimizar impactos ambientales. La relación entre los tres elementos citados se entiende de forma conflictiva, por lo que se debe conceder prioridad al factor eficacia económica respecto a los otros dos.

El segundo enfoque sitúa el agua dentro de la estrategia de desarrollo rural sostenible, que tendría como instrumento el Plan Nacional de Regadíos y como fin una gestión óptima del recurso adoptando como base tres elementos: en primer lugar el «ahorro de agua» en el que predominan argumentos de equidad respecto a otros usos (la agricultura consume un porcentaje elevado de recursos hidráulicos) y argumentos de eficacia económica (el agua debe llevarse donde produzca mayor valor añadido); en segundo lugar, se maneja un argumento ambiental fundado en una mejor y más racional utilización de caudales y el mantenimiento de la biodiversidad; por último, se utiliza un argumento técnico centrado en la viabilidad futura de muchos de nuestros regadíos (consolidación de regadíos con déficits; modernización integral de regadíos; optimización del riego con recursos disponibles; consolidación por aprovechamiento de recursos disponibles...).

En relación a la biodiversidad predominan las interpretaciones comparativas de la contribución de la agricultura a los problemas ambientales globales respecto a otros sectores productivos. Por ejemplo, se pone de manifiesto que la contribución de la agricultura es modesta respecto a otras fuentes de contaminación, como la industrial o energética en problemas como el calentamiento global de la Tierra.

Otro aspecto que se plantea es la responsabilidad de los problemas ambientales asociados a la agricultura. En las sociedades occidentales, donde las necesidades primarias están cubiertas, aparece una nueva sensibilidad ambiental, que es fruto, principalmente, de una nueva percepción social de muchas actividades humanas. Junto a ello «los pocos que trabajan la agricultura deben intensificar las producciones para hacer frente a las exigencias de la colectividad, rebajar los costes y re-

ducir el trabajo»³. Es decir, a mayor población, mayores necesidades y fruto de ello una intensificación de la producción agrícola. En éstos argumentos aparece el debate rural-urbano o quizá, más propiamente, agricultor-ciudadano. En éste sentido, el agricultor únicamente habría especializado e intensificado su producción debido a las exigencias del conjunto de la Sociedad y, en consecuencia, el conjunto de los ciudadanos son los responsables de las externalidades ambientales de carácter negativo de su actividad.

Desarrollo sostenible y agricultura.—Medio ambiente y nuevas actividades económicas aparecen de una forma puntual en los textos analizados. En cualquier caso las opciones de desarrollo sostenible están unidas a dos nuevas actividades en el medio rural: agricultura ecológica y turismo rural.

La agricultura ecológica aparece ligada a las nuevas directrices de la PAC, que propician no una mayor producción, sino alimentos de mayor calidad y más competitivos. Pero, además de su nexo con la nueva política agraria, su origen está en la fragilidad de los ecosistemas globales y en el concepto de aldea global. Implícitamente supone una crítica a la justificación habitual del modelo de agricultura convencional: la necesidad de adecuar la explosión demográfica a la masiva producción de alimentos.

Se entiende que la agricultura ecológica estaría fundamentada en métodos tradicionales de producción agraria, asumiendo los costes ambientales del proceso de producción y conectada con las nuevas demandas de los agricultores. La agricultura ecológica también aparece ligada a la producción de alimentos de calidad y constituye en la actualidad un elemento estructurante de las prácticas de los agricultores y ganaderos.

Pero, en todo caso se manifiesta, a lo largo de los textos analizados, la contradicción entre el desarrollo de un modelo de agricultura sostenible y la necesidad de ser competitivos en los mercados. Contradicción que constituye el elemento central del debate sobre la agricultura y las nuevas actividades u opciones de desarrollo en el medio rural.

Por su parte, el turismo rural aparece asociado al argumento del cambio de funciones del agricultor o a la multiplicidad de funciones que éste

³ Ver SÁNCHEZ VELLISCO, C. (1996): «La sanidad animal como factor de protección del medio ambiente». *El Boletín*, n.º 31, p. 10.

debe abordar en la actualidad en el marco de la tesis de la modificación del contrato social entre Sociedad y agricultores. Los agricultores serían, además de productores, los gestores del entorno.

El turismo rural aparece asociado a dos argumentos: 1. Es un concepto que abarcaría todas las actividades desarrolladas en el espacio rural, pese a ello su desarrollo sólo cabe esperarse en las zonas de montaña y desfavorecidas (76% del espacio en España) y más concretamente en las áreas estrictamente de montaña y valles intramontanos. Por tanto, se asocia a zonas con atractivos paisajísticos y no como una vía de desarrollo generalizable para todas las áreas rurales. 2. Al constituir un factor de desarrollo contribuiría a evitar la progresiva desertización demográfica de las zonas rurales y los problemas ecológicos asociados a ésta.

Agricultura y administración ambiental.—Las noticias o referencias sobre agricultura y medio ambiente en revistas editadas por la administración ambiental son escasas. Los argumentos se centran en analizar prácticas agrarias sostenibles y aspectos ambientales de la política agraria, más que en problemas ambientales asociados a la agricultura. De esta forma se analizan los efectos del laboreo de conservación y de la «extensificación», a la vez que se hace referencia continuada a sistemas de baja intensidad. Otro grupo de argumentaciones giran alrededor de la política de espacios naturales protegidos y de problemas ambientales propios de la región mediterránea: incendios forestales y desertización. Dentro de este tipo de argumentaciones tienen gran interés los planteamientos sobre los espacios protegidos respecto a las áreas circundantes que sugieren que los espacios protegidos son únicamente un instrumento dentro de una estrategia global y no tienen sentido rodeadas de áreas degradadas «donde se practica justamente lo contrario que en aquellos recintos». Ello pondría de relieve la necesidad de medidas ambientales de carácter horizontal que condicionen la actividad profesional de los agricultores, a la vez que implícitamente supone una crítica de su actividad.

Agricultura, ambiente y asociaciones ambientalistas

Se han considerado las diversas opciones dentro de los grupos ambientalistas en España, desde el ecologismo más popular y combativo hasta el conservacionismo científico.

De esta forma las revistas escogidas representan un abanico de las distintas opciones dentro del ecologismo y conservacionismo español. Las revistas analizadas son: GAIA, editada por la coordinadora de Organizaciones de Defensa Ambiental (CODA); QUERCUS; Ecología y Política, editada por FUHEM; y, Ecosistemas editada por la Asociación Española de Ecología Terrestre.

Críticas a la actividad agraria de carácter intensivo.—De una manera global encontramos que la mayor parte de los artículos realizan introducciones (con mayor o menor profundidad) sobre los efectos negativos de un modelo de desarrollo basado en la productividad y que descansa en una actividad agraria de carácter intensivo.

Son numerosas las referencias a los efectos negativos de este modelo de desarrollo y sus consecuencias ambientales. De forma general se habla de los desequilibrios ambientales asociados a determinadas prácticas agrarias intensivas que crean problemas de degradación de los hábitats debido a un uso incontrolado de los recursos de la naturaleza (agrícolas, pesqueros, etc). Se incide directamente en la degradación del suelo y de las aguas. De modo especial se insiste en cómo la especialización y la intensificación de la agricultura ha propiciado la pérdida de componentes del suelo que permiten su renovación. Así mismo se critica el abuso y la pérdida de agua en este tipo de prácticas agrarias que esquilma la naturaleza. La contaminación es otro de los efectos analizados, en particular aquella provocada por los productos químicos empleados en la agricultura, se incide en los problemas específicos de los plagicidas y la relación que guardan con la rentabilidad en los cultivos. Se cuestionan los métodos utilizados para hacer que las plantas sean más resistentes a las plagas (control biológico) aunque en unos casos se menciona el interés de un control integrado de plantas que combine estrategias para disminuir o evitar la incidencia de las plagas y en otros se critica la adopción de éstas estrategias y se incide en los fracasos de los métodos que hacen las plantas más resistentes.

También se citan los efectos del desarrollo agrario productivista en sus formas de degradación de carácter social, como la pérdida de empleo agrario o el deterioro del tejido social de las comunidades rurales pero son tratados como un aspecto más, no particularmente relevante al analizar los efectos negativos de la agricultura intensiva. Quizá con más fuerza se presenta en alguno de ello al referirse a la de-

sintegración de las estructuras agrarias tradicionales y al abandono de los usos tradicionales de los bosques, pero sigue siendo un tema marginal.

No específicamente como un problema asociado a las prácticas agrarias actuales aunque sí vinculado a la degradación ambiental, aparece en los textos los incendios forestales. Los efectos de los incendios sobre el suelo, la desertización, la erosión, la falta de agua y la homogeneidad paisajística son analizados como resultado de una gestión forestal inadecuada por parte de las Administraciones y se critica la política de extinción dado que no analiza en profundidad las causas de este fenómeno, causas que se encardinan en las mismas críticas al modelo de desarrollo agrario que ha propiciado un medio ambiente propenso a los incendios.

En menor medida se hace referencia a prácticas no agrarias que dañan el medio ambiente, sobre ellas se plantea la necesidad de su regulación, en el caso de las actividades turísticas o la recuperación de ciertos espacios para usos no agrarios.

Alternativas al modelo de desarrollo productivista.—Aceptada de forma unánime la crítica al modelo de desarrollo productivista y analizada la agricultura intensiva como generadora de degradación ambiental, los autores expresan sus opiniones sobre cuáles pueden ser las propuestas para mejorar esta situación y plantean alternativas al modelo de desarrollo productivista.

Hay que mencionar que, de forma general, las propuestas son coincidentes en un aspecto, no existen posturas radicales respecto a la forma de afrontar la problemática medioambiental, la pauta general es la de plantear alternativas que permitan combinar el desarrollo económico y la protección del medio natural.

Probablemente el reflejo más claro de ésta perspectiva sea la insistencia en revisar la legislación existente y en realizar análisis cercanos a la problemática ambiental española buscando reforzar y ampliar los aspectos ambientales que aparecen en las políticas europeas. Las críticas a la PAC se repiten desde diversas perspectivas, principalmente centradas en el abandono de la agricultura tradicional en favor de la agricultura productivista propiciada por las políticas europeas. En los mismos textos aparecen también referencias forestales, centrándose en la falta de sensibilidad hacia la problemática de la forestación y en las crí-

ticas a la PAC como política orientada a la agricultura que olvida otros sectores productivos.

Se revisan otros aspectos de la legislación (programas o leyes), aunque no de una forma tan crítica; La Ley de Conservación de la Naturaleza y su especial incidencia en la protección de la flora y la fauna, la Red de Protección de especies de la Directiva HÁBITAT o las propuestas de ENCINA para la conservación de la naturaleza. En general se analiza la legislación existente o los programas de aplicación poniendo de manifiesto una falta de legislación reguladora y protectora del medio natural aunque los autores se manejan en la certeza de que es mejor contar con lo que ya existe que no tener nada.

Propuestas agroecológicas: ecología y desarrollo.—De una forma no tan específica como se hace al hablar de la PAC, otros textos van realizando propuestas diversas sobre la forma de afrontar los efectos de un desarrollo económico que exige una revisión. Se propone una renovación de tipo ecológico global, que suponga la revisión de los planteamientos económicos de las sociedades desarrolladas, pero cobra escasa fuerza en la mayor parte de los textos. Las propuestas se centran más en el debate sobre las posibilidades de compatibilizar ecología y desarrollo económico.

Como hemos visto anteriormente, la agricultura es analizada frecuentemente como actividad agresiva para el medio. Tras éste análisis un grupo de textos ponen de manifiesto su expreso apoyo a las prácticas agrarias tradicionales, como representativas de una relación hombre/naturaleza que preserva el medio y combina adecuadamente desarrollo y protección. En este sentido son varios los artículos que mencionan la recuperación de estilos tradicionales en relación con las prácticas agrícolas.

La agricultura ecológica es planteada como alternativa a la agricultura intensiva. En diversos textos se considera que la vuelta a los saberes campesinos representa, como ya mencionamos, la alternativa para lograr una agricultura sostenible. En otros casos las referencias se acercan más a la posibilidad de combinar lo agrícola y lo ecológico en busca de un nuevo tipo de desarrollo que permita conocer el funcionamiento de la naturaleza (ecología) y explotar productos mediante el control de los ecosistemas a fin de conservar, mejorar y mantener el entorno. De forma más radical y en busca de una renovación ecológica global, algunos

autores plantean la agricultura ecológica como regla, no como excepción aunque desde una perspectiva también partidaria de la combinación de protección y desarrollo. Son varios los artículos que responden a la posibilidad real de combinar la agricultura y la ecología buscando la calidad de los productos que se producen y transforman.

Pocos son los autores que plantean que el deterioro debe frenarse de forma drástica impidiendo el uso de la naturaleza. Al contrario, las propuestas se centran más en una combinación de usos que permita un desarrollo sostenible, si bien se mencionan los inconvenientes de la agricultura, se plantea una posición conciliadora. Se critica la posición preferente de la agricultura frente a otros sectores de interés para el medio ambiente. Se hace referencia al cambio en las prácticas agrarias para que perjudiquen menos: de una manera general, ajustando la actividad productiva a un desarrollo sostenible, modificando pautas generadoras de contaminación química, o se propone, de forma puntual, consumir menos agua. Se trata más de combinar prácticas agrarias de tal modo que permitan unos usos modernos, menos degradantes para el medio. En general, desarrollo y protección se presenta en la práctica compatibles y se justifican a través de planteamientos teóricos que permiten respetar las actividades económicas y conservar la naturaleza.

Una vez afirmada la posibilidad tanto práctica como teórica de ésta combinación, varios autores realizan propuestas de orientación claramente política para lograr combinar ecología y desarrollo económico. Aún con ejemplos claros sobre conflictos por una legislación reguladora de espacios protegidos coinciden en la necesidad de regular las actividades realizadas en el medio natural a fin de evitar el posible impacto ambiental: se habla del control de las actividades turísticas, del control en el consumo de agua, de sancionar, vigilar, educar, para usar la naturaleza. Se apuesta por mejorar la gestión, bien a través de análisis que combinen lo económico y lo ecológico para conocer el comportamiento de los sistemas agrarios, bien incorporando nuevos criterios a la planificación, criterios de sostenibilidad, de evaluación ambiental estratégica. También se plantea la necesidad de apoyar determinadas políticas ambientales, por ejemplo de tipo forestal o de agricultura sostenible y por la diversificación productiva, para no someter en exceso a los productores a los ritmos de consumo y de mercado en busca de modelos que contemplen la protección de los hábitats y que supongan un re-

planteamiento de las actividades productivas que permita combinar desarrollo y protección.

Análisis de los textos sobre medio ambiente en las revistas profesionales agrarias

En el presente epígrafe se analizan los textos sobre medio ambiente aparecidos en diversas revistas profesionales del sector agrario. Concretamente se han revisado las siguientes revistas: 1. «Vida rural: La revista del Campo», inspirada en el modelo francés y, en consecuencia, en un cierto nacionalismo rural. Es una revista de carácter moderado-conservador, que adopta posiciones de las medianas y grandes empresas. 2. «Agro-cajas», editada por la Confederación de Cajas de Ahorros en la que aparecen artículos dirigidos principalmente a agricultores y, en menor medida a técnicos. Habitualmente incluye artículos o notas sobre las posibilidades de subvención y financiación. Su nivel general es muy divulgativo al ser sus destinatarios los agricultores. 3. «Agricultura y Cooperación» esta editada por la Federación de Cooperativas Agrarias de la Comunidad Valenciana y por la administración agraria de dicha comunidad. Presenta un amplio abanico de destinatarios, desde agricultores a técnicos de la administración y tiene una marcada orientación rural. 4. «Actualidad Agraria», esta editada por la Confederación Nacional de Cámaras Agrarias, continuación de la revista «Hermandad». Su distribución la realiza la «Editorial Católica». Tiene un carácter conservador y se dirige preferentemente a agricultores. 5. «Agricultura-Revista Agropecuaria», es una publicación dirigida sobre todo a ingenieros agrónomos y profesionales del sector. Se trata de una revista de contenidos generales y divulgativa. También entre su público se encuentran operadores agrarios, por lo que incluye informes de coyuntura. 6. Por último, se ha revisado la revista «Tría».

Los temas medioambientales están desigualmente representados entre las distintas revistas citadas. En algunas aparece con bastante asiduidad, e incluso se crea una sección de medio ambiente, como en la revista «Agricultura. Revista Agropecuaria», mientras que en otras los artículos que aparecen tienen un carácter circunstancial como por ejemplo «Tría» o «Agrocajas». Habitualmente los textos tienen un sesgo técnico en menoscabo de aspectos conceptuales o «doctrinales» y están fir-

mados habitualmente por ingenieros agrónomos o de montes que realizan su actividad profesional en la universidad, empresa privada y en menor medida en la administración.

El discurso agroambiental en las revistas profesionales agrarias se establece alrededor de tres grandes ejes temáticos: 1. Política ambiental y agroambiental general; 2. Agricultura biológica y nuevas opciones productivas; 3. Políticas y problemas ambientales asociados a masas forestales.

Política ambiental o agroambiental general.—En todas las revistas consultadas aparecen un buen número de textos sobre diversos aspectos medioambientales, principalmente en relación a políticas ambientales o eventos concretos. Así, es posible indicar que existe una falta de planteamientos o estrategias ambientales generales o globales. En consecuencia, las referencias sobre conceptos relativos a desarrollo sostenible son muy puntuales. Tan sólo aparecen coincidiendo con la publicación de informes internacionales (como el Informe Brutland y su traducción al castellano). Se entiende que el desarrollo sostenible engloba los conceptos de necesidad y limitación en el uso racional de los recursos. En todo caso, se advierte de la necesidad de un giro proambientalista contenido en éstos informes globales y de la necesidad de una mayor conciencia ciudadana. Aspectos concretos del debate ambiental en España serían la utilización del agua en su doble vertiente de recurso económico y ambiental (equidad social en su uso, incorporación de criterios ambientales y eficacia económica) y la competencia de usos en los alrededores de las zonas protegidas (ej. entorno del Parque Nacional de Doñana).

Las relaciones entre agricultura y medio ambiente no se unen a estrategias y conceptos de alcance global, sino que se enmarcan en una nueva dimensión rural, que englobaría como una de sus dimensiones la agraria⁴, que nace, por una parte, de la reforma de la PAC en 1992 y dota de un mayor contenido rural y ambiental a la política agraria europea y, por otra, de las nuevas demandas sociales. En el primer sentido se indica que las nuevas líneas de la PAC fomentan la dimensión rural en la que se encuentran los aspectos medioambientales. Así, la agricultura sería

⁴ Este enfoque sólo aparece en las revistas de una mayor dimensión rural: «Agricultura. Revista agropecuaria» y «Vida Rural: La Revista del Campo».

sustituida o complementada por otras actividades: ambientales, forestales y de turismo rural, que serían las nuevas funciones del espacio rural. En la base de ésta dinámica se encontraría la crisis de producción, la crisis de población y de poblamiento y la crisis en el uso de recursos ambientales. Se establece un desdoblamiento entre la agricultura y el espacio agrario como medio de vida y empresa de producción agraria y «el campo», como espacio rural, a la vez que una renovación de tales conceptos ligados al abandono de la actividad agrícola y sobre todo a las nuevas exigencias de la Sociedad (mayor calidad de vida, actividades de recreo...).

En las revistas de contenido más agrario se enjuicia de una forma muy negativa el giro realizado en 1992 por la PAC. La nueva PAC supondría un freno para el desarrollo de las agriculturas del Sur de Europa, al evitar que se alcancen los índices productivos y los beneficios que la PAC ha reportado durante décadas a las agriculturas más avanzadas de los países centroeuropeos.

Junto a éstos enfoques generales sobre la renovación de la agricultura y de los espacios rurales aparecen textos más puntuales o parciales principalmente sobre experiencias de desarrollo integral o sostenible en zonas concretas y sobre experiencias de turismo rural, como una actividad complementaria a la agraria. Así, el turismo rural aparece como la principal actividad complementaria de rentas y unida a la exigencias de calidad del producto turístico. Asociada a ésta cuestión se establece la contraposición vida rural versus vida urbana, que hace relación al concepto sociológico de «idilio rural», bajo la denominación «síndrome de la naturaleza», que trata de explicar la necesidad del ciudadano de reencontrarse con la naturaleza y el carácter masivo de tal fenómeno.

Otro grupo importante de textos están asociados a las políticas, prácticas y problemas de las masas forestales. En general dominan los enfoques técnicos y legislativos. La política de reforestación integra un grupo importante de juicios y opiniones, sobre todo en las revista de una mayor contenido rural. Su origen se asocia a la reforma de la PAC y a las denominadas «nuevas funciones de los agricultores». Abundan los análisis parciales de resultados por CCAA abordando los aspectos sociológicos, legales y presupuestarios.

La agricultura ecológica.—Un buen número de textos analizados hacen referencia a la agricultura ecológica, en muchos casos de forma mo-

nográfica. El interés por éstos aspectos se produce desde 1991, año en que se produce su regulación normativa. Las referencias a la agricultura ecológica se realizan desde la perspectiva de nueva actividad productiva y no como opción alternativa a una agricultura convencional, con un cierto grado de contaminación ambiental.

Un primer aspecto del discurso sobre la agricultura ecológica es el referente a su definición, sobre las que existe un amplio abanico —desde conceptualizaciones muy sofisticadas a otras más elementales—. Así, en las revistas de contenido más rural o cooperativo se indica que la agricultura ecológica es aquella que evita o excluye de una manera amplia el uso de fertilizantes sintéticos. También existen otras definiciones más complejas en las que se hace referencia incluso a valores humanos. Estas últimas definiciones que ponen de manifiesto las diferencias respecto a la agricultura química, hacen referencia a los valores sociales y, a su vez, suponen una crítica al argumento del «hambre del mundo» o «las necesidades alimentarias mundiales», concepto basado en el etnocentrismo tecnocrático que parte del supuesto que los recursos naturales son ilimitados y sobre el que se ha justificado la agricultura convencional.

Un segundo aspecto del discurso aborda la agricultura ecológica como instrumento de política agraria u opción de desarrollo rural. Las ventajas de la agricultura ecológica pueden establecerse a dos niveles: 1. Solución a problemas globales como la superproducción en los países industrializados, la baja producción en países en desarrollo y el impacto ambiental de la agricultura convencional. 2. Otro nivel del discurso hace relación a la política agraria nacional y a las posibilidades de desarrollo de la agricultura ecológica en España. En general, se apunta que la agricultura ecológica tiene grandes posibilidades para el campo español y sobre todo para el sector de pequeñas empresas agrarias familiares.

En las revistas de contenido más sectorial y menos rural se recogen puntos de vista críticos sobre el tipo de agricultura ecológica y biológica, sobre todo fundados en la incapacidad de abastecimiento a grandes poblaciones y a la excesiva virtualidad concedida a este tipo de agriculturas concedida principalmente por grupos ecologistas.

Un tercer aspecto del discurso hace relación a las nuevas exigencias de calidad y de formas de alimentación saludables de los consumidores y de los grupos de decisión externos al sector.

Actividad agraria y problemas ambientales.—En general son muy escasas las referencias a los problemas ambientales como consecuencia de la actividad agraria. Las reflexiones sobre las posibles repercusiones negativas ambientales de la actividad agraria aparecen en las referencias sobre productos de protección vegetal. Habitualmente, domina el punto de vista que plantea la necesidad de utilizar los plaguicidas para abastecer las necesidades alimentarias mundiales. Así, la utilización de herbicidas sería una consecuencia del progreso tecnológico de las últimas décadas y de la presión comercial a la que están sometidos los agricultores. Se destacan aspectos positivos en su uso como la reducción de labores y los consiguientes efectos contra la erosión, las ventajas para el agricultor que encuentra productos más económicos y una mayor eficiencia productiva. La polémica sobre su uso queda ligada casi exclusivamente a la presión de grupos externos al sector como los ecologistas. Otro tipo de problemas son los incendios forestales y sus consecuencias ecológicas.

Sindicatos agrarios y política agroambiental

En este apartado analizaremos las percepciones y actitudes de las organizaciones profesionales agrarias (OPAs) españolas respecto a la introducción de una nueva política de regulación de los problemas ambientales en la agricultura. Este análisis se hará tomando como referencia las respuestas de las tres organizaciones más representativas (ASAJA, COAG y UPA).

Discursos y estrategias de las organizaciones agrarias sobre la política agroambiental.—En un nivel general del análisis, y con objeto de reducir la diversidad de las situaciones nacionales, puede decirse que los discursos dominantes de las organizaciones agrarias españolas han respondido, durante el periodo de vigencia de la PAC, a los dos grandes tipos-ideales: el «empresarial» y el «neo-rural».

Sobre la base de estos dos discursos dominantes, las distintas organizaciones agrarias españolas han desarrollado diferentes tipos de estrategias respecto a su participación en la formulación y aplicación de la PAC. Por lo general, todas han apostado por la concertación y participación a través del COPA (Comité de Organizaciones Profesionales Agrarias), aunque algunas —como COAG y UPA— han mantenido pun-

tualmente posiciones críticas, cuestionando los principios básicos de la PAC.

Dado el reducido grado de internalización que los problemas de las relaciones entre agricultura y medio ambiente tienen todavía en los agricultores españoles y en sus organizaciones sindicales, 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 y muy particularmente en el caso español.

Prueba de esto es el grado de superficialidad que se observa en los documentos elaborados por las OPAs españolas sobre la problemática agroambiental, no pasando de meros análisis generales en los que abundan los lugares comunes y las declaraciones o de buenas intenciones o de rechazo sin argumentaciones sólidamente construidas.

El análisis que se ha hecho de las revistas de las OPAs españolas confirma esta observación, apreciándose afirmaciones tales como las que reclaman para los agricultores el reconocimiento de su legitimidad como actores que trabajan en armonía con la naturaleza, separando a los buenos de los malos agricultores —tesis de la «ovejas negras», muy extendida en el conjunto de las OPAs, y muy particularmente entre las que comparten el discurso empresarial. O afirmaciones como las que exculpan a la comunidad agrícola de ser responsable de los daños ambientales producidos por la agricultura intensiva, acusando al complejo agroquímico y a la doctrina mercantil de la competencia de haber impuesto un modelo agrícola del que los agricultores serían también sus víctimas —tesis del «victimismo», muy común entre las organizaciones que comparten el discurso neorural.

Asimismo, se observa un planteamiento tecnocéntrico —más acusado entre las organizaciones de discurso empresarial— en cuanto a buscar en la ciencia y la tecnología la solución a los problemas ecológicos producidos por la agricultura intensiva. En este nivel de los discursos, y de un modo generalizado, se observa en las OPAs —tanto en las que comparten un discurso empresarial, como las que se basan en uno neorural— un rechazo del principio del «stewardship», es decir, de la función de «jardineros de la naturaleza», si dicho principio va desprovisto del reconocimiento de la actividad productiva estrechamente ligada a la agricultura. Por último, se aprecia un consenso generalizado sobre

la necesidad de que las políticas agroambientales vayan acompañadas de medidas de incentivación y compensación económica para que los agricultores cambien sus métodos tradicionales de cultivo e incorporen nuevos métodos más respetuosos con el medio ambiente.

En contraste con la escasa elaboración de los discursos agroambientales de carácter general, destaca una mayor claridad y grado de cristalización en lo que se refiere a las actitudes y posicionamientos de las OPAs en cuanto a medidas concretas. Estas medidas son, en unos casos, percibidas como amenazas a la libertad del agricultor, al coartar su margen de independencia en la toma de decisiones como empresario y, en otras, sin embargo, son valoradas como nuevas oportunidades de complementar las rentas. El análisis de tales actitudes de las organizaciones agrarias respecto al programa agroambiental de la PAC entra, por tanto, en el terreno de las estrategias y no de los discursos, respondiendo a racionalidades de tipo instrumental y orientadas a fines, es decir, orientadas en función de las consecuencias que pueden producir determinadas acciones.

En este sentido puede observarse en la mayor parte de las OPAs una posición favorable al programa agroambiental por distintas razones. En unos casos porque el programa se valora como una fuente complementaria de rentas para los agricultores, especialmente para los que poseen explotaciones poco competitivas en el mercado y se ven 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 OPAs desarrollan distintas estrategias: de integración, creando departamentos especializados dentro de sus propias estructuras organizativas; o de cooptación, promoviendo la constitución de asociaciones colaterales. 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 a la regulación agroambiental, que las del discurso neo-rural, ni tampoco lo contrario. En ambos casos se observa una valoración positiva, aunque con algunas matizaciones.

En el caso de las organizaciones de tipo empresarial —como ASAJA— el programa agroambiental es colocado en un lugar secundario dentro de sus preocupaciones, que vienen marcadas por la competitividad en los mercados y por las relaciones entre agricultura e industria, constituyendo éste el elemento fundamental de su discurso. En el caso de las organizaciones en las que el discurso neo-rural es dominante —tal es el caso de UPA y COAG— se comienza ya a situar dicho programa 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 con problemas de competitividad.

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». 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 agraria.

Las OPAs y la emergencia de nuevos actores en el campo de la política agroambiental.—Junto a los actores que representan los intereses de los agricultores, es un hecho que nuevos actores emergen en el proceso de aplicación de la política agroambiental. Con estos nuevos actores las OPAs tienen que relacionarse, y su presencia obliga a éstas a una renovación de sus estrategias de acción colectiva para adaptarse a un nuevo marco de interlocución en el que ellas dejan de ejercer el monopolio que hasta ahora han tenido en los temas relacionados con la agricultura y la política agraria.

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, redes que, al amparo

de las prioridades establecidas en el programa marco de I+D de la UE y en los respectivos programas nacionales, 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 de la opinión pública y de los poderes públicos y lograr una presencia activa en el proceso de formulación de la nueva política agroambiental. Ante la emergencia de estos actores, las OPAs reaccionan con un cierto recelo y con algo de desconfianza ante una comunidad calificada por los dirigentes sindicales de «no tener los pies en la tierra», de plantear los temas en términos demasiado teóricos y de no comprender los «verdaderos equilibrios entre agricultura y naturaleza». Se da una especie de ambigua relación de amor-odio, ya que si bien, por un lado, los dirigentes de las OPAs sienten una especial admiración por el halo de lo que dicen y escriben los miembros de la comunidad científica y los invitan con frecuencia a sus actos públicos para ilustrar académicamente los debates sindicales, por otro, desconfían de los resultados de las actividades que realizan en el campo de la ciencia al considerarlas demasiado alejadas de los problemas reales de los agricultores.

En segundo lugar, emergen nuevos actores en el área de la administración pública, en donde la creación de nuevos departamentos de medio ambiente ha significado la entrada de funcionarios de formación no agronómica en el ámbito de las políticas agroambientales. Estas redes de nuevos funcionarios —muchos de ellos de formación en el campo de las ciencias naturales, como la biología— introducen criterios no agraristas en el tratamiento de las implicaciones ambientales de la actividad agraria, participando con los departamentos de agricultura en el proceso de definición de los nuevos problemas agroambientales. La distinta percepción de las relaciones entre agricultura y medio ambiente por parte de ambos grupos funcionariales es, en ocasiones, fuente de controversia a la hora de definir el contenido de los programas. En ese contexto, las OPAs suelen situarse en posiciones más próximas a las de los actores del ministerio de Agricultura, que a las de los nuevos actores de los departamentos de medio ambiente, al sintonizar más con los planteamientos de aquéllos —que valoran el programa agroambiental en tanto que un medio para complementar las rentas de los agricultores—, que con los de éstos —más escrupulosos con los objetivos de protección y conservación del medio ambiente.

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 su influencia en la definición de los programas agroambientales dentro de cada país. Para las OPAs, 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 OPAs 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.

En todo caso, la emergencia de estos nuevos actores sociales es percibida desde las OPAs como reflejo de una sociedad plural y diversificada como es la sociedad rural española de hoy, una sociedad en la que reconocen que los agricultores ya no son el grupo social dominante, sino una minoría entre otras, pero en la que reclaman el papel fundamental que juegan para el desarrollo de las zonas rurales.

Para las OPAs, la integración de los agricultores en las políticas agroambientales constituye uno de los retos fundamentales de muchas zonas rurales europeas en las que la población agrícola todavía es importante, pero entienden que para que dicha integración sea posible los poderes públicos deben orientar sus acciones según el principio de la compensación e incentivación, más que en el de la penalización. La participación de los agricultores en esas políticas, al igual que en las de desarrollo rural, es, en opinión de algunos dirigentes de las OPAs —especialmente las generaciones más jóvenes de líderes sindicales—, un elemento fundamental para que los agricultores salgan del gueto en que los discursos agraristas le habían metido bajo la seducción de que formaban parte de un mundo singular y, por ello, merecedor de un tratamiento privilegiado. En definitiva, su presencia activa en estas nuevas políticas, en colaboración con otros grupos de interés, pudiera ser, en opinión de estos dirigentes sindicales, la vía para la construcción de una nueva legitimidad social para la actividad agraria, es decir, para la

construcción de un nuevo tipo de relaciones entre agricultura y sociedad en la UE.

Conclusión

Con la introducción de las medidas de regulación ambiental en la agricultura europea y española se inicia un proceso de modificación o «negociación» de sus papeles y funciones entre los distintos agentes sociales con implicación en el sector. Además aparecen nuevos agentes sociales que pasan a formar parte del proceso de toma de decisión de la política agraria.

Al analizar los escritos de los cuatro principales agentes sociales — públicos y privados— se observa una abundante variedad de enfoques, tanto en los aspectos o temas que se consideran como en la manera de abordarlos. En principio todos los agentes sociales analizados han internalizado, aunque de una forma todavía poco estructurada, en su discurso las cuestiones ambientales en una triple perspectiva: sus repercusiones sobre la política agraria; sus posibilidades como una opción de desarrollo rural y de nuevas actividades alrededor de la agricultura; y, por último, el análisis de los problemas ambientales y sus consecuencias en el sector.

Todos los actores sociales analizados incluyen las directrices de política agraria dentro de un modelo de desarrollo sostenible, pero utilizando este concepto de forma poco precisa tanto en sus márgenes como en su finalidad. De esta manera es posible detectar una falta de consenso sobre todo respecto a la rigidez en el manejo del concepto. Se impone un uso de lo que habitualmente se denomina «sustentabilidad débil» o «sin contornos». Esta debilidad conceptual hace que se utilice el concepto de sustentabilidad asociado al de límites en el uso de recursos, cuando precisamente son conceptos sustitutivos, cuando no antagónicos.

En el plano más concreto de la regulación agroambiental cada agente social se posiciona según los intereses del colectivo al que respalda. Por ejemplo, las OPAs inciden más en cómo afecta a la desprofesionalización de los agricultores las medidas agroambientales, mientras que otros agentes sociales hacen más referencia a aspectos propiamente ambientales. En todos los casos, siempre desde posiciones moderadas, al

aceptar la multifuncionalidad del espacio agrario y de la profesión de agricultor.

Otro aspecto constante del discurso de los distintos agentes sociales es la generalización de nuevas actividades, principalmente el turismo rural y la agricultura ecológica. Estas dos actividades son las únicas que se identifican como sustitutivas a la agricultura convencional.

Un último aspecto es la generación de problemas ambientales por los agricultores. En este contexto se maneja, sobre todo por los agentes sociales internos al sector, el argumento que podemos denominar «contaminador inducido», el agricultor contamina por la demanda a gran escala de alimentos para las personas que viven en la ciudad. Desde los agentes sociales externos, como los grupos ecologistas, dominan los argumentos moderados, fundados en la regulación de la agricultura convencional.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDERSON, A. (1997): *Media, culture and the environment*. Londres, UCL, 235 pp.
- MCHEMRY, H. (1996a): «Farming and environmental discourses: a study of the depiction of environmental issues in a German farming newspaper». *Journal of Rural Studies*, vol. 12, n. 4, pp. 375-386.
- MCHEMRY, H. (1996b): «Understanding farmers» perceptions of changing agriculture: some implications for agri-environmental schemes». En CURRY, N.; OWEN, S.: *Changing rural policy in Britain. Planning, administration, agriculture and the environment*. Cheltenham, CCP, pp. 225-243.
- POTTER, C. (1996): «Environmental reform of the CAP: an analysis of the short and long range opportunities». En CURRY, N.; OWEN, S.: *Changing rural policy in Britain. Planning, administration, agriculture and the environment*. Cheltenham, CCP, pp. 165-183.
- O'RIORDAN, T. (1984): *Future directions for environmental policy*. Berlin, IIUG, 32 pp. (mec.)

ANEXO

Se han considerado 26 títulos de revistas que tratan de representar cuatro grandes puntos de vista sobre el tema: 1) revistas de la administración agraria (central y autonómica), y de la administración ambiental (central); 2) revistas de sindicatos agrarios, entre los que se encuentran Jóvenes Agricultores, Iniciativa rural, COAG y UPA, representativos de un punto de vista empresarial o de derechas y un punto de vista neorrural o de izquierdas; 3) revistas de grupos ambientales y ecologistas; 4) revistas profesionales agrarias.

Los títulos y editor de las revistas utilizadas son los siguientes ⁵:

1. Actualidad Agraria. Confederación Nacional de Cámaras Agrarias.
2. Agricultura y Cooperación. Federación de Cooperativas Agrarias de la Comunidad Valenciana.
3. Agro-Cajas. Confederación Española de Cajas de Ahorro.
4. Agricultura. Revista Agropecuaria. Ed. Agrícola Española.
5. Aral. Tecnopublicaciones.
6. ASAJA. Asaja. 1993.
7. El Boletín. S.G.T. del MAPA. 1993.
8. Boletín Económico de Andalucía. Junta de Andalucía.
9. COAG Informa. Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos.
10. Fertilización: Revista de Divulgación Agrícola. FESA-Enfersa.
11. GAIA: Ecología y Equidad Para un Mundo Sostenible. Coordinadora de Organizaciones de Defensa Ambiental (CODA). 1993.
12. Iniciativa Rural. Jóvenes Agricultores.
13. Información Agropecuaria. Servicio Territorial de Agricultura. Junta de Castilla y León.
14. Jóvenes Agricultores. Centro Nacional de Jóvenes Agricultores.
15. Noticias Agrarias. MAPA.
16. La Tierra: Organo d' Informacio i Debat de la Unio de Pagesos de Catalunya. Unio de Pagesos de Catalunya.
17. La Tierra del Agricultor y el Ganadero. Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos.
18. Tria: Una Revista para el Campo. Prensa Hispanoamericana.
19. U.A.G.N. Boletín Informativo Interno de la Unión de Agricultores y Ganaderos de Navarra. Unión de Agricultores y Ganaderos de Navarra.
20. Vida Rural: La Revista del Campo. Edagrícola. 1994.
21. Vida Silvestre. ICONA. 1985-1993.
22. QUERCUS. Revista independiente de estudio y defensa de la naturaleza.
23. Ecología y Política. FUHEM/Icaria.
24. Ecosistemas. Asociación Española de Ecología Terrestre. 1992.
25. Agricultura Familiar. COAG-Castilla y León.
26. Boletín de Información Ambiental/Información de Medio Ambiente. MOPTMA-Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y Medio Ambiente. 1991.

⁵ En los títulos de revista donde no figura el año, se ha realizado la revisión documental desde 1985, en aquéllos otros en los que figura un año de referencia es aquel en el que se ha iniciado la revisión, en la mayor parte de los casos por no editarse previamente.