

# AGRICULTURA, ESPACIOS RURALES Y MEDIO AMBIENTE<sup>1</sup>

EDUARDO MOYANO  
IESA-CSIC de Andalucía. Córdoba

ANGEL PANIAGUA  
IEG-CSIC. Madrid

---

## **PALABRAS CLAVE ADICIONALES**

Sustentabilidad, Política agraria, Sociedad rural, Actores sociales.

## **ADDITIONAL KEYWORDS**

Sustainability, Agricultural Policy, Rural Society, Social Actors, Environmental action process.

**RESUMEN.** En este artículo se analiza el proceso de introducción de criterios ambientales en la regulación de la agricultura y los espacios rurales. Sus autores distinguen varias fases en este proceso. En primer lugar, una fase de ambientalización de los espacios rurales, en la que el medio rural es protegido por reunir externalidades positivas en comparación con el medio urbano. En segundo lugar, una fase de ambientalización agraria, en la cual la agricultura es regulada con criterios ambientales para controlar sus efectos nocivos sobre el entorno natural. Finalmente, ambos procesos convergen como dimensiones de un mismo problema, cual es el de lograr la sustentabilidad agraria y rural, emergiendo nuevos actores y nuevas políticas.

---

<sup>1</sup> Una primera versión de este artículo tuvo una difusión previa y restringida, para su discusión preliminar, como parte del documento de trabajo del IEG-CSIC titulado «Análisis conceptual de la cuestión ambiental en la agricultura». Ambos forman parte del proyecto de investigación «Articulación de intereses y conflicto entre agentes sociales, en los ámbitos de decisión nacional, regional y local, respecto a la introducción de medidas de regulación ambiental en la agricultura», financiado mediante un convenio de colaboración suscrito entre el MAPA y el CSIC, y la DGICYT (proyecto PB95-0076). Agradecemos a Fernando Garrido sus comentarios que, sin duda, han enriquecido el contenido de este artículo.

## INTRODUCCIÓN

El problema de las implicaciones ambientales de la agricultura y la necesidad de introducir medidas correctoras en la política agraria de la Unión Europea ya ha dado lugar a múltiples debates, debates que han girado en torno a la noción de sustentabilidad. En unos casos, y desde el ámbito de la economía agraria y la sociología rural, tales debates se han centrado en aspectos parciales del problema, como el exceso de producción, los problemas ecológicos ocasionados por la agricultura intensiva o las nuevas demandas sociales en materia de medio ambiente y calidad de vida. En otros casos, y desde el ámbito de la economía política, el problema de las relaciones entre agricultura y medio ambiente se ha venido tratando desde una perspectiva más global, haciendo referencia al proceso de transformación de los espacios rurales en Europa Occidental (Cloke y Goodwin, 1993; Murdoch, 1993).

El presente artículo pretende ser una contribución más a este debate, siendo su objetivo analizar cómo se vienen introduciendo criterios ambientales en la regulación de la agricultura y los espacios rurales, es decir, el proceso que algunos autores denominan «ambientalización» agraria y rural<sup>2</sup>. Nuestra tesis de partida es la siguiente: si bien el debate sobre la necesidad de ir hacia modelos de agricultura sostenible ha surgido en un contexto de crisis del modelo productivista y de una mayor preocupación por las implicaciones ambientales de la actividad agraria, esta preocupación no obedece únicamente a factores de tipo ecológico —los efectos perniciosos de la agricultura intensiva sobre el entorno natural—, sino también a los cambios de carácter más general que se han dado en las dos últimas décadas en la sociedades industriales avanzadas, principalmente cambios de índole demográfica, cultural y política. Por ello, para comprender el proceso de ambientalización de la agricultura y el mundo rural creemos necesario ampliar la perspectiva de análisis y tener en cuenta factores externos al propio sector agrario.

El contenido de este artículo se estructura del modo siguiente. En primer lugar, se analiza cómo se ha ido produciendo este proceso de ambientalización de la agricultura y el espacio rural en la sociedad europea, prestando atención al proceso de modernización agraria de los años sesenta y setenta y al cuestionamiento del paradigma productivista a mediados de los ochenta. En segundo lugar, se analiza el paralelismo entre los procesos de ambientalización agraria y

<sup>2</sup> F. Buttel (1993) distingue entre "greening process" (presencia de valores ambientales en la opinión pública) y "environmentalization process" (cuando estos valores se introducen en las agendas de los poderes públicos como principios que inspiran las nuevas políticas). En este artículo utilizaremos una noción síntesis de ambas, empleando el neologismo de "ambientalización" para hacer referencia a la introducción de criterios ambientales tanto en la opinión pública, como en la agenda política.

rural; y su posterior concatenación en lo que podría denominarse *cuestión agroambiental*. Y en tercer lugar, se plantean algunos temas relevantes del actual debate sobre la utilización de los espacios rurales como lugares de ocio por una población europea predominantemente urbana, pudiéndose ver en ese debate un resurgimiento, aunque en nuevos términos, de la vieja confrontación campo-ciudad, y destacándose el papel de las políticas públicas en su regulación.

## EL PROCESO DE AMBIENTALIZACIÓN DE LA AGRICULTURA Y LOS ESPACIOS RURALES

Algunos autores, como Brenton (1994), sostienen que en las sociedades agrarias tradicionales siempre se han planteado problemas ambientales, como, por ejemplo, los relacionados con la excesiva presión demográfica sobre la capacidad productiva del medio natural. Esta relación hombre-medio, puesta de manifiesto sobre todo en los trabajos de los geógrafos —que conceden un papel relevante a la agricultura en la sustentabilidad de las poblaciones rurales y, a la vez, en la protección del medio ambiente y los recursos naturales—, se transforma a lo largo del presente siglo y, principalmente, después de la Segunda Guerra Mundial, separándose los objetivos del desarrollo agrícola y los del equilibrio ambiental.

Se origina, así, la denominada *cuestión ambiental* en la agricultura, que viene a expresar los fenómenos de polución y alteración de la naturaleza causados por técnicas intensivas basadas en la utilización de agroquímicos para lograr grandes incrementos de producción (Buller, 1992). Esta situación sería el resultado no deseado de la llamada por algunos autores «primera revolución agrícola» (Lowe *et al.*, 1986), revolución asociada a la intensificación de la agricultura mediante la mecanización, el uso de fertilizantes minerales y pesticidas, la selección de variedades de plantas, la mejora de semillas, el uso más eficiente del capital, etc. El incremento de la producción resultante de estos cambios habría supuesto tanto una presión excesiva sobre el entorno natural de los espacios rurales, como una alteración del tradicional sistema de valores de los agricultores.

Desde mediados de la década de los 80, se produce, sin embargo, un punto de inflexión en el proceso de desarrollo intensivo de la agricultura, entrándose de forma gradual en lo que algunos consideran una era post-productivista (Ilbery, 1992). Esta inflexión coincide con determinados hechos que modifican sustancialmente el 'contrato social' que había dado lugar al florecimiento de una agricultura moderna y competitiva, pero que era al mismo tiempo una agricultura protegida por el Estado mediante las políticas agrarias, políticas de las que la Política Agraria Común (PAC) de la Unión Europea, creada a principios de los años sesenta, es un claro ejemplo. El nuevo escenario remite tanto a cambios internos, como externos al propio sector agrario, entre los que pueden destacarse

los siguientes: una mayor sensibilidad de la población europea respecto al medio ambiente; una mayor demanda a las áreas rurales de servicios ambientales de naturaleza no productiva (Grupo de Brujas, 1997); una menor valoración de la función productiva de la agricultura en la producción de alimentos; un alto coste en la gestión de los excedentes agrarios, con el consiguiente gasto presupuestario; y unos efectos desiguales en la distribución de la renta entre agricultores y entre regiones. Todo ello ha dado lugar a reformas institucionales en el ámbito de las políticas agrarias y a la puesta en marcha de nuevos instrumentos de regulación de la agricultura.

Esta conjugación de factores internos y externos ha hecho que la cuestión ambiental en la agricultura y el medio rural sea, en la actualidad, un fenómeno complejo y de considerable amplitud, no sólo en sus manifestaciones propiamente físico-ecológicas, sino también en sus aspectos sociales, económicos y político-institucionales (Deverre, 1995: 228-229).

Comenzaremos por analizar en este apartado el proceso de modernización de la agricultura europea y la situación de excepcionalidad que, desde el punto de vista ambiental, ha disfrutado el sector agrario hasta mediados de los años ochenta. Más adelante analizaremos las causas que podrían explicar la ruptura de esa situación excepcional y la emergencia en la población europea de valores ambientales a la hora de juzgar la viabilidad de los modelos intensivos de agricultura.

### Modernización agraria y excepcionalidad ambiental de la agricultura

En los últimos cuarenta años se ha producido una profunda revolución tecnológica en la agricultura, caracterizada, como se ha indicado, por la aplicación de mejoras en la mecanización, la introducción de variedades vegetales más productivas, la creciente utilización de insumos de origen químico o la introducción de sistemas ganaderos de alto rendimiento (Lowe y Ward, 1994). La aceptación de este esfuerzo de modernización técnica y económica por parte de los agricultores significó que sus organizaciones sindicales —denominadas organizaciones profesionales agrarias (OPAs)— admitieran en el momento álgido del proceso modernizador la introducción de criterios selectivos en la concesión de las ayudas públicas para beneficiar a determinadas explotaciones y favorecer, mediante ayudas de compensación, la salida de activos agrícolas en dirección a otros sectores de actividad. Se impondría así un modelo de política agraria consensuada entre poderes públicos y organizaciones agrarias y orientada a consolidar un modelo de explotación agrícola familiar, moderna y viable, y a equiparar gradualmente la renta de los agricultores a la de las demás categorías sociales (Mormont, 1994).

Con independencia de los diferentes contextos institucionales y culturales en que dichas políticas se han aplicado, así como de los diversos ritmos seguidos por los procesos de modernización y ajuste estructural, los resultados obtenidos

se han caracterizado por los siguientes rasgos: integración de la agricultura en el conjunto de la economía agroalimentaria y creciente adaptación a sus exigencias; aumento de la especialización productiva en las explotaciones y en las regiones; asimilación de las nuevas técnicas agrícolas del complejo agroquímico, y fuerte crecimiento de la productividad agraria (Commins, 1990).

Esta transformación de la agricultura coincide con el gran periodo de crecimiento de las economías europeas occidentales que se produce entre 1945 y 1975 —los “treinta gloriosos” en la terminología francesa (Hervieu, 1997)—, crecimiento que provocará la transformación de sociedades hasta entonces rurales y agrarias en urbanas e industrializadas, y su inevitable impacto en el entorno natural, dando lugar a problemas ambientales de cada vez mayor amplitud (Lowe, 1988).

Desde el punto de vista sociológico, los agricultores se fueron convirtiendo en una categoría socioprofesional cada vez más semejante a las otras. Su importancia cuantitativa fue disminuyendo al reducirse el número de activos agrícolas, acentuándose, al igual que en las otras categorías sociales, las desigualdades y los procesos de diferenciación interna, si bien ofreciendo durante todo ese tiempo, aunque sólo formalmente, una imagen de unidad en el terreno de la representación de intereses gracias a los sistemas oficiales de concertación con el Estado<sup>3</sup>. En 30 ó 40 años, y debido al citado aumento de la productividad agraria, se alcanzaría la autosuficiencia alimentaria en el conjunto de la UE, consolidándose, sobre todo en los países del Norte y Centro europeos, un sector agrario moderno e integrado en la economía industrial aunque conservando todavía algunas de sus antiguas especificidades desde el punto de vista social (Mormont, 1994).

Si bien los efectos sociales de la modernización agraria han sido abordados por numerosos autores desde los años sesenta, mostrando los problemas de despoblamiento y de desigualdad entre regiones y agricultores, a final de los años ochenta surgen trabajos que ponen de manifiesto el interés por sus efectos ecológicos, dando lugar a una amplia literatura. Junto a ese interés en el ámbito de la comunidad científica, la inquietud por el cada vez mayor deterioro del medio ambiente y la necesidad de poner en marcha programas que protejan y conserven los recursos naturales, se convierten desde entonces en un tema prioritario tanto en la opinión pública, como en la esfera política.

En esta toma de conciencia sobre los problemas específicamente ambientales de la agricultura ha influido el reconocimiento, con base científica, de la existencia de una relación directa entre los modelos intensivos de desarrollo agrícola y

<sup>3</sup> Durante la fase de la modernización agraria de los años sesenta, en muchos países la concertación pasaba por el reconocimiento de un reducido grupo de interlocutores en representación del sector agrario, tendiendo a una especie de neocorporativismo que ensalzaba la unidad y excluía las disidencias. La NFU en el Reino Unido, el tandem FNSEA-CNJA en Francia o el DBV en Alemania, son ilustrativos de este fenómeno de cuasi monopolio representativo (Moyano, 1993).

algunos casos relevantes de deterioro ambiental y de riesgo para la salud, como la contaminación de las aguas por nitratos (Izcara, 1997) o los problemas ocasionados por la utilización de hormonas de crecimiento en la ganadería, amén del asunto más reciente de las "vacas locas". De hecho, se ha ido cada vez más constatando en los países industrializados la irracionalidad que supone continuar con modelos intensivos de agricultura una vez que se ha alcanzado la autosuficiencia alimentaria en muchos productos básicos, modelos basados, como es conocido, en un elevado consumo de recursos energéticos no renovables y generadores de excedentes agrícolas.

Sin embargo, los efectos del modelo dominante de desarrollo agrícola sobre el entorno natural no sólo se han producido por las prácticas intensivas en que se ha basado, sino por el proceso de especialización productiva a que ha dado lugar. En efecto, por un lado, las prácticas agrícolas y ganaderas de carácter intensivo han provocado presiones excesivas sobre el entorno natural en aquellas regiones que se han especializado en determinadas producciones, generándose problemas de contaminación de los suelos, aguas y aire, así como la destrucción de parte del hábitat y la degradación del paisaje. Pero por otro lado, en regiones periféricas (de montaña y desfavorecidas), la escasa competitividad de su agricultura las ha excluido de los circuitos del mercado, provocando el abandono de la actividad agraria por la población residente, con los consiguientes efectos de degradación del paisaje tradicional, efectos que a su vez han desencadenado o agravado otros problemas, como la erosión de los suelos o la vulnerabilidad a los incendios forestales.

Aunque estos efectos específicos de la agricultura sobre el entorno natural se manifiestan directamente y de forma puntual en las regiones agrarias europeas, la población de las zonas urbanas ha comenzado ya a percibirlos como un problema que afecta al conjunto de la sociedad y que tiene consecuencias indirectas sobre los problemas macroecológicos, surgiendo campañas de movilización y protesta en favor del medio ambiente, especialmente en los países Norte y Centro europeos, en donde la presencia de un movimiento ecologista desarrollado es un factor dinamizador. Así, por ejemplo, los problemas de la contaminación atmosférica no se plantean ya como problemas cuyo origen esté exclusivamente en la actividad industrial, sino como problemas también relacionados con la actividad agraria, especialmente con la ganadería industrial, identificando a los agricultores de explotaciones intensivas como agentes contaminantes.

Llegados a este punto hay que señalar, no obstante, que la identificación de la agricultura como actividad contaminante ha sido un hecho reciente, no habiendo sido un elemento central en los movimientos ambientalistas de los años 60 (Lowe, 1988), movimientos que si bien tuvieron al mundo rural como punto de mira, valoraron sus implicaciones ambientales de forma diferente a como lo hacen ahora. En efecto, la degradación ambiental ocasionada por las actividades industriales —fundamentalmente localizadas en el medio urbano— era denuncia-

da por los movimientos ecologistas de los años sesenta poniendo, como contrapartida, mayor énfasis en la necesidad de conservar el medio rural como espacio y lugar de ocio, pero sin incluir entre sus críticas los posibles efectos contaminantes de unas actividades agrarias que, no obstante, ya en esos años habían alcanzado altos niveles de intensificación. La agricultura se mantenía en una especie de estado de excepcionalidad respecto a sus implicaciones ambientales. Esta excepcionalidad puede explicarse por varias razones ya tratadas en otros trabajos (Garrido y Moyano, 1996), como la importancia estratégica de la actividad agraria en las economías occidentales, la influencia de los "frentes agrarios" en los procesos de toma de decisión política, la importancia electoral de los agricultores, la atomización de las explotaciones agrarias o el carácter difuso de la contaminación de origen agrícola o ganadero.

En ese contexto de los años sesenta, la población de los países industrializados comienza, sin embargo, a valorar los entornos naturales y a sensibilizarse ante las constantes amenazas contra las funciones ambiental y recreativa del medio rural<sup>4</sup>. Tal actitud de preocupación por los espacios rurales en tanto espacios naturales, estaba influida por el crecimiento económico y el aumento del bienestar que se produce en la década de los sesenta, ya que, al ocasionar un aumento del nivel de vida de la población, situaba a muchos ciudadanos en condiciones de acceder a ambientes residenciales y recreativos más atractivos para su disfrute. A este respecto, según indica Lowe (1988: 71), «... el creciente conocimiento de que los recursos recreativos son un bien *posicionalmente* escaso (socialmente escaso) contribuye a que emerja la conciencia sobre los límites sociales del crecimiento, expresados a través de la proliferación de asociaciones conservacionistas de ámbito local y rural...» (la cursiva es nuestra).

De acuerdo con este planteamiento, habría que distinguir entre dos fases del proceso de ambientalización de la agricultura y los espacios rurales. Una primera fase, de *ambientalización del medio rural*, en la que aumenta la preocupación por la conservación de los espacios rurales como resultado de las posibilidades recreativas y de actividades al aire libre que estos espacios naturales ofrecen; preocupación que no iría acompañada, de forma paralela, de una preocupación similar por las externalidades negativas de la actividad agraria, ya entonces dominante en muchas zonas rurales. Durante un periodo de prácticamente dos décadas —años sesenta y setenta, aproximadamente— se produce, así, la coexistencia de, por un lado, una preocupación creciente por la protección de las áreas rurales y, por otro, un tipo de política agraria —basada en un sistema de precios agrarios garantizados— que inducía a los agricultores a utilizar prácticas intensivas para obtener incrementos de la producción sin medir sus conse-

<sup>4</sup> Asimismo, desde los años 60, los estudios ecológicos se extienden considerablemente, asociados a las consecuencias de la expansión urbano-industrial.

cuencias ambientales (Allanson *et al*, 1995). En una segunda fase, a mediados de los ochenta, comenzará a producirse el proceso de *ambientalización de la agricultura*, coincidiendo con el diseño de un nuevo marco institucional y el comienzo de una reforma de la política agraria en la que se introducen ya las primeras medidas de carácter agroambiental<sup>5</sup>.

Más adelante, en una fase que coincide con la actual, se produce la concatenación de ambos procesos dentro de la «nueva racionalidad» que se va imponiendo en la opinión pública y las agendas políticas de los países industrializados. No obstante, a la hora de explicar la emergencia de esta nueva racionalidad hay que tener en cuenta que se produce en un contexto marcado, por una parte, por el proceso de reestructuración a que se ve obligada la agricultura y los espacios rurales europeos en la actual situación de mercados abiertos y globalización, y por otra, por la existencia real y tangible de problemas ambientales ocasionados por el modelo de agricultura intensiva.

Como apuntan Cloke y Goodwin (1993: 35 ss.), la emergencia de problemas ambientales asociados al proceso de intensificación de la agricultura plantea claras conexiones con el proceso de reestructuración económica y recomposición social que se produce en las áreas rurales, por lo que la aceptación social de la agricultura como actividad contaminante —es decir, el proceso de ambientalización de la agricultura— sólo se puede entender si se sitúa en un marco de análisis más amplio (Figura 1).

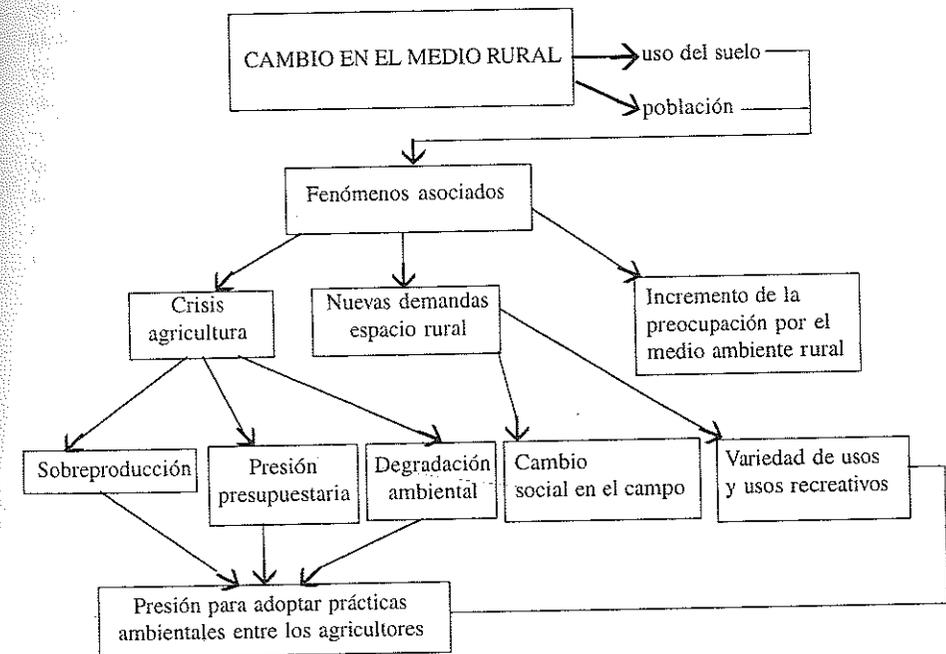
### El proceso de ambientalización de la agricultura

La situación de excepción de que ha disfrutado durante largo tiempo la agricultura y los agricultores ha cambiado en los últimos diez años. Las distintas fuerzas políticas y la Administración pública han empezado a introducir en sus agendas la necesidad de reformar los mecanismos de protección agrícola para desincentivar los modelos de agricultura intensiva y favorecer la introducción de prácticas agrícolas más respetuosas con el medio ambiente. El valor ambiental de los espacios rurales ya descubierto por la opinión pública en los años sesenta —proceso de ambientalización de los espacios rurales— se conecta ahora con la preocupación por el creciente deterioro que sufren algunas zonas rurales debido a los efectos perniciosos de la agricultura. La opinión pública presiona cada vez más a los gobiernos para que introduzcan medidas correctoras y promulguen normas técnicas en el ámbito de las explotaciones agrarias a fin de restringir el uso de plaguicidas y fertilizantes y regular la eliminación de los vertidos agrícolas —proceso de ambientalización de la agricultura.

<sup>5</sup> En el R (CEE) 797/85 se incluía ya, aunque con carácter facultativo, un programa de ayudas a las zonas sensibles desde el punto de vista medioambiental (ESAs, en la terminología inglesa).

En la década de los ochenta, estas preocupaciones empezaron a condicionar ya la orientación de la política agraria (OCDE, 1989; Lowe, 1992; Whitby, 1996). Los grupos ecologistas aprovecharon su creciente apoyo popular y su mayor influencia política, para presionar no sólo a favor de que se impusieran controles sobre la contaminación generada por la agricultura y se promoviera la protección de los entornos naturales, sino también en pro de una agricultura menos intensiva. La creciente aceptación de estos argumentos en la UE se reflejó en el Libro Verde sobre el futuro de la PAC, elaborado por la Comisión en 1985. En uno de sus capítulos se propugnaba que la política agraria «respondiese más a la política medioambiental, tanto en relación al control de los sistemas nocivos, como a la promoción de métodos beneficiosos para el medio ambiente», y se establecía, además, que el papel de la agricultura en una economía moderna debía incluir no sólo funciones económicas y sociales, sino también de conservación del medio ambiente.

Figura 1. Procesos de cambio en el medio rural e implicaciones ambientales.



Fuente: elaboración propia.

Según Lowe (1992), este proceso venía de atrás, cuando a lo largo de los años 70 confluyeron una serie de circunstancias que ayudaron a ir modificando la posición privilegiada que, respecto al control ambiental, había venido disfrutando la actividad agraria. Por un lado, influyó la proliferación de medidas de regulación de las actividades urbanas e industriales sobre el medio ambiente, que fue poniendo en evidencia la comparativa ausencia de controles, o al menos controles efectivos, en la agricultura. Esta situación nacía, en parte, de las percepciones tradicionales de la explotación agraria como una forma natural de conservación del uso de la tierra, en contraste con las actividades industriales y extractivas causantes de contaminación. También se debía a la forma en que se habían venido formulando y estableciendo las medidas de control que, como ya indicamos anteriormente, eran más acordes a las características de la actividad industrial.

Por otro lado, influyeron las crisis energéticas de 1973 y 1979, al hacer que disminuyera la presión que la industria ejercía sobre el entorno natural, bien por el cierre de muchas de ellas, o bien por la potenciación de políticas encaminadas al ahorro energético o al reciclaje como medidas de reducción de costes, sacando a la luz con mayor intensidad los problemas vinculados a un sector agrario protegido y en constante expansión (Lowe, 1992: 5).

A estas circunstancias, que podríamos calificar de coyunturales, hay que sumar otras de carácter más estructural para explicar el cambio de status de la agricultura en su relación con los problemas ambientales. Algunos de estos factores estructurales están relacionados con la aparición y expansión entre la opinión pública de nuevos grupos de intereses no-agrarios (asociaciones de consumidores, ecologistas, etc.) que demandan una regulación que tenga en cuenta no sólo criterios productivistas, sino también ambientales. Pero tampoco hay que valorar demasiado los efectos de la concienciación ambiental que subyace a estos grupos y considerar las iniciativas tomadas por los poderes públicos y la normativa promulgada en estos últimos años como un triunfo de los intereses defendidos por los grupos ambientalistas, ya que, como es sabido, los argumentos en defensa del medio ambiente han coincidido con otros factores derivados del propio proceso de construcción de la UE. En efecto, el problema de los excedentes y sus costes, así como la sobrecarga presupuestaria que supuso la adhesión de algunos Estados meridionales y las nuevas ayudas destinadas a la integración de la Alemania del Este, contribuyeron a que los Estados miembros de la UE se plantearan como tema prioritario el control presupuestario de la Política Agrícola Común (PAC), con el fin de frenar el crecimiento de excedentes y liberar fondos que pudieran ser destinados a otras políticas. Estos últimos motivos, ajenos al tema de la mayor concienciación de la población europea respecto a los temas del medio ambiente, han inducido, sin embargo, a los responsables de la política agraria a suscribir con entusiasmo la preocupación por los problemas ambientales, no siempre empujados por convicciones profundas,

sino más bien por la creencia de que cualquier medida encaminada a la mejora y protección del entorno natural supondrá, además, un efecto en la reducción de la producción y, por tanto, en la limitación de excedentes y costes presupuestarios<sup>6</sup>.

Además de estos factores, hay que añadir otros que también han contribuido decididamente a la reforma de la PAC y a introducir un nuevo discurso sobre la agricultura y las áreas rurales. Entre estos factores, muchos de ellos externos al propio sector agrario, podemos destacar, en primer lugar, los últimos acuerdos del GATT sobre la liberalización del comercio internacional de productos agrícolas, unos acuerdos que, hoy aplicados en el marco de la nueva OMC (Organización Mundial del Comercio), han obligado a reducir de forma considerable el sistema de protección vía precios de la PAC forzando a las autoridades de la UE a poner en práctica nuevos sistemas de regulación y nuevas vías para compensar a los agricultores. Las distorsiones producidas en el mercado mundial por los excedentes agrícolas de la UE en algunas producciones y la necesidad de modificar las relaciones de intercambio entre países desarrollados y en vías de desarrollo asignando a los intercambios de productos agrícolas un nuevo papel, son elementos del nuevo marco de referencia que contribuye a impulsar reformas en las políticas agrarias.

En segundo lugar, y como factor de tipo político ajeno al propio sector agrario, habría que citar el desafío que representa la consolidación del sistema democrático y la economía de mercado en los países del Este, un desafío que ha hecho que la UE comience a incorporar a algunos de esos nuevos países modificando de tal forma el marco de referencia en que se había formulado la actual PAC, que su aplicación al conjunto de una Unión ampliada resultaría inviable desde un punto de vista presupuestario tal como refleja la Agenda 2000<sup>7</sup>.

En resumen, el modelo de agricultura intensiva, que llega a ser predominante tras la II Guerra Mundial y que se basaba en la utilización de unos métodos de elevado consumo de capital y energía y en unos supuestos de abundancia energética y recursos naturales inagotables, se ha ido cuestionando en las últimas décadas (Lowe y Ward, 1994). La ya lograda autosuficiencia alimentaria y los problemas ambientales generados por este modelo de agricultura han contribuido a inducir un replanteamiento en profundidad de la orientación productivista de la política agraria de postguerra, así como una reformulación de la función social del agricultor, no sólo como productor de alimentos, sino también como gestor del medio ambiente. Este proceso de ambientalización de la agricultura

<sup>6</sup> El programa agroambiental introducido como medida de acompañamiento en la reforma de 1992 de la PAC, es financiado por la sección garantía del FEOGA, lo que indica el carácter todavía subordinado de los temas agroambientales al objetivo prioritario de reducir los excedentes agrícolas y desincentivar la producción.

<sup>7</sup> La Agenda 2000 es el documento elaborado por la Comisión Europea en el que se plasman las grandes líneas directrices de las futuras políticas de la UE, entre ellas la PAC.

se ha visto acelerado por los factores políticos antes mencionados, de forma que a las puertas del nuevo siglo puede decirse que un nuevo paradigma basado en la sustentabilidad se ha impuesto en el conjunto de la UE, teniendo implicaciones importantes desde el punto de vista económico y sociopolítico.

Desde el punto de vista económico, la subordinación de los agricultores al juego del mercado los ha ido convirtiendo en un eslabón más de una cadena económica compleja. De proveedores de alimentos han pasado a convertirse en productores de materias primas para la industria agroalimentaria, una industria que tiende a concentrarse en las regiones más dinámicas (Grupo de Brujas, 1997). La demanda de productos de calidad por parte de los consumidores pasa a ser un factor cada vez más determinante, si bien el agricultor todavía no lo percibe directamente por cuanto que los distintos sistemas de protección en los más importantes cultivos les ha venido asegurando una renta relativamente estable e independiente de la evolución de la demanda.

Desde el punto de vista sociopolítico, la influencia de los agricultores se ha visto reducida sensiblemente en la mayor parte de los países de la UE, si bien variando de unos a otros en función de los sistemas electorales y de las formas de organización sindical en cada país<sup>8</sup>. La reducción de la población agrícola y la pérdida de importancia del sector agrario en el conjunto de la economía europea han hecho que la influencia política de los agricultores disminuya, aunque sus efectos estén siendo todavía contrarrestados por el mantenimiento de viejos sistemas de representación general y por la influencia de los poderosos aparatos técnicos y burocráticos de las organizaciones profesionales agrarias (Moyano, 1995). Pero a medida que avanza el proceso de integración europea y de integración internacional, las políticas agrarias constituyen sólo una parte de las políticas económicas de la UE, de tal modo que las organizaciones profesionales agrarias comprueban cómo se desarrollan organizaciones de tipo sectorial con mayor influencia en los procesos de decisión y que, en algunos casos, acaban por imponerse a aquéllas en el ámbito de la representación e interlocución social (Langreo, 1997).

En definitiva, aumento de la dependencia económica del sector agrario, disminución de la importancia política de las élites agrarias, pérdida de la especificidad de los agricultores como categoría social, reducción de la significación económica de la agricultura como sector productivo..., son todos ellos factores que hacen de la agricultura un sector económico como los demás (Hervieu, 1997), un sector cuyas relaciones con el espacio rural experimentan también cambios importantes.

<sup>8</sup> En países, como Francia, los agricultores conservan una gran influencia política que sólo puede explicarse por el sistema electoral francés que prima el voto rural respecto al urbano.

## LA DOBLE DIMENSIÓN AGRARIA Y RURAL DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES

En este ámbito de las nuevas relaciones entre agricultura y espacios rurales hay que situar la línea de conexión entre los dos procesos de ambientalización —el agrario y el rural—, ya que la presencia cada vez más importante de grupos no agrarios en la sociedad rural ha hecho que se imponga en muchas comunidades rurales una nueva concepción de dichas relaciones, asignándosele a la agricultura nuevas funciones en la ordenación del territorio (Marsden *et al.*, 1993). De hecho, el mundo rural se convierte en «arena política», a medida que nuevos actores sociales y nuevos grupos de interés (como los agentes de planificación, los promotores de viviendas, las organizaciones ecologistas y los promotores turísticos), compiten entre sí y con los agricultores por la utilización del espacio rural y por atribuirse la representación del mundo rural. En ese contexto, los tradicionales privilegios de que había gozado la actividad agraria en el uso del territorio son cada vez más cuestionados, y los agricultores se ven sometidos a frecuentes restricciones en el desarrollo de su actividad productiva.

De esta forma, la competencia por la utilización del espacio rural entre viejos y nuevos actores sociales ha llegado a convertirse en uno de los debates más activos sobre la cuestión ambiental en la última década, surgiendo conflictos, reales o potenciales, entre los distintos grupos de intereses a la hora de marcar los criterios para el desarrollo de recursos específicos, tanto básicos, como no básicos (Cocklin, Lonergan y Smit, 1988). Esta aproximación al problema del espacio rural como arena política en la que confluyen intereses diversos, responde a la realidad de un proceso de ambientalización en el que se concatenan dimensiones (agraria y no agraria) que años atrás pertenecían a ámbitos diferentes de racionalidad.

El decálogo propuesto por Hoggart, Buller y Black (1995: 235) constituye una síntesis bastante clara de las conexiones entre ambas dimensiones del proceso de ambientalización, por lo que no nos resistimos a utilizarlo como cierre de este apartado. Según estos autores, en la preocupación por los efectos ambientales de la agricultura confluyen los siguientes aspectos: 1) preocupación ecológica por el impacto de la intensificación en los ecosistemas; 2) preocupación por las implicaciones sanitarias de la contaminación de los recursos naturales; 3) interés por los valores recreativos del campo; 4) preocupación por la imposibilidad del uso múltiple de las áreas rurales al estar dominadas por una utilización intensiva del suelo agrícola; 5) preocupación por que una excesiva regulación ambiental acabe por reducir hasta niveles no deseados la capacidad empresarial de los agricultores; 6) preocupación por que el desarrollo económico local pueda ser dificultado por su excesiva dependencia respecto de la agricultura como única actividad; 7) preocupación por la limitación de las rentas agrícolas derivada de la crisis de los modelos de agricultura intensiva (reducción de precios agrícolas,

excedentes,...); 8) interés en que la reducción de las rentas agrícolas sea compensada con rentas procedentes de otras actividades ligadas a la protección del paisaje; y 9) preocupación por la escasa sensibilidad ambiental mostrada hasta ahora por las políticas agrarias contemporáneas.

El decálogo expuesto tiene la virtud de integrar tanto cuestiones de carácter ecológico como social, geográfico, político y económico, reflejando así la complejidad de las relaciones entre agricultura, espacios rurales y medio ambiente, complejidad que explicaría la diversidad de tales relaciones en el vasto territorio europeo. El papel que se concede a la agricultura en la organización de los espacios rurales y la profundidad del cambio económico y social en estas áreas varían, en efecto, de unas regiones a otras en función de las condiciones específicas de sus estructuras sociales y de las respectivas tradiciones culturales. No obstante esta diversidad, puede afirmarse la existencia de un denominador común a todas las zonas rurales europeas, cual es la pérdida de importancia de la agricultura como actividad productiva y la complejización de su estructura social al emerger nuevos grupos de interés ligados a actividades no agrarias.

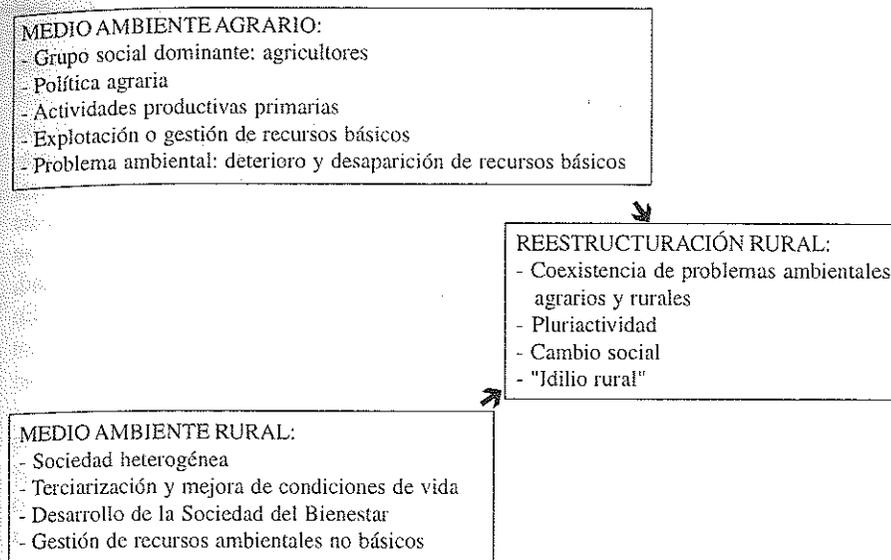
Como se ha señalado en el apartado anterior, el proceso de ambientalización agraria y rural ha ido en aumento en las regiones europeas debido, por una parte, a las nuevas demandas sociales respecto a la utilización del espacio y el territorio, y, por otra, a los problemas de contaminación ocasionados por la agricultura intensiva. Sin embargo, la imbricación de esta doble dimensión, rural y agraria, en un proceso común de ambientalización no debe hacernos olvidar que dicho proceso ha partido de dos escenarios diferentes, escenarios que se han ido integrando de forma progresiva hasta constituir dos aspectos de un mismo problema (Figura 2). Por ello, para una mejor comprensión del mismo y sólo con fines analíticos, conviene proceder a analizar los elementos constituyentes de cada uno de esos dos escenarios a fin de conocer sus distintas lógicas y poder establecer posteriormente sus actuales interacciones.

### Dos escenarios para un mismo proceso de ambientalización

En primer lugar, nos encontramos con un escenario *agrícola*, en donde se realizan actividades productivas de carácter primario mediante el aprovechamiento y explotación de recursos naturales y en donde domina el grupo social de los agricultores, grupo cuyas rentas dependen de la actividad agraria y de las políticas que parcialmente las subvencionan. En este escenario, el problema ambiental tiene una base ecológica relacionada directamente con los efectos negativos de las actividades agrarias sobre el entorno natural.

En segundo lugar, encontramos un escenario *rural*, en donde se valoran recursos ambientales, pero sólo en lo que se refiere a sus externalidades positivas. Estos recursos pueden ser naturales (agua limpia, aire puro,...) o contruidos por el hombre, destacando entre estos últimos algunos que son resultado de la

Figura 2. Principales características del medio ambiente agrario y rural y su fusión bajo el proceso de reestructuración del medio rural.



propia actividad agraria, como casas de labranza, formas de explotación y uso de la tierra, linderos, etc. Es, por tanto, el rural un escenario más heterogéneo que el agrícola antes mencionado, estando asociadas a las ayudas públicas del Estado de bienestar (pensiones, subsidios,...) las rentas de la población que en él reside, así como a los ingresos derivados de actividades no agrarias, muchas de ellas dependientes de la atracción que sus recursos ejercen sobre unos consumidores de origen sobre todo urbano. En este escenario rural, el problema ambiental deriva más del deterioro de sus recursos culturales o estéticos, producidos por el abandono de las actividades tradicionales, que del descenso de la cantidad y calidad de sus recursos naturales<sup>9</sup>. Planteada así, la dimensión rural del problema ambiental aparece conectada con la necesidad de dinamizar la vida social y económica de los espacios rurales, de diversificar las actividades productivas y de servicios y de promover iniciativas de desarrollo local que ofrezcan nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de vida de los que allí residen (García

<sup>9</sup> Por lo general, y salvo excepciones puntuales de espacios rurales contaminados por alguna actividad industrial o agrícola, el problema ambiental en el escenario rural puede considerarse que no deriva del deterioro de los recursos naturales.

Sanz, 1997). Emerge así una lógica de revalorización de los espacios rurales que puede asociarse, además, a los cambios experimentados en el comportamiento y hábitos de conducta de la población occidental, cambios que son, en el fondo, conquistas sociales en temas como el ocio y tiempo libre, la movilidad espacial o el acceso generalizado a la naturaleza.

No obstante, a la hora de tratar empíricamente el proceso de ambientalización nos encontramos con que ambos escenarios no pueden ser ya circunscritos a límites geográficos concretos. Así, el escenario agrícola es, por ejemplo, un sistema complejo y abierto a numerosos intercambios de bienes y servicios, población e información (Allanson *et al*, 1995: 1798). Por su parte, el escenario rural está rodeado de una gran vaguedad en lo que se refiere a su definición. Desde una perspectiva constructivista, es posible aceptar que cada agente social que se interesa por el medio ambiente rural adopta una definición específica de ruralidad, una definición sobre la cual se construyen distintos dominios ambientales. En consecuencia, los procesos de cambio que se producen en el medio rural —su ambientalización sería quizá el más relevante— modifican, de una forma constante, los límites del mismo (Hoggart, 1988; Mormont, 1990). Incluso sería posible apuntar que el concepto de ruralidad presenta condiciones particulares de acuerdo con el tiempo y espacio en el que se trata de definir.

En definitiva, el proceso de ambientalización se desarrolla en un escenario agrario y rural muy dinámico y difícil de definir haciendo sólo referencia a límites geográficos. Estas dificultades han promovido acercamientos desde la Geografía utilizando como base las actividades de producción y consumo que tienen lugar en las áreas rurales, para, a partir de las mismas, establecer las posibilidades de construir un medio rural sostenible (Murdoch, 1993). Entre las actividades de producción, la agricultura continuaría ocupando un lugar predominante en dichos espacios, mientras que, entre las de consumo, el ejemplo más determinante sería el turismo rural y las actividades de ocio.

Pero una definición del medio rural en términos de actividades de producción y/o consumo también presenta dificultades, ya que ambos tipos de actividades se mueven en un escenario común, y al tiempo muy dinámico y sometido a cambios constantes en función de los cambios más generales que se producen en el conjunto de la sociedad. Por ejemplo, el marco en el que se sitúan actualmente las actividades de producción es distinto al de hace unas décadas, estando condicionado por los cambios producidos en los últimos años en el sector agrario, cambios que, como se ha indicado a lo largo de este trabajo, responden a tres grandes tendencias o procesos: a) crisis de la agricultura, sobreproducción, presión sobre los presupuestos públicos y degradación ambiental; b) nuevas demandas en la utilización del espacio rural; y c) aumento de la preocupación general de la población por el deterioro del medio ambiente en las zonas rurales. Estas tendencias han alterado la tradicional relación entre los espacios rurales, la agricultura y el medio ambiente.

En lo que se refiere a las actividades de consumo del espacio rural como lugar de ocio, este proceso de cambio ha hecho que tales actividades sean también objeto de debate, planteándose la necesidad de que se rijan, al igual que las actividades de producción, por criterios de sustentabilidad. En este sentido tiene interés comentar el problema que ilustra la noción de *rural idyll* (idilio rural), al plantear cómo el deseo y el derecho de todo ciudadano a disfrutar de la naturaleza ha dado lugar a un aumento espectacular —auspicado institucionalmente— del número de personas que se mueven dentro de las áreas rurales, provocando, como consecuencia, un deterioro progresivo del medio ambiente —cuando no su destrucción física— en estas áreas, sobre todo en las de mayor valor paisajístico. Los nuevos problemas del proceso de ambientalización, derivados del acceso masivo de la población a los entornos naturales, plantean diversas cuestiones a resolver en el futuro (tabla 1), a saber: ¿cómo restringir, en términos de equidad, el derecho a disfrutar del medio rural?; ¿cómo rearticular la nueva relación entre lo rural y lo urbano en el actual proceso de ambientalización de los espacios rurales?.

## NUEVOS ACTORES Y NUEVAS POLÍTICAS

En este apartado tan sólo se pueden esbozar algunas respuestas a estas dos cuestiones. Respecto a la primera cuestión, es decir, la necesidad de regular el acceso de la población al uso y disfrute de los recursos ambientales que ofrecen las áreas rurales como lugares de ocio, pueden plantearse dos posibilidades. Por

Tabla 1.  
*Fases en el proceso de ambientalización de la agricultura y los espacios rurales*

1ª FASE	2ª FASE <sup>a</sup>	3ª FASE
- Intensificación de la agricultura	- Reestructuración rural	- Ambientalización de la agricultura
- Aparición del movimiento ambiental moderno	- Idilio rural. Promoción del acceso a la naturaleza	- Pérdida de identidad y congestión de áreas rurales
- Problemas ambientales en áreas urbanas e industriales	- Ambientalización de la agricultura	- Equidad y sustentabilidad rural
- Preocupación por la preservación del ambiente rural		- Limitación del acceso a las áreas rurales: mercado o planeamiento

un lado, que sea el mercado, mediante un sistema de precios, el que regule el acceso al medio rural; en este caso sería posible preguntar a las personas cuánto estarían dispuestas a pagar por disfrutar de recursos paisajísticos y ambientales valiosos, mecanismo que, al excluir a los ciudadanos de más bajos ingresos, plantea un problema de equidad. Y por otro lado, que sean los poderes públicos los que establezcan condiciones restrictivas para acceder a determinados espacios naturales de valor y fragilidad ambiental; en este caso se plantean también problemas, dado que, aun cuando exista consenso para proteger y restringir el acceso a ciertas zonas sensibles, puede provocarse un desplazamiento de la presión ejercida por la población humana a otras zonas que, con el tiempo, acabarían haciéndose también sensibles desde el punto de vista ambiental.

Respecto a la segunda cuestión planteada más arriba —cómo rearticular la nueva relación entre lo rural y lo urbano—, es un hecho que en la fase actual en que se encuentra el proceso de ambientalización resurge la vieja confrontación entre mundo urbano y mundo rural, pero en términos diferentes a los tradicionales, ya que ambos son ahora mundos profundamente interconectados. Así, el acceso a los espacios naturales como lugares de ocio puede verse, de hecho, como una conquista social para la población que disfruta del antes citado *rural idyll* —población mayoritariamente urbana— y como un problema para los residentes de las zonas rurales, principalmente para los agricultores, que ven limitado el ejercicio de su actividad agraria por las restricciones que les imponen las distintas medidas reguladoras dictadas por los poderes públicos.

Sin embargo, en la actualidad, las relaciones entre lo urbano y lo rural son muy interdependientes económica y socialmente. En el medio rural se desarrollan de manera cada vez más importante, y con éxito, actividades distintas de las agrarias, y muchos agricultores complementan una buena parte de sus rentas con los ingresos que obtienen de trabajos no relacionados con la agricultura, muchos de ellos ligados a los nuevos servicios de ocio y tiempo libre demandados por la población urbana. A su vez, existen grupos sociales, de origen habitualmente urbano, como son las asociaciones ecologistas y de conservación de la naturaleza, que tienen entre sus objetivos la protección ambiental del medio rural y que constituyen elementos de presión tanto para los agricultores, como para la población no agraria. En definitiva, las implicaciones ambientales de los espacios rurales —es decir, el proceso de ambientalización en su doble dimensión agraria y no agraria— y el objetivo de alcanzar en ellos metas de sustentabilidad, no pueden analizarse sólo como un asunto ligado a las exigencias y demandas que se plantean desde el mundo urbano, sino como un tema que afecta al conjunto de la población europea, ya resida en zonas urbanas o en zonas rurales.

En este objetivo de alcanzar metas de sustentabilidad en los espacios rurales, el papel de los poderes públicos adquiere gran relevancia. Debido a que el mercado es, por sí solo, insuficiente como agente regulador de las distintas demandas sociales, las políticas públicas se erigen en instrumentos decisivos al incor-

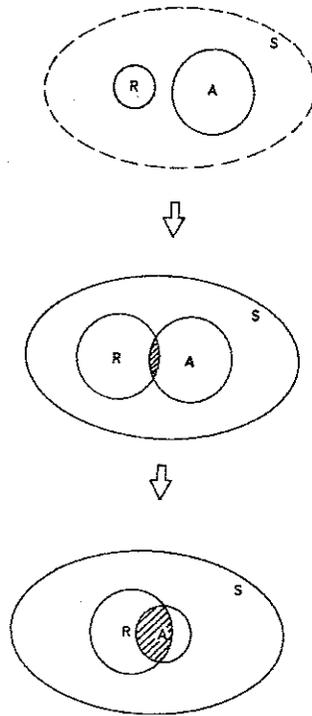
porar criterios de sustentabilidad. Estas políticas actúan en diferentes ámbitos de regulación, siendo también diferentes los agentes implicados en ellas (tabla 2).

De acuerdo con Winberley (1993), se pueden establecer tres tipos diferentes de políticas orientadas hacia el logro de metas de sustentabilidad en los modernos espacios rurales: agrarias, rurales y extra-rurales. El primer tipo, la agraria, tiene un carácter muy especializado y se dirige a los agricultores, cooperativas y empresas transformadoras y de distribución, con objeto de aumentar la competitividad de estos agentes económicos en mercados cada vez más integrados; en el marco de esta política se aplican medidas de diversa índole, que van desde las subvenciones agrarias, hasta la regulación y control de la producción, el fomento de la comercialización y la información técnica. La tendencia es a ir incorporando criterios de sustentabilidad en la política agraria de acuerdo con el actual paradigma modernizador (Paniagua, 1997), un paradigma diferente al de la modernización productivista de los años sesenta y en el que el respeto por el medio ambiente constituye un elemento fundamental. De hecho, la política agraria se ha hecho cada vez más dependiente de otras políticas estatales (figura 3), y su contenido se determina, en gran medida, en ámbitos externos al propio sector agrario, como el de los consumidores o el de los grupos ecologistas, que demandan una agricultura sostenible en la que prime la calidad sobre la cantidad.

Tabla 2.

POLÍTICAS EN EL MEDIO RURAL		
TIPOS DE POLÍTICA	CUESTIONES DE SUSTENTABILIDAD ASOCIADAS	GRUPOS DE INTERÉS
Social o extra-rural	- Abastecimiento de alimentos - Coste y calidad de alimentos - Recursos naturales - Medio ambiente en general - Nutrición, sanidad y salud	- Grupos ambientales - Consumidores - Votantes
Rural	- Servicios - Paisajes - Cultura - Cambios de uso	- Residentes agrarios - Residentes no agrarios - Empresarios no agrarios - Comunidad rural
Agraria	- Controles a la producción - Productividad - Información técnica - Marketing	- Agricultores - Sindicatos - Distribuidores - Industria alimentaria

Figura 3.  
Evolución de los distintos tipos de políticas con influencia en la sustentabilidad del medio rural.



S: Social o extra-rural; R: rural; A: agraria.

El segundo tipo de política, que puede asemejarse a las que se denominan ahora de desarrollo rural, tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de la población que reside en las zonas rurales —agraria y no agraria—, favoreciendo un mejor aprovechamiento de los recursos endógenos y dotando a tales zonas de una red adecuada de equipamientos y servicios. En los diez últimos años, a raíz de los planteamientos implícitos en el ya citado informe de la Comisión Europea sobre el Mundo Rural (1985), las políticas rurales han ido adquiriendo cada vez más importancia aunque lentamente, tanto en el ámbito de las políticas de la UE, como son los programas LEADER, como en el de las políticas regio-

nales<sup>10</sup>. Estas políticas han acabado incluso por ocuparse de aspectos indirectamente relacionados con la explotación agraria, como su influencia en el paisaje, las formas y estilo de la vivienda rural o los cambios del uso del suelo, incluyendo también acciones destinadas a fomentar nuevos tipos de agricultura —como la agricultura ecológica— en favor de la sustentabilidad de los sistemas agrarios y rurales en su conjunto (tabla 2)<sup>11</sup>.

El tercer tipo de política es la que podríamos llamar extra-rural, al no ir dirigida a la población rural, sino a satisfacer las demandas de los consumidores en su conjunto, teniendo por objetivo fundamental la seguridad y calidad alimentaria. Las acciones contenidas en este tipo de políticas interfieren las otras dos políticas, imponiendo restricciones a las actividades desempeñadas por las poblaciones rurales.

Puede decirse, por tanto, que, aunque con lógicas diferentes, estos tres tipos de políticas se ven cada vez más impregnadas de un principio común, cual es el de la preservación de los recursos naturales como una condición necesaria para alcanzar las metas de la sustentabilidad. En ellas se implican diferentes ministerios y organismos públicos —departamentos de agricultura, industria, medio ambiente, sanidad y cultura, por citar algunos—, así como agentes económicos y sociales diversos —organizaciones agrarias, industrias agroalimentarias, sindicatos, asociaciones de consumidores y ecologistas, entre otras—, lo que explica su complejidad y las dificultades que se encuentran en la práctica para su coordinación y puesta en marcha.

## CONCLUSIONES

En este trabajo hemos constatado el carácter dual que tienen actualmente los problemas ambientales en los espacios rurales. De un lado, una dimensión agraria, ligada a las implicaciones ambientales de los sistemas de producción agrícolas y ganaderos; y de otro, una dimensión rural, ligada a los efectos sobre el medio ambiente de la cada vez mayor utilización de los espacios rurales como lugares de ocio por la ciudadanía. Ambas constituyen dimensiones del proceso de ambientalización de la agricultura y los espacios rurales, unas dimensiones que, si bien hoy se presentan concatenadas, no debemos olvidar que se han desarrollado de forma separada a lo largo de los últimos cuarenta años, pudién-

<sup>10</sup> A nivel regional, se han puesto en marcha políticas rurales como programas operativos dentro de planes de desarrollo regional, como ha sido el caso de los programas PRODER.

<sup>11</sup> Las políticas de desarrollo rural introducen también el objetivo de la generación de empleo y se basan en la dinamización de la población para que emerjan actores sociales capaces de asumir el liderazgo en las iniciativas de desarrollo. En este tipo de políticas, la tendencia es a que el poder público asuma una función menos intervencionista y más de promoción de iniciativas.

dose distinguir tres fases.

En la primera, situada en los años sesenta y coincidente con la emergencia de los primeros movimientos ecologistas, el medio rural es construido como una categoría espacial y social a proteger y conservar, por reunir las externalidades positivas de las que carecía un medio urbano cada vez más deteriorado por graves problemas de contaminación. En torno a la defensa del medio rural en tanto espacio de valor ambiental, surgen numerosas asociaciones conservacionistas, intensificándose la actividad protectora de los paisajes con fórmulas diversas de planeamiento. De forma paralela a ese proceso de ambientalización de los espacios rurales, continuaría el proceso de intensificación de la agricultura inspirado por las políticas de modernización de los años sesenta, cuyo ejemplo emblemático era la PAC. Tales procesos se enmarcaban en un contexto más general de crecimiento e industrialización de la sociedad europea y de desarrollo del Estado del bienestar, así como de promoción de las actividades de disfrute de la naturaleza favorecidas por una mayor movilidad geográfica de la población.

En la segunda fase, que podría ser situada en la mitad de los años ochenta, comenzarían a cuestionarse los principios de las políticas de modernización agraria, perdiendo la agricultura la situación de excepcionalidad de que había disfrutado. Este proceso estaría impulsado por factores internos y externos al propio sector agrario. Entre los internos cabe destacar el problema de los excedentes agrícolas y su repercusión en los presupuestos estatales, así como la constatación de los problemas ocasionados por los modelos de agricultura intensiva sobre la salud y el medio ambiente, que provocarían denuncias crecientes de los movimientos ecologistas y de las asociaciones de consumidores exigiendo la aplicación de medidas correctoras. Entre los factores externos pueden citarse los acuerdos de liberalización de los mercados agrícolas establecidos en el marco de las negociaciones del GATT y el desafío representado por la ampliación de la UE a nuevos miembros, especialmente a los antiguos países del Este europeo. Tales factores internos y externos conducirían a la introducción de criterios agroambientales en la opinión pública y en las agendas políticas, iniciándose el que hemos denominado proceso de ambientalización de la agricultura.

Paralelamente a este proceso de ambientalización agraria y de cuestionamiento de las políticas clásicas de modernización productivista, los hábitos de comportamiento de una población europea cada vez más imbuida de valores postmaterialistas y de la ideología del "idilio rural" se irán orientando hacia la utilización de los espacios rurales como lugares de ocio e incluso de segunda residencia, incrementándose de forma espectacular el número de personas que se mueven en estos espacios.

Se llega así a una situación en la que se rompe el anterior equilibrio entre agricultura, medio ambiente y mundo rural —un equilibrio basado en el dominio de los agricultores como garantes de los espacios rurales—, emergiendo nuevos actores sociales que compiten con los viejos actores, es decir, con los agri-

cultores y sus organizaciones, por la utilización de dichos espacios. En esta situación se produce también la emergencia de nuevos actores públicos, ligados a nuevos departamentos de medio ambiente que socavarán las bases en que se había venido asentando el gran pacto por la modernización entre organizaciones agrarias y ministerios de agricultura.

La tercera fase coincide con los debates actuales sobre los efectos ambientales del acceso masivo a la naturaleza y, en consecuencia, sobre la necesidad de introducir ciertas limitaciones en el mismo, bien a través de mecanismos de mercado o mediante regulaciones que desincentiven la ideología del "idilio rural". En esta tercera fase, los procesos de ambientalización agraria y rural aparecen concatenados como dimensiones de un mismo problema, cual es el de la sustentabilidad de los espacios rurales, unos espacios en los que si bien la agricultura ha dejado de ser la actividad dominante, continúa siendo uno de sus elementos fundamentales. Políticas agrarias, políticas rurales y políticas extra-rurales se combinan, así, para asegurar la sustentabilidad de los espacios rurales en tanto escenarios en los que confluyen actividades productivas y de consumo diversas, así como grupos de intereses también diversos, dada la creciente complejidad de su estructura social y económica.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALLANSON, P. *et al.* (1995), «Sustainability and the rural economy: an evolutionary perspective», *Environment and Planning A*, vol. 27, pp. 1797-1814.
- BALDOCK, D. (1992), «The polluter pays principle and its relevance to agricultural policy in European countries», *Sociologia Ruralis*, vol. 32, 1, pp. 11-29.
- BODIGUEL, M. y H. BULLER (1991), «L'agriculture et l'environnement en Europe: au delà de la Communaute économique», *Ecodécision*, 1, pp. 55-59.
- BRENTON, T. (1994), *The greening of Machiavelli. The evolution of International Environmental Politics*, Londres, Earthscan Pub. Ltd., 282 pp.
- BUTTEL, F. (1993), "Environmentalization and greening: origins, processes and implications", en S. Harper (ed.), *The greening of rural policy*, Londres-Nueva York, Belhaven Press, pp.12-26.
- CLOKE, P. y M. GOODWIN (1993), «Regulation, green politics and the rural», en S. Harper (ed.), *The greening of rural policy. International perspectives*, Londres, Belhaven Press, pp. 27-41.
- COCKLIN, Ch., S. LONERGAN y B. SMIT (1988), «Assessing conflicts in the use of rural resources: an analytical framework», *Journal of Rural Studies*, vol. 4, n° 1, pp. 9-20.
- COMMINS, P. (1990), «Restructuring agriculture in advanced societies: transformation, crisis and responses», en T. Marsden, Ph. Lowe y S. Whatmore (eds.), *Rural restructuring. Global processes*

- and their responses, Londres, David Fulton Pubs., pp. 45-76.
- GARCIA SANZ, B. (1997), *La sociedad rural española ante el siglo XXI*, Madrid, Serie Estudios del MAPA.
- GARRIDO, F. y E. MOYANO (1996), "Spain", en M. Whitby (ed.), *The European Environment and the CAP Reform*, Wallingford, CAB International, pp. 105-130.
- GLASBERGEN, P. (1992), «Agro-environmental policy: Trapped an iron law? A comparative analysis of agricultural pollution control in the Netherlands, the United Kingdom and France», *Sociologia Ruralis*, vol. 32, 1, pp. 30-48.
- GRUPO DE BRUJAS (1997), *Por un cambio necesario en la agricultura europea*, Madrid, Servicio de Publicaciones del MAPA (edición en español coordinada por E. Moyano).
- GUGLIELMI, M. (1995), «Vers de nouvelles fonctions de l'agriculture dans l'espace?», *Economie Rurale*, n° 229, sept-oct, pp. 22-28.
- HERVIEU, B. (1997), *Los campos del futuro*, Madrid, Serie Estudios del MAPA.
- HOGGART, K. (1988), «Not a definition of the rural», *Area*, 20 (1), pp. 35-40.
- HOGGART, K., H. BULLER y R. BLACK (1995), *Rural Europe. Identity and change*, Londres, Arnold, 319 pp.
- ILBERY, B. (1992), «State-assisted farm diversification in the United Kingdom», en I.R. Bowler, C.R. Bryandt y M.D. Nellis (eds.), *Contemporary rural systems in transition. vol. 1. Agriculture and environment*, Londres, CAB Int., pp. 100-116.
- IZCARA, S. (1997), *Modernización de la agricultura española y contaminación de las aguas en relación con la aplicación de la política medioambiental de la UE*, Tesis doctoral, Universidad Complutense, Madrid.
- JOLLIVET, M. (1992): «Agriculture and environment: reflexions sociologiques», *Economie Rurale*, n° 208-209, pp. 5-10.
- LANGREO, A. (1997), «Las organizaciones agrarias como gestoras de los intereses de las explotaciones agrarias: el caso de los intereses sectoriales», en C. Gómez Benito y J.J. González Rodríguez (coords.), *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*, Madrid, CIS y Servicio de Publicaciones del MAPA, pp. 817-838.
- LOWE, Ph. (1988), «Environmental concern and rural conservation politics», en M. Whitby y W.J. Ollerenshaw, *Land-use and the european environment*, Londres, Belhaven Press, pp. 68-77.
- (1992), «Industrial agriculture and environmental regulation: a new agenda for rural sociology», *Sociologia Ruralis*, vol. 32, 1, pp. 4-10.
- LOWE, Ph. et al (1986), *Countryside conflicts. The politics of farming, forestry and conservation*, Londres, Gower Pub., 378 pp.

- LOWE, Ph., T. MARSDEN y S. WHATMORE (1993), «Introducción. Cambio tecnológico y medio ambiente rural», en *Cambio tecnológico y medio ambiente rural (Procesos y reestructuraciones rurales)*, Madrid, MAPA, pp. 19-28.
- LOWE, Ph. y N. WARD (1994), «Agricultura y medio ambiente: temario sociológico», *Agricultura y Sociedad*, n° 71, pp. 257-270.
- MARSDEN, T. et al. (1993), *Constructing the countryside*, Londres, UCL Press.
- MORMONT, M. (1990), «Who is rural? Or, how to be rural», en T. Marsden, Ph. Lowe y S. Whatmore (eds.), *Rural restructuring: global processes and the responses*, Londres, David Fulton Pubs., pp. 21-44.
- (1994), «La agricultura en el espacio rural europeo», *Agricultura y Sociedad*, n° 71, pp. 17-50.
- (1996), «Agriculture et environnement: pour une sociologie des dispositifs», *Economie Rurale*, n° 236, pp. 28-36.
- MOYANO, E. (1995), «Farmers' unions and the restructuring of European agriculture», *Sociologia Ruralis*, vol. XXXV, n° 3/4, pp. 348-365.
- MOYANO, E. (coord.) (1993), *Las organizaciones profesionales agrarias en la CE*, Madrid, Serie Estudios del MAPA.
- MUNTON, R.J.C. y T. MARSDEN (1991), «Occupancy change and the farmed landscape: an analysis of farm-level trends, 1970-85», *Environment and Planning A*, vol. 23, pp. 499-518.
- MURDOCH, J. (1993), «Sustainable rural development: towards a research agenda», *Geoforum*, vol. 24, n° 3, pp. 225-241.
- OCDE (1989), *Agricultural and environmental policies. Opportunities for integration*, París, OCDE, 200 pp.
- PANIAGUA, A. (1997), «Significación social e implicaciones para la política agraria de la cuestión ambiental en el medio rural español», en C. Gómez Benito y J.J. González Rodríguez (coords.), *Agricultura y sociedad en la España contemporánea*, Madrid, CIS y Servicio de Publicaciones del MAPA, pp. 975-1016.
- WARD, N. y R. MUNTON (1992), «Conceptualizing agriculture-environment relations. Combining political economy and socio-cultural approaches to pesticide pollution», *Sociologia Ruralis*, vol. 32, 1, pp. 127-145.
- WHITBY, M. (ed) (1996), *The European Environment and the CAP Reform*, Wallingford, CAB International, pp. 105-130.
- WIMBERLEY, R.C. (1993), «Policy perspectives on social, agricultural, and rural sustainability», *Rural Sociology*, 58, pp.

**SUMMARY.** This article analyses the introduction of environmental principles in the regulation of farming sector and rural areas. Their authors distinguish three phases at this process. Firstly, one phase of rural environmentalization, in which rural areas are protected because they have positive externalities in comparison to urban areas. Secondly, one phase of agricultural environmentalization in which farming sector is regulated with environmental criteria in order to avoid their negative effects on nature. Finally, both processes converge as dimensions of the same problem, that is to get agricultural and rural sustainability. New social actors and new policies are implicated into the goal of sustainability.

## PLURALIDAD E IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE MEDIO AMBIENTE EN LA UNIÓN EUROPEA<sup>1</sup>

HENRY BULLER  
Universidad de Paris VII

KEITH HOGGART  
Universidad de Londres

**PALABRAS CLAVE ADICIONALES**

Estado, Unión Europea, Política de Aguas, Medio ambiente, Sustentabilidad.

**ADDITIONAL KEYWORDS**

State, European Union, Water Policies, Environment, Sustainability.

**RESUMEN.** El estilo con que se formulan los reglamentos y directivas de la Unión Europea está alterando significativamente la naturaleza de la política ambiental, dado que los valores socio-culturales están siendo reemplazados por una definición normativa (jurídica) del medio ambiente. Esta definición está fundada más en unos científicamente idealizados estándares de calidad, que en la negociación de un código de buenas prácticas. Dada esta base científica de los procesos de convergencia y armonización, la diversidad de los estilos y enfoques de regulación política que han aflorado bajo el principio de subsidiariedad, pone de manifiesto la influencia de los contextos políticos nacionales en el proceso de implementación de la política ambiental de la UE en cada Estado miembro. En este artículo se argumenta que la habilidad de los Estados miembros para influir en las condiciones de la implementación ha llegado a ser una característica definitoria de la política ambiental de la UE. Ello pone de manifiesto la cuestión de si es posible lograr una sustentabilidad ambiental armonizada a través de la UE.

En 1993, uno de los autores de este artículo analizaba en otro trabajo (Buller, Lowe y Flynn, 1993) los temas de investigación planteados como consecuencia de la integración de la política ambiental de la Unión Europea (UE) en los Estados miembros. En ese trabajo concluía que el estilo reglamentista utilizado por la UE en la formulación de sus políticas públicas estaba alterando significa-

<sup>1</sup> Traducción a cargo de Angel Paniagua. Revisión de Eduardo Moyano.

tivamente la naturaleza de la cuestión ambiental en un continente donde la idea del medio ambiente está impregnada de valores socio-culturales (Buller, 1992). Dichos valores socio-culturales estarían siendo cada vez más reemplazados por una definición más normativa (jurídica) del medio ambiente. Según el argumento planteado en ese trabajo, dicha definición estaría fundamentada en el objetivo idealizado de las autoridades comunitarias de querer ajustar los temas de medio ambiente a estándares científicamente determinados de calidad, en vez de basarse en criterios negociados con los actores sociales sobre lo que se entiende por buenas prácticas ambientales y de utilizar los sistemas de comunicación en contextos socioeconómicos y políticos locales/nacionales.

El presente artículo desarrolla las ideas presentadas en ese trabajo anterior sobre cómo las agendas nacionales, y sus capacidades en materia de política ambiental, se articulan dentro de una red de tratados, normas y demandas internacionales, y las estudia utilizando el ejemplo de la política del agua en la UE. El tema central de nuestro artículo es la pluralidad de estrategias y orientaciones que existen entre los niveles políticos local, nacional e internacional a la hora de aplicar la política europea de aguas.

Al centrarnos en la cuestión de la pluralidad estamos admitiendo que los procesos habituales de negociación política entre los Estados miembros y la UE ofrecen un campo propicio —un foro— para la formulación e integración de políticas públicas dentro del sector ambiental (Anderson y Eliassen, 1993; Mazey y Richardson, 1993). Pero también es nuestra intención señalar que el proceso de implementación de políticas supranacionales (en este ejemplo, las de la UE) en niveles territoriales inferiores nos revela cómo las prioridades y metas locales y nacionales adquieren un elevado protagonismo a la hora de poner en práctica los acuerdos internacionales sobre medio ambiente. En efecto, en nuestro artículo afirmamos que ha habido una *revitalización* dentro de la UE de las identidades o estilos nacionales utilizados por los Estados miembros en la formulación de políticas públicas (más amplias consideraciones de esta cuestión pueden encontrarse en Hoggart, Buller y Black, 1995). Respecto a la política del agua, se ha señalado en otro trabajo (Buller, 1996c) que la responsabilidad para el desarrollo de una ética ambiental sostenible está siendo situada cada vez más en manos de los actores locales. Continuando con esta línea argumental, y en lo que se refiere a la implementación de la política de aguas, se plantea, por tanto, dos cuestiones críticas: una, que trata de cuál es la escala política más apropiada (subsidiariedad), y otra, que trata de la escala geográfica (territorialidad).

## LOS NIVELES NACIONAL Y SUPRANACIONAL

El ámbito de la política ambiental se está mostrando especialmente fértil para el desarrollo de acuerdos e iniciativas políticas internacionales (Mathieu,

1991; Elliott, 1994). Docenas de tratados, acuerdos, convenciones y declaraciones, junto a la multiplicidad de instituciones remodeladas o de reciente creación y al creciente número de ONGs cada vez más fuertes (Nicholson, 1987), dan testimonio de esta nueva dimensión internacional de las políticas ambientales. No obstante, aunque ha llegado a convertirse en lugar común referirse a la internacionalización o globalización de la preocupación ambiental (McCormick, 1989; King, 1991), la política internacional de medio ambiente —que busca ir más allá de las amplias declaraciones de intenciones— y sus implicaciones en la distribución de la responsabilidad política, son áreas relativamente nuevas de la investigación en ciencias sociales (MacNeill, 1989; Hurrell y Kingbury, 1992a).

Este trabajo ha sido planteado siguiendo dos enfoques de investigación: el primero, es un enfoque que se preocupa por el análisis de la forma y naturaleza de las instituciones internacionales de política ambiental; el segundo, está orientado a la comprensión del rol y comportamiento político de los actores e instituciones nacionales cuando han de dar respuesta a los acuerdos internacionales sobre temas de medio ambiente (Anderson y Eliassen, 1993; Liefferink, 1996).

Para analizar las instituciones internacionales de medio ambiente el punto de partida suele ser el reconocimiento de que, al menos en el ámbito de la política ambiental, la ausencia de genuinas autoridades internacionales con capacidad de dictar normas exige nuevas formas de gobierno supranacional. Implícitamente (o explícitamente), el mensaje que está detrás de los llamamientos a favor de la formación de una política supranacional es la idea de que los Estados-nación son instrumentos inadecuados o deficientes para construir políticas ambientales que sean efectivas y sostenibles a nivel global o internacional (Lipschutz y Conca, 1993).

Las razones que se han dado para explicar esta incapacidad son diversas, y van desde los que ven en ello una falta de voluntad política de los gobiernos nacionales (La Spina y Sciortino, 1993), a los que lo explican en función de las inapropiadas, inflexibles e ineficientes capacidades institucionales que se dan en ese nivel (Falkenmark y Lundqvist, 1995), pasando por quienes recurren a las presiones económicas como factores explicativos (Hassan, Nunn, Tomkins y Fraser, 1996). Los Estados-nación son contemplados, por tanto, como unidades territoriales inapropiadas para la regulación ambiental, como se ha puesto de manifiesto en la gestión de "bienes públicos" globales, como las regiones polares o los océanos.

Tomando en consideración el desarrollo de acuerdos transnacionales dentro de la UE —que, como se sabe, tiene unos orígenes pragmáticos y profundamente arraigados en las preocupaciones nacionales, más que en las globales—, hay autores (Vogel, 1993) que suelen esgrimir otra razón para explicar el hecho anterior, a saber: la necesidad de armonizar las legislaciones ambientales de los Estados miembros, así como de minimizar el impacto negativo de dichas legislaciones nacionales sobre el libre comercio (Vogel, 1993). Observadores de las

negociaciones internacionales sobre las cuestiones ambientales globales o transnacionales, así como analistas de los procesos políticos en esos contextos, plantean la necesidad de nuevos modelos de gobierno y de acción institucional a nivel internacional como una alternativa a las funciones de los gobiernos nacionales (Young, 1989 y 1994; Haas, 1990; Hurrell y Kingsbury, 1992b; Rowlands y Greene, 1992). La soberanía del Estado-nación tradicional se ve como algo cada vez más incompatible con la regulación de los problemas ambientales de dimensión internacional (Camilleri y Falk, 1993), un debate éste especialmente pertinente para los Estados miembros de la UE (Touraine, 1992; Mol y Liefferink, 1993).

En el nivel de los Estados-nación, los analistas sugieren que la internacionalización de la política ambiental está alterando significativamente el rol de los gobiernos nacionales y de las instituciones encargadas de la gestión del medio ambiente a nivel local, sobre todo en lo que se refiere a la definición de las agendas ambientales, a la determinación y evaluación de la degradación y calidad del medio ambiente y a la selección de los instrumentos para una gestión ambiental efectiva, así como en lo relativo a la representación de las demandas de los ciudadanos en esta materia (Buller, Lowe y Flynn, 1993; La Spina y Sciortino, 1993).

Una vez que se admite que es necesario, y que hay espacio para, un gobierno supranacional, las cuestiones fundamentales se centran en analizar los procesos de negociación entre Estados para establecer acuerdos sobre lo que las políticas ambientales deberían ser. En esta línea, la mayor parte de los investigadores sociales que han analizado la regulación ambiental dentro de la UE ha dirigido su atención a la "alta política" del Consejo de Ministros (incluida sus relaciones con la Comisión Europea y el Parlamento Europeo), a las implicaciones del Acta Única Europea y al impacto de naciones específicas sobre la política ambiental (Bongaerts, 1994; Golub, 1994; Scharpf, 1994). Más recientemente, sin embargo, mayor énfasis se ha puesto en examinar las diferencias entre países en la implantación de políticas, tomando como ejemplo las 17 Directivas de la UE analizadas en *Making European Policies Work* (Siedentoft y Ziller, 1988). Este área de preocupación sobre la política ambiental comparada ha tenido su principal centro de atención en analizar la capacidad institucional y técnica de los Estados-nación para participar en las negociaciones internacionales y aplicar en su territorio lo allí acordado (Coyle, 1994; Pridham, 1994). Además de analizar la validez de los acuerdos e instituciones internacionales, lo que emerge de estos trabajos como un factor crítico en la determinación de la efectividad y adecuación de las normas ambientales, es la aceptación o rechazo de tales acuerdos por los actores políticos, económicos y sociales nacionales y locales (Ward y Lowe, 1994; Ward, Buller y Lowe, 1995).

Cualquiera que sea el enfoque de las investigaciones realizadas, el grado con que se puede afirmar con certeza que existen políticas propiamente "genuinas"

de la Unión Europea depende de como se lleve a cabo el proceso de implementación de los compromisos ambientales adquiridos en los acuerdos entre los Estados miembros. Ya se observe en términos institucionales o administrativos, el proceso de implementación consiste en la realización de acciones previamente acordadas, acciones que son legal e institucionalmente administradas por las naciones participantes en dichos acuerdos (a lo que Young, 1994: 145 se refiere como un "proceso de efectividad").

En términos sociales, la implementación es el proceso de aceptación de tales acciones por las realidades socio-políticas y económicas internas de cada país (Jordan, Ward y Buller, 1998). Dada la necesidad de que las decisiones adoptadas en el nivel supranacional sean aceptadas, o reciban el menor rechazo posible en los niveles inferiores, las realidades locales son fundamentales para comprender las diferencias que se manifiestan en el proceso de implementación, además de para dar cuenta de la desigual relevancia y significado que tienen los acuerdos internacionales sobre medio ambiente. El punto de partida para una exitosa implementación sería, por tanto, el establecimiento de metas políticas que sean aceptadas y susceptibles de ser alcanzadas por las distintas agencias locales y nacionales de los Estados miembros. Los resultados finales de los procesos de implementación no pueden, a este respecto, entenderse, por tanto, de forma independiente de los objetivos iniciales de dichos procesos.

El foco de atención de este artículo es la UE. Como autoridad internacional que es en los temas ambientales, la UE aparece como una institución única en lo que se refiere a su poder para crear y hacer respetar una legislación ambiental con carácter vinculante. La UE no sólo juega un papel fundamental en la determinación de la política ambiental dentro de los Estados miembros, sino que es también un actor —en nombre de esos Estados— en las amplias negociaciones y acuerdos internacionales sobre medio ambiente. Como tal, la UE ocupa una posición privilegiada en la determinación de la política ambiental, además de ofrecer un lugar clave para investigaciones que tienen por objeto analizar las interacciones entre la regulación ambiental interna y la transnacional. Pero tenemos que incidir de nuevo en que el proceso de toma de decisiones sobre política ambiental a nivel internacional es un fenómeno reciente, siendo un buen signo de ello el retraso con que la UE le ha comenzado a prestar atención (Hildebrand, 1992). Como consecuencia, resulta pertinente acercarse al proceso de toma de decisiones de la política ambiental en la UE considerándola una arena política emergente.

Esta conceptualización pone sobre la mesa un cierto número de cuestiones que merecen ser enfatizadas. La primera de ellas es la idea de que se está desarrollando un estilo propio de política europea. Como Scharpf (1994) indica, hasta mediados de los años 80, las estrategias de armonización en la UE estuvieron motivadas por el objetivo de alcanzar la máxima uniformidad. Lo que caracterizaba a los reglamentos de la UE en ese tiempo era su intento de regular de un

modo integral y globalizador los distintos temas, especificándose de forma detallada los requerimientos establecidos en ellos. Acompañando esta tendencia por el detalle, el llamado Compromiso de Luxemburgo de 1966 estableció la necesidad del acuerdo por unanimidad para promulgar la legislación de la UE. Para la regulación ambiental en concreto, esto constituyó un obstáculo sustancial para su avance. Así, por citar un ejemplo, los problemas ambientales de Grecia y Holanda, como dos ejemplos representativos, tienen poco en común, al tiempo que las expectativas sobre la necesidad y deseabilidad de regulaciones ambientales varían significativamente entre los Estados miembros: Dinamarca, Alemania y Holanda todavía mantienen regulaciones que son más estrictas que las del conjunto de la UE (Vogel, 1993), mientras que los Estados del sur de Europa continúan todavía viendo a la UE como la que debe dirigir la regulación ambiental (La Spina y Sciortino, 1993; Berrini, 1994). Aunque la regulación ambiental no fue la causa principal de un cambio que permitiera mayor flexibilidad en las especificaciones y contenidos de los reglamentos de la UE, el cambio de talante implícito en las ideas que inspiraron el Acta Unica Europea y el Tratado de Maastricht ciertamente ha ayudado a generar una mayor toma de conciencia sobre la necesidad de una más estrecha integración de los "estilos políticos" nacionales y los de la política transnacional (Mazey y Richardson, 1995).

Como consecuencia, nos encontramos con que las respuestas ambientales de los Estados miembros, así como su forma de representar los intereses nacionales en el proceso de formulación de las normas ambientales en la UE, han cambiado, pasando de las estrategias de negociación a las de *lobbying* y creación de redes de influencia (Richardson, 1994). En el transcurso de esta transición, la UE ha ido adquiriendo un papel más activo dentro de los Estados miembros (Weale, 1993), como se pone de manifiesto en el intento de facilitar una cooperación más estrecha entre el sector industrial y el Gobierno español, con el fin de allanar el camino para alcanzar la convergencia con los demás Estados miembros en las cuestiones ambientales (Aguilar, 1993).

El concepto de "convergencia" se juzga como un elemento fundamental para entender los actuales procesos, unos procesos que están incluyendo más elementos de "consistencia" en la formulación de la política ambiental dentro de los Estados miembros de la UE (Muller, 1995). Sean confirmadas o rechazadas en la realidad las expectativas de convergencia, lo cierto es que los Estados miembros de la UE han visto sus propias políticas ambientales cada vez más fuertemente entrelazadas con las de la UE (Haigh, 1992), de tal modo que nos estaríamos ahora moviendo hacia un estilo común, una agenda común y unas formas de representación también comunes. Aun así, la convergencia en un nivel puede enmascarar divergencias en otro (Muller, 1995). Las tensiones que actualmente atraviesa la UE van más allá de las cuestiones tradicionales relativas a las relaciones entre el Estado y la sociedad. La presencia de una institución supranacional de gobierno ha significado un desafío a la competencia y a la

adecuación de las instituciones administrativas nacionales para decidir e implementar políticas, además de desafiar la legitimidad de los gobiernos nacionales para representar las demandas de los ciudadanos.

Por todas estas cuestiones, el área de la política ambiental es particularmente reveladora (Dahl, 1997). En parte esto se debe a que es un área relativamente nueva como campo político; en parte se debe también a que la política ambiental conduce por sí misma a nuevas formas de representación e internacionalismo políticos. Como resultado de todo esto, el campo de la protección ambiental está emergiendo como un valioso campo de observación a través del cual estudiar los procesos de integración europea y la persistencia de las tradiciones nacionales en lo que se refiere a los procesos de formulación de políticas.

### LA REGULACIÓN INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE Y LA UNIÓN EUROPEA

En el campo de la política ambiental, el papel de la UE se desarrolló inicialmente durante las décadas de los años 70 y 80 al margen de, y en gran medida de forma paralela a, su principal objetivo, que era la creación de un mercado común interno. La Cumbre de París de 1972, llevada a cabo cuatro meses después de la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Estocolmo, suele ser calificada como el punto de partida de la implicación de la UE en acciones específicas de protección ambiental.

Desde esa fecha, tales acciones se han materializado en cuatro formas básicas: 1) *Planes de Acción Ambiental*, que establecen los grandes objetivos de la política ambiental de la UE, con un primer Plan de 1973 a 1976, y el más reciente, el quinto, iniciado en 1992; 2) *Directivas*, que son el medio más común por el cual la Comisión Europea informa a los Estados miembros sobre cómo implementar la legislación ambiental, con una perspectiva de buscar estándares comunes en materia de medio ambiente (determinando metas ambientales específicas, pero dejando margen a los Estados miembros para que elijan los medios más adecuados para alcanzarlos en sus correspondientes territorios); 3) *Reglamentos*, que son normas de directa aplicación que los Estados miembros deben implementar en sus ámbitos territoriales; y 4) la amplia incorporación del concepto de *desarrollo sostenible* como principio básico que ha de inspirar todas las acciones de la UE.

Aunque la política ambiental de la UE tiene ahora 25 años de antigüedad, las bases jurídicas para la intervención de la UE en este área han sido codificadas sólo de forma relativamente reciente, con las reformas introducidas en el Tratado de Roma de 1957 (Fromageau y Guttinger, 1993). Así, el Acta Unica Europea de 1985 cambió las bases tanto legales como políticas de la política ambiental europea y del proceso de creación de normas en la UE (Kramer, 1987). Por