
Jean-Paul Billaud ()*

*De la solución negociada de los
conflictos a la negociación
institucional: la agricultura busca
una nueva legitimidad*

En 1989, el Ministerio de Agricultura francés tomó la decisión de experimentar la aplicación del artículo 19 en cuatro regiones: una región seca (Crau), dos zonas húmedas (en las marismas del Oeste) y una zona de media montaña (Vercors). La decisión se tomó en un contexto cada vez más difícil para la agricultura; el año siguiente, los medios de comunicación, las asociaciones ecologistas y el propio ministro del Medio Ambiente coincidieron en levantar una virtual veda al acusar a los agricultores de prácticas contaminantes, especialmente por la contaminación del manto freático con nitratos. Aunque no pueda inferirse relación causal, es obvio que la citada decisión constituye, por parte del Ministerio, una muestra de su sincera voluntad de encauzar la agricultura por una vía más preocupada por el medio ambiente. Esta iniciativa es tanto más notable cuanto que el artículo 19 era objeto de duras críticas entre los propios agricultores (1).

(*) CNRS-París X.

(1) El coloquio patrocinado por la asociación Colina, en el que coincidieron, en enero de 1989, todos los responsables del sector agrario (cámaras y sindicatos) es sumamente ilustrativo de la decidida oposición de los medios agrícolas franceses a la incorporación, en alguna medida, de la cuestión medioambiental a la política agraria. En 1990, durante una reunión celebrada en París por el Círculo Condorcet, el ministro de

El examen de la aplicación del artículo 19 es interesante por dos razones. Por una parte, clarifica las relaciones entre la agricultura y la problemática medioambiental y pone de relieve los aspectos en los que esta relación puede convertirse en un factor cada vez más decisivo en la redefinición del lugar de la agricultura en la sociedad. Por otra, ilustra las dificultades e, incluso, las contradicciones que aquejan a la ecología —fundamento científico de la baza medioambiental— cuando las fuerzas sociales que la apoyan se ven obligadas a enmarcar su actividad en un conjunto de relaciones de fuerzas que rebasan su esfera de influencia.

No existen indicios de que el artículo 19 influya en la agricultura en la forma que sería de esperar. Lejos de cumplir las promesas formuladas en el ámbito ecológico, esto es, de promover un cambio en profundidad en los métodos y los modos de producción agraria, esta política oficial resulta eficaz en cuanto a las modalidades de organización de la producción agraria, impulsando la reordenación mediante y dentro del mecanismo institucional generado por la aplicación de las medidas de protección del medio ambiente. Esta es, por lo menos, la idea que subyace en nuestra intervención. No es fácil analizar esta reordenación, que se realiza por vías asociativas, pues no reviste características espectaculares. Evidentemente, más allá de los aspectos de procedimiento se plantea la cuestión de conocer el fundamento y las posibilidades de esta reordenación. ¿Cuáles son los intereses que determinan la toma de posición de los distintos actores del proceso? ¿Son los elementos técnicos del proceso lo bastante coercitivos para generar, por sí solos, la negociación y el compromiso? ¿No resulta decisivo el propio contenido de estas medidas —y su corolario, esto es, lo que dichos actores perciben de ese contenido y su reacción frente al mismo—

Agricultura (H. Nallet) reiteró su oposición a «la Comunidad (que) nos sugiere que paguemos a los que abandonan el cultivo intensivo y la química por una agricultura más inocua. No acepto este punto de vista, porque no resuelve el problema». El año siguiente se produjo una cierta evolución (véase la toma de posición del secretario de FNSEA con ocasión del coloquio celebrado por ANDAFAR —Rochefort, 9-10-91— en el sentido de aceptar el artículo 19, siempre que el mismo se aplicase a la totalidad del territorio y que las primas se evaluaran nuevamente).

para lo que se suele considerar una operación ejemplar, tanto en sus objetivos como en su realización?

La respuesta a estos interrogantes precisa de un análisis en mayor profundidad de esta medida. Abordaremos este análisis partiendo de una de las zonas piloto designadas por el Ministerio de Agricultura en 1989: la región de las marismas occidentales situadas en Charante Maritime.

En Francia, un desfase real...

Los responsables agrarios —tanto públicos como sectoriales— acogieron en un principio el artículo 19 con evidente falta de entusiasmo. La aplicación de esta medida, adoptada por la Comunidad Europea en 1985, se dejó a la libre discreción de los Estados (en 1991, se incorporó en los artículos 21 a 27 del Reglamento (CEE) nº 2.328; posteriormente, el Reglamento (CEE) nº 2.078/92 confirmó las decisiones anteriores al incrementar la participación de la CCE del 25 al 50%, aunque a cambio de la obligación impuesta a los Estados de aplicar nuevas medidas de protección medioambiental); cuando Francia se adhirió a la medida, ésta había sido puesta en práctica en Alemania, Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido, país que, por lo demás, había sido su inspirador. Este desfase en el tiempo es reflejo de una reserva real, confirmada, por ejemplo, por la parquedad de la dotación financiera, bastante inferior a la de nuestros vecinos (en términos globales), o a la concedida explícitamente para limitar la producción mediante el barbecho de las tierras y el abandono de los cultivos (en primas por hectárea).

Este desfase respecto a los países del Norte se complicó muy pronto por una descoordinación entre los órganos centrales y las organizaciones locales. La iniciativa de reflexionar sobre la adopción de estas medidas recayó, sin oposición, bien en las asociaciones protectoras, en las organizaciones profesionales agrarias o en las administraciones locales, bien en una conjunción de estas entidades, hasta el punto de que, en los respectivos análisis de cada una de las aplicaciones re-

gionales (al menos, por lo que respecta a las cuatro regiones experimentales), cada cual (2) está convencido de haber abierto una nueva perspectiva, no sólo en su propia región, sino también en el territorio en su conjunto. Aunque sería inútil, además de difícil, reconstruir paso a paso las verdaderas etapas del proceso, se impone reconocer en esta reivindicación una señal, entre otras, del éxito que ha caracterizado a la aplicación del artículo 19, así como de la originalidad de esta norma dentro del ámbito reglamentario. De hecho, en su momento suscitó vacilaciones e, incluso, desconfianza; además ha existido libertad de elección respecto a los lugares y las modalidades de su aplicación, y las entidades locales han «impulsado» asimismo al Gobierno central a ponerlo en práctica, por todo lo cual los actores locales se han apropiado del artículo 19 y lo han legitimado en medida notable.

El «éxito» se hace más evidente a medida que se desciende por la escala de su aplicación. En la mayoría de los casos, los agricultores agotarán la dotación financiera en un tiempo sin precedentes, lo que producirá la multiplicación de las solicitudes de fondos suplementarios; desde este año, el Ministerio de Agricultura ha de afrontar la necesidad de duplicar su presupuesto inicial (3). Respecto a la normativa medioambiental, básica para la reforma de la PAC, el artículo 19 constituye una medida innovadora y experimental; se comprende, por tanto, que el análisis de tal «éxito» exceda de esta medida aislada e inaugure un enfoque crítico del conjunto de la política europea.

En las zonas húmedas, una posible ruptura...

La adaptación de las explotaciones en las zonas de biotopos raros constituía uno de los cuatro objetivos asignados a

(2) Esto es cierto en Charante-Maritime, pero no lo es menos en Vercors (Jauneau, 1992) e incluso en el Ministerio de Agricultura (nota de los delegados de la Dirección del «Espacio Rural y Forestal»).

(3) En 1991 se había creado una partida presupuestaria específica, dotada con 14 millones de francos, que se incrementó a 24 millones de francos en 1992 y a 85 millones de francos en 1993 (nota de la DERF).

la aplicación del artículo 19 (4). Las áreas húmedas pueden acogerse a estas medidas. En Francia, la mayor parte de estas zonas se extienden a lo largo del litoral del Atlántico, donde numerosas cuencas fluviales vierten sus aguas de origen continental, antes de su evacuación en el mar. La ausencia de relieve y la situación del suelo por debajo del nivel del mar convierten la circulación y evacuación de las aguas en un serio problema cuya solución más o menos definitiva determina las modalidades de evaluación y utilización de los medios. Hasta ahora, la respuesta típica de las sociedades humanas a la amenaza del agua ha consistido en desecar, esto es, en preservar una parte de la zona húmeda, tanto de las cuencas como del mar, mediante un sistema de diques, canales, zanjas y esclusas, al precio de acentuar el riesgo de inundación de un área de absorción (5). De este modo, las abadías, a partir del siglo XII, y más tarde, los ingenieros holandeses, aliados a la burguesía local a partir del siglo XVII, desecaron la mayor parte de las zonas húmedas litorales, permitiendo la puesta en cultivo de los «polders», al tiempo que las zonas inundables se dedicaban a pastos y al bosque (6). A partir del siglo XIX, la pradera adquirió carácter dominante, incluso en las zonas desecadas. Hubo que esperar a la revolución agraria del decenio de 1960, que produjo en las marismas una renovación tecnológica importante (utilización del drenaje subterráneo mediante la aplicación de nuevas técnicas de saneamiento, tratamiento del suelo mediante el ablandamiento profundo y, recientemente, el regadío) para que la puesta en cultivo constituyese nuevamente una opción económica rentable. Los esquemas técnicos desarrollados por el INRA (7) han tenido un éxito tan notable que se aplican, in-

(4) Los otros tres consistían en la reducción de los niveles de contaminación producidos por la agricultura intensiva, la lucha contra los incendios forestales y la ordenación de los espacios existentes entre las zonas protegidas. Sólo ha sobrevivido esta última línea de actuación en las zonas con biotopos excepcionales.

(5) La marisma del Poitou es el arquetipo de este sistema. Consta de una marisma denominada «desecada», situada río abajo, cerca del mar (unas 60.000 hectáreas), y de una marisma «inundada», situada entre aquélla y las cuencas afluentes (unas 15.000 hectáreas).

(6) Véase al respecto, Billaud (1984).

(7) Instituto Nacional de Investigación Agronómica. A partir del decenio de 1960,

cluso, en las zonas inundables, al precio de unos elevados costes de mantenimiento (estaciones de bombeo, nuevos efluentes, etc.), financiados por el Estado. Por tanto, desde hace unos treinta años, las marismas son objeto de un cultivo cerealista intensivo que se ha traducido en la reducción de la superficie de las praderas inundables (8), las de las zanjas y canales, y en un aumento de las superficies drenadas y desecadas, esto es, en una aceleración del flujo de las aguas, en un empeoramiento de los problemas acumulados de evacuación, en un mayor riesgo de inundación en invierno y de sequía en verano, y en una superior contaminación por nitratos y plaguicidas que perjudican la calidad de las aguas (9).

Desde el punto de vista de la política agraria y de la política de ordenación vinculada a ella desde la posguerra, el programa «artículo 19» constituye una ruptura, pues se corresponde con una rehabilitación de la pradera y se traduce, al menos implícitamente, en un alejamiento, si no una crítica, del modelo dominante en los planos técnico e ideológico, independientemente de que se haya o no impuesto en el plano espacial. En efecto, en una zona húmeda, lo esencial es el principio rector de la gestión hidráulica, esto es, los niveles del agua, tanto en el ámbito de la parcela (otorgamiento de prioridad al almacenamiento o al drenaje) como en el de la red; la ampliación de los cultivos sólo es posible con la condición de que la ordenación hidráulica y la gestión de las re-

los experimentos se llevaron a cabo tanto en las estaciones locales del instituto como en las explotaciones denominadas «de referencia».

(8) El retroceso de las praderas es un hecho incontestable; sin embargo, su evaluación es controvertida, según se apoye en los censos agrícolas o en datos subsidiarios. El Parque Natural Regional de la Marisma del Poitou, basándose en un estudio realizado por SATEC, estima que, entre 1970 y 1990, la superficie de las marismas se redujo en más de un 35% (esto es, 28.700 hectáreas). Este proceso provocó una enérgica reacción del Ministerio del Medio Ambiente, que privó durante algún tiempo de la clasificación de «parque natural» a esta institución, patrocinada por las administraciones locales (regionales, departamentales y municipales).

(9) En los programas del INRA, los estudios de la calidad de las aguas sucedieron durante el decenio de 1980 a las investigaciones que hicieron posible la intensificación de las producciones. Dichos estudios se unieron a los realizados en este campo por IFREMER (Institut Français de Recherche sur la Mer, esto es, Instituto Francés de Investigaciones Marinas), dado que, en los estuarios marinos en los que desembocan las aguas procedentes del drenaje de las marismas, existen importantes cuencas ostrícolas y de crustáceos.

des se concierten para eliminar las limitaciones tecnológicas al laboreo: niveles bajos, evacuación rápida, reservas para el regadío, etc. Dicho de otro modo, una vía de revalorización de vocación hegemónica, como es la de la intensificación del cultivo cerealista, implica que, desde la asociación de propietarios, gestora de un espacio autónomo mediante el manejo de compuertas y esclusas, hasta el Estado, gestor de las grandes cuencas emisarias y responsable último en el aspecto hidráulico, se impone una opción «colectiva» al conjunto de los usos sociales del territorio. La diversificación de los usos descansa en el principio jerárquico según el cual un determinado uso, y su relación con la hidráulica, determina la relación con ésta de todos los demás usos.

Ciertamente, el esquema de gestión «colectiva» que resulta de lo anterior y que se traduce en un consenso más o menos abierto respecto al modelo de gestión dominante, no constituye un dogma; en efecto, la estación de bombeo individual permite al cultivador de cereales perjudicado por la gestión de su asociación de agricultores sustraerse a la limitación colectiva; sin embargo, esto supone que las tierras disfruten de una situación favorable desde el punto de vista hidráulico, pues las zonas inundables y de difícil drenaje pasan colectivamente a la reserva, independientemente de que esta decisión se tome con criterios cinegéticos, ecológicos, turísticos o de otro tipo. Tanto en el plano de la inversión como en el ámbito espacial, estas «excepciones» tenían un carácter marginal, esto es, no influían decisivamente en el criterio de gestión dominante en las marismas, y podían constituir, por el contrario, un modo de regular el sistema hidráulico, preservando las zonas de absorción de seguridad.

¿Se iba a convertir la aplicación del artículo 19 en una nueva «excepción»? Si algunos responsables agrícolas abrigan esta esperanza, no tardaron en salir de su error, aunque sólo fuese por los medios asignados a la puesta en práctica y por la rápida conversión del programa en el estandarte de una nueva política. En los humedales, la aplicación del artículo

19 plantea inevitablemente la cuestión del principio rector de la gestión «colectiva» y del modo de compatibilizar los diversos usos sociales del territorio. *Por consiguiente, la negociación de la aplicación técnica del artículo 19 sólo podía constituir, en principio, una negociación política de la dimensión crítica que los diferentes gestores quisiesen conferir a esta medida. Veamos en qué plano, a partir de un caso concreto.*

En las marismas de Charente-Maritime, quizás una bicoca...

Entre las marismas del Oeste, situadas en su mayor parte entre Loira y Gironde, las 80.000 hectáreas de este departamento tienen una situación especial: son «moderadas» en el aspecto tanto de la desecación como de la inundación, ya que no se dividen en zonas «húmedas», contrapuestas a las «desecadas». Estas marismas están enclavadas en explotaciones en las que en general dominan las tierras «altas», de las cuales son complementarias y, por último, se incorporaron tardíamente a la explotación intensiva, a partir de la implantación, en 1982, del «Esquema de ordenación de las marismas del Oeste (10). Aunque tardía y limitada por lo que respecta al número de explotaciones afectadas (11), esta intensificación, basada en prospecciones hidráulicas, fue bastante profunda y pronto colocó a la agricultura local en una situación conflictiva con los otros usuarios del espacio: los cazadores, en relación con la conservación del volumen de agua durante el período estival (1985); los ecologistas, como consecuencia del drenaje y puesta en explotación de una zona reservada al fumarel común (1986); y con los mariscadores, como consecuencia de la muerte de buen número de ostras (1988). Estos puntos conflictivos, más allá de los objetivos y los rasgos es-

(10) Si se les compara, por ejemplo, con la marisma del Poitou, la intensificación del cultivo se inició allí en el decenio de 1960, gracias a la concentración parcelaria realizada en las marismas inundadas; las explotaciones de la región dependen casi exclusivamente de la marisma.

(11) Hemos llevado a cabo un estudio con Yves Brugière (CEMAGREF), limitado a una extensión de 3.200 hectáreas de marisma, que permitió establecer que el 16% de las parcelas estudiadas habían sido cultivadas entre 1967 y 1988 (véase Billaud-Brugière, enero de 1991).

pecíficos, dieron lugar a unas negociaciones que, bajo la apariencia de un compromiso, no tenían otra salida que la implantación de la hegemonía de la opción intensiva sobre la ordenación hidráulica de las marismas y la legitimación de la «alianza», que subyace en aquélla, entre los servicios técnicos de los Ministerios de Agricultura y del Equipamiento y los representantes del sector agrario. Dicho de otro modo, se trataba, para el conjunto de los interlocutores locales, de estructurar la distribución de los usos en el espacio, y de actuar en consecuencia en el ámbito de la ordenación hidráulica, constatando la revalorización de las marismas a través de la agricultura intensiva.

Evidentemente, este consenso no es ajeno a las relaciones de fuerzas ni excluye los intentos de subvertir el orden establecido. En este aspecto es posible, partiendo de las modalidades de resolución de las tres «crisis» producidas en el decenio de 1980, comprobar en qué aspectos el grado de observancia es desigual y, a partir de esta constatación, apreciar las estrategias, sumamente oportunistas, de unos y otros. Las más rebeldes son, claramente, las asociaciones de protección de la naturaleza y, entre ellas, la más poderosa, la Liga para la Protección de las Aves (Ligue pour la Protection des Oiseaux, LPO). Su indiscutible actitud contestataria está respaldada por la circunstancia de que el único mecanismo reglamentario eficaz en las zonas húmedas se apoya en la «Directiva sobre las aves», promulgada por la Comunidad Europea en 1979 (12). Cuando las prospecciones hidráulicas se generalizaron a partir de 1982, la LPO impuso por vías de hecho lo que el sector agrario no quiso concederle en la mesa de negociación (13): una zonificación del territorio en la que

(12) Pronto se promulgará una «directiva-hábitat», que se lleva debatiendo durante tres años y que debe ampliar el mecanismo de protección de la flora y la fauna.

(13) Cabe preguntarse igualmente si la LPO no se beneficiaba también de esta ausencia de diálogo, que le permitía mantener su estrategia de soslayar las relaciones de fuerzas locales, apoyándose simultáneamente en una fuerte presencia en el ámbito nacional y en unos apoyos europeos considerables.

se discerniría entre las zonas susceptibles de drenarse y las que no lo eran. Mientras que las primeras serían subvencionadas por el Estado, las segundas no recibirían ayudas públicas. De este modo, la LPO aprovechó las oportunidades que se presentaron para comprar las tierras que poseían un interés biológico, cuya explotación suele luego contratar con terceros. Aunque limitada, esta política de adquisición de tierras irrita al sector agrario (14) que la considera una forma de bloquear la aplicación de sus esquemas agrarios y, especialmente, de materializar por la vía de los hechos una partición del territorio que escapa a todo control por parte suya. Para el sector agrario, la implantación de esta zonificación sería tanto como quebrar su discurso unitario, basado en la pretensión legítima de todo agricultor a alcanzar unos ingresos y una productividad decentes. Evidentemente, esta opción se inserta en el núcleo mismo del desarrollo agrario, aunque aborda otras vías ajenas a la responsabilidad de los dirigentes agrarios (al clasificarse edafológicamente las tierras en función de su capacidad de drenaje, de los «condicionamientos naturales» que confieren a las tierras una situación más o menos favorable dentro del sistema hidráulico, etc.). Desde este punto de vista, puede decirse que la LPO ocupa un lugar en este proceso de selección fáctica: sin renunciar a ser la mala conciencia medioambiental de los planificadores, la LPO promueve, en nombre de la protección, una zonificación del territorio que ningún planificador desea, de momento, asumir realmente.

En las marismas, a escala de la cuenca hidrográfica, la producción intensiva sólo es posible si algunas zonas se destinan al alivio de las inundaciones invernales y se aseguran las reservas de agua en verano. Esta es la misión de las marismas «inundadas». Como este tipo de terreno no se presenta en estado natural en Charante-Maritime, es preciso bus-

(14) El presidente de la Cámara Agraria denunció en un coloquio (CELAVAR, enero de 1990) «la política consistente en la compra de terrenos por parte de los organismos de protección de la naturaleza, con objeto de sustraerlos a su vocación natural, concretamente la agraria...».

carle un sucedáneo, y la marisma «inundable» (15) cumple esta misión en invierno, aunque se plantea el problema de la sequía estival. Al igual que los agricultores (los ganaderos respecto a las zanjas que rodean las praderas y los cultivadores de cereales en relación con el regadío) los aficionados a la caza de especies acuáticas necesitan que se conserve el manto de agua durante el verano. Frente a estas demandas competitivas, el sector agrario negociaría con los cazadores, a partir de 1985, la conservación de una reserva de agua en unas cuarenta hectáreas; más que de resolver un problema acuciante, se trata, para el sector, de llegar a un compromiso con un grupo poderoso, competitivo y, en parte, difícil de «controlar» (16).

Entre los grupos sociales con los que el sector agrario se vio precisado a negociar sobre su decisión de intensificar la producción en las marismas, el de los ostricultores ocupa un lugar aparte. Se trata de productores, como los agricultores, que aspiran a una explotación más intensiva, y cualquier denuncia que formulen surte un efecto lamentable en la imagen pública de la agricultura. Sin embargo, la muerte de gran cantidad de ostras ocurrida en 1988 indujo a los ostricultores a formular contra la agricultura dos acusaciones que atañen específicamente a las nuevas modalidades intensivas: la ordenación de las aguas (pues el drenaje modifica la afluencia de líquido en periodicidad y cantidad) y la contaminación del agua (ya que los nitratos pueden ser, hasta cierto punto, un buen nutriente, pero no así los plaguicidas). Por diversas ra-

(15) Según nuestro estudio (Billaud, enero de 1991), es posible estimar que, en años normales, el 10% de las parcelas son inundables en más del 50% de su superficie durante más de dos meses; el 25% de las parcelas sobrepasan la tasa media de sumersión.

(16) Una de las modalidades de caza de especies acuáticas es la «caza con tonelete», muy extendida en Charente-Maritime. Se inunda una parcela de la marisma para atraer a las piezas, a las que se dispara desde una estructura enterrada, el «tonelete». Esta modalidad de caza, que requiere un gran volumen de agua, permite, gracias a los elevados precios que se pagan, ejercer presión sobre los propietarios de las tierras. Mientras que los cazadores que emplean métodos tradicionales son naturales de la marisma, los cazadores «al tonelete» proceden del medio urbano. La situación de debilidad de los primeros les impulsa al compromiso con los agricultores respecto a la utilización del agua y la conservación de las tierras.

zones (por ejemplo, que los ostricultores tenían «necesidad» de la ayuda de los agricultores para lograr que el fenómeno de la mortandad de las ostras se calificase de «desastre agrario»), ambas partes estaban interesadas en el acuerdo. Este se tradujo, por fin, en la firma de un protocolo formal en el que se lee que la agricultura «puede continuar la razonable revalorización de la explotación agraria por medio del drenaje subterráneo» (17).

Así, a finales del decenio de 1980, el sector agrícola, apoyado en este punto por el conjunto de las administraciones locales (Dirección de Agricultura, Prefectura, Consejo General) logró desactivar los conflictos suscitados por las decisiones productivas de principios del decenio. Los agricultores alcanzaron este objetivo en un arduo proceso negociador con unas asociaciones de protección de la naturaleza escasamente inclinadas a sentarse a una mesa de negociaciones a la que, por otra parte, no habían sido invitadas con el consenso unánime de sus interlocutores (18). Por tanto, se han admitido, de mejor o peor grado, las «excepciones» a una gestión hidráulica concebida como apoyo de la producción intensiva, al precio de generar unas tensiones sociales que, aunque no se hayan extinguido, no han logrado perturbar las opciones básicas, cuando no las han facilitado... (justificación del drenaje por la lucha contra la contaminación, creación de una reserva hidráulica que es igualmente útil para la agricultura, detracción por parte de terceros ajenos al sector de las tierras marginales no aptas para la explotación intensiva).

(17) Esta aseveración fue posible gracias a una referencia a los resultados científicos del INRA, que indicaban que, en determinadas condiciones, el drenaje subterráneo permitía controlar en mayor medida el flujo del líquido contaminante. En el protocolo firmado por los ostricultores con los agricultores en junio de 1989 se afirma, incluso, que «la ganadería extensiva ya no permite el mantenimiento de una población activa en el campo capaz de mantener un territorio dependiente en tal medida de su patrimonio hidráulico». Véanse más precisiones sobre este conflicto especialmente ilustrativo de la complejidad de las relaciones entre agricultura y medio ambiente en: Billaud, «L'article 19: une gestion agricole au nom de l'environnement?» *Economie Rurale*, nº 208-209, marzo-junio de 1992.

(18) Ciertamente, es preciso matizar esta afirmación, puesto que no todas las asociaciones tienen una postura tan radical como la LPO; algunas, como el Centro Permanente de Iniciación al Medio Ambiente (Centre Permanent d'Initiation à l'Environnement CPIE), mantienen una relación privilegiada con los grupos agrarios.

En este contexto, ¿a qué objetivo responde la aplicación del artículo 19? ¿Cómo puede constituir, según nuestra hipótesis, una bicoca para el conjunto de los actores o, al menos, para el sector agrario y para quienes lo apoyan dentro de la Administración del Estado? Estas cuestiones comenzaron a plantearse el año en que se produjo el conflicto con los ostricultores, que tuvo un amplio eco en la prensa local. Ese mismo año se publicaron los mapas ZNIEFF (Zona Natural de Interés Ecológico Faunístico y Florístico); fruto de un encargo del Ministerio del Medio Ambiente y de un informe científico de la LPO, estos mapas irrumpieron repentinamente en el ámbito local, superponiéndose —a pesar de no ser oponibles a terceros— a los mapas que manejaban los administradores y gestores, que sólo tuvieron noticia de los mismos en el momento de su publicación, al no haber sido consultados durante el período de levantamiento. El artículo 19 se presenta entonces como la forma más idónea de responder a esta nueva zonificación del espacio. Esta medida de política agraria que, por tanto, es aplicada por los servicios de agricultura, aporta un marco de negociación para implantar la zonificación del espacio que el sector agrario necesita para asegurar sus objetivos de intensificación del cultivo. Este marco de negociación tiene una dimensión externa, en relación con los demás usuarios del espacio y, más concretamente, en relación con unas asociaciones cada vez más exigentes que imponen una determinada división del territorio al margen de toda reglamentación local, y posee igualmente una dimensión interna, en relación con los agricultores «excluidos» del sistema de producción más rentable y perjudicados por una gestión hidráulica que no otorga prioridad a sus intereses productivos (19). Sin embargo, todos son conscientes de que, no sólo resulta cada vez más difícil acceder al «club» del drenaje, sino que el acceso se hace peligroso, aparte de que el Estado se muestra ahora reacio a financiar unas obras públicas costosas y escasamente compatibles con el medio ambiente y con los nuevos objetivos de la PAC.

(19) Véase al respecto Billaud-Brugière, enero de 1991.

Una bicoca para el Estado, que no puede mantener el rumbo emprendido hace diez años, una bicoca para un sector agrario obligado a seguir una vía más razonable para la intensificación de la producción agraria y que busca un marco institucional que le permita encuadrar los compromisos generados por esta opción, y una bicoca para los demás usuarios del espacio, que no pueden sustraerse de esta coyuntura de elaboración y de aprendizaje de las nuevas reglas del juego institucional y social.

Nuevas reglas del juego

La negociación no constituye una novedad entre las modalidades de regulación social que la gestión hidráulica implica. Sin embargo, la negociación puntual, obligada por la urgencia del conflicto, cede el paso a un vasto foro en el que está representado el conjunto de los grupos sociales, aparentemente volcados en «la búsqueda de un acuerdo legítimo» (20) y que, por tanto, parecen reconocer en el interlocutor el derecho a defender sus intereses y objetivos, y desean encontrar una base para el entendimiento que respete las aspiraciones legítimas de cada cual en la utilización de la marisma. Antes que valorar esta actitud como el principio de una «gestión patrimonial integrada» (21), preferimos formular la hipótesis de que se trata, para cada uno de los grupos sociales afectados, al menos en un estadio inicial, de consolidar las posiciones adquiridas sin atentar contra los equilibrios presentes en el marco de una intensificación agraria configurada como modo de explotación dominante de las marismas. Dicho en otras palabras, frente a la dimensión crítica de una medida como el artículo 19 (22), todos coinciden en desactivar una posible subversión; nadie desea correr el riesgo, ni para sí ni

(20) Godard, «Jeux de Nature: quand le débat sur l'efficacité des politiques publiques contient la question de leur légitimité», en Mathieu-Jollivet (1989).

(21) No es éste el marco adecuado para un análisis crítico de este criterio, que ha sido objeto en Francia de un estudio teórico por parte de Natali, Montgolfier y Ollagnon, y que nos parece más bien enmarcado en una teoría de la acción que constitutivo de un instrumento conceptual válido para analizar la transformación de las relaciones sociales confrontadas con la cuestión del medio ambiente.

(22) Dimensión que, por cierto, depende de la percepción que se tenga de la misma en un momento determinado; en el caso que nos ocupa, nos situamos al principio

para el conjunto, de producir un «caos» del que no resultaría ordenamiento alguno de las diversas modalidades de utilización de las marismas. El principal argumento, que todos comparten, es que no existe, de momento, un proyecto técnico capaz de rentabilizarse y de hacer posible la conservación y revalorización de estas tierras a través de la ganadería extensiva. Se trata, por tanto, de *regular mediante la negociación institucional lo que anteriormente se reglamentaba por vía de la negociación de conflictos*.

A finales de 1991, el conjunto de los interlocutores locales firmó un protocolo «agricultura-medio ambiente». El debate sobre la aplicación del artículo 19 constituyó una experiencia única, al enmarcarse en un entramado institucional específico y preciso (23), de un modelo de regulación más global que afecta al conjunto de los problemas de ordenación y gestión de la marisma. La firma del protocolo y las circunstancias que condujeron a la misma clarifican perfectamente la conciencia que tienen los actores de la necesidad de implantar unas nuevas reglas de juego entre los mismos; en efecto, los apoyos financieros a la ordenación del territorio se desplazaron del Estado francés a Bruselas; su magnitud es tal que justifican el coste previo, esto es, la existencia de un consenso sobre la necesidad de preservar el medio ambiente y el imperativo consiguiente de hallar una salida concreta a una lógica de confrontación: «La aprobación del programa de actuación suponía la existencia de un compromiso previo del Estado de garantizar la preservación de la marisma, lo que explica la creación de las zonas de protección especial y la formalización de un protocolo de ordenación concertada» (24). Por tanto, si el artículo 19 constituye una medida eficaz para

mismo de la aplicación, en 1989, esto es, mucho antes de que el conjunto de las medidas agrarias de orientación medioambiental fuese conocida por los actores locales.

(23) El procedimiento aplicado ha sido el OGAF (Opération Groupée d'Aménagement Foncier-Operación Conjunta de Ordenación Rústica), aplicable en el ámbito cantonal. El sector agrario está familiarizado con esta técnica y es probable que haya buscado a través del mismo intervenir en el proceso institucional, con una clara ventaja sobre los demás interlocutores.

(24) Informe de la reunión del Comité departamental (creado por el protocolo de 6 de diciembre de 1991), de 13-02-1992. Para acceder al programa comunitario 5b (dentro del Marco Comunitario de Apoyo) que supone una asignación de más de 70 millones de

la superación de las contradicciones crecientes generadas por el proceso de intensificación de la explotación agraria de las marismas, su aplicación adquiere una nueva dimensión en virtud de la reforma institucional que entraña la adopción de las medidas agro-medioambientales y del sistema de estructuras de dimensión europea.

Esta reforma está dominada por la cooperación y la contractualización. Por la cooperación, en la medida en que el enfoque de las cuestiones medioambientales hace hincapié en las relaciones, las interdependencias y la globalidad de los fenómenos. Evidentemente, se puede aducir con razón que, en las marismas, la ordenación hidráulica siempre ha planteado los problemas en ese ámbito; sin embargo, allí donde la globalidad se estructuraba en estratos superpuestos, y donde el sector agrario «negociaba» su hegemonía con unos y otros, a medida que se producían los problemas, la cuestión del medio ambiente, en virtud del propio entramado institucional previsto, por ejemplo, en el artículo 19, que obliga a los diversos actores a negociar, impulsa en la misma dirección a todos los interesados en la gestión de la marisma. Se trata de una realidad tan novedosa como la de la contractualización: la transición de una política de subvenciones a los precios a una política de ayuda directa convulsiona el mundo local, porque se imponen numerosos trámites vinculados a la peritación e información, a la preparación de los contratos, a la discusión colectiva de los objetivos cantonales y, en el futuro, a la supervisión de las operaciones. Al producirse una concentración parcelaria, la política agraria afecta personalmente a los cultivadores, lo mismo que la política de ordena-

marcos para un programa de «adaptación y diversificación de la agricultura» y para otro programa de «protección del medio ambiente», las administraciones, las organizaciones profesionales agrarias y ostrícolas, las instituciones científicas (INRA y FREMER) y los organismos gestores, las asociaciones de protección de la naturaleza y las federaciones de caza y pesca, los órganos electivos (Consejos regional y departamental) tuvieron que aceptar la creación de unas «Zonas de protección especial» (Zones de Protection Spéciale-SPE), configuradas sobre la base de la Directiva CEE nº 79/409, sobre protección de la avifauna. En esta zona no se pueden realizar trabajos de ordenación y «se excluye cualquier ayuda pública para los proyectos que no se ajusten a las disposiciones del protocolo» (Protocolo, pág. 7).

ción territorial puede afectar directamente a los propietarios rústicos. Hay, sin embargo, una diferencia: ¡el procedimiento contractual dura cinco años!

La reforma institucional no se ve afectada de igual modo por esta doble reordenación, pues los niveles de un signo político más acentuado parecen reanimarse, en perjuicio de aquéllos cuya legitimidad es esencialmente técnica. Así, las prefecturas recobran una posición privilegiada en la negociación, tanto más verosímil cuanto que la descentralización las ha privado de sus medios técnicos, que eran los servicios departamentales de los ministerios, actualmente adscritos a los Consejos Generales; dicho de otro modo, las prefecturas se erigen, a los ojos de las regiones, del Estado y de la Comunidad Europea, en órgano legítimo de representación del departamento en toda su diversidad. Resulta interesante constatar que esta función, asumida con los consejeros generales con ocasión de los trabajos de ordenación hidráulica realizados en interés de los drenajes y oficialmente reconducida en el protocolo agricultura-medio ambiente que confiere a estas dos entidades la «decisión última» (25), sólo sería desempeñada, en lo sucesivo, por las prefecturas; se tiene la impresión de que unos proyectos menos exigentes en inversiones técnicas, como son los del medio ambiente, y un cierto alejamiento respecto a los servicios técnicos, provocado por la descentralización de las administraciones locales, han conferido un nuevo poder al representante de la administración central: el poder de organizar y legitimar el proceso de cooperación contractual.

(25) En el protocolo se establece una «comisión departamental» y varias «comisiones cantonales», responsables de supervisar la aplicación del programa 5b en las zonas ambientalmente vulnerables y de aplicar las medidas agro-medioambientales, como el artículo 19, en las zonas mencionadas (que abarcan, a grandes rasgos, las ZNIEFF, esto es, más que las ZPSI). El protocolo es ambiguo respecto a la responsabilidad última, al conferir al prefecto la facultad de formular los pliegos de condiciones, previo informe de las comisiones cantonales», así como la atribución de convocar las reuniones de las comisiones. Durante la primera reunión de la comisión departamental, se introdujo una precisión relativa a la cuestión de la «decisión última», con el comentario siguiente: «Se adopta la propuesta, que, sin ajustarse al tenor literal de las disposiciones del protocolo, es conforme a su espíritu» (13-02-1992, pág. 4).

En este sentido, los Consejos Generales, comprometidos en proyectos de desarrollo cuya ejecución son capaces de garantizar (26) se convierten, en mayor medida, en interlocutores como los demás, invitados, como ellos, a una mesa de negociación en la que, al tener que defender unos proyectos, dan la impresión de apoyar unos intereses particulares. El repliegue del Estado en el plano concreto de la actuación y, en este caso, la suspensión de su ayuda a las obras de drenaje y a los trabajos de ordenación concurrentes con aquéllas ha permitido a las prefecturas distanciarse del «corporativismo gestor» que antes informaba su actuación (27) y asumir la función mediadora exigida por la conciencia creciente de los problemas medioambientales y por el entramado institucional que subyace en las medidas comunitarias. Los cargos electivos de los departamentos, que abrigaban idéntica vocación de asumir dicha función, por el hecho mismo de la descentralización, se ven abocados a una lógica corporativista y sectorial que les impide comportarse con la «neutralidad» precisa para el ejercicio de una función arbitral. Resulta esclarecedor en este sentido que, ante la exigencia de que el Consejo General coadyuve financieramente a la aplicación del artículo 19, como hace el Estado de conformidad con la normativa europea, los cargos electivos departamentales declinan dicha exigencia, aduciendo que no son responsables de un procedimiento ni de una zonificación que han sido implantados a otro nivel, en este caso el ámbito europeo. En la reordenación institucional basada en la cooperación contractual, el Consejo General no ocupa ya una posición independiente y neutral, y se convierte en un interlocutor como los demás, sujeto a un juego de intereses que tenemos que analizar seguidamente: el proyecto medioambiental, aplicado en

(26) Según Lierdeman (1992), «las ayudas financieras comunitarias obtenidas (en Francia) por las regiones a tenor del programa 5b han permitido duplicar los presupuestos de los proyectos reflejados en los contratos de los planos Estado-región» (pág. 25), en el marco de la aplicación de los Programas de Desarrollo de las Zonas Rurales (PDZR). No resulta difícil comprender hasta qué punto un compromiso financiero de esta naturaleza puede influir en un Consejo General responsable de la inversión de uno de estos presupuestos.

(27) Billaud, «L'Etat nécessaire? Aménagement et corporatisme dans le marais poitevin», *Etudes Rurales*, enero-junio de 1986, 101-102, 73-111.

un espacio rural concreto como las zonas húmedas, no está exento de consecuencias paradójicas.

Unas estrategias sociales en proceso de redefinición...

A priori, los reajustes del proceso seguían una línea previsible: una fase de intensificación de la producción dominada por los conflictos sectoriales, a través de los cuales, mal que bien, se estructuraba la diversidad de usos, se formalizaban unos compromisos, a ser posible, sobre la base de la complementariedad con los cazadores y ostricultores, o si no, de un reparto tácito y aceptado en mayor o menor medida con los ecologistas. Por razones internas, aunque también en un contexto totalmente distinto, este *modus vivendi*, que consagraba en la práctica una cierta hegemonía del sector avalada por el compromiso contraído por el Estado con el mismo, ya no resulta posible. El objetivo medioambiental, confinado hasta entonces a las áreas marginales de las superficies productivas, informa actualmente el conjunto de las relaciones de los usuarios con el medio; además, las razones sectoriales pierden peso y todos los interlocutores se ven impelidos a una redefinición de sus funciones, con objeto de hallar un nuevo equilibrio que sea reflejo de una gestión realmente consensuada que permita incorporar las inquietudes medioambientales. Aunque esta interpretación no está alejada de la realidad, emana igualmente de un esfuerzo de legitimación de un proceso mucho más contradictorio de lo que parece. Las estrategias sociales que subyacen en este proceso son sumamente reveladoras de las ambigüedades que caracterizan la adhesión, más o menos forzada, de los grupos sociales involucrados en la administración local a una política de protección de la naturaleza. Examinemos los dos protagonistas principales de la aplicación del artículo 19: el sector agrario y las asociaciones ecologistas.

Según Frown y Larrue (28), el recurso a la negociación y la búsqueda de un consenso revelan la existencia de una situación de fragilidad, dado que la normativa es utilizada por

(28) En Mathieu-Jollivet (1989).

quienes disfrutan de una posición dominante. Esta conclusión es aplicable, evidentemente, a la evolución del sector agrario, discutido desde todos los ángulos por sus opciones básicas en la línea de desarrollo y portador de unos intereses que, a imagen y semejanza de su posición sociológica cada vez más minoritaria, pretenden situarse en el mismo plano que los intereses de la ostricultura y del turismo, cuyo peso económico va en aumento. ¿Puede decirse lo mismo de las asociaciones ecológicas, que también han vivido la transición de la aplicación privilegiada de la normativa a una actitud negociadora, en un contexto en el que sus objetivos gozan de una creciente legitimidad?

Las asociaciones y, especialmente, la LPO, parecen realmente desestabilizadas por el advenimiento de la negociación. Se les invita a participar en ella en virtud del bagaje científico requerido por la aplicación del artículo 19; en efecto, es preciso clasificar las praderas, de acuerdo con criterios botánicos y zoológicos, en dos grupos que disfrutan de una respectiva prima específica (29). Aunque esta legitimación científica constituye, obviamente, un éxito, no es menos cierto que supone una grieta en la estrategia social preconizada hasta entonces por la LPO; un juicio científico puede ser impugnado o, por lo menos, convertirse en materia de debate y, eventualmente, de compromiso. Hasta ahora, en nombre de la protección, todas las operaciones de zonificación se habían llevado a cabo al margen de cualquier control por parte de la sociedad local, con independencia de que se traten de las ZNIEFF o, incluso, de las ZPS, que constituyen, no obstante, el fundamento del protocolo suscrito entre agricultura y medio ambiente. Con ocasión de la primera reunión de

(29) Las limitaciones propuestas se inspiran directamente en los pliegos de condiciones británicos, implantados en las «Environmentally Sensitive Areas». La prima mínima devengada en Charente-Maritime (600 francos) se basa en la limitación de la incorporación de abonos minerales a 60 unidades por hectárea y año; la prima máxima (1.100 francos) implica la prohibición del uso de estos abonos, de segar antes del 20 de junio, etc. Estas limitaciones mínimas —a las que volveremos posteriormente— se alejan un tanto del «espíritu» del artículo 19, en el que inicialmente se preveía que «no se concediesen (primas) para el mantenimiento de los métodos actuales, sino únicamente a título de compensación, bien de los lucros cesantes, bien de los aumentos reales de los costes». Véase una exposición más exhaustiva en Salvi (1992).

la Comisión Departamental siguiente a su firma, se decidió, en contra de la oposición de la Dirección Regional del Medio Ambiente (30) que «toda creación o ampliación de ZNIEFF en zonas de marismas precisará de un informe previo del grupo cantonal afectado, que será sometido al comité departamental» (31). El deseo expresado en el protocolo de «aproximar a los científicos responsables de los inventarios a los interlocutores locales (pág. 3)» constituye, ciertamente, un esfuerzo, tanto del sector agrario como de la administración departamental y de sus representantes, por incrementar su control sobre las medidas medioambientales, insertarlas en un espacio local al que, hasta el presente, eran ajenos, legitimando su actuación mediante la normativa europea. Ciertamente, ni DIREN ni LPO se privaron, en las negociaciones sobre el artículo 19, de amenazar con abandonarlas para imponer sus puntos de vista; sin embargo, la mayoría de las veces, hubieron de acceder, aunque con suma reticencia, a debatir públicamente los criterios medioambientales que informan su actividad (32). Consciente de la necesidad de integrar la dimensión local en su estrategia medioambiental, LPO, apoyada por DIREN, se esfuerza por salvaguardar lo que hasta ahora ha constituido la base de su gestión, esto es, la reserva de las tierras que revisten un interés ornitológico, llegando, en ocasiones, a la adquisición de los terrenos. De esta forma se esfuerza por concentrar la aplicación del artículo 19 en las ZNIEFF de la segunda categoría, es decir, en las zonas menos defendibles desde el punto de vista medioambiental y más susceptibles de revalorización por la agricultura. Del mismo modo, cuando el paquete financiero resultó ser insuficiente para satisfacer a todas las exigencias, LPO abogó por que no se excluyese del pago de las primas a los ganaderos que utilicen la marisma sin residir en ella. En efecto, resulta coherente, desde el punto de vista de los ecologistas, mante-

(30) El Ministerio del Medio Ambiente francés carece de delegaciones en el ámbito departamental.

(31) Informe de la reunión del 13-02-1992, pág. 6.

(32) No han faltado las críticas a las ZNIEFF, basadas en una experiencia sobre el terreno que falta a los ecologistas: en un caso, una colonia de aves anida fuera de la ZNIEFF desde hace dos años; en otro, la puesta en explotación data de quince años, etc.

ner a los ganaderos alejados de la marisma, ya que su alejamiento se traduce en prácticas compatibles con la conservación del medio ambiente (33) y libra las tierras del riesgo del cultivo intensivo. En definitiva, LPO y DIREN temen que, paradójicamente, el artículo 19 determine el paso a la agricultura, en virtud del sistema de primas, de áreas que estaban destinadas, en un plazo más o menos breve, a una utilización más ecológica. El artículo 19 puede resultar útil para hacer efectiva una especie de moratoria en la ordenación del territorio. Los criterios medioambientales formulados son, en opinión de todos, escasamente restrictivos para la ganadería. En efecto, los ganaderos fertilizan poco o nada y difícilmente siegan —cuando lo hacen— antes de finales de junio, etc. Es evidente que las asociaciones ecologistas aplauden un perfil tan bajo y que lo esencial es bloquear el proceso de intensificación de la explotación agraria en el territorio. Su única lucha verdadera consistirá en tratar de salvar una estrategia basada en la protección y la creación de reservas y, en consecuencia, su condición de gestor de tierras; su única concesión verdadera consistirá en aceptar que esta estrategia se evidencie en el ámbito local.

Para el sector agrario, la adquisición de un derecho de supervisión de la política medioambiental tuvo como contrapartida la instauración de una tutela colectiva de su gestión. Se trataba de un hecho relevante que sólo sería posible en el contexto de un cambio en la persona que dirigía el sector (34), pero que pronto provocaría la ruptura de la representación

(33) Si bien los ganaderos «alejados» prestan escasa atención a las zanjas, soportan de mejor grado la presencia de unos niveles elevados del agua en las mismas; además, su presión sobre los pastos es débil. En nuestras investigaciones (Billaud-Brugière, 1991), mostrábamos por qué el concepto de alejamiento correspondía a una distancia mínima de 10 kilómetros entre la sede de la explotación y la parcela, y hemos analizado igualmente por qué la práctica del «alejamiento» se correspondía más con una «estabulación» del ganado que con una explotación ganadera organizada.

(34) En 1989, en las elecciones a la Cámara Agraria venció un agricultor convencido de la necesidad de que la agricultura se adaptase a una realidad de enfrentamiento creciente en el ámbito local y de reforma de la PAC en el contexto global. «Es mejor utilizar las ayudas existentes», aseguró, «que oponer una negativa que provocaría la implantación de medidas estrictas de protección del medio ambiente». Muy disidente dentro del propio sector, hubo de renunciar al cargo en 1992, aquejado, bien es cierto, de problemas de salud.

sindical de los agricultores, parte de la cual se resistió, a veces violentamente, a la adopción del nuevo rumbo (35). El artículo 19 permite yugular la presión del movimiento medioambiental mediante la incorporación de los ecologistas al proceso de negociación, así como llevar a cabo la división del territorio sin perjudicar excesivamente a los ganaderos, gracias a las ayudas compensatorias, además de integrarse cómodamente en una política de intensificación racional. Esta intensificación, aparte de no poder generalizarse, choca con las limitaciones del sistema hidráulico, incapaz de absorber unos drenajes cada vez más numerosos y, sobre todo, soporta una distribución de las aguas cada vez más difícil entre la ciudad, el turismo y la ostricultura. En este sentido, el sector agrario sustentó, en el curso de las negociaciones celebradas, primero sobre el artículo 19 y, más tarde, sobre el protocolo agricultura-medio ambiente, un punto de vista cercano al de los ecologistas. Al igual que éstos, opta por un enfoque dual: si los ecologistas desean limitar la superficie sometida a drenaje, el sector está interesado en restringir las zonas sometidas a la gestión exclusiva de las asociaciones. De este modo, se crea a favor del artículo 19 una especie de «no man's land», especie de área de amortiguación, en la que los protagonistas hacen gala de una capacidad negociadora que les permite disponer de cuantiosos fondos comunitarios.

No resulta, por tanto, sorprendente que la aplicación del artículo 19 se haya convertido, cada vez más, en un proceso intrascendente, en el que algunos quieren ver una gestión ejemplar del medio ambiente; las técnicas ganaderas se ajustan cómodamente a sus criterios de protección medioambiental, especialmente poco coercitivos; incluso en los casos en que revisten este carácter, no son determinantes de la elección; así, por ejemplo, para resolver el desajuste entre una

(35) Coordinación Rural, movimiento de oposición a la PAC y de denuncia de las grandes organizaciones profesionales, acusadas de debilidad, logró una importante presencia en las marismas, donde adoptó el nombre de «Frente de Liberación de las Marismas». Además de manifestarse frente a la Prefectura y la Cámara Agraria, el FLM realizaría igualmente acciones «clandestinas» contra los ecologistas, en especial contra LPO.

demanda excesiva de contratos y un paquete financiero insuficiente, se divide el importe de las primas entre los solicitantes, sin preocuparse de una reformulación más selectiva de los criterios medioambientales. Para expresarlo en términos coloquiales, el artículo 19 sería pronto conocido como sinónimo de una «prima al pasto».

En realidad, desde el punto de vista del sector agrario, la baza se ha desplazado. Ha adquirido conciencia de que la defensa de sus intereses sectoriales pasa por la de sus interlocutores y, en primer lugar, de los ostricultores. Al igual que éstos, los agricultores cerealistas precisan de una cuantiosa reserva de agua en verano, en el momento en que la demanda se dispara, especialmente por el flujo de turistas hacia el litoral. Para que la alianza sea posible, es preciso que el sector agrario resuelva el problema de la contaminación del agua potable y del agua dulce que los ostricultores utilizan (36). Se impone, por tanto, almacenar el agua en invierno y hacer discurrir la que fluye de las tierras drenadas e irrigadas lo más lentamente posible hacia el mar, con objeto de facilitar la decantación de los elementos contaminantes (37); dicho en otras palabras, es preciso que la marisma recupere su misión de zona de amortiguación (misión que han recuperado, por demás, las marismas «húmedas»), objetivo que la pradera debe garantizar en beneficio de las dos categorías de explotaciones que intensifican su producción: los agricultores cerealistas, de una parte, y los ostricultores, de otra. La importancia que se atribuye a esta alianza se traduce en una buena voluntad manifiesta por parte de los agricultores (limitación del regadío, reducción en un 30% de las siembras de maíz, en beneficio del girasol, más precoz y de un consumo de agua menos intensivo), aunque también y, sobre todo, implica la construcción de una importante presa capaz de embalsar, co-

(36) En 1989 y 1990, hubo que prohibir los baños de mar y desaconsejar el consumo de agua potable.

(37) Se considera posible descontaminar el agua en un 90% mediante la conjunción de un flujo prolongado y del embalse. En efecto, las tierras más productivas y más aptas para el drenaje son las situadas en la línea del litoral, esto es, en las inmediaciones de los criaderos ostrícolas. Sería, por tanto, preciso que el agua fluyese hacia sus fuentes, antes de verterse en el mar.

rriente arriba, 63 millones de metros cúbicos de agua. No obstante, los ecologistas se oponen decididamente al proyecto, argumentando que, aparte de no resolver nada, sólo podrá aportar agua contaminada por las cuencas afluentes. «El núcleo del problema», manifestaba el presidente de la Cámara a raíz de su elección, «reside en el conflicto entre ostricultores y agricultores; el medio ambiente viene por añadidura». Ahí reside, sin duda, la clave de la nueva estrategia social del sector agrario; en efecto, gracias al artículo 19, la cuestión del medio ambiente se ha concentrado gradualmente en unas extensiones considerables (las praderas), aunque un tanto marginales dentro del sistema productivo y de los objetivos económicos. Sin embargo, en virtud de la actitud militante de los ecologistas contrarios a las «grandes» explotaciones, podría perfectamente recrudecerse en el núcleo del sistema, concretamente, por la intensificación que pretenden, tanto los ostricultores como los cultivadores de cereales. ¿Podría esto quebrar el «pacto» que todos necesitan para beneficiarse de la generosidad europea? Es difícil dar ahora una respuesta, aunque es posible prever cómo puede configurarse el porvenir: una inhibición del sector agrario en la defensa del proyecto ante las autoridades de Bruselas, ya que los intereses —y los argumentos— de los ostricultores disfrutaban de una mayor legitimidad en esa instancia; una movilización de los miembros del Consejo General para presentar la postura ecologista como una oposición sistemática a todo proyecto de desarrollo local, ya que, por ejemplo, el pantano tenía igualmente un interés turístico (38).

La discreción manifestada por el sector agrario obedece, sin duda, a consideraciones tácticas, aunque es igualmente reflejo de su incapacidad, en las circunstancias actuales, para conservar su posición hegemónica en el conjunto de la gestión hidráulica y, en un sentido más amplio, para influir en el conjunto de la administración del territorio. En este sentido,

(38) En la actualidad, DIREM recurre a las ZPN y a las ZNIEFF, vías forjadas al calor del «debate agrícola», para oponerse a los proyectos de desarrollo urbano o turístico.

el medio ambiente habría provocado y puesto de manifiesto, en el ámbito de las relaciones de fuerza locales, lo que la evolución socioeconómica ha provocado en el conjunto de la sociedad: la trivialización de un grupo social convertido en minoritario.

Pero, ¿y los ganaderos?

Como observamos al principio, refrendaron el entusiasmo de los gestores locales por la aplicación del artículo 19. La prensa local se hizo eco ampliamente de la aplicación de los OGAF-Medio Ambiente, los medios de difusión de las organizaciones profesionales agrícolas hicieron otro tanto y el rumor completó la faena. Toda esta información contribuye a quitar dramatismo al proceso y, en especial, a privarlo del eventual carácter innovador que le habría impartido su sello medioambiental. En una circular dirigida a los aspirantes (39) se afirma, por ejemplo, que la prima básica se concede como contrapartida de la «continuidad de los sistemas habituales», y que la prima alcanza su valor máximo «mediante la asunción de algunas obligaciones suplementarias (especialmente, la de abstenerse de usar fertilizantes)». Si ha habido alguna novedad, la misma se produjo con ocasión de la peritación, cuando se invitó a los ganaderos que lo desearan a acompañar a los peritos de LPO encargados de clasificar los prados en una u otra categoría. Entonces la ecología adquirió figura humana, aunque lo cierto es que numerosos testimonios apuntan a que el foso que hasta entonces separaba el mundo agrario del universo medioambiental no se ha estrechado por tal circunstancia. Si bien es cierto que algunos ganaderos han descubierto la presencia de una nidada o de ciertas especies vegetales notables, no es menos cierto que hay muchos otros que, al no comprender por qué un determinado prado —o el del vecino— recibía la prima máxima, a diferencia de la pradera contigua, percibieron en la peritación otra manifestación de la arbitrariedad y la soberbia de los ecologistas.

(39) Carta remitida el 24-03-1992 por el «Grupo de Seguimiento OGAF-Medio Ambiente de Marennes».

Todos reconocen el interés financiero del artículo 19: no se generan ganancias, pero se espera poder pagar las contribuciones y las cargas tributarias de las praderas (40). Aunque las primas son modestas, es de subrayar que la toma de esta decisión no está constreñida en modo alguno, ya que no afecta a la actividad productiva, a diferencia de lo que ocurre con otras medidas, como el barbecho o la reserva de tierras, que, por demás, son mucho más rentables (41). En otros términos, la continuidad prevalece en opinión del ganadero, que se ve confortada, por otra parte, por la preocupación del grupo agrario por enmarcar la aplicación del artículo 19 en una dinámica escasamente influida por el discurso medioambiental (42).

Esto no implica, sin embargo, que la adhesión de los ganaderos a esta modalidad de aplicación de la medida —una ayuda directa basada en un contrato bilateral— carezca de sentido. Es sabido que, en Inglaterra, por ejemplo, una élite agrícola ha sido la más interesada en la aplicación del artículo 19, al tiempo que, en Baviera, la inmensa mayoría de los ganaderos han participado en la aplicación. En el caso inglés, se ha hecho hincapié en la dimensión naturalista de la medida, al tiempo que, en el ejemplo bávaro, se ha puesto un mayor énfasis en la política de explotación extensiva. El examen del perfil de los contratantes iniciales (43) permite for-

(40) Este cálculo tiene sentido si se realiza por hectárea. Resulta evidente, sin embargo, que la repercusión financiera del artículo 19 podría generar acusadas diferencias sociales, si se toma en consideración el conjunto de las áreas subvencionadas en una explotación y su efecto en la gestión presupuestaria; ciertamente, financiar 200 hectáreas a tenor del artículo 19 no es lo mismo que financiar 8 hectáreas (el mínimo fijado para disfrutar de la prima menor). Aún no se ha realizado un estudio de la distribución de las subvenciones.

(41) Véase Billaud-Brugière, 1991. El estudio realizado en 1991 es explícito al respecto; en efecto, los agricultores se oponen firmemente a la adopción de cualquier medida de exclusión de la actividad agrícola y, a su manera, el artículo 19 preserva la identidad del medio.

(42) A este respecto, existen considerables diferencias entre las entidades local y nacional; el Ministerio de Agricultura, en especial, en los informes de coyuntura de DERE, muestra una actitud mucho más «medioambiental».

(43) El estudio tipológico que realizamos justo antes de la promulgación del artículo 19 nos ha otorgado una referencia para el análisis del perfil sociológico de los contratantes. Aunque los resultados iniciales son meramente parciales, nos aportan algunos elementos para la reflexión que habrá que investigar y validar sobre la base de una muestra mayor.

mular tres observaciones que indican la interpretación que podemos hacer de la adhesión de los ganaderos de las marismas occidentales al artículo 19.

1. Si la adscripción sociológica, globalmente considerada, no produce sorpresas (todo tipo de ganadería, aunque predominan los tipos inmersos en una dinámica extensiva, gracias a unas estructuras bastante grandes; presencia mayoritaria de los agricultores jóvenes, esto es, de empresarios cuyas opciones tecnológicas no son tributarias de la tendencia a la intensificación característica del decenio anterior), su toma de posición respecto a la evolución reciente de las marismas permite vislumbrar uno de los aspectos contradictorios del proceso. Estos ganaderos se muestran en su mayoría reticentes e, incluso, opuestos al drenaje y la desecación de las marismas. Al mismo tiempo, sin embargo, no se sienten identificados con los grupos e instituciones que se han mostrado más críticos con el modelo de explotación intensiva. No resulta sorprendente esta actitud respecto a los que han actuado de este modo en nombre del medio ambiente (ministerio y asociaciones), pero no ocurre lo mismo con las federaciones de caza (y pesca) ni con los ostricultores; a diferencia de quienes no han optado por el artículo 19, la mayoría de los ganaderos que han contratado se niegan a compartir la administración de las marismas con los demás interlocutores. Este fenómeno merece un análisis en mayor profundidad; es evidente, sin embargo, que constituye una señal más de la situación marginal de este grupo, en especial de su alejamiento de los dirigentes de su sector, cuya estrategia social global se orienta, precisamente, hacia este tipo de «apertura» institucional. Sin embargo, no debemos ver en el «éxito» alcanzado por el artículo 19 indicio alguno de la adhesión de los agricultores a una política «agro-medioambiental». En el caso que nos ocupa, no resulta aventurado imaginar que el contratante forme también parte de la Coordinación Rural.

2. Esta realidad se ve confirmada por otra dimensión del estudio realizado de los sistemas de representación de los empresarios agrícolas, en especial, de sus modos de reacción

ante la «nueva realidad agrícola» y de su nivel de receptividad a la cuestión medioambiental. Analizado desde esta red, el universo de los contratantes confirma plenamente nuestra conclusión de que existe un desfase efectivo entre unos métodos agrarios compatibles con los objetivos medioambientales, de una parte, y la representación que se dan los sujetos, de otra, en la medida en que los mismos no se identifican —cuando no se oponen— con unos planteamientos que preconizan una nueva política agraria en virtud de la incorporación del medio ambiente. Los contratantes no constituyen —o no pueden, quizás, constituir— la cadena de transmisión entre el discurso «agro-medioambiental» y su propia opción (44). A este respecto, nos encontramos en una etapa, quizás transitoria, en la que la integración de la cuestión medioambiental en la estrategia del sector agrario no conmociona el sistema de representación social; la retórica medioambiental obedece más bien a un oportunismo ideológico que, aunque, como se ha visto, repercute en cierta medida en la posición social de los agricultores, no afecta en absoluto —como no sea por el incremento del arsenal discursivo— a las estructuras mentales de los contratantes.

3. Lo anterior no implica que no se encuentre en curso un proceso de recomposición ideológica, en la medida en la que los contratantes tienen, efectivamente, un perfil específico. Hemos establecido los contornos con la ayuda de tres gráficos que muestran bien a las claras que el artículo 19 y, quizás también, el conjunto de las medidas agri-medioambientales que se implantan gradualmente, afectan, ciertamente, a una población de agricultores profundamente hastiados de un sistema de producción basado en un uso sumamente intensivo de la técnica (tabla 1), en la competencia individual y la ruptura de los lazos de solidaridad (tabla 2), pero también a una población en plena crisis de identidad, que vive su experiencia en una situación de dependencia cre-

(44) Aunque, ciertamente, hay excepciones; esto es, algunos ganaderos, sobre la base de un discurso ideológico, se niegan a celebrar contratos basados en el artículo 19, a pesar de que su posición productiva lo justificaría ampliamente. Son una minoría.

ciente (tabla 3). Es evidente que, para legitimarse socialmente, una política de protección de la naturaleza en la que la agricultura desempeñe plenamente su misión habrá de encontrar una base social de la que todavía carece.

TABLA 1
La técnica implica:

1. Menor dependencia del medio. 2. Mayor dependencia del medio.

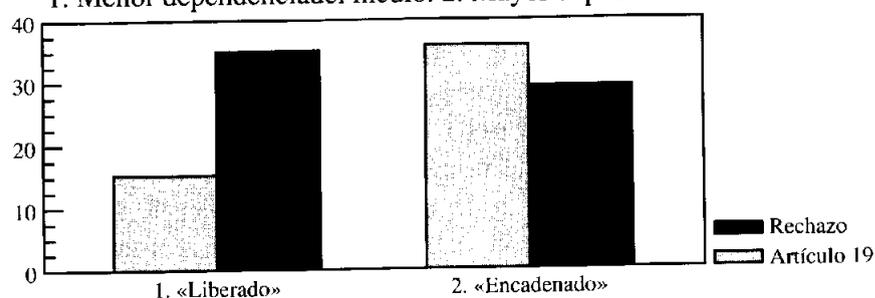


TABLA 2

La gestión hidráulica debe favorecer:

1. La organización individual. 2. La organización colectiva.

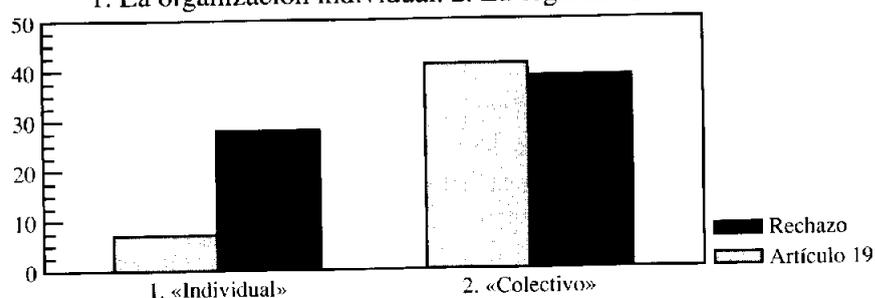
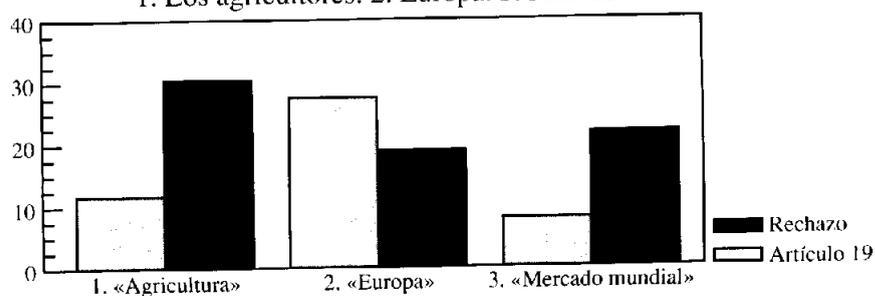


TABLA 3

El porvenir de la agricultura depende de:

1. Los agricultores. 2. Europa. 3. Mercado mundial.



Concluyendo...

Como hemos procurado mostrar, la aplicación del artículo 19 en Francia se presenta como una etapa importante de la estructuración institucional de la ordenación del territorio, a través de la dinámica cooperativa impuesta por la incorporación de los objetivos medioambientales. Sin embargo, no hay que dejar que el árbol nos impida ver el bosque; los procesos negociadores y los compromisos derivados de aquélla pueden tanto posibilitar la reconducción de unas políticas sectoriales basadas en unas particiones tácitas y en golpes de legitimidad, como impulsar unos verdaderos esquemas de ordenación integral del territorio. Resulta, en cualquier caso, evidente que la búsqueda del consenso, cualquiera que sea el objetivo —podría consistir, por ejemplo, en sostener alguna reivindicación «local» en Bruselas— no supone, en sí misma, el desencadenamiento de la «revolución cultural» que cabría adivinar en el sustrato de la acusada mediatización que envuelve esta medida y en el aparente entusiasmo de las «élites» que administran su aplicación (45). Podemos comprender —nosotros lo hemos comprendido— en qué medida el «consenso» obedece a una dinámica de actuación y de intereses específicos, y podemos preguntarnos igualmente si no se trata de una etapa necesaria en la integración de cualquier gestión; sin embargo, también cabe preguntarse si las medidas agro-medioambientales, respecto a las cuales el artículo 19 actúa de cabeza de playa, no suponen en sí mismas la legitimación de un sistema dual y, en ese sentido, constituyen una nueva etapa de un proceso de desarrollo social, más duradero quizás, pero igual de desigual, si no más.

Es evidente, en todo caso, que nos encontramos en una etapa de transición, con la carga de incertidumbre y relatividad que esto supone. Una transición que, para la agricultura, se traduce en una nueva relación con el mundo rural; éste, en nombre del medio ambiente, ejerce un derecho de supervi-

(45) «Número ganador: el artículo 19», proclama en un estilo escasamente burocrático un informe de coyuntura de DERF. Por parte de LPO se observa idéntico tono de «triumfalismo» (Informe LPO en «Lettre des Réserves», 1992).

sión de una actividad que, hasta ahora, cultivaba la autonomía y la excepcionalidad sociales. Es posible prever, luego de la inevitable incorporación de la inquietud medioambiental a la profesión agrícola, la profundización de la crisis de identidad que este grupo social atraviesa actualmente. ¿Perderán definitivamente los agricultores la iniciativa de la administración de la tierra? La hipótesis es legítima.

BIBLIOGRAFIA

- ARRES-LASA (1991): «Agriculture, environnement et société», Université de Caen, 252 p.
- BILLAUD, J. P. (1984): «Marais Poitevin, rencontres de la terre et de l'eau», Paris, L'Harmattan, 265 p.
- BILLAUD, J. P. (1986): «L'Etat nécessaire? Aménagement et corporatisme dans le marais poitevin. In»: *Etudes Rurales*, nº 101-102, 73-111.
- BILLAUD, J. P.; BRUGIÈRE, Y. y CHEVALLIER, C. (1991a): «Les marais de Hiers-Brouage vingt ans après: de l'agriculture à la nature?», Action Concertée des Marais de l'Ouest, CNRS-CEMAGREF-INRA, 124 p.
- BILLAUD, J. P. y BRUGIÈRE, Y. (1991b): «La gestion des marais de Rochefort: les agriculteurs face à de nouveaux enjeux», Ministère de l'Agriculture, CNRS-CEMAGREF, 49 p.
- BILLAUD, J. P. y BRUGIÈRE, Y. (1992): «L'homme, l'eau, le marais: quelques aspects d'une relation sociale dans une zone humide», *Economie Rurale*, nº 208-209, 50-53.
- BILLAUD, J. P. (1992): «L'article 19, une gestion agricole au nom de l'environnement?», *Economie Rurale*, nº 208-209, 137-141.
- CHEVALLIER, C. (1991): «Les marais littoraux atlantiques et l'eau de surface», Ademart, 26 p.
- COMOLET, A. (1990): «Les enjeux de l'article 19», *Courants*, nº 4, 20-26.
- Compte-rendus de réunions sur l'application de l'article 19 dans les marais de Charente-Maritime (1989-1992): protocole «agriculture conchyliculture» (1989) et «agriculture-environnement» (1991); notes de conjoncture du Ministère de l'Agriculture (DERF).
- DIANA, O. (1992): «La protection et la gestion des zones humides», *Aménagement et Nature*, nº 105, 24-26.

- JAUNEAU, J. C. (1992): «L'application de l'article 19 dans le Parc Naturel Régional du Vercors (France). Une prime de plus ou les prémisses d'une politique nouvelle?», *Revue de Géographie Alpine*, n° 4, 201-211.
- LIERDEMAN, E. (1992): «L'intégration "agriculture-environnement" à travers les règlements communautaires et leur application», texte dactylo, Bruxelles, 38 p.
- MATHIEU, N. y JOLLIVET, M. (éd., 1989): «Du rural à l'environnement», Paris, L'Harmattan: voir, en particulier:
- BILLAUD, J. P. DE LA SOUDIÈRE, M.: «La nature pour repenser le rural?», 180-194.
- LARRUE, C.: «Protection des eaux et agriculture en France, Suisse et Belgique», 209-217.
- FROUWS, J.: «Industrialisation de l'agriculture et environnement, l'exemple néerlandais», 218-224.
- GODARD, O.: «Jeux de nature: quand le débat sur l'efficacité des politiques publiques contient la question de leur légitimité», 303-342.
- Règlement (CEE) n° 2.078/92 du Conseil du 30 juin 1992, n° L 215/85-89.
- SALVI, I. (1992): «A propos de l'article 19 dans les marais de Rochefort: quand le concept d'environnement prend place dans la gestion du territoire», ENGREF, INA-PG, dir. Billaud et Brugière, 82 p. + annexes.

Palabras clave: Medio ambiente, Francia: zonas húmedas.

RESUMEN

En 1989, el Ministerio de Agricultura francés decidió aplicar el artículo 19 del Reglamento de la CEE sobre medidas medioambientales en cuatro regiones. Este estudio concluye que la aplicación del citado artículo en Francia se presenta como una etapa importante y de transición para la agricultura, lo que se traduce en una nueva relación con el mundo rural, en nombre del medio ambiente, que ejerce un derecho de supervisión de una actividad que se movía de forma autónoma y en la excepción social. Puede preverse que la incorporación de la inquietud medioambiental a la actividad agrícola, suponga una crisis de identidad para los agricultores por la posible pérdida de la iniciativa en la administración de la tierra.

RÉSUMÉ

En 1989, le Ministère de l'Agriculture français a décidé d'appliquer l'article 19 du règlement de la CEE portant sur les mesures environnementales dans quatre régions. Cette étude en conclut que l'application du dit article en France se présente comme une étape importante et de transition pour l'agriculture, dont il résulte de nouveaux rapports avec le monde rural, au nom de l'environnement, qui exerce un droit de contrôle sur une

activité qui fonctionnait de façon autonome et dans l'exception sociale. Il est vraisemblable que l'incorporation d'inquiétudes environnementales à l'activité agricole entraînera une crise d'identité chez les agriculteurs du fait de la perte éventuelle d'initiative dans l'administration de la terre.

SUMMARY

The French Ministry of Agriculture decided in 1989 to implement article 19 of the EEC Regulation on environmental measures in four regions. This study concludes that the implementation of the aforesaid article in France represents an important phase of transition for agriculture, leading to a new relationship with the rural world, characterized by the exercise, in the name of the environment, of a right to monitoring and activity that used to be independent and constituted a social exception. It is foreseeable that the incorporation of the environmental issue into farming may provoke an identity crisis among farmers owing to the possible loss of the initiative in land administration.

