

Entre la propiedad agraria y la ambiental: El debate respecto a los derechos de propiedad de la tierra

DIONISIO ORTIZ-MIRANDA (*)

IAN HODGE (**)

1. INTRODUCCIÓN (1)

La historia de la agricultura y, de manera más reciente, la de las políticas agrarias son en gran medida la historia la de la evolución de los derechos de propiedad sobre la tierra. Estos derechos han estructurado no sólo las relaciones económicas en torno a la actividad agraria, sino que también han constituido una fuente de poder y legitimidad en la configuración de las relaciones sociales en las áreas rurales. Es más, los derechos de propiedad se convierten también en un instrumento sobre el que el Estado interviene para orientar la actividad agraria hacia unos objetivos políticos cambiantes, lo que hace de ellos un ámbito donde se enfrentan los distintos intereses en conflicto.

Este artículo aborda precisamente estas múltiples dimensiones de los derechos de propiedad sobre la tierra. En concreto, nuestro objetivo es discutir como la gradual ‘ambientalización’ de las políticas agrarias ha dado

(*) Departamento de Economía y Ciencias Sociales. Universitat Politècnica de València.

(**) Department of Land Economy. University of Cambridge (R.U.).

(1) Los autores agradecen los comentarios realizados por los dos evaluadores anónimos, así como por los editores de este monográfico. En todo caso, las opiniones y lecturas aquí recogidas son responsabilidad única de los autores.

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 231, 2012 (31-62).

Recibido diciembre 2011. Revisión final aceptada marzo 2012

lugar a un nuevo escenario para la definición de los derechos de propiedad, donde se interrelacionan los instrumentos de intervención pública, los intereses de los diferentes actores (especialmente los de los propietarios de la tierra) y las preocupaciones sociales. Así pues, se trata de discutir sobre el desarrollo potencial de las instituciones para la gestión de la tierra bajo una creciente demanda de servicios ambientales, pero también, de forma más reciente, en un contexto internacional que muestra un renovado énfasis en la capacidad productiva de la agricultura.

En este punto, es necesario clarificar dos aspectos. En primer lugar, nuestro enfoque se centrará en los países desarrollados, movilizando para ello ejemplos de distintos orígenes aunque con una atención especial al ámbito de la Unión Europea. Es cierto que la forma en la que los derechos de propiedad sobre la tierra son explotados por sus titulares está fuertemente condicionada por los marcos legales nacionales –que regulan las formas de tenencia o introducen políticas ambientales diferentes–, así como por los antecedentes históricos y culturales (instituciones informales). Esta especificidad nacional o regional limita el alcance del análisis comparativo y la extrapolabilidad de los ejemplos de un país a otro, pero ello no altera la capacidad ilustrativa de los mismos. Además, en el ámbito de la UE, la Política Agrícola Común constituye un marco de referencia para los Estados Miembros en relación a la implementación de las políticas agrarias y agro-ambientales.

El segundo aspecto tiene que ver con la identidad del principal sujeto de análisis de este artículo: el titular de derechos sobre la tierra, o propietario de la tierra como utilizaremos en este trabajo. Nos referimos con esta denominación a los actores económicos privados que ostentan los derechos de propiedad sobre la tierra agraria y/o forestal, lo que incluye a los titulares de las explotaciones (propietarios o no de la tierra), propietarios ausentes, así como otros gestores (p.e. cazadores o propietarios forestales) u Organizaciones No Gubernamentales que, de manera creciente, adquieren derechos sobre la tierra para garantizar la producción de servicios ambientales. Es cierto que esta definición constituye una pequeña licencia por nuestra parte. No es lo mismo ser titular de una explotación agraria que ser propietario de la tierra, de la misma forma que no todos los titulares de derechos sobre la tierra han de tener objetivos económicos coin-

cidentes. Sin embargo, en este trabajo utilizamos estos términos de forma indiferenciada, por simplicidad y por entender que esto no desvirtúa los argumentos empleados.

Con estos puntos de partida, el siguiente epígrafe introduce el concepto de gobernanza de la tierra agraria como un proceso multinivel en el que se construye socialmente una determinada estructura de derechos de propiedad. A partir de él, los siguientes epígrafes abordan el posicionamiento de los propietarios de la tierra frente a la ambientalización de las políticas (epígrafe 3) y cómo ese posicionamiento deriva en una serie de nuevas estrategias y modalidades de explotación de esos derechos de propiedad ambiental (2) tanto en el caso de algunas políticas comunitarias concretas (programas agroambientales, el esquema de pago único de la PAC o el desarrollo de la Red Natura 2000) (epígrafe 4), como en algunas de las experiencias que existen sobre un tratamiento más territorializado y participativo de esa provisión de servicios ambientales por parte de la agricultura (epígrafe 5). El epígrafe 6 introduce los retos que se plantean para el tratamiento institucional de la relación entre agricultura y medio ambiente en la nueva situación alimentaria mundial. Para concluir, planteamos dos reflexiones finales sobre la necesidad de no simplificar un debate que debe incorporar elementos de justicia y valores sociales.

2. LA GOBERNANZA DE LA TIERRA AGRARIA

La gobernanza del recurso tierra puede ser definido como “las normas, procesos y estructuras a través de las cuales se toman las decisiones respecto al uso y al control sobre la tierra, la forma en la que estas decisiones son implementadas y se hacen cumplir, y las formas en las que se gestionan los intereses contrapuestos” (Behnassi y Yaya, 2011: 6). Este último aspecto es precisamente el que enfatiza Paavola (2007) en su definición (más amplia) de gobernanza ambiental como “el establecimiento, la reafirmación o el cambio de instituciones para resolver los conflictos [de intereses] respecto a los recursos ambientales” (p. 94).

(2) Entendidos como los derechos sobre los servicios (contribuciones al bienestar social) y ‘dis-servicios’ (pérdidas de bienestar) ambientales derivados de la gestión de la tierra agraria (Power, 2010).

Por lo tanto, hablar de gobernanza sobre la tierra equivale a hablar de derechos de propiedad, es decir, de quién puede hacer qué con un terreno, y de cómo y cuándo puede hacerlo (Wiebe y Meinzen-Dick, 1998: 203). Además, los derechos de propiedad tienen, como cualquier otra institución, un carácter dual, ya que el derecho de unos está siempre ligado al deber que los otros tienen de respetarlo (Bromley, 1989). Es precisamente en esta dualidad donde toman cuerpo los intereses contrapuestos.

La tierra, como cualquier otro activo, puede ser concebida como un ‘paquete’ de derechos. Esto es, es posible identificar y explotar numerosos derechos sobre un mismo terreno (el derecho a cultivarlo, a transitar por él, a disfrutar de sus atributos visuales...), y todos ellos pueden ser potencialmente objeto de intereses en conflicto y sujetos a diferentes estructuras de gobernanza. Además, los distintos derechos de ese paquete pueden adquirir (o perder) significación relativa, en la medida en que cambien los valores asociados a distintos aspectos de los usos del suelo, ya sea para los titulares o los no titulares de esos derechos.

La literatura sobre la gobernanza de las instituciones económicas distingue tres niveles de análisis. Según Paavola (2007), hay (1) un nivel constitucional o lo que Schmid (2004: 14) denomina “normas para hacer normas”; (2) un nivel de elección colectiva a través del cual se definen las instituciones que determinan el dominio de elección de los actores económicos (Bromley, 1989), es decir, el marco que estructura las oportunidades, y (3) finalmente un nivel operacional, en el que los actores realizan sus elecciones y establecen acuerdos dentro de dicho marco institucional. En este trabajo nos centraremos en los dos últimos niveles: el proceso de cambio institucional que establece la estructura de los derechos de propiedad sobre la tierra, y el modo en que los titulares de dichos derechos los ejercen.

En relación al nivel de elección colectiva, podemos decir que, en especial en los países desarrollados donde prevalecen las instituciones formales, los derechos de propiedad son definidos por el Estado a través de los instrumentos legales y de la interpretación que de ellos hacen los tribunales de justicia. Esto significa que una configuración determinada de derechos de propiedad requiere un cierto grado de legitimidad social para garanti-

zar su pervivencia en el tiempo, y una parte importante de esa legitimidad deriva del carácter instrumental de esos derechos. Es decir, emana de su capacidad para lograr unos objetivos determinados; en el caso que aquí nos trata, de su capacidad para responder a las demandas que la sociedad establece hacia la agricultura y la gestión de la tierra. Pero esta definición de derechos también está influida por el poder relativo de los grupos de interés que tratan de defender sus posiciones a lo largo del proceso de cambio institucional. Este bucle (demandas sociales, acción colectiva, derechos de propiedad) ha sido, especialmente en el caso de la agricultura, objeto de un intenso debate académico.

En efecto, como argumentan Bromley y Hodge (1990), históricamente los derechos de propiedad sobre la tierra se han puesto al servicio de la producción agraria, con la finalidad de “hacer frente a las presiones económicas para obtener mayores cantidades de alimentos y fibras” (p. 198), en lo que ha sido denominado como ‘régimen productivista’ de la agricultura (Lowe et al., 1993: 221). Sin embargo, el aumento de las preocupaciones ambientales modificó las demandas de la sociedad hacia el sector, lo que se reflejó en las políticas agrarias. En este sentido, Mather et al. (2006) esgrimen que la característica central de la transición hacia un régimen ‘post-productivista’ era un cambio en las políticas que trasladaban el énfasis desde los productos de mercado (commodity) hacia los productos y servicios sin mercado (non-commodity). Es decir, de maximizar la producción, a unos objetivos “más amplios” señalando fundamentalmente la provisión de servicios ambientales (p. 443), lo que estaría relacionado según Wilson (2001) con una pérdida de seguridad de los derechos de propiedad privados sobre la tierra.

Independientemente del debate sobre la magnitud de esos cambios y de la utilidad de estas etiquetas teóricas (ver por ejemplo Evans et al., 2002, o Walford, 2003 para una lectura crítica), lo que estas cuestiones evidencian es la relevancia de cómo las políticas alteran la gobernanza de los derechos de propiedad sobre la tierra en respuesta a las demandas sociales existentes.

De forma más reciente, Marsden (2010) utiliza el término ‘neo productivismo’ para referirse a la revitalización de los discursos que enfatizan la dimensión productiva de la agricultura, en el contexto de los elevados

precios de los productos agrarios y las preocupaciones sobre su impacto en la seguridad alimentaria. Este nuevo escenario conduce a posiciones que reclaman un refuerzo de la seguridad de los derechos de propiedad sobre la tierra para los productores de alimentos, con el fin de promover una ‘intensificación sostenible’ (Pretty, 2008). Sin embargo, este giro, que ha significado una “renovada auto-confianza del lobby agrario en su adhesión a la agenda de la seguridad [alimentaria] y sus nuevas alianzas con los intereses energéticos” (Winter y Lobley, 2010: 323), no ha supuesto una vuelta a los discursos tradicionalmente defensivos de los agricultores frente a la ambientalización de las políticas. Como discutiremos más adelante, esta vuelta a la vocación productiva de la agricultura incorpora nuevos elementos relacionados con los efectos ambientales de la actividad y, de ese modo, respecto a la legitimidad de las políticas.

El cambio institucional que persigue integrar la regulación ambiental en la actividad agraria y la gestión de la tierra tiene dos implicaciones principales en términos de derechos de propiedad. La primera tiene lugar en el nivel de la acción colectiva, ya que define el denominado nivel de referencia (NR), es decir, el umbral mínimo de protección ambiental que debe ser observado por los gestores de la tierra. Este NR constituye una frontera entre los derechos cuyo titular es el propietario de la tierra y los derechos del conjunto de la sociedad protegidos por el Estado. Es el establecimiento de un NR el que ha significado que la regulación ambiental haya sido tradicionalmente percibida como una atenuación de los derechos de propiedad privada, es decir, la introducción de restricciones adicionales a los usos de los recursos, nuevos condicionantes a cómo el titular de los derechos puede obtener una renta de dichos usos o limitaciones a la libertad para transferir esos derechos a otros (Eggertson, 1990).

Pero, este cambio institucional tiene una segunda implicación a nivel operacional. Por una parte, es precisamente ese NR el que clarifica el marco que hace posible el establecimiento de contratos privados, dado que aquellos actores interesados en la protección del medio ambiente conocen el punto de partida de la negociación con los titulares de la tierra. Por otra parte, las políticas pueden introducir por sí mismas nuevas modalidades para la valorización o explotación del paquete de derechos que ostentan los titulares de la tierra. Es decir, especifican qué tipos de gestión o prác-

ticas agrarias por encima del NR son elegibles para su remuneración con fondos públicos.

Así, el proceso político supone en ocasiones la definición de un nuevo componente del ‘paquete de derechos’, que adquiere una naturaleza independiente (p.e. el derecho a decidir sobre los atributos visuales de la explotación agraria es separado del derecho a cultivar) (Hodge y Ortiz-Miranda, 2007). La asignación de ese componente, bien al conjunto de la sociedad, bien al titular de la tierra –dicho de otro modo, a un lado o a otro del NR– se convierte así en un punto de confrontación entre los diferentes grupos de interés. En consecuencia, este proceso no tiene que llevar necesariamente a una atenuación de los derechos de propiedad del titular. Por el contrario, si ese componente se termina situando ‘más allá’ del NR, se puede convertir para el propietario en una nueva fuente de oportunidades de negocio.

Por lo tanto, cuando nos referimos a la explotación de los derechos de propiedad ambiental, estamos hablando de aquellos derechos que son definidos y separados como un nuevo componente de ese paquete. En este sentido, los propietarios de la tierra tratarán, por una parte, de influir en el proceso de cambio institucional (el nivel de acción colectiva) para inducir una nueva estructura de derechos favorable para ellos (con un NR lo menos exigente posible); y por otra parte incorporarán esos derechos a sus procesos de toma de decisiones (nivel operativo) sobre cómo maximizar la renta de ‘su’ tierra. Las siguientes dos secciones abordan precisamente estos dos aspectos.

3. LOS PROPIETARIOS DE LA TIERRA FRENTE A LA REGULACIÓN AMBIENTAL: ¿DE LA RESISTENCIA AL ‘COLABORACIONISMO’?

Tal como se indicaba con anterioridad, la integración de la normativa ambiental en las diversas políticas agrarias y territoriales fue percibida por los titulares de la tierra, en un primer momento, como una atenuación de sus derechos de propiedad. Es decir, fue interpretada únicamente como una interferencia (incluso una violación) del *statu quo* histórico, dicho de otro modo, una modificación unilateral de denominado ‘con-

trato social' entre el Estado y el sector agrario. Fue ésta la percepción ante las políticas de designación y conservación de espacios naturales, tal como la creación y desarrollo de la Red Natura 2000 mediante la selección de Lugares de Interés Comunitario (Paavola, 2004, Henle et al., 2008), así como otras políticas de planificación del territorio (Munton, 2009). Pero incluso otras políticas dirigidas a remunerar la provisión de servicios ambientales (p.e. programas agro-ambientales) encontraron en ocasiones el escepticismo y las reticencias de la comunidad de agricultores (Paniagua, 2001). Es lo que podemos denominar una posición de resistencia a la ambientalización de las políticas agrarias y territoriales.

Sin embargo, este escenario de partida ha ido cambiando gradualmente debido a una conjunción de diversos factores: la necesidad de apuntalar la legitimidad de la protección de las políticas agrarias, la disminución de la rentabilidad de las funciones productivas de la agricultura y la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos, así como la aparición de nuevas oportunidades de negocio en la valorización de servicios ambientales. Además, dos aspectos interrelacionados han contribuido a este cambio: la creciente disponibilidad de los actores privados a remunerar de forma directa a los proveedores de servicios ambientales refuerza esas nuevas oportunidades y, ligado a ello, el énfasis que los responsables políticos vienen dando a la utilización de instrumentos de mercado en las políticas públicas. Esta última cuestión está en la línea de una nueva corriente dominante de gobernanza que refleja la adopción generalizada de los enfoques neoliberales (Harvey, 2005), donde este tipo de instrumentos se adaptan a la perfección a esa concepción de los límites difusos entre el Estado y las fuerzas del mercado.

El discurso de la Organización Europea de Propietarios de la Tierra (European Landowners' Organisation, en adelante ELO) ilustra con nitidez esta posición. ELO es una organización formada fundamentalmente por asociaciones de agricultores y empresas agrarias, propietarios forestales y organizaciones de cazadores y pesca continental. Aunque su creación data de 1972, esta organización ha cobrado una fuerte visibilidad a partir de finales de los años 90. Su principal objetivo es "fomentar el desarrollo y la gestión sostenibles, a la vez que promover la biodiversidad, la bioenergía sostenible, la salubridad alimentaria, el envasado responsable y la lucha

contra el cambio climático. ELO también se esfuerza para mantener los derechos de propiedad sobre la tierra, fincas, edificios y jardines históricos” (3).

En lugar de mostrar un rechazo frontal al desarrollo de la Red Natura 2000, ELO ha defendido la necesidad de la conservación de la biodiversidad, así como la obligación de los responsables políticos de compensar cualquier restricción que la designación de zonas pueda suponer para los propietarios privados (ELO, 1999). Asimismo, insiste en que la conservación de áreas de alto valor natural debe abordarse partiendo de un enfoque voluntario para dichos propietarios (ELO, 1997). Esta postura refleja el deseo de ser percibidos socialmente como actores de la conservación, y no como defensores del derecho a perjudicar el medio ambiente.

Es significativo en este sentido el lanzamiento en 1999 del Foro Natura 2000, en conjunción con otras organizaciones de propietarios forestales y cazadores (4), y en estrecha colaboración con las autoridades comunitarias y nacionales. Es más, ELO ha desarrollado una intensa política de alianzas con la finalidad de reforzar este posicionamiento, y no sólo con otras organizaciones rurales, como la recientemente creada Rural Coalition (5) que persigue promover “cualquier acción dirigida a mejorar las condiciones de aquellos que poseen la tierra y trabajan en estas áreas [rurales]” (6). En efecto, ELO ha establecido también lazos con organizaciones ecologistas, tal como pone de manifiesto el documento conjunto elaborado con BirdLife International sobre el futuro de la Política Agrícola Común (7).

Las organizaciones de propietarios y agricultores han adaptado también rápidamente su discurso a la nueva situación alimentaria mundial. Sin embargo, ello no ha significado abandonar los argumentos relativos a la

(3) Extraído de <http://www.europeanlandowners.org/about/history>. Acceso de Septiembre 2011.

(4) Weber y Christophersen (2002) explican la creación de este Foro como un intento de hacer contrapeso al Foro Europeo Hábitat creado en 1993 por organizaciones ecologistas y de su capacidad para participar en el Comité de Hábitats de la DG de Medio Ambiente de la UE.

(5) Lanzado en 2011 e integrado por ELO, COPA-COGECA, CEJA, FACE (Federation of Associations for Hunting and Conservation of the EU) y UECBV (European Livestock and Meat Trading Union).

(6) Extraído del comunicado de prensa con la declaración del director de la Rural Coalition y Secretario General de ELO.

(7) http://www.birdlife.org/eu/EU_policy/Agriculture/eu_agriculture_ELO_joint_proposal.html. Acceso de Septiembre 2011.

provisión de bienes públicos ambientales. De hecho, en su línea argumental se vislumbra una suerte de ‘dualización’ de los sistemas agrarios. Aquellos sistemas donde la intensificación y la introducción de tecnología pueden suponer un aumento de productividad deben responder a las nuevas demandas globales (no europeas) de seguridad alimentaria (Buckwell, 2008). Para ello, prosigue el argumento, debe prestarse especial atención a la conservación de aquellos recursos de los que depende en primera instancia la producción agraria (tierra y agua). En representación de ELO, Buckwell (2011: 67) defiende que “mientras mayor sea la intensidad con la que podamos cultivar la tierra para responder a la, aún creciente, demanda de alimentos, menor será la cantidad de tierra ocupada y mayor la cantidad para una gestión ‘para la naturaleza’”. Esta idea enlaza con el amplio debate entre la producción por separado (land sparing) o la producción conjunta (land sharing) de alimentos y materias primas, por una parte, y de servicios ambientales, por otra, como la mejor forma de afrontar estas demandas (Phalan, et al., 2011).

Además, el respaldo social a la necesidad de remunerar los bienes públicos ambientales justificaría el mantenimiento de las ayudas públicas a los sistemas agrarios marginales, situados con mucha frecuencia en las áreas de Alto Valor Natural. En el documento de respuesta a las propuestas de la Comisión Europea sobre la PAC post-2013, ELO (2010) esgrime que en lugar de centrarse en la falta de competitividad de las actividades agrarias –de la mano de los conceptos de Zonas Desfavorecidas o con limitaciones naturales-, estas áreas deberían ser descritas y denominadas atendiendo a lo que para en realidad “son buenas”: sus paisajes culturales y los hábitats únicos que albergan.

La introducción reciente en Inglaterra de un programa específico para tierras altas (Upland Entry Level Stewardship, con un funcionamiento similar al Entry Level Stewardship que se explica más adelante) que tiene unos objetivos explícitamente ambientales y que está reemplazando la protección más generalizada que se concedía a través de la figura de Zonas Desfavorecidas, parece ir en línea con esta idea. De este modo, este cambio provee de argumentos defensivos ante las críticas sobre la lógica de ayudar a algunos negocios (sólo los agrarios) por el mero hecho de estar situados en un área que tiene limitaciones naturales. La creciente impor-

tancia que la UE está concediendo (al menos en los discursos oficiales) a los sistemas agrarios ligados a las zonas de Alto Valor Natural, muchas de ellas situadas precisamente en este tipo de áreas (European Environmental Agency, 2010), apunta en esta misma dirección.

En resumen, el discurso de los propietarios de la tierra está configurándose a partir de varios elementos: asumen un papel primordial en la provisión de servicios ambientales (en especial conservación de hábitats y biodiversidad), muchos de los cuales no podrían ser ofrecidos sin la gestión que ellos realizan de la tierra; además, hay una aparente preferencia por la utilización de la terminología de ‘bienes públicos’, en lugar de la de ‘externalidades’ (y obviamente la de ‘males públicos’); y de ello se deriva también una preferencia hacia el uso de instrumentos de mercado (frente a las regulaciones directas). Volveremos sobre estos elementos en la sección final de este artículo, en la medida en que estas ideas presuponen una estructura dada de los derechos de propiedad sobre la tierra.

4. LOS DERECHOS DE PROPIEDAD AMBIENTAL COMO ACTIVO ECONÓMICO. ALGUNAS EVIDENCIAS DEL PAPEL DE LAS POLÍTICAS

Las políticas agrarias (entre ellas las de la UE) constituyen el marco institucional más claro donde está teniendo lugar este proceso de ambientalización de los derechos de propiedad sobre la tierra. Tres ejemplos, interrelacionados entre ellos, merecen especial atención: los programas agro-ambientales, el binomio condicionalidad/pagos directos de la PAC y el desarrollo de la Red Natura 2000. Todos ellos configuran un complejo escenario en el que los agricultores y propietarios luchan por defender y aprovechar al máximo una estructura de derechos de propiedad sobre la tierra que las políticas modifican continuamente. Es cierto que existen otras modalidades de valorización de los derechos de propiedad ambiental (acuerdos privados de custodia, mercados de compensación) que implican un mayor protagonismo privado. Sin embargo, aquí nos centramos en estas políticas comunitarias por la magnitud y el alcance de los cambios que inducen en la gestión de la tierra.

4.1. Programas agro-ambientales (PAA)

Los PAA son, cronológicamente, los primeros en esta secuencia. Estos programas son, sin lugar a dudas, el principal mecanismo de pagos por servicios ambientales producidos por la agricultura en la UE (8, 9). Como es bien conocido, los PAA se materializan en contratos plurianuales voluntarios entre un agricultor y la Administración, de manera que esta última concede un pago anual que persigue compensar el lucro cesante que para el primero tiene respetar una serie de compromisos ambientales que van más allá del nivel de referencia obligatorio. Los pagos agro-ambientales constituían inicialmente un reconocimiento implícito de una determinada estructura y asignación de derechos de propiedad, en la medida en que el Estado estaba definiendo un nuevo componente del paquete de derechos (el derecho a no realizar ciertas prácticas de gestión), para su posterior cesión al Estado (el compromiso a sí realizarlas) a cambio de una remuneración. Más tarde, las Buenas Condiciones Agrarias y Medioambientales (BCAM), definidas como los requisitos de la condicionalidad, se convirtieron en el nivel de referencia para la concesión de estas ayudas. Con todo, los PAA se convirtieron desde sus inicios en una innegable forma de explotación de los derechos de propiedad sobre la tierra.

Sin embargo, los argumentos sobre los que se sustentan estos programas han ido cambiando a lo largo del tiempo. Los PAA fueron introducidos en un momento de excedentes agrarios resultado de los elevados precios institucionales, en parte para tratar de reducir o evitar la intensificación en el uso de la tierra, disminuyendo los niveles de producción y de paso el gasto agrícola. De ahí que el coste presupuestario neto fuese menor que el volumen de pagos a los agricultores (Willis, et al., 1988). Al mismo tiempo, desde la perspectiva de algunos agricultores, los PAA constituyeron una compensación por la reducción de la protección de los mercados (especialmente bajo la reforma MacSharry). Pero más importante aún,

(8) Los PAA son la medida que más financiación reciben en la UE-27 dentro de los Programas de Desarrollo Rural, con cerca de un 23% del gasto público total para el periodo 2007-2013 (DG Agriculture and Rural Development, 2010).

(9) Hay, sin embargo, un cierto debate sobre si los pagos públicos deben o no ser considerados en sentido estricto un pago por servicios ambientales (Pascual y Corbera, 2011).

esta política fue acogida por los agricultores como un nuevo argumento en un momento en que era difícil defender ante la opinión pública una protección de la producción en un contexto de excedentes y cuando las políticas estaban introduciendo instrumentos de control de la oferta. El posterior refuerzo de la orientación verdaderamente ambiental de los PAA, en parte tras el desacoplamiento de las ayudas y la sustancial eliminación de los excedentes, reforzó la preocupación por parte de los agricultores de poder mostrar que efectivamente proporcionan esos bienes públicos.

En relación al aprovechamiento de los PAA por parte de los agricultores, es relevante conocer el perfil de los beneficiarios y qué tipo de cambios de gestión son los que están teniendo lugar realmente. El Censo Agrario de 2009 ponía de manifiesto que sólo el 2,4% de las explotaciones españolas de menos de 10 hectáreas habían participado en algún PAA (diferentes del de producción ecológica) en los tres años anteriores. Ese porcentaje crecía al 12,1% para explotaciones de más de 100 hectáreas. Esta correlación positiva entre tamaño de las explotaciones y participación en PAA es un panorama común en la mayoría de países comunitarios, aunque bien es cierto que hay una considerable variación en el grado de difusión alcanzado por estos programas (10): cubren un 16,4% de la SAU en España, cerca del 70% en Inglaterra (11) y en Austria, 81% en Suecia o más del 91% en Finlandia.

La otra cuestión es qué tipo de cambios están induciendo los PAA. Aquí podemos distinguir conceptualmente entre tres tipos de programas: aquellos dirigidos a reducir la intensificación de algunos sistemas más productivos (lo que Schrijver et al., 2009 denominan pagos de compensación); aquellos que persiguen mantener (incluso intensificando) los sistemas más extensivos para evitar la pérdida de los servicios ambientales que están produciendo (pagos de conservación en la terminología de Schrijver et al., 2009); y aquellos que buscan la retirada de tierras para la conservación ambiental. Hodge (2007) propone una tipología similar cuando compara

(10) Datos de 2009. Red Europea de Desarrollo Rural. Indicadores de Resultados. http://enrd.ec.europa.eu/rural-development-policy/programme-implementation/monitoring/en/monitoring_home.cfm. Acceso de Septiembre 2011.

(11) Natural England. Datos de Mayo 2011.

el grado de intensidad en que se explota la tierra desde el punto de vista del óptimo del titular frente al nivel adecuado según las preferencias sociales (intensidad privada vs. social).

Aunque hay diversas modalidades de PAA en la UE, muchos de ellos – en especial en los países mediterráneos– han ido dirigidos a los sistemas extensivos como una vía de evitar el abandono por falta de rentabilidad (pagos de conservación). En otros países, los programas han buscado más una cierta extensificación (pagos de compensación), como es el caso de la gestión de pastos en Reino Unido. En cualquier caso, lo que diversos estudios ponen de relieve (ver por ejemplo Lobley y Potter, 2004 para Inglaterra, o Garrido-Fernández, 2006 para España) es que para las explotaciones de mayor dimensión, que además son como veíamos mayoritarias en estos esquemas, la participación en los mismos se integra en la lógica del negocio sin alterar la estrategia productiva dominante.

Por último, es interesante prestar atención a los cambios recientes introducidos en los PAA británicos, y no sólo porque Reino Unido ha sido pionero en estos programas, sino en particular porque pueden arrojar luz en el futuro de las políticas comunitarias. Como plantean Hodge y Reader (2010), los PAA en este país entraron en una nueva fase a partir de 2005, con la creación del Entry Level Stewardship (ELS). Este sistema funciona a partir de la asignación de una puntuación que las explotaciones obtienen por adoptar una serie de prácticas de gestión a partir de una lista que contempla un amplio abanico de posibilidades (p.e. perímetros de protección, mantenimiento de setos, etc.) (12). Esta modalidad amplia y menos exigente persigue extender los pagos a un mayor número de agricultores y una mayor diversidad de sistemas agrarios. La cuestión aquí, como argumentan estos autores, es que al permitir a todos los agricultores participar por realizar esas prácticas o mantener esos elementos, se ha establecido un derecho de percepción de un pago por la provisión de bienes públicos, sin considerar qué habría pasado (si lo habrían hecho o no) de no haber existido estos pagos. Hodge y Rearder (2010) recogen la amplia difusión del ELS desde su entrada en vigor en Inglaterra, cubriendo ac-

(12) Existen en otros países PAA que han funcionado con anterioridad con sistemas de puntuación similares a éste (ver por ejemplo Wilson (1995) para el caso alemán).

tualmente el 56% de la SAU. Es interesante indicar en este punto que este enfoque de los PAA se asemeja bastante a lo que ELO demanda respecto a la necesidad de unos PAA más escalonados (ELO, 2010).

4.2. El Pago Único y la provisión de servicios ambientales

La implementación del régimen de Pago Único (PU) sujeto a las normas de la condicionalidad recogidas en las BCAM y los Requisitos Legales de Gestión llevó también a un debate sobre sus implicaciones para los derechos de propiedad sobre la tierra. En efecto, en un primer momento se podía argumentar que el nuevo régimen que emanaba de la Reforma Intermedia de la PAC de 2003 significaba una atenuación ‘de facto’ sobre estos derechos. Por un parte, porque las BCAM estarían por encima (más exigentes) del nivel de referencia, dado que sería legal no cumplirlas, aunque eso supusiese no percibir el PU. Por otra parte, se podría argumentar que ese pago se da precisamente a cambio de observar las BCAM, lo que constituiría una atenuación de los derechos en la medida en que antes de su entrada en vigor, los pagos no estaban sujetos a ninguna condición adicional.

Sin embargo, estas ideas iniciales requieren algunas matizaciones. En primer lugar, la diferencia entre las BCAM y el nivel de referencia es muy pequeña. Una mayoría de los requisitos incluidos en las BCAM recogen lo que son prácticas habituales de gestión para los agricultores, y no es descabellado pensar que estas prácticas habituales estarían ya bastante cercanas al nivel mínimo obligatorio de respeto ambiental (el nivel de referencia). En segundo lugar, no hemos de olvidar que el PU amplió el margen de elección de los agricultores, que es precisamente lo contrario de la atenuación. En efecto, el desacoplamiento de los pagos significó que los productores eran muchos más libres para decidir qué producir, o incluso para no producir, algo que no era posible cuando esos pagos se mantenían acoplados. En tercer lugar, incluso si el PU es concebido como una remuneración por respetar las BCAM, el hecho de que éstas se encuentren cercanas al NR hace pensar que su cuantía supera el coste de alcanzar esas condiciones.

En resumen, podría interpretarse que la condicionalidad no sólo no debilita los derechos de propiedad sobre la tierra, sino que en la práctica

los refuerza. Y ello porque contribuye a apuntalar la legitimidad social de la PAC. Porque los defensores de que la PAC mantenga los niveles de ayuda a los agricultores pueden recurrir con más facilidad a los argumentos ambientales para esgrimir la necesidad de esa protección.

El debate sobre la Reforma de la PAC para el periodo 2014-2020 ha reactivado la discusión respecto a cómo integrar las consideraciones ambientales en la política agrícola, en particular con la propuesta de un componente ecológico en el régimen de pago único. Este componente remuneraría prácticas agrarias que “deben adoptar la forma de actuaciones simples, generalizadas, no contractuales y anuales” (Comisión Europea, 2011a: 18). Según la propuesta de la Comisión, este componente –que supondría un 30% de las asignaciones nacionales anuales- estaría condicionado a la realización de prácticas de diversificación de cultivos, mantenimiento de pastos permanentes y superficies de interés ecológico. Es decir, son requerimientos que van, tal como explícitamente recoge este documento, más allá de la condicionalidad, lo que parece en cierto modo en línea con la declaración pública realizada por un grupo de economistas agrarios que defendían que “unos pagos más orientados a los agricultores que provean bienes públicos específicos, cuando éstos son necesarios, constituyen una política mucho más convincente que unos pagos generalizados justificados supuestamente por la condicionalidad” (13). Queda, sin embargo, por conocer la eficacia en la práctica de esos pagos más orientados. Además, la decisión de incluir este tipo de pago por servicios ambientales en el Primer Pilar de la PAC y no en el Segundo –lo que ha sido objeto de ciertas críticas (Tangermann, 2011)- ha sido defendida por responder a la necesidad de reforzar la aceptación social de los pagos directos (14), tratando de justificarlos como remuneración por esfuerzos ambientales más allá del nivel de referencia. En todo caso, la propia lógica de los pagos directos parece haber sido cuestionada en Europa con menos intensidad de lo que cabría haber esperado (15).

(13) <http://www.reformthecap.eu/declaration-2009>. Acceso Septiembre 2011.

(14) Recogido en la intervención de José Manuel Silva (Director General de Agricultura, Comisión Europea) en el Congreso de la Asociación Española de Economía Agraria, Septiembre 2011.

(15) Lo que bien podría cambiar ante la presión de los déficits públicos. Ver por ejemplo el artículo de George Monbiot en *The Guardian* ‘We’re all paying for Europe’s gift to our aristocrats and utility companies’ Jueves 29 de Noviembre, 2011, página 29.

En su reacción a las propuestas legales de la Comisión (ver Buckwell, 2012), ELO ha mostrado su total respaldo a la inclusión de ese componente ecológico en el primer pilar de la PAC, defendiendo incluso el hecho de que la definición de actividad agraria que incluye la propuesta de Reglamento (Comisión Europea, 2011a) debería incluir los términos “gestión ambiental de la tierra”, enfatizando así ese intento de convertir al agricultor y gestor de la tierra en una figura imprescindible para la provisión de servicios ambientales.

4.3. Natura 2000 y el debate sobre los derechos de propiedad

No cabe duda de que uno de los principales conflictos entre los propietarios de la tierra y los decisores públicos ha girado en torno a la conservación de áreas de alto valor natural y la declaración de diversos tipos de zonas protegidas. Esto se debe, como es bien conocido, al hecho de que la declaración como zona protegida implica con frecuencia el establecimiento de un nuevo y más exigente NR dentro del perímetro de protección. De esta manera, la regulación no sólo altera la forma en la que los titulares de la tierra pueden explotar los derechos de propiedad, sino que conlleva un lucro cesante no compensado -aunque en este punto se podría argumentar también la aparición de nuevas oportunidades de negocio (turismo, diferenciación de productos)-. En cualquier caso, el debate se establece sobre la naturaleza potencialmente expropiatoria de la declaración de protección y el supuesto derecho de los afectados a ser indemnizados. A esto se une con frecuencia una percepción por parte de los titulares de pérdida de autonomía respecto al aprovechamiento de sus supuestos derechos de propiedad, pérdida en ocasiones más valorada por los propietarios que el propio lucro cesante (Sauer, 2006).

Este debate se ha europeizado debido al desarrollo de las Directivas de Hábitats y la creación de la Red Natura 2000. El cambio en el nivel de la regulación no es meramente una cuestión de donde situar el foco del análisis, sino que ha contribuido a articular el debate en torno a los grupos de presión europeos a la vez que ha introducido nuevos elementos políticos. Un ejemplo es la introducción de una medida, dentro del Reglamento de Desarrollo Rural para el período 2007-2013 (1698/2005), de

Pagos Natura 2000 tanto para tierras agrícolas (Art. 38) como forestales (Art. 46), medidas que se mantienen en la propuesta realizada para el período 2014-2020 (Comisión Europea, 2011b). En ambos casos, estas medidas permiten pagos anuales a agricultores y silvicultores “a fin de indemnizarles por los costes adicionales y las pérdidas de ingresos derivados de las dificultades que supone en la zona en cuestión la aplicación de las Directivas”. Se abre así por primera vez, la posibilidad de compensar unas limitaciones ambientales obligatorias.

Se trata, sin embargo, de una posibilidad muy poco explotada por los Estados Miembros en sus Programas de Desarrollo Rural. De hecho, el gasto público asignado a estas medidas asciende a sólo un 0,6% del total. En el caso de España, sólo 3 de la 17 Comunidades Autónomas recogen esta medida y con niveles muy bajos de financiación. Este bajísimo grado de utilización de estas medidas contrasta con los numerosos programas agro-ambientales que han sido diseñados precisamente para explotaciones situadas dentro de áreas protegidas (la mayoría en Natura 2000). Podemos plantear aquí una hipótesis explicativa, en términos de derechos de propiedad, de ese comportamiento de la Administración. El uso de los pagos Natura 2000 puede enviar un mensaje colateral a los titulares de la tierra: esa compensación debería de ser mantenida en tanto en cuanto se mantenga ese nivel de referencia más exigente. Es decir, constituiría lo que Bromley (1989) denomina una ‘norma de responsabilidad’: el derecho de propiedad del titular puede ser atenuado por el Estado, pero éste tiene la obligación de compensar al primero. Por el contrario, los PAE definen un nuevo NR (más exigente que el propio de Natura 2000), por lo que crea una situación reversible, si desaparecen los pagos, los titulares tienen el derecho a volver al NR de Natura 2000.

5. ¿HACIA ENFOQUES MÁS TERRITORIALES Y COMUNITARIOS? EL PAPEL DE LOS EQUILIBRIOS LOCALES DE PODER

La literatura especializada ha reconocido ampliamente los beneficios de una provisión de bienes públicos ambientales más territorializada y con una mayor implicación de la comunidad, frente a enfoques más sectoriales (OECD, 1999). Por una parte, la dimensión territorial facilita la adapta-

ción a las necesidades y características de cada zona. Las dificultades para medir y valorar estos bienes públicos, así como la variabilidad y diversidad de su demanda limitan la capacidad de las autoridades centrales de determinar los objetivos ambientales para lugares concretos, aunque otros argumentos defienden que la conservación necesita ser coordinada a escalas suficientemente amplias (Sanderson, et al., 2002). Por otra parte, la implicación de la comunidad en la identificación de los objetivos ambientales y el diseño de los instrumentos de intervención permite la consideración de las preferencias locales. Conjuntamente (territorial y colectivamente), estos enfoques reducen el efecto fragmentación que limita la provisión potencial de numerosos servicios ambientales (Hanley et al., 1999).

Más allá de las ventajas teóricas de este tipo de gestión, numerosos ejemplos ilustran cómo han tenido lugar iniciativas de este tipo. Uno de las experiencias pioneras la encontramos en el movimiento Landcare en Australia. Establecido en 1986, supuso la implicación de comunidades de agricultores en un programa gubernamental dirigido a los problemas de degradación de suelos (Praeger y Vanclay, 2010). Los agricultores se comprometen a adoptar prácticas de conservación de suelos y a compartir información sobre cómo reducir los problemas de gestión del recurso. Este programa no reembolsa el lucro cesante para unos agricultores que participan de forma voluntaria. A este respecto, cabe subrayar dos cuestiones. La primera es que el enfoque centrado en la degradación del suelo incentiva la participación, dado que en última instancia se trata de proteger el recurso del que depende la producción agraria a largo plazo, aunque obviamente otros bienes públicos (control de la erosión o mantenimiento de cuencas) son producidos de forma conjunta con esa protección del suelo privado. La elevada participación en este programa contrasta con la mucho más reducida en otros programas en el país que, dirigidos a la conservación de la biodiversidad, han encontrado menor predisposición por parte de los agricultores (Elder, 2006). El segundo aspecto es que las formas de cooperación aparentemente más exitosas parecen coincidir con aquellas que “han dejado tranquilo al durmiente dragón de los derechos de propiedad”, lo que coincide con una asunción generalizada por parte de los agricultores de que deberían ser compensados por acciones

de conservación que no contribuyan directamente a la rentabilidad de sus negocios (Elder, 2006: 42-43).

Con un enfoque diferente, las cooperativas agroambientales holandesas se han convertido en un referente de cómo actores agrarios y no agrarios (grupos conservacionistas, empresarios de turismo rural) pueden cooperar bajo una estructura de gobernanza común con potencial para hacer frente a las incertidumbres e inestabilidades que surgen en la gestión de los ecosistemas (Franks, 2010). Resulta interesante en este sentido el hecho de que el origen de estas organizaciones se encuentre en la reacción por parte de los agricultores ante lo que percibieron en su momento como unos programas ambientales nacionales demasiado restrictivos e insuficientemente informados (Franks y McGloin, 2007). Son en cierto modo el resultado de una estrategia defensiva por parte de los agricultores en la búsqueda de alianzas locales para lograr un papel más activo en la negociación, el diseño de instrumentos y la gestión de la financiación proveniente de las agencias públicas (incluida la UE). Persiguen, asimismo, orientar y apoyar a los individuos en sus solicitudes a los programas ambientales públicos, lo que les dota de mayor control sobre el proceso.

En este mismo trabajo, Franks y McGloin también proponen utilizar el enfoque LEADER y los Grupos de Acción Local (GAL) como vía para promover la cooperación agroambiental. Precisamente, el Reglamento de Desarrollo Rural (1698/2005) amplió el ámbito de actuación de LEADER, incluyendo potencialmente las acciones relacionadas con la gestión ambiental de las tierras agrarias (incluidas en el Eje 2). Sin embargo, pocos países y regiones de la UE han optado por incluir este tipo de medidas en el ámbito de actuación de los GAL. A modo de ejemplo, entre 2007 y 2009, sólo el 2,5% de los proyectos cofinanciados por los GAL en la UE estaban relacionados con el Eje 2, lo que suponía tan sólo un 1,2% del gasto público en los programas de desarrollo rural (2% y 0,2% respectivamente en España, ver pie de página 10). Son diversos los factores que pueden explicar esta pobre aplicación del enfoque territorial –a pesar de sus supuestas ventajas– a las medidas de gestión ambiental de la tierra, entre ellas la falta de capacidad de los GAL o las reticencias de las agencias públicas (nacionales o regionales) de transferir estas medidas y su financiación a estos grupos.

Eggers et al. (2007) analizaron en un conjunto de países la opinión de diversos actores sobre los beneficios de aplicar los PAA a través de los GAL. En su trabajo, encontraron que los actores agrarios –técnicos tanto de organizaciones como de la Administración agraria- se mostraban menos optimistas respecto a la eficiencia económica, la eficacia ambiental y la aceptación de unos PAA gestionados a través del enfoque LEADER. Por el contrario, las administraciones y organizaciones de medio ambiente, investigadores y otros actores (organizaciones de consumidores, asociaciones de cazadores y de turismo rural y los propios GAL) tendían a ver de forma más positiva el potencial de ese enfoque para los PAA. Este contraste puede estar reflejando la preocupación por parte de los agricultores y propietarios de la tierra ante la posible pérdida del control sobre las condiciones de los PAA si éstas son determinadas por otros actores locales, que en algunos casos pueden ser menos sensibles ante las condiciones de la producción agraria o tener menos experiencia sobre las mismas. Esto además se acentuaría en regiones más urbanizadas.

La realidad nos muestra que, por ahora, las posiciones más agraristas prevalecen, es decir, las políticas que remuneran estos servicios ambientales siguen gestionadas en su mayoría por las administraciones agrarias –que mantienen un enfoque pro-sectorial- de una forma centralizada (nacional o regional, no territorial). Interviene aquí también el balance entre los mayores costes de transacción de una organización más compleja y con más niveles de decisión frente a la, en principio, mayor eficiencia de la descentralización de las decisiones y su coordinación entre territorios.

La tendencia hacia enfoques más locales y descentralizados de las políticas de conservación ha sido también una cuestión de debate en el desarrollo de la Red Natura 2000, tal como ilustra el caso francés. En este país, el proceso de designación de áreas para su inclusión en la red se encontró con una oposición importante por parte de numerosos grupos de interés rurales (organizaciones agrarias y de propietarios de tierras entre ellos), hasta el punto de que dicho proceso fue suspendido en 1996 para rediseñar el procedimiento de declaración (Alphandery y Fortier, 2001). Tras su reactivación, se dio mucho más énfasis a la consulta y la participación de los interesados, lo que dio como resultado una lista de áreas designadas notablemente menor (Paalova, 2004). Belt (2008) argumenta que el caso

francés ha sido más un proceso de negociación y ‘regateo’ que un proceso consultivo dirigido a una deliberación colectiva, en la medida en que se ha tratado de una lucha de intereses y poder, y no un proceso sustentado sobre la fuerza de los argumentos (lo que requiere predisposición para ser convencido). En este escenario, los actores movilizan sus recursos negociadores, entre ellos sus ‘asumidos’ derechos de propiedad.

Muchos de los ejemplos de gestión colectiva y territorializada de los servicios ambientales derivados de la tierra agraria, surgen de la preocupación de sus titulares (con frecuencia agricultores) ante la degradación de unos recursos que son a su vez factores en el proceso productivo (tierra y agua). Por contra, cuando se trata de otros servicios (p.e. hábitat), la dimensión territorial se convierte en un ámbito de negociación, no de consenso, de manera que el poder negociador de las partes en liza adquiere especial relevancia, y este poder emana en gran medida del statu quo de los derechos de propiedad. Como Munton (2009: S55) cita para el caso británico, aunque puede ser aplicado de forma general, “la propiedad crea poder e influencia y ha constituido la base de la clase rural tradicional”. A esto se une el hecho de que esta dimensión local reduce la competencia entre potenciales proveedores de los servicios (propietarios de la tierra), lo que incrementa aún más su poder de negociación (Hodge y Ortiz-Miranda, 2007).

6. LOS DERECHOS DE PROPIEDAD AMBIENTAL EN EL NUEVO ESCENARIO ALIMENTARIO

La actual coyuntura alimentaria mundial configura un nuevo escenario para la relación entre actividad agraria y medio ambiente y para su regulación pública o privada. El problema, desde el punto de vista de la remuneración de los servicios ambientales sobre la base del lucro cesante, es que unos precios más altos de los productos agrarios incrementan el coste de oportunidad de producir esos servicios. Se plantea así un doble reto para las políticas agroambientales. Por un lado, se encarecen para el Estado, dado el aumento de la compensación económica necesaria. Y no incrementar los pagos derivaría en una disminución del número de participantes en unos programas, no lo olvidemos, de carácter voluntario. Por otro lado, aumenta el incentivo a una intensificación agraria en res-

puesta a unos precios más altos, lo que incrementa a su vez la presión sobre el medio ambiente.

Para afrontar este escenario se puede recurrir a nuevos acuerdos institucionales. La adquisición de tierra por parte de las agencias públicas, así como acuerdos más seguros (compra de servidumbres y compromisos de gestión) podrían constituir mecanismos alternativos para la protección de ciertas áreas. Al mismo tiempo, una utilización más adecuada de mecanismos de licitaciones y subastas podría atenuar el problema de selección adversa y reducir la sobrecompensación que reciben los titulares de la tierra en algunos programas, y de paso su coste para el Estado. Estos enfoques, más territorializados, servirían para reconocer una demanda muy diferenciada geográficamente de bienes públicos en las áreas rurales, facilitando así la identificación de los objetivos a través de una descentralización de la toma de decisiones. En todo caso, estos acuerdos deben ser el resultado de procesos transparentes y que eviten ser controlados por los grupos locales de más poder (agricultores o no).

Sin embargo, estas alternativas son sólo una parte de la posible solución, quizás para las áreas de especial valor natural. El reto se plantea también para amplias zonas agrarias (y forestales) cuya gestión sigue siendo crucial para la regulación hidrológica, la mitigación del cambio climático, la conservación del suelo o la protección de la biodiversidad. Este reto podría abordarse mediante una extensión de los PAA, en la línea de programa inglés ELS –cuya eficacia está aún por demostrar–, o modificando nuevamente el nivel de referencia para hacerlo más exigente. En todo caso, el Estado debe atender no sólo a las condiciones del mercado, sino también a las preocupaciones y valores del conjunto de la sociedad respecto a las expectativas de ésta para con la propiedad de la tierra.

7. ALGUNAS IDEAS PARA CONCLUIR

Son numerosas las discusiones que pueden abrirse a partir de las cuestiones abordadas en estas páginas. De ellas, abordamos dos en esta sección final: cómo los enfoques teóricos dominantes llevan implícitamente asociado un discurso muy concreto respecto a los derechos de propiedad sobre la tierra y la necesidad de no asumir un perfil indiferenciado de propietarios de la

tierra cuando se introduce la cuestión de lo que es o no es ‘justo’.

La asignación de los derechos de propiedad y la selección de los instrumentos de intervención pública son un tándem indisoluble, a pesar de los esfuerzos de algunos economistas por obviar dicha relación. En línea con la tradición coasiana, Anderson (2004) rechaza la utilización del término ‘externalidad’, en la medida en que su uso asume implícitamente una determinada asignación de derechos. Así, este autor propone expulsar este término del vocabulario de los economistas, dado que “no añade nada al análisis y puede incluso complicar la solución potencial al asumir un conjunto de derechos de propiedad que no existe [...]. En esencia, el uso de la externalidad hace que parezca que los derechos existen pero que no son protegidos o que dichos derechos deben ser redistribuidos” (p. 451). De esta forma, prosigue Anderson, el trabajo de los economistas debe limitarse a la búsqueda de la solución más eficiente, es decir, aquellos instrumentos de intervención que minimicen los costes de transacción. Como es ampliamente conocido, esta búsqueda de la eficiencia lleva finalmente a muchos economistas a la orilla de los instrumentos de mercado (Ribaud et al., 2010). La preferencia de este planteamiento por las soluciones basadas en la negociación y la contratación favorecen inevitablemente el statu quo, en especial en ausencia de un debate público transparente respecto a cómo juzgar las diferentes opciones posibles. Los impactos ambientales de una gestión inadecuada de la tierra tienden a afectar a un gran número de personas, lo que dificulta que esos afectados puedan organizarse para posicionarse frente a los propietarios.

Dicho de otro modo, nuestro planteamiento aquí es que los instrumentos de mercado (pagos por servicios ambientales, permisos negociables de transformación de terrenos, mercados de compensación, etc.) llevan a asignar de partida los derechos de propiedad sobre las implicaciones ambientales de la gestión de la tierra a los titulares de ésta. De ahí que argumentar la mayor eficiencia de estos instrumentos para las políticas agrarias y ambientales contribuye a apuntalar el statu quo de los derechos de propiedad privados sobre el recurso.

Este enfoque teórico (sobre el concepto de bienes públicos ambientales, eficiencia e instrumentos de mercado), que como hemos visto no es neutral desde el punto de vista de los derechos de propiedad, se ha conver-

tido además en una corriente académica dominante, que ha sido también promovida por las organizaciones de propietarios, respaldada por los argumentos de prestigiosos think-tanks (16) con los que estas organizaciones cooperan y en ocasiones sustentan, y gradualmente adoptada por los responsables políticos. En este sentido, asistimos a una gradual transición desde las políticas inicialmente más agresivas con el statu quo de los propietarios de la tierra (el lanzamiento de la Red Natura 2000 o la Directiva de Nitratos, ambas de inicios de los noventa), hacia un planteamiento más respetuoso por dicha estructura de derechos. Jacobs (2006) argumenta que Europa está evolucionando hacia un modelo de propiedad privada cada vez más fuerte, en parte como consecuencia de los cambios en las políticas, especialmente las agrarias, de la UE.

Los derechos de propiedad, como cualquier otra institución, son una construcción social. Es la sociedad la que crea, reconoce y protege la propiedad, en torno a unos criterios sobre cuya base debe ser evaluada la eficiencia. Unos criterios que deben sustentarse en lo que la sociedad entiende que es legítimo y justo. Uno puede estar de acuerdo (y esto es únicamente una cuestión de creencias y valores) con los propietarios de la tierra cuando éstos esgrimen que no es justo que la provisión de los bienes públicos ambientales se cargue exclusivamente sobre sus espaldas. Aparece así la cuestión de la justicia distributiva y de procedimiento, dos aspectos íntimamente ligados, dado que la distribución desigual de la riqueza se traduce en una desigual capacidad para participar en las decisiones colectivas (Paavola (2004: 61).

Si tomamos en consideración la justicia en nuestro enfoque de cómo abordar la provisión de servicios ambientales, el análisis debe llevarnos más allá de una simple dualidad: sociedad frente a propietarios de la tierra. En efecto, no podemos asumir un conjunto monolítico internamente indiferenciado de propietarios produciendo esos servicios. La cuestión de qué tipo de propietarios tenemos no es, en consecuencia, irrelevante. La ambientalización de las políticas agrarias y territoriales debe abordarse

(16) Podemos encontrar tres buenos ejemplos en Cooper et al. (2009) -del Institute for European Environmental Policy (IEEP), RISE Foundation (2009), y Falque (2001) -del International Center for Research on Environmental Issues (ICRED)-. Los dos últimos reciben el apoyo de organizaciones europeas de propietarios de la tierra.

de una forma integrada junto con otras preocupaciones sobre desarrollo rural y planificación del territorio. La cuestión de la justicia distributiva no es únicamente sobre la necesidad o la obligación de remunerar a los propietarios de la tierra que producen los servicios ambientales. Se trata también de considerar el perfil de esos propietarios (pequeños o grandes, residentes rurales o propietarios ausentes) para plantear esa remuneración. Además debe prestarse especial atención, como parte de la justicia de procedimiento, a la capacidad de participación de esos diferentes tipos de propietarios (y sus respectivos grupos de presión) en el proceso de toma de decisiones.

En relación al pago por servicios ambientales (PSA), Muradian et al. (2010: 1207) argumentan que “el enfoque coasiano aboga por estrategias de PSA que reduzcan el número e incrementen el tamaño de los oferentes”, excluyendo de esta forma a los potenciales participantes que afronten mayores costes de transacción, a la vez que defienden que “hay en cambio una mayor necesidad de desarrollar marcos institucionales locales y regionales que puedan enfrentar la complejidad y la diversidad, y que puedan integrar los PSA dentro de los regímenes existentes de desarrollo rural y otros instrumentos de la política para la protección del medio ambiente”, “porque los PSA pueden ser intervenciones multi-objetivo, en las cuales las medidas agregadas de eficiencia no son normalmente la única preocupación”. Cuando consideramos el perfil medio del agricultor que participa en los programas agroambientales, esas otras lecturas de los pagos, y de paso parte de su legitimidad, quedan cuestionadas.

Lo que queda claro de todo este complejo escenario de contextos ambientales, señales de mercado, alternativas institucionales y expectativas de los actores implicados es que se hace necesaria una investigación más integrada (ecológica, económica, social) y que esta investigación ha de desarrollarse en el marco de un debate público abierto e inclusivo. Un debate que huya de planteamientos demasiado simplistas sobre el tratamiento de la propiedad de la tierra, como el que defiende que los bienes públicos ambientales han de ser producidos atendiendo exclusivamente a la eficiencia, por no importa qué tipo de propietarios, para ser remunerados a través de instrumentos de mercado.

REFERENCIAS

- ALPHANDÉRY, P. y FORTIER, A. (2001): "Can a Territorial Policy be Based on Science Alone? The System for Creating the Natura 2000 Network in France". *Sociologia Ruralis*, 41(3): 311-328.
- ANDERSON, T.L. (2004): "Donning Coase-coloured glasses: a property rights view of natural resource economics". *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 48(3): 445-462.
- BEHNASSI, M. y YAYA, S. (2011): "Land Resource Governance from a Sustainability and Rural Development Perspective". En Behnassi, M., Shahid, S.A. y D'Silva, J. (Eds.): 3-23. *Sustainable Agricultural Development*. Springer.
- BELT H. VAN DER (2008): "The Local Implementation of Nature Policy. Deliberative Democracy or Interest Politics?" En Keulartz, J. and Leistra, G. (Eds.): *Legitimacy in European Nature Conservation Policy: Case Studies in Multi-level Governance*: 227-203. Springer.
- BROMLEY, D.W. (1989): *Economic Interests and Institutions The conceptual foundations of public policy*. Nueva York, Basil Blackwell Inc.
- BROMLEY, D.W. y HODGE, I. (1990): "Private Property Rights and Presumptive Policy Entitlements: Reconsidering the Premises of Rural Policy". *European Review of Agricultural Economics*, 17: 197-214.
- BUCKWELL, A. (2008): "The 21st century land use challenge". *Countryside (a publication of ELO)*, 108: 1-5.
- BUCKWELL, A. (2011): "Land owner and manager's perspective on public goods in agriculture". *EU Rural Review. Public goods and rural development*, 7: 67.
- BUCKWELL, A. (2012): *ELO evaluation of the legislative proposals for CAP reform. Direct payments*. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2011a): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que establece normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común*. COM(2011) 625/3. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2011b): *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)*. COM(2011) 627/3. Bruselas.
- COOPER, T., HART, K. AND BALDOCK, D. (2009): *The Provision of Public Goods Through Agriculture in the European Union*. Report Prepared for DG Agriculture and Rural Development, Contract No 30-CE-0233091/00-28, Institute for European Environmental Policy: London.
- DG AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT (2010): *Rural Development in the European Union Statistical and Economic Information*. Report 2010. Bruselas.

- EGGERS, J, METTEPENNINGEN, E. y BECKMANN, V. (2007): "Assessing the Efficiency of Local Action Groups and Auctions for Designing and Implementing Agrienvironmental Measures in the EU - Results from an Expert Survey". *47th Annual Conference of the German Association of Agricultural Economists. Freising/Weißenstephan, Alemania.*
- EGGERTSSON, T. (1990): *Economic behaviour and institutions*. Cambridge, Cambridge University Press.
- ELDER, J. (2006): "Landcare and ecological modernization in Australia: promoting ecological awareness or economic development?" *Agricultural Economics Review*, 7(1): 35-48
- EUROPEAN COMMISSION (2010): *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future*. COM(2010) 672 final, European Commission, Brussels.
- EUROPEAN ENVIRONMENTAL AGENCY (2010): *10 messages for 2010. Agricultural ecosystems*. EEA, Bruselas.
- EUROPEAN LANDOWNERS ORGANISATION (1997): *The Habitats Directive: Natura 2000. Working with landowners: A guide*. EPG 25/97 (Final) ELO, Bruselas.
- EUROPEAN LANDOWNERS ORGANISATION (1999): *Some aspects of property rights in a European context*. EPG 35/97 (Final) ELO, Bruselas.
- EUROPEAN LANDOWNERS ORGANISATION (2010): *The Common Agriculture Policy Post-2013. Full Response to Commissioner Ciolos Consultation*. Bruselas.
- EVANS, N., MORRIS, C. y WINTER, M. (2002): "Conceptualizing agriculture: a critique of post-productivism as the new orthodoxy". *Progress in Human Geography*, 26(3): 313-332.
- FALQUE, M. (2011): "Les droits de propriété au cœur de la protection environnementale". *Sociétal*, 71 : 61-74.
- FRANKS, J. (2010): "Boundary organizations for sustainable land management: The example of Dutch environmental co-operatives". *Ecological Economics*, 70: 283-295.
- FRANKS, J.R. y MCGLOIN, A.M. (2007): "Environmental co-operatives as instruments for delivering across-farm environmental and rural policy objectives: LESSONS FOR THE UK". *Journal of Rural Studies*, 23: 472-489.
- GARRIDO-FERNÁNDEZ, F. (2006): "Los agricultores como actores de la política agroambiental. Un enfoque multidimensional". *Papers* 81: 37-62.

- HANLEY, N., WHITBY, M. y SIMPSON, I. (1999): "Assessing the success of agri-environmental policy in the UK". *Land Use Policy*, 16: 67-80.
- HARVEY, D. (2005): *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press, Oxford.
- HENLE, K., ALARD, D., CLITHEROW, J., COBB, P., FIRBANK, L., KULL, T., MCCracken, D., MORITZ, R.F.A., NIEMELÄ, J., REBANE, M., WASCHER, D., WATT, A. y YOUNG, J. (2008): "Identifying and managing the conflicts between agriculture and biodiversity conservation in Europe - A review". *Agriculture, Ecosystems & Environment*, 124(1-2): 60-71.
- HODGE, I. (2007): "The governance of rural land in a liberalized world". *Journal of Agricultural Economics*, 58(3): 409-432.
- HODGE, I. (2009): "The further development of agri-environmental schemes: Extending and defending conservation values". EN BROUWER, F. y VAN DER HEIDE, M. (Eds.): *Multifunctional Rural Land Management. Economics and Policies*: 33-52. Earthscan, Londres.
- HODGE, I. y ORTIZ-MIRANDA, D. (2007): "An institutional transactions approach to property-rights adjustment: an application to Spanish agriculture". *Environment and Planning A*, 39: 1735-1751.
- HODGE, I. y READER, M. (2010): "The introduction of Entry Level Stewardship in England: Extension or dilution in agri-environment policy?" *Land Use Policy*, 27(2): 270-282.
- JACOBS, H.M. (2006): *The "Taking" of Europe: Globalizing the American Ideal of Private Property?* Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper.
- LOBLEY, M. y POTTER, C. (2004): "Agricultural change and restructuring: recent evidence from a survey of agricultural households in England". *Journal of Rural Studies*, 20: 499-510.
- LOWE, P., MURDOCH, J., MARSDEN, T., MUNTON, R. y FLYNN, A. (1993): "Regulating the New Rural Spaces: the Uneven Development of Land". *Journal of Rural Studies*, 9(3): 205-222.
- MARSDEN, T. (2010): "Food 2030: Towards a Redefinition of Food? A Commentary on the New United Kingdom Government Food Strategy". *The Political Quarterly*, 81(3): 443-446.
- MATHER, A.S., HILL, G. y NIJNIK, M. (2006): "Post-productivism and rural land use: cul de sac or challenge for theorization?" *Journal of Rural Studies*, 22: 441-455.
- MUNTON, R. (2009): "Rural land ownership in the United Kingdom: Changing patterns and future possibilities for land use". *Land Use Policy*, 26S: S54-S61.
- MURADIAN, R., CORBERA, E., PASCUAL, U., KOSOY, N. y MAY, P.H. (2010): "Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for

- understanding payments for environmental services”. *Ecological Economics*, 69: 1202–1208
- OECD (1999): *Cultivating Rural Amenities: An Economic Development Perspective*. Organisation for Economic Co-operation and Development, París.
- ORTIZ-MIRANDA, D. y ESTRUCH-GUITART, V. (2004): “The role of agri-environmental measures in the definition of property rights”. En Van Huylenbroeck, G., Verbeke, W. y Lauwers, L. (Eds): *Role of Institutions in Rural Policies and Agricultural Markets*: 335-348. Elsevier, Amsterdam.
- PAALOVA, J. (2004): “Protected Areas Governance and Justice: Theory and the European Union’s Habitats Directive”. *Environmental Sciences*, 1(1): 59-77
- PAALOVA, J. (2007): “Institutions and environmental governance: A reconceptualization”. *Ecological Economics*, 63(1): 93-103
- PANIAGUA, A. (2001): “Agri-environmental Policy in Spain. The Agenda of Socio-political Developments at the National, Regional and Levels”. *Journal of Rural Studies*, 17: 81-97.
- PASCUAL, U. y CORBERA E. (2011): “Pagos por servicios ambientales: Perspectivas y experiencias innovadoras para la conservación de la naturaleza y el desarrollo rural”. *Revista Española de Estudios Agro-sociales y Pesqueros*, 228: 11-29.
- PHALAN, B., INIAL, M., BALMFORD, A. y GREEN, R. (2011): “Reconciling food production and biodiversity conservation: Land sharing and land sparing compared”. *Science* 333: 1289-1291.
- POWER, A. (2010) “Ecosystem services and agriculture: tradeoffs and synergies”. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 365: 2959–2971.
- PRAEGER, K. y VANCLAY, F. (2010): “Landcare in Australia and Germany: comparing structures and policies for community engagement in natural resources management”. *Ecological, Management and Restoration*, 11(3): 187-193.
- PRETTY, J. (2008): “Agricultural sustainability: concepts, principles and evidence”. *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, 363: 447–465.
- RIBAUDO, M., GREENE C., HANSEN, L. y HELLERSTEIN, D. (2010): “Ecosystem services from agriculture: Steps for expanding markets”. *Ecological Economics*, 69: 2085-2092.
- RISE FOUNDATION (2009): *Task Force Report on Public Goods from Private Land*. Bruselas.
- SANDERSON, E. W., REDFORD, K.H., VEDDER, A., COPPOLILLO, P.B., y WARD, S.E. (2002): “A conceptual model for conservation planning based on landscape species requirements”. *Landscape and Urban Planning*, 58: 41-56.
- SAUER, A. (2006): “European nature conservation policy: challenges for local implementation in Germany”. En Tress, B., Tress, G., Fry, G. y Opdam, P. (Eds.): *From landscape research to landscape planning*: 173-190. Springer.

- SCHMID, A.A. (2004): *Conflict and Cooperation. Institutional and Behavioural Economics*. Oxford, Blackwell.
- SCHRIJVER, R., RUDRUM, D., DIEMONT, H. y DE KOEIJER, T. (2009): "Compensation or Conservation Payments for Farmers? Exploring the Opportunities for Agri-Environmental Schemes in The Netherlands". En Broower, F. y VAN DER HEIDE, C.M. (Eds.): *Multifunctional Rural Land Management. Economics and Policies*: 169-186. Earthscan, Londres.
- TANGERMANN, S. (2011): *Direct Payments in the CAP post 2013*. Directorate General for Internal Policies. Parlamento Europeo, Bruselas.
- WALFORD, N. (2003): "Productivism is allegedly dead, long live productivism. Evidence of continued productivist attitudes and decision-making in South-East England". *Journal of Rural Studies*, 19: 491-502.
- WEBER, N. y CHRISTOPHERSEN, T. (2002): "The influence of non-governmental organisations on the creation of Natura 2000 during the European Policy process". *Forest Policy and Economics*, 4: 1-12.
- WIEBE, K.D. y MEINZEN-DICK, R. (1998): "Property rights as policy tools for sustainable development". *Land Use Policy* 15(3), 203-215.
- WILLIS, K., BENSON, J. y SAUNDERS, C. (1988): "The impact of agricultural policy on the costs of nature conservation". *Land Economics* 64(2): 147-157.
- WILSON, G.A. (1995) "German Agri-Environmental Schemes-II. The MEKA Programme in Baden-Württemberg". *Journal of Rural Studies*, 11(2): 149-159.
- WILSON, G.A. (2001): "From productivism to post-productivism... and back again? Exploring the (un)changed natural and mental landscapes of European Agriculture". *Transactions of the Institute of British Geographers*, 26: 77-102.
- WINTER, M. y LOBLEY, M. (2010): "Conclusions: The Emerging Contours of the New Land Debate". En Winter, M. y Loblely, M. (Eds.): *What is the Land for? The Food, Fuel and Climate Debate*: 319-330. Earthscan, Londres.

RESUMEN

Entre la propiedad agraria y la ambiental: El debate respecto a los derechos de propiedad de la tierra

Este artículo aborda cómo la progresiva integración de las consideraciones ambientales en las políticas agrarias conlleva la reconfiguración de los derechos de propiedad sobre la tierra. En este sentido, el artículo plantea cómo los propietarios de la tierra han encontrado en dicho proceso una nueva fuente de legitimidad para la defensa del statu quo de la propiedad. Un recorrido por algunas de las políticas agrarias y ambientales de más relevancia en la Unión Europea (los programas agroambientales, el pago único de la PAC, o la evolución de la Red Natura 2000) nos permite profundizar en los argumentos que apuntan en dicha dirección. De igual manera, algunos casos donde esta creciente integración ambiental se ha producido de forma más territorializada y participativa, muestran también el peso de los actores agrarios y la propiedad de la tierra en el resultado final. El artículo concluye defendiendo la necesidad de considerar los aspectos de justicia distributiva y de procedimiento, especialmente en el nuevo contexto agro-alimentario global.

PALABRAS CLAVE: derechos de propiedad, gobernanza, medio ambiente, propietarios de la tierra, políticas agrarias, programas agro-ambientales.

SUMMARY

Between agrarian and environmental property: The debate about land property rights

This article tackles how the gradual integration of environmental concerns into agricultural policies leads to reshape land property rights. In this regard, the paper argues that landholders have found in that process a source legitimacy to defend the status quo of private property. An overview of relevant EU policies (agri-environmental schemes, Single Farm Payment and Natura 2000 Network) allows to deepen into the arguments pointing out in that direction. In the same sense, other examples of a more territorial and participatory agri-environmental integration also show the weight of farming community and property holders' interests in the final outcome. The paper concludes defending the need to integrate distributive and procedural justice, particularly in the new global agri-food context.

KEY WORDS: property rights, governance, environment, landholders, agricultural policies, agri-environmental schemes.