

**Carolina Yacamán Ochoa, Esther Sanz Sanz,
Rafael Mata Olmo**

Agricultura periurbana y planificación territorial

De la protección al proyecto agroubano



PUV
UNIVERSITAT
DE VALÈNCIA

Agricultura periurbana y planificación territorial

De la protección
al proyecto agrourbano

Carolina Yacamán Ochoa,
Esther Sanz Sanz, Rafael Mata Olmo

Universitat de València



Colección: Desarrollo Territorial, 22
Director de la colección: Joan Romero
Cátedra de Geografía Humana. Universitat de València

Consejo editorial:

Nacima Baron	École d'Urbanisme de Paris
Dolores Brandis	Universidad Complutense de Madrid
Gemma Cànoves	Universidad Autónoma de Barcelona
Inmaculada Caravaca	Universidad de Sevilla
Josefina Cruz Villalón	Universidad de Sevilla
Carmen Delgado	Universidad de Cantabria
Josefina Gómez Mendoza	Universidad Autónoma de Madrid
Francesco Indovina	Istituto Universitario di Architettura di Venezia
Oriol Nel·lo	Universidad Autónoma de Barcelona
Andrés Pedreño	Universidad de Alicante
Rafael Mata	Universidad Autónoma de Madrid
Carme Miralles	Universidad Autónoma de Barcelona
Ricardo Méndez	CSIC
Joaquim Oliveira	Director de Política Regional y Urbana de la OCDE
José Alberto Rio Fernandes	Universidade do Porto
Andrés Rodríguez-Posse	London School of Economics
Julia Salom	Universitat de València Estudi General
Joao Seixas	Universidade Nova de Lisboa

Esta publicación no puede ser reproducida, ni total ni parcialmente, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, de ninguna forma ni por ningún medio, sea fotomecánico, fotoquímico, electrónico, por fotocopia o por cualquier otro, sin el permiso de la editorial. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

© Del texto: los autores, 2020

© De esta edición: Universitat de València, 2020

Publicacions de la Universitat de València

puv.uv.es

publicacions@uv.es

Coordinación editorial: Amparo Jesús-María Romero

Corrección: Letras y Píxeles, SL
Maquetación: Celso Hernández de la Figuera Gómez
Diseño de la cubierta: Celso Hernández de la Figuera Gómez

ISBN: 978-84-9134-623-4
Edición digital

Contenidos

Presentación

Siglas y abreviaturas

CAPÍTULO 1. La agricultura en contextos periurbanos

1. Un nuevo contexto para la defensa y activación de la agricultura periurbana
2. Del productivismo agrario al enfoque territorialista a través de la multifuncionalidad
3. Sobre la definición de la agricultura periurbana
4. Delimitación y caracterización de la agricultura periurbana

CAPÍTULO 2. Evolución de los paradigmas de ordenación de los espacios agrarios en contextos metropolitanos

1. La ordenación del territorio en relación con los espacios agrarios
2. Crisis del urbanismo y ordenación del territorio
3. El enfoque territorialista de la ordenación del territorio
4. Estrategias de buen gobierno territorial para afrontar un nuevo paradigma agrourbano
5. La preservación de la agricultura en las áreas metropolitanas. El caso español

6.La agricultura, el alimento y el paisaje como bien público

CAPÍTULO 3. Una geografía de la alimentación. El proyecto agrourbano

- 1.Nueva geografía de la alimentación urbana
- 2.El proyecto agrourbano

CAPÍTULO 4. Instrumentos para la conservación de los espacios agrarios periurbanos y sus paisajes

- 1.El parque agrario, herramienta para la gestión integral de la agricultura periurbana y sus paisajes
- 2.La infraestructura verde, un instrumento renovador para mejorar la conectividad ecológica y territorial de los espacios agrarios periurbanos
- 3.La custodia del territorio. Conservación y gestión territorial de la agricultura desde la sociedad civil

CAPÍTULO 5. Experiencias de proyectos agrourbanos

- 1.La ordenación de la agricultura periurbana en Francia
- 2.Preservación y activación de la Huerta de Valencia

CAPÍTULO 6. La identificación y caracterización de la agricultura periurbana. Aplicación en el área metropolitana de Madrid

- 1.El paisaje como herramienta o instrumento analítico
- 2.De las «unités agro-physionomiques» a las unidades espaciales
- 3.Componentes y fuerzas motrices de la agricultura periurbana
- 4.Material y métodos. Las USAPU
- 5.Resultados
- 6.Recomendaciones para la ordenación urbanística municipal

7. Aportaciones de la metodología para la gobernanza de la agricultura periurbana

CAPÍTULO 7. Conclusiones

Lista de tablas

Lista de figuras

Bibliografía

Agradecimientos

Una parte significativa de este libro se basa en los resultados de las tesis doctorales de Carolina Yacamán Ochoa y de Esther Sanz Sanz. La primera fue financiada por Heliconia S. Coop. Mad y contó también con el apoyo del Proyecto I+D+i CSO2012-39564-C07-03, titulado «Paisajes patrimoniales de la España interior centro-meridional». La segunda fue financiada por la Agence National de la Recherche de Francia mediante una Convención Industrial de formación para la investigación (CIFRE n.º2012/0608) entre la Agence Paysages y la unidad de investigación Ecodéveloppement del INRA.

Las autoras quieren agradecer la confianza, apoyo y asesoramiento de su director de tesis, Rafael Mata Olmo, del Dpto. de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), coautor también de esta obra. Esther Sanz Sanz desea igualmente expresar su gratitud a Bernard Hubert, de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (l'EHESS), director de su tesis en Francia a través de un Convenio Internacional de cotutela entre la UAM y l'EHESS, y a su tutor, Claude Napoléone, del INRA.

Por último, Carolina, Esther y Rafael desean expresar su agradecimiento a muchas personas e instituciones del mundo agrario periurbano, de las que tanto han aprendido para poder escribir este libro, y su reconocimiento a la editorial PUV, por el proceso de evaluación del texto, con sugerencias muy certeras, y por el excelente trabajo de edición.

Presentación

Este libro vuelve sobre la agricultura periurbana, un asunto recurrente al menos desde la segunda mitad del siglo xx en los estudios y en la práctica profesional de la geografía y el urbanismo, las disciplinas de sus autores. Lo hace, no obstante, en un contexto de cambios locales y globales que implican una reformulación profunda de los enfoques -para algunos un cambio de paradigma- que orientaron hasta finales de los años noventa las investigaciones sobre la agricultura que se desenvuelve en espacios bajo influencia urbana directa. Lo hace, por ello, con la vocación de contribuir al análisis crítico de los procesos de expansión urbana especulativa y de globalización financiera de los mercados agrarios que acosan a los sistemas agroalimentarios periurbanos. Pero también, y sobre todo, con el objetivo de llamar la atención sobre iniciativas y políticas, impulsadas con frecuencia por movimientos sociales, plurales y críticos, que asumen el desafío de recomponer los vínculos entre sistemas agrícolas y alimentarios en torno a las ciudades, sobre renovados principios de sostenibilidad, gobernanza y economía circular en el horizonte de una nueva agenda urbana que debe responder a los desafíos globales de la transición ecológica.

Frente a anteriores planteamientos analíticos y reivindicativos de la agricultura periurbana en España, hasta hace no muchos años de orientación eminentemente espacial y sectorial, la alimentación basada en productos frescos, de calidad y proximidad emerge como un nuevo elemento federador de los movimientos y las políticas que

preconizan la reconexión de ciudad y agricultura a través de la alimentación y el paisaje. El sistema agroalimentario urbano así concebido, en su ciclo completo, de la producción al consumo, tiene un fuerte anclaje territorial en la medida en que la seguridad alimentaria de las ciudades y áreas metropolitanas depende en una parte significativa de la permanencia y activación de la agricultura periurbana y de los suelos fértiles que la sustentan. De ahí que este libro aborde la complicitad imprescindible entre la agricultura periurbana y la planificación territorial a distintas escalas, sobre todo la local y supramunicipal, como vía para garantizar en primera instancia la protección de los espacios de la agricultura para esa función fundamental de abastecimiento alimentario, aunque no solo.

No obstante, la experiencia de décadas de planificación urbanística y territorial ha puesto de manifiesto, junto a la pérdida irreparable de muchos suelos fértiles en entornos urbanos, la insuficiencia de la protección pasiva a través de la zonificación -siendo imprescindible- de las tierras de la agricultura. Son necesarios nuevos instrumentos desde la planificación territorial, ambiental y rural que, a partir del reconocimiento de la especificidad y las múltiples funciones de la agricultura periurbana, impulsen la vitalidad del sistema agroalimentario sobre la base de una gestión innovadora y participativa de todos los agentes, en particular de las agricultoras y agricultores. Eso justamente explica el subtítulo de la obra: «de la protección al proyecto agrourbano». El reto consiste, parafraseando a Terry Marsden y Adrian Morley, en construir un nuevo paradigma agroalimentario desde la planificación territorial, en el que la agricultura y sus paisajes pasen, en el mejor de los casos, de un tratamiento de mera reserva o tutela a ser componentes decisivos de democracia alimentaria, de dinamización y diversificación económica, de calidad ambiental y buen vivir de los lugares al incorporar la

multifuncionalidad y la territorialidad de la agricultura periurbana como uno de los componentes definitorios del modelo territorial.

El libro no tiene el carácter de compendio, ni pretende serlo. Es el resultado sintético y articulado de dos tesis doctorales recientes sobre agricultura periurbana con un claro perfil crítico y prospectivo. Esas tesis han sido elaboradas en el marco de una línea de investigación de largo recorrido en el Departamento de Geografía de la Universidad de Madrid que, desde el estudio pionero de Josefina Gómez Mendoza sobre agricultura y expansión urbana, publicado en 1977, ha analizado y denunciado durante decenios el sellado de suelos fértiles, en particular de los regadíos tradicionales, y la incuria política que lo permitía, pero que mantiene su compromiso, reforzado ahora ante nuevos proyectos y demandas locales, con las múltiples funciones de los sistemas agroalimentarios territorializados en el periurbano; y que sigue creyendo en el papel decisivo de una planificación territorial más estratégica y democrática para la vida de estos paisajes que alimentan y educan.

El texto se articula en seis capítulos. El primero se ocupa de lo que el libro considera un nuevo contexto para la defensa y activación de la agricultura periurbana, con los criterios y rasgos que gravitan hoy sobre el entendimiento – más que sobre la definición– y la delimitación de ese tipo específico de agricultura, de plurales formas en particulares contextos, pero ligada a la alimentación urbana. El segundo consiste en un relato de la evolución de los «paradigmas» de la ordenación de los espacios en contextos metropolitanos, desde una primera fase marcada por los modelos utópicos de las relaciones campo-ciudad hasta la crisis actual del urbanismo y la ordenación del territorio como una oportunidad para afrontar el reto del proyecto agrourbano y la defensa de la agricultura, el alimento y el

paisaje como bien público. El capítulo siguiente, el tercero, está precisamente dedicado a presentar el denominado proyecto agrourbano.

A partir de este marco de referencia conceptual, en los capítulos cuarto y quinto se aborda la concreción material del proyecto agrourbano en toda su complejidad funcional, instrumental y política. Se trata, en primer lugar, de una serie de instrumentos –el parque agrario, la infraestructura verde y la custodia del territorio– que a nuestro juicio ayudan a construir el proyecto agrourbano, valorándose a continuación, en el capítulo quinto, algunas experiencias inspiradoras sobre la implementación del citado proyecto a dos escalas espaciotemporales y geopolíticas muy diferentes: la de la rica trayectoria de los instrumentos de ordenación de la agricultura periurbana en Francia, con una mención expresa a los «programas agrourbanos», por una parte, y la del proyecto reciente, aunque con antecedentes y frustraciones lejanas en el tiempo, de la preservación y activación de la Huerta de Valencia en el contexto de la nueva política territorial de la Comunitat Valenciana, que reúne los ingredientes más significativos de lo que esta obra entiende por proyecto agrourbano.

Finaliza este libro con un sexto capítulo de carácter metodológico, aplicado a la realidad de la agricultura periurbana madrileña, que, desde el ámbito académico y respondiendo a la demanda de planificadores y gestores, aporta un método que permite analizar de modo sistemático la nueva realidad de las agriculturas periurbanas como base para el establecimiento de criterios para su protección, gestión y fomento basados en un buen conocimiento de la realidad. A las conclusiones sigue una extensa bibliografía actualizada de los textos citados en la obra.

Siglas y abreviaturas

AP	Agricultura periurbana
MFA	Multifuncionalidad agraria
AU	Agricultura urbana
IGP	Indicación Geográfica Protegida
PGD	Plan de Gestión y Desarrollo del Parque Agrario
IV	Infraestructura verde
ZAP	Zonas Agrícolas Protegidas
PAEN	Perímetros de Protección de los Espacios Agrícolas y Naturales Periurbanos
UAP	Unités Agro-Physionomiques
USAPU	Unidades Espaciales de Agricultura Periurbana

1 La agricultura en contextos periurbanos

Una pluralidad de formas

1. Un nuevo contexto para la defensa y activación de la agricultura periurbana

Los profundos cambios territoriales y socioeconómicos que se producen o intensifican a partir de la segunda mitad del siglo xx en los entornos rurales de las ciudades, sobre todo en las aglomeraciones urbanas y áreas metropolitanas en distintas fases de evolución, han favorecido la formulación, desde distintas disciplinas, de nuevos o renovados postulados y paradigmas sobre la explicación de la agricultura periurbana (AP) y el desarrollo de políticas e iniciativas para su conservación y fortalecimiento. En este sentido cabe destacar las aportaciones llevadas a cabo desde la geografía rural y la geografía económica sobre la interpretación de las transformaciones operadas en las relaciones campo-ciudad, partiendo del análisis de los cambios producidos en los usos del suelo como consecuencia de los procesos de expansión urbana, de lucha por los recursos de suelo y agua, de la competencia en el mercado de trabajo y de la ruptura de los circuitos comerciales de proximidad y el peso creciente de la

globalización y financiarización de los mercados agroalimentarios.

José Ortega Valcárcel (2004) señaló ya hace años cómo la Revolución Industrial y el desarrollo capitalista provocaron la redefinición de los vínculos históricos entre agricultura y ciudad, resultado del proceso de concentración del poder económico, político y social en las áreas urbanas, y la desestructuración y pérdida de peso de las sociedades campesinas, con la apropiación consiguiente de los espacios rurales próximos a la ciudad -de su uso y sobre todo de su gestión- por agentes urbanos. Los cambios inducidos por este proceso han provocado el aumento de la distancia geográfica entre las áreas de producción agrícola y de consumo, y la quiebra de los mercados tradicionales. El desarrollo de los medios de transporte (el ferrocarril en el siglo XIX) y, sobre todo, la generalización del automóvil en el siglo XX y de los sistemas de conservación de los alimentos frescos (por ejemplo, las cámaras frigoríficas) ha resultado decisivo también en la deslocalización de la producción de alimentos. De ese modo, la globalización del sistema agroalimentario y la consolidación de la agricultura industrializada han llevado al deterioro de los vínculos sociales y culturales que las ciudades mantenían con el espacio agrario de su entorno (Soulard y Aubry, 2011), al tiempo que la consolidación del paradigma urbano y territorial de corte neoliberal ha configurado una cultura urbana que ignora y hasta renuncia de lo agrario como un hecho ligado históricamente y funcionalmente a la ciudad (Sanchis, Cerrada y Ortiz, 2018).

La que se podría denominar, siguiendo a Alberto Magnaghi (2011), crisis de territorialidad de la agricultura periurbana -no solo económica, sino también identitaria y territorial- asiste a nuestro juicio, coincidiendo con el cambio de siglo, a un nuevo contexto argumental, político y social para su conservación y arraigo en el lugar. Todo ello

forma parte de una renovada narrativa urbana enraizada en la resiliencia y el metabolismo de las ciudades, para las que las múltiples funciones de la agricultura periurbana, en particular la función alimentaria de proximidad y calidad, y su capacidad modeladora de paisajes valiosos para el disfrute colectivo, resultan muy importantes y obligan a pasar de un enfoque sectorial a otro integrador, fuente de innovación para el desarrollo territorial (Peltier, 2010) y necesitado de buen gobierno y cooperación de diversas políticas, en particular de las de ordenación del territorio y desarrollo rural en las escalas local y regional.

La gestión activa de la agricultura periurbana en este nuevo contexto requiere un mayor y mejor conocimiento del complejo sistema de usos, agentes, intereses y demandas asociados a ella. Concretamente, desde la óptica de la planificación y la gestión urbana y territorial, es preciso mejorar la identificación de la AP y su caracterización espacial, socioeconómica y funcional en relación con las ciudades (Nahmias y Le Caro, 2012; Zasada, 2011). Y hay que seguir avanzando también en la construcción de un marco teórico que dé soporte a la acción pública con objeto de asegurar la activación de su carácter multifuncional.

En efecto, los actuales debates sociales y políticos sobre cómo fortalecer la seguridad y la soberanía alimentarias en las aglomeraciones urbanas (Filippinni et al., 2018; Mougeot, 2000) y cómo contribuir a la formulación de nuevos paradigmas que mejoren la sostenibilidad y resiliencia territorial (Zasada, 2011; Pölling et al., 2016) sitúan a la agricultura periurbana como pieza clave en la ordenación y gobernanza territorial. Por un lado, la AP tiene el reto de desempeñar un papel protagonista en el abastecimiento alimentario de las ciudades (Montasell y Callau, 2015; Morgan, 2014; Yacamán et al., 2019). En este sentido, la función tradicional de la AP como fuente de alimentos frescos, saludables y de proximidad (Opitz et al.,

2016) la convierte en un eslabón fundamental para territorializar los sistemas alimentarios, lo que está llevando a las redes alimentarias alternativas a reivindicar su apoyo como recurso necesario para la implementación de políticas alimentarias efectivas en los espacios metropolitanos (Gallent y Shaw, 2007; Lamine et al., 2012). Las renovadas políticas alimentarias urbanas reclaman sistemas agroalimentarios con anclaje territorial (Sanz-Cañada y Muchnik, 2016), frente a los procesos de homogenización cultural ligados a la globalización (Martínez, 2008).

Por otro lado, la agricultura periurbana se considera un componente esencial de conservación activa de los paisajes culturales, especialmente en los países de Europa Occidental (Jouve y Padilla, 2007; Viljoen y Wiskerke, 2012), que aún conservan un importante patrimonio agrario, material e inmaterial, constituido por un sistema de técnicas, construcciones y artefactos ligados a saberes tradicionales enraizados en el potencial agroecológico de cada lugar (Mata y Yacamán, 2017). Contribuye así la AP, en espacios de aglomeración crecientemente saturados, a una oferta apreciable de servicios ecosistémicos y, más aún, paisajísticos (Termorshuizen y Opdam, 2009), que benefician la calidad de vida en las ciudades. En el capítulo quinto se expondrán algunas experiencias francesas y españolas de diversos instrumentos de planificación estratégica que velan por la conservación de los espacios agrarios periurbanos, incidiendo en los servicios paisajísticos que aportan a la sociedad.

También es necesario seguir profundizando en un marco teórico que sirva de soporte para orientar la acción pública con el objetivo de asegurar la activación de su carácter multifuncional. Con este propósito, el capítulo sexto presenta una propuesta de metodología para la identificación y caracterización de la agricultura periurbana, aplicado a la región urbana madrileña.

2. Del productivismo agrario al enfoque territorialista a través de la multifuncionalidad

Ese renovado contexto de la agricultura periurbana tiene, a nuestro juicio, como marco de referencia general el tránsito del productivismo agrario como discurso único a un entendimiento territorial o «territorialista» de la agricultura, de la mano de la emersión y el afianzamiento de la multifuncionalidad agraria. Sin negar el protagonismo global del enfoque productivista, lo cierto es que la incorporación de los planteamientos de la multifuncionalidad agraria al debate político, sobre todo de la agricultura de la Unión Europea a partir de 1992, y su anclaje en el territorio están generando un argumentario favorable para la legitimación y defensa de la agricultura periurbana.

2.1 El productivismo agrario

El concepto de productivismo agrario hace referencia a las prácticas derivadas del modelo de la agricultura industrial que pretende maximizar la producción y los procesos asociados a la modernización de las explotaciones para mejorar su competitividad en el mercado global. Este enfoque se desarrolla en el contexto de reestructuración del sector agrícola acometido en el caso de Europa tras la Segunda Guerra Mundial con objeto de superar su «atraso» y falta de rentabilidad, y hacer frente al abastecimiento de una demanda urbana creciente a partir de la propia producción y recursos del espacio europeo. Desde esta perspectiva las políticas públicas fomentan la adopción de nuevas técnicas de producción (mecanización, empleo de abonos sintéticos, fitosanitarios, etc.) y de mejora de las estructuras agrarias (concentración parcelaria, saneamiento

de tierras, nuevos regadíos, etc.) para aumentar el rendimiento y la productividad. Muchas explotaciones agrarias tradicionales pasaron a ser sustituidas progresivamente por un modelo de empresa agraria gestionada bajo los principios del saber «científico» (Gervais, Jollivet y Tavernier, 1977). Los procesos de intensificación, especialización y concentración generados por este modelo de agricultura provocaron la estandarización de muchos paisajes, cuyas características específicas emanaban de la gestión de los sistemas y las estructuras de producción tradicionales (Otthoffer, Arrojo y Goupil, 2012). Por otro lado, todo este proceso de modernización e intensificación dependiente del petróleo produjo importantes impactos negativos sobre los recursos naturales, principalmente la contaminación de acuíferos y suelos, con episodios cada vez más frecuentes de crisis sanitarias y alimentarias, como el caso del aceite de colza desnaturalizado ocurrido en España en 1981 (1.300 muertos y 25.000 afectados) o la crisis de las «vacas locas» por encefalopatía espongiforme bovina, de proporciones europeas, que provocó una revolución en la legislación y los controles de seguridad alimentaria. Este modo de hacer agricultura ha supuesto, en definitiva, la separación progresiva de la agricultura del entorno próximo en el que tradicionalmente se desarrollaba, para insertarse en un complejo sistema de procesos de producción, distribución y consumo, dominado por el llamado «régimen alimentario corporativo» (Delgado, 2010: 33).

Como han escrito Rosa Gallardo y Felisa Ceña, a partir de la «crisis económica de los ochenta, los altos costes de los alimentos, la sobreproducción agraria y la degradación ambiental forzaron a que se replantearan las políticas agrarias a fin de revertir los impactos negativos del modelo impulsado» hasta el momento (Gallardo y Ceña, 2009: 65). La difícil viabilidad económica que presentaba el sector

agrario en esos años favoreció el comienzo de la revisión del paradigma vigente. Además, varias cumbres y declaraciones internacionales contribuyeron a cuestionar el modelo agrícola europeo y a considerar el carácter multifuncional de la agricultura como orientador de políticas renovadas: la Agenda 21 de la UNCTAD (Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), la Cumbre de la Tierra de Río (1992), que incluye la primera referencia explícita (Massot, 2003), y más tarde las contribuciones de la FAO recogidas en la declaración de Quebec (1995) y la declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial (1996).

2.2 La emersión de la multifuncionalidad agraria (MFA)

Sin perjuicio de las incertidumbres y contradicciones de la reforma de la PAC iniciada en 1992, esta parece ir desde entonces por unos derroteros en los que se afianza la dimensión territorial de la agricultura y la puesta en valor de un conjunto de externalidades positivas, entre las que el paisaje aparece en un lugar destacado. Doctrinalmente la reforma tenía uno de sus pilares teóricos en la idea o el concepto citado de «multifuncionalidad», que requiere, desde el punto de vista de las políticas rurales y, en particular, de los espacios de la agricultura periurbana, algunos comentarios. «La multifuncionalidad representa – como dice Ernest Reig (2002: 34)– la amplia variedad de outputs, tangibles e intangibles, que la agricultura puede generar según el modo en que haga uso del suelo y según las particularidades de los distintos sistemas de cultivo y explotación ganadera».

Quienes se han ocupado de este concepto en relación con la política agraria y el desarrollo rural han llamado la atención sobre el hecho de que algunos outputs generados

por la actividad agraria tienen el carácter de externalidades positivas o bienes públicos, lo que justificaría en determinadas circunstancias la intervención de los poderes públicos mediante ayudas u otro tipo de regulaciones para mantener el nivel de prestaciones derivadas de la actividad que no quedan remuneradas en el mercado a través de los precios. De hecho, la emersión de la «multifuncionalidad» como argumento de una nueva política agraria enfrenta hoy a quienes la entienden como elemento vertebral de un modelo deseable de agricultura (es la posición que se afianza en el seno de la Unión Europea) con quienes consideran que la multifuncionalidad no es más que una forma de proteccionismo comercial encubierto.

La UE viene de hecho reconociendo la multifuncionalidad de la agricultura como argumento de la PAC y del desarrollo rural desde comienzos de los años noventa. La propia Comisión señaló, coincidiendo con la promulgación del Reglamento de 1999, que «los agricultores, produciendo alimentos, fibras y combustibles para cubrir sus necesidades o para su propio beneficio, han contribuido con su trabajo al valor ambiental y social de las zonas rurales. El paisaje está íntimamente ligado a las prácticas sociales que lo han construido, por eso el abandono de las mismas o su modificación lo ponen en peligro [...], y el paisaje es un componente esencial del potencial turístico de las zonas rurales» (Comisión Europea, 1999).

Por su parte, la reforma de la PAC recogida en la Agenda 2000 profundizó en la línea abierta en 1992, concretamente en lo referido a los métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural. Se trataba de una iniciativa concebida en 1992 como una de las «medidas de acompañamiento» (junto a la jubilación anticipada y la forestación de tierras agrarias) para enjugar las pérdidas de rentas del sector, motivadas por la

reducción de los precios institucionales de determinados productos agrarios muy presentes en los campos europeos. La reforma de 1999, frente a quienes defendían cambios más radicales en la línea de la liberalización de los mercados y la ambientalización de la agricultura, resultó ser finalmente muy prudente (Ortiz y Ceña, 2002: 107 y ss.), con objetivos e instrumentos similares a los de siete años antes para el programa agroambiental, incluido ahora en el capítulo del desarrollo rural.

Como escribíamos hace años, todo parece conducir «a la necesidad de “repensar” en profundidad el nuevo sentido de la ruralidad» (Perrier-Cornet, 2002) y «a asumir de una vez por todas que las cosas han cambiado radicalmente y que se precisa una política agraria y rural nueva que dé adecuada respuesta a las demandas sociales sobre la agricultura y el espacio rural, y la legitime socialmente» (Mata Olmo, 2004: 109). Superados los tiempos de la autosuficiencia alimentaria, lo que corresponde ahora es, por una parte, producir mejor para garantizar una alimentación diversa, segura y de calidad, y, por otra, avanzar hacia una «agricultura territorial con carácter sostenible, que, en consonancia con ello, responda a las exigencias de la multifuncionalidad agraria» (Massot, 2003: 52). Es precisamente en ese contexto de reflexión teórica y de acción política en el que emerge el territorio como «referente instrumental» capaz de reemplazar a la producción como base exclusiva de la política agraria y rural; y de hacerlo con pleno reconocimiento político, jurídico y técnico (Belhardi et al., 2002).

El concepto de multifuncionalidad agraria surgido en los años noventa, aun sin romper con los planteamientos del productivismo agrario, resalta, pues, las funciones y externalidades positivas de la agricultura más allá de la producción de alimentos, como los servicios ecosistémicos, la producción de paisajes o la contribución a la creación de

empleo y el dinamismo de las zonas rurales (Renting et al., 2009). Estas funciones «no comerciales» tienen un carácter de bien público, que el mercado no puede considerar más que parcialmente. Se pueden sintetizar las siguientes a partir de distintas aportaciones:

Funciones medioambientales y ecológicas:

- Contribución a la diversidad de las especies, de los ecosistemas y del paisaje (Lovell et al., 2010; Mander, Mikk y Külvik, 1999).
- Valorización de los residuos urbanos (sólidos y líquidos) y utilización de residuos orgánicos para los cultivos (Houot, 2009; Souldard y Aubry, 2011; Thiébaud, 1996).
- Conservación de la calidad del suelo, del agua y del aire (por ejemplo, recarga de la capa freática) (Lovell et al., 2010).
- Ocupación y gestión de los espacios que presentan un riesgo medioambiental: protección contra las inundaciones y control de la erosión (Aubry et al., 2012), la conservación de suelos y la prevención de deslizamientos de terreno (Maier y Shobayashi, 2001).

Funciones socioeconómicas:

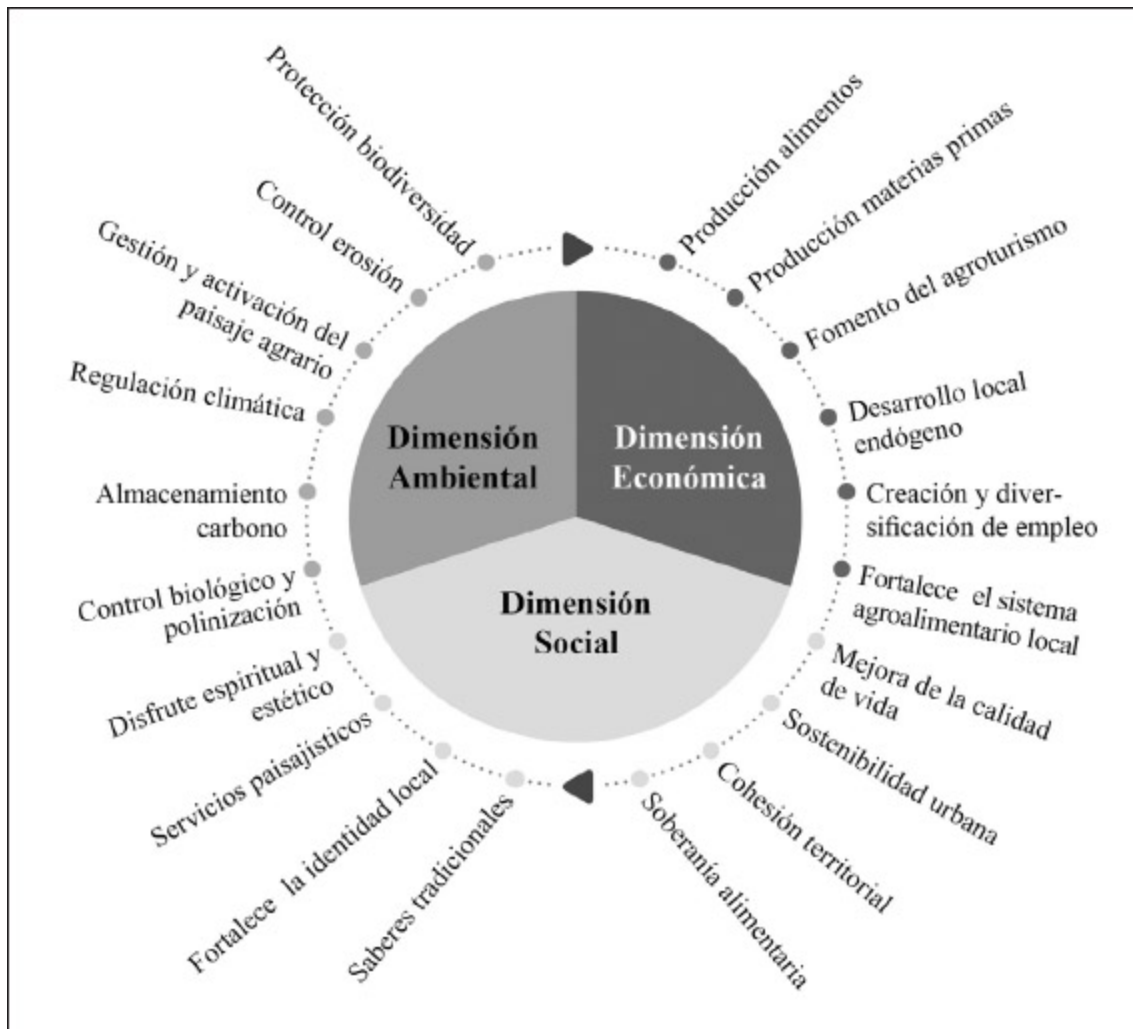
- Creación de empleos para satisfacer la demanda en mano de obra de las explotaciones agrícolas: producción, transformación, comercialización y actividades ligadas al agroturismo (Sharpley y Vass, 2006; Yang, Cai, y Sliuzas, 2010).
- Contribución a la seguridad alimentaria mediante la producción local (Aubry et al., 2012).
- Creación de vínculo social entre productores y consumidores.
- Contribuir a la viabilidad económica de los espacios agrarios (Pérez, 2013).

Funciones culturales:

- Producción de paisajes y salvaguarda del patrimonio material e inmaterial (Groot et al., 2007; Hersperger, Langhamer y Dalang, 2012; Martin, Bertrand y Rousier, 2006).
- Afirmación de la identidad local: la imagen «rural» de los municipios descansa en los espacios agrícolas (Fleury, Moustier y Tolron, 2003; Martin et al., 2006). La identidad del territorio se construye también a través de los productos agrícolas (Peltier, 2010).
- Servicios recreativos y de ocio para la población urbana (Martin et al., 2006).

FIGURA 1.1

Las tres dimensiones de la multifuncionalidad agraria



Fuente: Yacamán (2017a).

2.3 El enfoque territorialista de la agricultura

Aunque con vínculos explícitos e implícitos con la multifuncionalidad agraria, el enfoque territorialista surge como una alternativa radicalmente crítica con el paradigma productivista de la agricultura, integrando los servicios paisajísticos, ambientales, sociales y económicos de la actividad y los espacios agrarios enraizados en cada lugar. Este entendimiento de la agricultura aborda la multifuncionalidad agraria tanto a escala de la explotación agrícola como regional, y considera especialmente

importantes los procesos de toma de decisiones ligados a la gobernanza territorial. El enfoque territorialista no surge exclusivamente para dar respuesta a los fallos del mercado y poner en valor las externalidades o bienes públicos generados por la actividad agraria. Se origina, como señalan Gallardo y Ceña (2009: 69), «para orientar incentivos o regulaciones en el nivel que resulte más apropiado, como es en muchos casos la escala local, en lugar de medidas a nivel nacional o europeo». Aunque las cuestiones asociadas a la regulación del mercado también reciben atención, desempeñan un papel menos significativo.

Desde esta aproximación territorialista, las ciencias sociales y naturales estudian la multifuncionalidad agraria incidiendo en su capacidad para valorizar recursos territoriales específicos en el marco del desarrollo sostenible (Renting et al., 2009). El concepto ha sido especialmente empleado para analizar los usos del suelo, ya que implica la necesidad de un compromiso entre los objetivos de desarrollo social, ambiental y económico (Helming y Pérez-Soba, 2011). En este sentido, la MFA puede llegar a ser una estrategia fundamental para introducir un cambio en las prácticas de ordenación y gestión de los usos del suelo, especialmente en las áreas metropolitanas sometidas a fuerte presión urbana y en las que prevalece el uso monofuncional del espacio (Brandt y Vejre, 2004). Esto implica la incorporación de nuevos aprovechamientos y funciones en el espacio agrario, que deben coexistir con la función de producir alimentos. Sin embargo, es necesario que prevalezca la faceta productiva sobre otras y que la actividad económica agraria no pierda protagonismo con respecto a otras funciones e iniciativas, para evitar el riesgo de la banalización del paisaje agrario y su tematización, que pueden resultar contraproducentes para la viabilidad de la agricultura. Desde este enfoque, las explotaciones periurbanas pueden compensar muchas de las restricciones

impuestas por la ciudad y sacar provecho de las oportunidades ligadas a la proximidad urbana (Van Huylenbroeck et al., 2005).

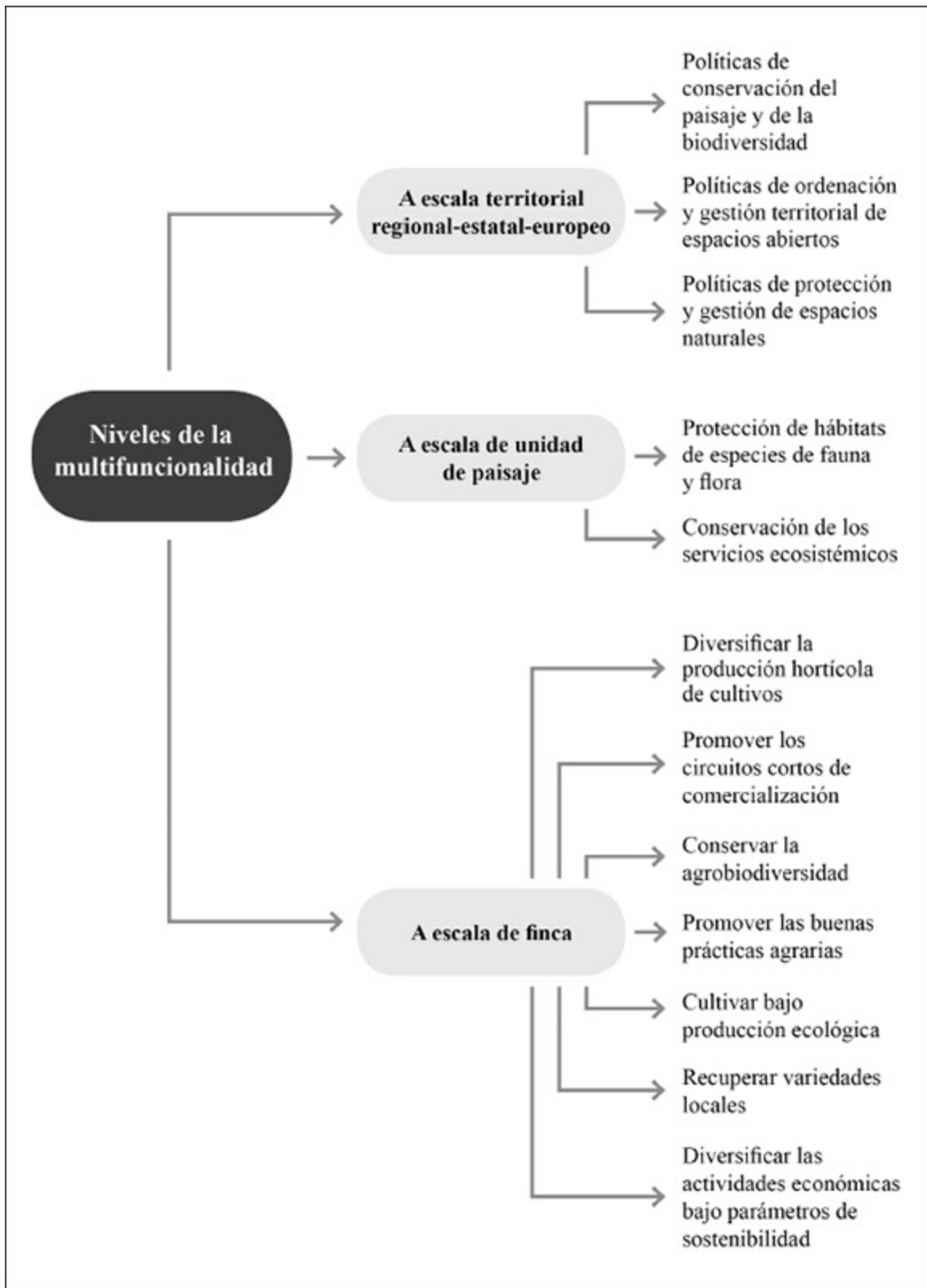
El paradigma territorialista, en línea con los principios que preconiza el Convenio Europeo del Paisaje (cdE, 2000), integra en las estrategias territoriales la conservación y gestión de los valores materiales e inmateriales de la agricultura que se manifiestan y perciben en el paisaje: conocimiento, saberes tradicionales, recursos humanos, aspiraciones individuales y colectivas, elementos patrimoniales materiales e inmateriales, vinculados todos ellos a la producción de alimentos y la experiencia cultural de su consumo. El tipo de beneficios que se generan con esas sinergias van desde el fortalecimiento de las rentas a la mejora de la calidad de vida en las ciudades, que se traducen en una mayor y mejor oferta de productos frescos, en la reducción de la contaminación, la mejora del balance energético y la conservación del paisaje agrario, entre otros (Ferrucci, 2010). Desde esta perspectiva, la multifuncionalidad agraria y las externalidades positivas que genera sitúan la agricultura periurbana en el centro de las propuestas de ordenación del territorio de los espacios metropolitanos y de aglomeración urbana, desde la escala más amplia de ámbito regional hasta la más reducida, a escala de finca (figura 1.2). Cada escala tiene necesidades específicas y posibilidades de actuación diferentes.

3. Sobre la definición de la agricultura periurbana

Este texto asume casi como un axioma que la agricultura que se desenvuelve en las proximidades de las grandes ciudades y, sobre todo, en contextos metropolitanos y de región urbana -la que aquí se denomina agricultura

periurbana- presenta particularidades espaciales, económicas y socioculturales con respecto a la agricultura de las áreas rurales con baja influencia urbana directa. Esa particularidad múltiple de la agricultura periurbana, sometida a dificultades específicas, pero también con oportunidades estratégicas para el campo y la ciudad, requiere políticas territoriales y sectoriales coordinadas que asuman los retos que impone la singularidad de esta agricultura y sus múltiples funciones en el horizonte de una nueva agenda urbana en la transición ecológica.

FIGURA 1.2
Escalas de la multifuncionalidad agraria



Fuente: Yacamán (2017a).

La definición de la agricultura periurbana, los criterios para tal definición y su delimitación en contextos territoriales e históricos muy diversos han constituido un asunto ampliamente tratado, sobre todo en geografía, desde mediados del pasado siglo. No existe, sin embargo, en la actualidad una definición mayoritariamente aceptada, entre otras razones por la alta diversidad, complejidad y dinamismo de los procesos y tensiones que presentan estos espacios (Qviström, 2007; Sanz Sanz, 2016). Hay quienes piensan incluso que la falta de criterios compartidos de delimitación espacial y de caracterización ha dificultado su tratamiento adecuado por parte de la planificación y las políticas territoriales.

No se pretende volver aquí sobre la conceptualización de la agricultura periurbana y sus distintos enfoques, que han evolucionado con el tiempo y según países y escuelas. Lo hizo ya Josefina Gómez Mendoza en un trabajo de 1987 y lo desarrolló ampliamente y actualizó dos decenios más tarde Valerià Paül en el capítulo introductorio de su tesis doctoral (Paül, 2006). De lo que no cabe duda es de que abordar hoy el estudio prospectivo de la agricultura periurbana requiere tomar en consideración tanto las presiones que la limitan como también las múltiples funciones, en particular la alimentaria, y los valores que la agricultura presenta cuando opera en contextos urbanos y metropolitanos. De hecho, los criterios preferentemente utilizados en los estudios más recientes, desde finales de los años noventa, se agrupan en dos grandes tipos, a su vez interrelacionados: 1) la proximidad a las zonas urbanas, que condiciona la dimensión espacial de la agricultura como actividad económica (Nahmias y Le Caro, 2012; Fleury y Donadieu, 1997), y 2) la multifuncionalidad, sobre todo en relación con la producción de alimentos y servicios paisajísticos (Zasada et al., 2013; Yacamán, 2018*b*). En cuanto a este último criterio, algunos autores e instituciones resaltan la